



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.07.2006

C (2006)3224 def.

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van

BETREFFENDE DE MAATREGEL

die Nederland ten uitvoer heeft gelegd

ten gunste van VAOP

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van

BETREFFENDE DE MAATREGEL

die Nederland ten uitvoer heeft gelegd

ten gunste van VAOP

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken¹, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 12 juni 2002, die werd ingeschreven op 17 juni 2002, ontving de Commissie een klacht tegen vier vermeend onrechtmatige steunmaatregelen ten behoeve van de Vereniging van Aanbieders van Oud Papier, hierna “VAOP” genoemd, te weten een gedeeltelijke vrijstelling van de vennootschapsbelasting en de belasting op de toegevoegde waarde, het verstrekken van een lening door de Bank Nederlandse Gemeenten, hierna “BNG” genoemd, alsmede het verstrekken van een achtergestelde lening door enkele gemeenten. Bij brieven van 30 juli 2002 en 6 december 2002 verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten om aanvullende inlichtingen, die haar bij brieven van 10 oktober 2002 en 10 februari 2003 werden verstrekt. Op 29 april 2003 vond een bijeenkomst plaats tussen de klager en de diensten van de Commissie. Bij brief van 5 mei 2003 deelde de klager de Commissie mee dat hij voornemens was bij de Nederlandse autoriteiten meer informatie over de zaak in te winnen en dat hij vervolgens op basis hiervan zijn klacht zou toespitsen op bepaalde maatregelen.
- (2) Bij brief van 13 september 2004 verschaft de klager aanvullende gegevens, en liet hij weten de klacht te willen beperken tot de door de BNG aan VAOP verstrekte lening. Op basis van deze nieuwe informatie verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten bij brief van 21 oktober 2004 om aanvullende inlichtingen, welke op 17 december 2004 werden verstrekt. Op 3 mei 2005 deelde de Commissie Nederland mee dat zij besloten had de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden met betrekking tot de

¹ PB C 240 van 30.9.2005, blz. 36.

door de BNG verstrekte lening en de door de deelnemende gemeenten toegekende lening.

- (3) Na tweemaal om een verlenging te hebben verzocht van de termijn om op het besluit tot inleiding van de procedure te reageren, deelden de Nederlandse autoriteiten hun reactie tenslotte bij brief van 29 augustus 2005 mee. Op 9 november verzocht de Commissie om aanvullende informatie, die bij brief van 8 december 2005 werd verstrekt. Bij e-mailbericht van 4 mei 2006 verzocht de Commissie opnieuw om inlichtingen; dit werd beantwoord bij brieven van 2 juni 2006 en 19 juni 2006.
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoekprocedure werd op 30 september 2005 in het Publicatieblad bekendgemaakt². Op 28 oktober 2005 maakte de klager zijn opmerkingen over dat besluit kenbaar en verzocht hij de Commissie de bovengenoemde brieven van 12 juni 2002 en 13 september 2004 en het verslag van de bijeenkomst van 29 april 2003 bij deze opmerkingen te voegen en de brieven als een integrerend onderdeel daarvan te beschouwen. De niet-vertrouwelijke versie van de twee brieven werd op 24 november 2005 aan Nederland toegezonden; Nederland antwoordde bij brief van 16 december 2005.
- (5) Bij brief van 28 oktober 2005 ontving de Commissie opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure van de vermeende begunstigde, VAOP, die daarbij tevens om een bijeenkomst verzocht. Deze bijeenkomst werd op 31 januari 2006 gehouden. Bij brief van 27 maart 2006 verstrekte VAOP verdere inlichtingen ter aanvulling op de opmerkingen die tijdens de bijeenkomst waren gemaakt.

2. BESCHRIJVING

2.1. De begunstigde

- (6) VAOP werd begin jaren negentig door een aantal Nederlandse gemeenten opgericht. Het is een coöperatieve vereniging zonder winstoogmerk met beperkte aansprakelijkheid die bepaalde diensten aan haar leden aanbiedt tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden. Het doel van VAOP is, meer in het bijzonder, de optimale inzameling, eerste bewerking (sorteren/persen) en verkoop van het afvalpapier dat afkomstig is van het grondgebied van de deelnemende gemeenten, die de leden van de vereniging zijn. Deze activiteiten werden later uitgebreid tot de inzameling van afvalglas en ander afval voor hergebruik.
- (7) VAOP is geen volledig verticaal geïntegreerde onderneming. Zij organiseert enkel de genoemde activiteiten voor haar leden en besteedt de operationele werkzaamheden, zoals het vervoer van het afval, grotendeels uit aan andere ondernemingen. Daarom had de vereniging in 2002 slechts 20 werknemers en een omzet van 27,5 miljoen EUR. VAOP brengt de kosten van de inzameling en eerste bewerking van het afval voor hergebruik dat van hun grondgebied afkomstig is bij de lokale autoriteiten in rekening en draagt hun omgekeerd de inkomsten af die voortvloeien uit de verkoop van het herbruikbare afval aan de producenten van gerecycleerd materiaal (bijvoorbeeld kringlooppapier).

²Zie voetnoot 1.

- (8) VAOP wordt door de Nederlandse belastingautoriteiten niet als overheidsinstelling beschouwd.
- (9) De eerste entiteit die werd opgericht was de coöperatieve vereniging met beperkte aansprakelijkheid *Coöperative Vereniging VAOP B.V.* In de loop der jaren heeft deze moederonderneming verscheidene dochterondernemingen opgericht waarin zij het operationele deel van haar activiteiten onderbracht. Deze dochterondernemingen zijn besloten vennootschappen. De Commissie zal al deze ondernemingen onderzoeken als groep die een enkele economische entiteit vormt ("VAOP"), omdat de moederonderneming een meerderheidsbelang heeft in alle dochterondernemingen. De dochterondernemingen zijn opgenomen in de geconsolideerde rekeningen van de moederonderneming. Bovendien heeft de BNG, de grootste crediteur van VAOP, slechts een leningovereenkomst met de groep gesloten, en niet met elke onderneming afzonderlijk, hoewel in deze overeenkomst ook op het niveau van sommige dochterondernemingen kredietlimieten zijn vastgesteld. Ten slotte is er in de overeenkomst sprake van wederzijdse garanties tussen de verschillende ondernemingen van de groep: elke onderneming is jegens de BNG aansprakelijk voor de schulden van de andere ondernemingen van de groep.

2.2. De markt

- (10) De activiteiten van VAOP maakten in de jaren negentig een sterke groei door. Het marktaandeel van de vereniging bereikte in de eerste jaren van dit decennium 25 tot 30% van de Nederlandse markt voor de inzameling van oud papier. VAOP is daarnaast een belangrijke speler op de markt voor het bewerken van afvalpapier (sorteren/persen). Daarnaast betrad VAOP de Nederlandse markt voor de inzameling van afvalglas, waar zij een van de marktleiders werd. Sommige ondernemingen die op deze markten actief zijn, zijn dochterondernemingen van buitenlandse bedrijven.
- (11) Hoewel de lokale autoriteiten in Nederland wettelijk verplicht zijn afvalpapier gescheiden in te zamelen en voor hergebruik op de markt aan te bieden, wordt de wijze waarop deze activiteiten moeten worden verricht niet geregeld. Daarom organiseren de meeste Nederlandse gemeenten aanbestedingsprocedures om deze werkzaamheden uit te besteden. Bij deze aanbestedingen ging VAOP rechtstreeks concurrentie aan met ondernemingen uit de particuliere sector die deze diensten eveneens aanboden³. VAOP tracht tevens nieuwe leden te werven door gemeenten te benaderen en hen voor te stellen zich bij de vereniging aan te sluiten. In deze gevallen kan VAOP worden geacht tevens te concurreren met ondernemingen uit de particuliere sector⁴ die dezelfde klanten proberen te werven.

2.3. De twee maatregelen

- (12) Ten eerste verleende de BNG in maart 1998 een kredietfaciliteit aan VAOP van 16,3 miljoen NLG (7,4 miljoen EUR) ("de eerste maatregel"). Op 31 december 1997 bleek uit de geconsolideerde balans van VAOP dat het eigen vermogen 0,8 miljoen NLG bedroeg (0,4 miljoen EUR) en dat het balanstotaal 17,3 miljoen NLG (7,9 miljoen

³ VAOP heeft slechts eenmaal met succes aan een dergelijke aanbesteding deelgenomen. In de afgelopen jaren heeft VAOP besloten niet meer aan dergelijke aanbestedingsprocedures deel te nemen.

⁴ Laatstgenoemden zijn mogelijk meer verticaal geïntegreerd dan VAOP, maar dat betekent niet dat zij niet met VAOP concurreren.

EUR) beliep. Een jaar later, na het verstrekken van de lening, bedroegen het eigen vermogen en het balanstotaal respectievelijk 0,09 miljoen NLG (0,04 miljoen EUR) en 29,1 miljoen NLG (13,2 miljoen EUR).

- (13) Ten tweede stemden de lokale overheden er in de loop van 2001 mee in dat een deel van de door VAOP aan hen – als leveranciers van afvalpapier – verschuldigde bedragen werden omgezet in een lening van 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) ("de tweede maatregel"). VAOP had eind 2000 zware verliezen geleden na het faillissement van een van haar dochterondernemingen. Op 31 december 2000 lieten de geconsolideerde rekeningen van VAOP een negatief eigen vermogen zien van 3,4 miljoen NLG (1,5 miljoen EUR). Op dezelfde datum bedroeg het balanstotaal 32,1 miljoen NLG (14,5 miljoen EUR). Aangezien de grootste crediteur van VAOP, de BNG, pandrechten had bedongen op vrijwel alle activa, kon deze ongedekte lening worden beschouwd als achtergesteld aan de vorderingen van de BNG. Daarom werd dit een "achtergestelde lening" genoemd.

3. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (14) De Commissie leidde de formele onderzoekprocedure in omdat zij betwijfelde of een normale investeerder in een markteconomie de eerste maatregel zou hebben uitgevoerd. De Commissie merkte op dat VAOP op dat moment nauwelijks eigen vermogen had. Bovendien leek de omvang van de nieuwe lening bijzonder groot in vergelijking met het balanstotaal van de leningnemer. Kortom, het risico van deze lening zou voor een normale investeerder in een markteconomie te groot zijn geweest.
- (15) Wat de tweede maatregel betreft, betwijfelde de Commissie of een onder normale marktvoorwaarden opererende crediteur ermee zou hebben ingestemd zijn vordering om te zetten in een dergelijke achtergestelde lening. Deze lening leek immers een groot risico in te houden omdat de onderneming er financieel slecht aan toe was en de BNG op alle activa pandrechten had gevestigd. Ten slotte betwijfelde de Commissie of een crediteur in een markteconomie niet een hogere rente zou hebben verlangd.
- (16) Bijgevolg vermoedde de Commissie dat de twee maatregelen mogelijk staatssteun vormden ten gunste van VAOP en derhalve verboden waren ingevolge artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (17) De Commissie heeft van de klager de volgende opmerkingen ontvangen. Wat de eerste maatregel betreft, verklaarde hij dat het algemene beleid en de vaste praktijk van de BNG is om financiële producten aan te bieden aan overheidsinstellingen en met overheden verbonden instellingen tegen niet-marktconforme voorwaarden. Vervolgens analyseerde hij de omvang van het eigen vermogen van VAOP en concludeerde hij dat de balansstructuur verre van gezond was. Er was een aanzienlijk gebrek aan eigen vermogen. Hij wees tevens op de grote omvang van de schulden. Onder deze omstandigheden stelde de door de BNG verstrekte lening VAOP in staat om haar activiteiten, ondanks het gebrek aan eigen vermogen, uit te breiden, en dat tegen lage kosten. De klager meende dat een zo riskante lening door een particuliere bank niet zou zijn verstrekt en dat zij derhalve staatssteun vormde in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

- (18) De klager betoogde tevens dat aangezien de financiële situatie van VAOP in de loop der jaren niet verbeterde, de BNG deze onderneming niet had moeten blijven financieren.
- (19) Wat de tweede maatregel betreft, wees de klager erop dat deze achtergestelde lening zeer veel risico inhield gezien de grote omvang van VAOP's schulden die in geval van faillissement het eerst zouden worden vereffend. Het rendement op de lening was niet voldoende om dit risico te compenseren. De lening zou derhalve eveneens staatssteun inhouden.
- (20) De Commissie heeft de volgende opmerkingen van VAOP, de vermeende begunstigde, ontvangen. Met betrekking tot de eerste maatregel stelde VAOP dat dit een zuiver commerciële transactie betrof die in overeenstemming was met het beginsel van de marktinvesteerder. VAOP merkte op dat zij ook contact had gehad met een aantal particuliere banken, die financiering hadden voorgesteld tegen voorwaarden die niet sterk afweken van die welke door de BNG werden geboden. VAOP diende een afschrift in van een ondertekend financieringsaanbod van [*een particuliere bank*]* van 7 januari 1998.
- (21) Ten aanzien van de tweede maatregel verklaarde VAOP dat zij niet verplicht was de zogenaamde achtergestelde lening met de gemeenten aan te gaan. Op basis van haar statuten en haar leveringscontracten met de gemeenten kon VAOP niet worden verplicht méér aan de leveranciers van afvalpapier te betalen dan haar liquiditeitspositie toeliet. Bovendien had VAOP het recht om verplichtingen aan haar leden op te leggen in de vorm van een "jaarlijkse contributie", waarmee exploitatiekosten konden worden gedekt of die als risicokapitaal kon worden beschouwd. De directie van VAOP besloot een vordering van de deelnemende gemeenten op VAOP te creëren, een mogelijkheid die ook in de overeenkomst met de gemeenten was opgenomen.

5. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

- (22) Met betrekking tot de eerste maatregel verklaarde Nederland dat het verstrekken van een kredietfaciliteit door de BNG niet aan de staat kon worden toegerekend. De Nederlandse autoriteiten benadrukten dat de BNG een naamloze vennootschap is. Zij erkenden weliswaar dat de aandelen van de BNG volledig eigendom zijn van de staat, de provincies en de lokale overheden, en dat sommige leden van de raad van commissarissen door deze autoriteiten worden benoemd, doch zij merkten tevens op dat deze raad van commissarissen zich niet bezighoudt met de dagelijkse commerciële activiteiten van de bank, die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur vallen. De statuten bevatten geen bepalingen op grond waarvan het bestuur zich bij het aanbieden van financiële producten aan de richtsnoeren van de raad van commissarissen zou moeten houden. Sterker nog, er was geen bepaling die raadpleging of toestemming van de raad van commissarissen voorschreef met betrekking tot het verstrekken van de betrokken lening; dit was uitsluitend de verantwoordelijkheid van het bestuur. Ten slotte benadrukten de Nederlandse autoriteiten dat er geen andere elementen waren waaruit zou kunnen worden opgemaakt dat deze specifieke transactie aan de overheid moest worden toegerekend.

* valt onder de geheimhoudingsplicht.

- (23) Nederland betoogde tevens dat, ook indien de lening aan de overheid kon worden toegerekend, de voorwaarden ervan aanvaardbaar zouden zijn voor een investeerder in een markteconomie. Zij erkenden wel dat een groter vermogen wenselijk zou zijn, doch het verliesrisico voor de BNG was beperkt dankzij verschillende zekerheden, met name het eerste pandrecht op handelsvorderingen van VAOP, dat 100% van de omvang van de lening moest bedragen. Verder wezen zij erop dat de lening was verstrekt op een moment dat de onderneming niet in moeilijkheden verkeerde en gunstige vooruitzichten bood. De zeer ernstige verslechtering van de financiële situatie kon destijds niet worden voorzien.
- (24) Wat de tweede maatregel betreft, bracht Nederland in herinnering dat VAOP een "niet-winstbeogend lichaam" is dat de netto-opbrengsten van de verkoop van recycleerbaar afval dat op het grondgebied van zijn leden is ingezameld, aan die leden overdraagt. Begin 2001 besloot VAOP, in het licht van haar precaire financiële situatie als gevolg van het faillissement van een van haar dochterondernemingen die actief was op het gebied van de recyclage van glas, een klein deel van de in 2000 verdiende inkomsten uit de verkoop van afval niet aan de deelnemende gemeenten uit te keren⁵, maar dit bedrag om te zetten in een achtergestelde lening met een looptijd van vijf jaar. Destijds dreigde de BNG dat zij, zonder aanvullend vermogen zoals deze achtergestelde lening, de financiering van VAOP niet zou continueren, hetgeen tot haar faillissement zou hebben geleid. Ten eerste verklaarde Nederland dat VAOP op basis van haar statuten en van de overeenkomsten met de deelnemende gemeenten, niet verplicht was dit bedrag van 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) aan de deelnemende gemeenten uit te keren omdat het de middelen waarover de onderneming beschikte, overschreed. Toch besloot VAOP voor dit bedrag een vordering van de gemeenten op de onderneming te creëren in de vorm van een rentedragende lening. Ten tweede merkte Nederland op dat, vanuit het gezichtspunt van de lokale autoriteiten, deze omzetting van een deel van hun vorderingen in een lening een gunstiger optie was dan faillissement. Immers, de lokale autoriteiten hadden op dat moment vorderingen op VAOP van 5,7 miljoen NLG (2,59 miljoen EUR), die niet door zekerheden gedekt waren. De Nederlandse autoriteiten hebben berekend dat de gemeenten in geval van faillissement circa 1,2 miljoen NLG (0,5 miljoen EUR) verhaald zouden hebben, zodat zij een nettoverlies van 4,5 miljoen NLG (2,05 miljoen EUR) zouden hebben geleden. Zij gedroegen zich derhalve als crediteurs in een markteconomie door in te stemmen met de omzetting van een bedrag van 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) aan vorderingen op VAOP in een lening, waardoor VAOP haar activiteiten kon continueren en er zeker van kon zijn dat de BNG haar financiering zou voortzetten.

6. BEOORDELING

6.1. Aanwezigheid van steun

De eerste maatregel

- (25) Artikel 87, lid 1, van het Verdrag bepaalt dat "*Steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.*"

⁵ In 2000 werd door VAOP in totaal 40,7 miljoen NLG (18,5 miljoen EUR) aan de lokale autoriteiten betaald.

- (26) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁶ "[...] volgt uit het beginsel van gelijke behandeling van de openbare en de particuliere sector dat wanneer kapitaal onder met normale voorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit niet als staatssteun kan worden aangemerkt [...] Volgens eveneens vaste rechtspraak moet dus worden beoordeeld, of een particuliere investeerder die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de overheidssector beheren, in vergelijkbare omstandigheden ertoe zou kunnen worden gebracht, een even grote kapitaalinzet te doen [...], mede gelet op de ten tijde van de inzet beschikbare informatie en te verwachten evolutie."
- (27) Om te bepalen of de toekenning van de kredietfaciliteit door de BNG steun vormt, moet de Commissie derhalve nagaan of deze transactie het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, zoals door het Hof in bovengenoemd arrest uiteengezet, in acht neemt.
- (28) Op verzoek van de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten, naast een afschrift van de overeenkomst financiële dienstverlening van maart 1998, tevens een kopie verstrekt van de interne documenten van de BNG waarin elke stap van het besluitvormingsproces dat tot het verstrekken van deze lening aan VAOP leidde, wordt beschreven: het voorstel van de Accountantorganisatie van 21 januari 1998, het advies van de kredietrisicobeoordelaar van 22 januari 1998 en de positieve beslissing van de Kredietcommissie van 26 januari 1998. Hieruit bleek dat de BNG de risico's die met de desbetreffende lening gepaard gingen, waaronder het zeer beperkte vermogen, heeft geïdentificeerd en geanalyseerd. Op grond van de resultaten van deze analyse gaf de BNG VAOP een lage rating ("C-"). Als tegenwicht tegen de vastgestelde risico's besloot de BNG strenge voorwaarden te stellen en omvangrijke zekerheden te eisen. De BNG verlangde onder meer van alle partijen (VAOP en haar dochterondernemingen) dat zij hoofdelijk aansprakelijk zouden zijn voor de schulden van de andere partijen van de groep ("medeschuldnaarstelling van alle partijen bij de overeenkomst financiële dienstverlening"). Veelbetekenend is dat de BNG tevens het eerste pandrecht vestigde op verschillende handelsvorderingen van VAOP. VAOP moest de BNG maandelijks een lijst overleggen van pandrechten op handelsvorderingen, waarvan de waarde ten minste 100% diende te bedragen van het door de bank verstrekte bedrag. De Kredietcommissie besloot dat de lening kon worden verstrekt indien deze verschillende voorwaarden en zekerheden ten behoeve van de BNG in de leningsovereenkomst werden opgenomen. De nieuwe leningsovereenkomst omvatte tevens een bestaande lening van 5 miljoen NLG (2,2 miljoen EUR). Deze nieuwe overeenkomst verhoogde de potentiële vordering van de BNG op VAOP van het bestaande maximum van 5 miljoen NLG (2,2 miljoen EUR) tot 16,3 miljoen NLG (7,4 miljoen EUR). De nettotoename bedroeg derhalve 11,3 miljoen NLG (5,1 miljoen EUR).
- (29) Deze documenten tonen aan dat de BNG op normale wijze volgens haar normale procedures leningsactiviteiten verrichtte en voor het verstrekken van de lening omvangrijke zekerheden eiste.
- (30) Tevens stelt de Commissie vast dat [...] in januari 1998 had voorgesteld VAOP een lening toe te kennen. Deze zou bovenop de bestaande, door de BNG verstrekte faciliteit

⁶ Arrest van 8 mei 2003, gevoegde zaken C-328/99 en C-399/00, Italiaanse Republiek en SIM 2 Multimedia SpA / Commissie, Jurispr. blz. I-4035, punten 37 en 38.

van 5 miljoen NLG worden verstrekt. Het bedrag van de door [...] aangeboden financiering – 7,3 miljoen NLG (3,3 miljoen EUR) – is weliswaar lager dan de aanvullende financiering die uiteindelijk door de BNG werd aangeboden (11,3 miljoen NLG (5,1 miljoen EUR)), maar vertegenwoordigt toch een aanzienlijk deel daarvan. De rentetarieven (125 en 150 basispunten) die [...] in haar voorstel aanbood, waren lager dan de rentetarieven die golden voor ondernemingen in moeilijkheden of voor het verschaffen van eigen vermogen. Hieruit blijkt dat een particuliere bank, in tegenstelling tot de twijfels die de Commissie hierover in haar besluit tot inleiding van een formele onderzoekprocedure naar voren bracht, ermee zou kunnen hebben ingestemd een omvangrijke lening aan VAOP te verstrekken ondanks het zeer geringe eigen vermogen⁷.

- (31) De Commissie heeft de rentevoet van de BNG-lening vergeleken met het tarief dat door [...] werd voorgesteld⁸. De door BNG berekende rente ligt iets lager dan die van [...]. Ten eerste stelt de Commissie evenwel vast dat BNG zeer lage exploitatiekosten had (en nog steeds heeft), veel lager dan [...]⁹. Ten tweede waren in de leningovereenkomst tussen BNG en VAOP verscheidene afsluitprovisies opgenomen voor het geval dat VAOP daadwerkelijk op bepaalde leningsfaciliteiten een beroep zou doen. In het voorstel van [...] was de betaling van zulke afsluitprovisie uitdrukkelijk niet voorzien. Ten slotte is het waarschijnlijk dat de BNG door het voorstel van [...] ertoe werd aangezet om zelf (binnen de grenzen van haar richtsnoeren voor kredietverstrekking en op voorwaarde dat aanzienlijke zekerheden werden gegeven) het best mogelijke voorstel te doen, om niet de activiteiten te verliezen van een bestaande klant, die kansen had om zijn activiteiten uit te breiden, hetgeen toentertijd redelijk leek. Gezien het voorafgaande concludeert de Commissie dat de BNG, ook al verschaftte zij middelen tegen een lagere rente dan die welke door een particuliere bank was aangeboden, zich heeft gedragen als een investeerder in een markteconomie toen zij deze lening in 1998 verstrekke. De lening vormt derhalve geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.
- (32) De klager stelde tevens dat een crediteur in een markteconomie de financiering van VAOP in de volgende jaren niet zou hebben voortgezet, gezien de slechte financiële situatie van de onderneming in die jaren. Daarom heeft de Commissie onderzocht hoe de BNG met de verslechtering van de financiële positie van VAOP is omgegaan.
- (33) In 1999, toen de financiële situatie van VAOP Glas B.V. en REVA verslechterde, stelde de BNG een nieuwe overeenkomst op, die op 9 juli 1999 werd ondertekend. Ten eerste werden de zekerheden uitgebreid met een pandrecht op de inventaris, de installaties en de overige bedrijfsmiddelen. Ten tweede werd overeengekomen de maandelijks opgestelde lijst van vorderingen waarop een pandrecht was gevestigd, streng door te

⁷ Zoals reeds is aangegeven kan dit onder andere worden verklaard door de zekerheden waarover de potentiële leningnemer beschikt en het feit dat de onderneming destijds als een groeionderneming werd beschouwd met stabiele, kostendekkende kernactiviteiten.

⁸ Beide kredietfaciliteiten bevatten verschillende soorten leningen. De Commissie heeft een vergelijking gemaakt van de leningen met soortgelijke looptijden en voorwaarden.

⁹ In de banksector wordt het niveau van de exploitatiekosten dikwijls gemeten aan de hand van de efficiëntieratio, de exploitatiekosten gedeeld door de totale inkomsten. In 1997 had de divisie Nederland van [...] een efficiëntieratio van 64,8%. In 1998 en 1999 bedroeg dit respectievelijk 65,2% en 62,9% (bron : [...]). De *efficiëntieratio* van de BNG bedraagt een derde van die cijfers, hetgeen wijst op een zeer laag kostenniveau. Dit kan gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat BNG niet over een groot kantorennetwerk beschikt.

lichten. Ten derde konden geen vaste geldleningen meer worden toegekend voor investeringen in vaste activa. Financiering diende door middel van kortlopende leningen te geschieden, zogeheten kasgeldtrekkingen. Ten vierde werd de prijs van de kredietfaciliteit verhoogd.

- (34) Vervolgens werd na het faillissement van REVA in oktober 2000 een nieuwe overeenkomst opgesteld die op 19 januari 2001 werd ondertekend. De kredietfaciliteit werd verlaagd tot 13,2 miljoen NLG (6 miljoen EUR) (het daadwerkelijke bedrag van de lening aan VAOP bedroeg op dat moment 15,2 miljoen NLG (6,9 miljoen EUR)) en moest verder worden gereduceerd volgens een bepaald tijdschema. Er zou een strafpremie van 3% worden toegepast op het bedrag waarmee die kredietlimiet zou worden overschreden. Tegelijkertijd werden de zekerheden verder uitgebreid. De BNG berekende op basis van de liquidatiewaarde van de activa van VAOP, dat haar verlies bijna 5,8 miljoen NLG (2,6 miljoen EUR) zou kunnen bedragen van haar totale vordering van 15,2 miljoen NLG (6,9 miljoen EUR). In september 2002 werd een nieuwe overeenkomst gesloten waarbij het vorige tijdschema betreffende de afname van de omvang van de kredietfaciliteit werd gewijzigd.
- (35) Uit voorgaande beschrijving blijkt dat de BNG niet eenvoudigweg de financiering van VAOP kon staken en evenmin de onmiddellijke terugbetaling van het geleende bedrag kon eisen. Dit zou immers het faillissement van VAOP teweeg hebben gebracht en tot aanzienlijke verliezen voor de BNG hebben geleid. Destijds woog de BNG dit potentiële verlies af tegen de kans op herstel van VAOP. Gezien de stabiliteit van de kernactiviteiten van VAOP (afvalpapier) en het vermogen van de onderneming om cash flow te genereren, besloot de BNG de onderneming niet failliet te laten gaan en de financiering ervan voort te zetten. De Commissie heeft geen kennelijke fouten vastgesteld in deze beoordeling en het daaropvolgende besluit. De klager heeft geen overtuigende elementen naar voren gebracht waaruit blijkt waarom dit besluit voor een particuliere bank niet aanvaardbaar zou zijn geweest.
- (36) Concluderend is de Commissie van oordeel dat bij het optreden van de BNG in deze zaak het beginsel van de crediteur in een markteconomie in acht is genomen en dat derhalve geen sprake is van staatssteun ten gunste van VAOP.
- (37) De Commissie zal geen standpunt innemen met betrekking tot de toerekenbaarheid van de door de BNG verstrekte lening aan de staat, aangezien deze maatregel, zelfs indien zij aan de staat zou kunnen worden toegerekend, gelet op de voorgaande conclusies immers geen staatssteun zou vormen. Voorts kan de Commissie geen standpunt innemen ten aanzien van de vraag of alle leningen van BNG in andere zaken in overeenstemming zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en daarom spreekt zij zich hierover niet uit.

De tweede maatregel

- (38) Begin 2001 was VAOP niet in staat aan de deelnemende gemeenten de 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) terug te betalen die zij hun, als leveranciers van afvalpapier, verschuldigd was. VAOP beschikte niet over voldoende liquiditeit. Bovendien eiste de BNG als voorwaarde voor de voortzetting van financiering van VAOP, een positief garantievermogen, gedefinieerd als eigen vermogen, plus provisies, plus langlopende achtergestelde leningen. De terugbetaling van dat bedrag zou derhalve het faillissement van de onderneming hebben veroorzaakt. De Commissie stelt vast dat de moeilijke

financiële situatie voornamelijk was veroorzaakt door een eenmalige gebeurtenis, het faillissement van REVA in 2000. VAOP had in die onderneming, die zich bezighield met de verwerking van afvalglas, geïnvesteerd.

- (39) De Commissie wijst erop dat de gemeenten nettovorderingen op VAOP hadden van 5,7 miljoen NLG (2,6 miljoen EUR)¹⁰. Aangezien deze vorderingen niet door zekerheden waren gedekt, omdat een andere belangrijke crediteur (de BNG) een eerste pandrecht had op belangrijke activa. Derhalve zouden de lokale autoriteiten een groot deel van deze vorderingen niet hebben kunnen innen indien VAOP failliet was gegaan en haar activa zouden worden geliquideerd. De Commissie heeft de door de Nederlandse autoriteiten overgelegde berekening onderzocht: deze was voor de crediteuren aan de optimistische kant¹¹. Daarom is ook de Commissie van oordeel dat de gemeenten ten hoogste 1,2 miljoen NLG (0,5 miljoen EUR) hadden kunnen verhalen van het bovengenoemde totaalbedrag van 5,7 miljoen NLG (2,6 miljoen EUR). Bovendien zou dit bedrag zijn geïnd met de aanzienlijke vertraging die eigen is aan een liquidatieprocedure. In plaats van dit verlies van 4,5 miljoen NLG (2 miljoen EUR) te aanvaarden, hebben de leden er de voorkeur aan gegeven een bedrag van 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) om te zetten in een rentedragende lening en het saldo terug te vorderen. Deze tweede optie was derhalve een gunstiger oplossing. In haar besluit tot inleiding van de procedure betwijfelde de Commissie ook of een investeerder in een markteconomie die akkoord zou zijn gegaan met deze omzetting, niet een hogere rente zou hebben verlangd. Deze twijfels zijn weggenomen. De Commissie constateert namelijk dat de onderhandelingspositie van de gemeenten ten opzichte van de BNG niet van dien aard was dat zij een hogere rente konden verlangen. Immers, hogere rente zou op den duur het vermogen van VAOP om haar lening aan de BNG af te lossen, aantasten. Daarom zou de BNG zich tegen dit verzoek van de gemeenten hebben kunnen verzet door te dreigen het faillissement van VAOP te veroorzaken, hetgeen, zoals is opgemerkt, voor de gemeenten een minder gunstige afloop zou zijn geweest. Voorts zou het, zelfs indien de gemeenten de nodige onderhandelingsmacht hadden gehad, niet in hun belang zijn geweest om de rente te verhogen, omdat dit eenvoudigweg de financiële lasten van VAOP in de vijf volgende jaren zou hebben verhoogd. Aangezien de leden VAOP vergoeden voor de kosten van de verrichte diensten, zou de hogere rente die zij zouden ontvangen teniet worden gedaan door de hogere bijdragen die in die periode aan VAOP zouden moeten worden betaald.
- (40) Geconcludeerd kan worden dat de omzetting van de verschuldigde bedragen in een achtergestelde lening geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag inhoudt die door de lokale autoriteiten aan VAOP zou zijn verleend.

7. CONCLUSIE

- (41) Gezien het voorafgaande, concludeert de Commissie dat de twee maatregelen geen steun vormen.

¹⁰ Financiële situatie eind 2000.

¹¹ De berekening van de Nederlandse autoriteiten is optimistisch voor de gemeenten, onder meer doordat de afhandelingskosten van het faillissement niet worden afgetrokken. De Commissie merkt op dat, zoals reeds eerder werd aangegeven, de BNG, die als financiële instelling meer ervaring met dergelijke rekeningen heeft, de vraag in hoeverre de geliquideerde activa de vorderingen van de schuldeisers dekken met grotere voorzichtigheid benadert.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De maatregelen die Nederland en de Bank Nederlandse Gemeenten ten uitvoer hebben gelegd ten gunste van de Vereniging van Aanbieders van Oud Papier, ten bedrage van respectievelijk 3 miljoen NLG (1,3 miljoen EUR) en 16,3 miljoen NLG (7,4 miljoen EUR), vormen geen steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel,

Voor de Commissie

Neelie Kroes

Lid van de Commissie

Mededeling

Indien deze beschikking vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen 15 werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Indien de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee instemt dat deze beschikking in haar geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie staatssteun
B-1049 Brussel
Fax nr.: + 32-2-296.12.42