

## STATE AID — FINLAND

## State aid No C 7/06 (ex NN88/05) — Finnish Road Enterprise

## Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC Treaty

(2006/C 274/02)

(Text with EEA relevance)

By means of the letter dated 22 February 2006 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified Finland of its decision to initiate the procedure laid down in Article 88(2) of the EC Treaty concerning the abovementioned aid.

Interested parties may submit their comments within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission  
Directorate-General for Energy and Transport  
Directorate General Affairs and Ressources  
Unit A4: Internal Market and Competition  
Rue De Mot 28  
B-1049 Brussels  
Fax No: (32-2) 296 41 04

These comments will be communicated to Finland. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments may be requested in writing, stating the reasons for the request.

## TEXT OF SUMMARY

(2001-2004); protection against bankruptcy, favourable tax treatment, and transfer of assets: unlimited

## 1. Procedure

The Commission has received, the 9 October 2002, a complaint by several Finnish associations regarding potential violations of public procurement law by the Finnish government and of potential illegal State aid to the Finnish Road Enterprise. With letter of 23 January 2004, the Commission informed the complainant that the examination regarding potential violations of public procurement law was closed. The complainant requested by letter of 12 February 2004 that the Commission also investigates the State aid aspects of the file. With letter of 14 June 2005, the Commission requested additional information from the Finnish government, which the Finnish government provided with letter of 22 September 2005.

## 2. Description of the measure in respect of which the Commission is initiating the procedure:

- **national legal basis:** State Enterprise Act (1185/2002); Bankruptcy Act; Income Tax Act (1535/1992)
- **granting authority within Member State:** Finnish government and Finnish Road Administration
- **form of aid:** interest-reduced loan; negotiated contracts with higher than market prices; protection against bankruptcy; favourable tax treatment; transfer of assets below market price; special arrangements for redundant workers
- **duration:** interest-reduced loan, special arrangements for redundant workers, and negotiated contract: 4 years

— **recipient(s):** Finnish Road Enterprise

— **objective/purpose:** opening of the Finnish market for road works.

— **budget, origin of resources used to finance the aid and amounts (per year):** n/a

## 3. Assessment of the measure

Because of the special legal nature of the Finnish Road Enterprise — it is a so-called State enterprise, which under Finnish law does not have legal personality, but which is a taxation unit under the Finnish tax law —, it is necessary first to establish whether the Road Enterprise is an undertaking subject to EC competition law. The Court of Justice considers that 'the concept of an undertaking covers any entity engaged in an economic activity, regardless of the legal status of the entity or the way in which it is financed.'<sup>(1)</sup> It has decided at the same time that 'any activity consisting in offering goods and services on a given market is an economic activity'<sup>(2)</sup>. The Court thus follows a functional, and not a legal entity, approach when defining an undertaking. The activities of the Road Enterprise consist in the maintenance of the Finnish road infrastructure. The maintenance of transport infrastructure is, according to a constant Commission practice, an economic activity. It thus can be concluded that the Road Enterprise is an undertaking subject to EC competition law.

<sup>(1)</sup> ECJ C 180-184/98, *Pavel Pavlov*, No 74.

<sup>(2)</sup> ECJ C 180-184/98, *Pavel Pavlov*, No 75; Case C-35/96 *Commission v Italy*, No 36; Case 118/85, *Commission v Italy*, No 7.

The Finnish government has granted three advantages to the Road Enterprise: an interest-reduced long-term loan, negotiated contracts at a price above the market price for road works, and special treatment under tax law and bankruptcy law.

- The long-term loan is a loan which offers the Road Enterprise conditions which are more favourable than the market conditions, insofar as the interest rates in 2001 (1 %), 2002 (1,5 %) and 2003 (2,5 %) have been more favourable than the interest rate a comparable private enterprise could have obtained from a private bank.

The Finnish Road Enterprise has not been an undertaking in difficulties; thus, the Commission considers that the advantage for the Road Enterprise is the difference between the market interest rate and the interest rate granted by the Finnish government. The Commission invites the Finnish government to transmit to the Commission all elements which are helpful to establish the market interest rate in the present case.

- The method of calculating the price for negotiated contracts, which consists in taking as point of departure the price of a comparable tendered contract and then adding a mark-up to take into consideration structural disadvantages of the Road Enterprise, leads to a contract price above the market price.

This constitutes an economic advantage for the Road Enterprise, as the Road Enterprise obtains more money than its private competitors for an equivalent service. The exact amount of the advantage is the premium the Road Enterprise obtained for the contract. The Commission invites the Finnish government to transmit to the Commission any information which is helpful to establish the exact amount of the premiums.

- The advantage under Finnish tax law consists in the exception from the income tax of any revenue that the Finnish Road Enterprise generates through business with other State bodies. As this revenue is not subject to the income tax, the Finnish Road Enterprise can ask for lower prices in its contracts, as it needs to achieve lower margins in order to have the same benefit as a private enterprise.

Thus, the Commission considers that this exception from the income tax constitutes an advantage for the Road Enterprise.

The Commission concludes that these three advantages have been granted through State resources, that they threaten to distort competition and to affect trade between Member states. They thus constitute State aid in the sense of Article 87 § 1 EC treaty.

As to three other potential advantages, the Commission at this stage has doubts whether they constitute advantages. This concerns the transfer of land and gravel sites from the State to the Road Enterprise, allegedly at a price below the market value, the special provisions for staff transfer between the Road Administration and *Tieliikelaitos* and special arrangements for redundant workers.

As far as a possible compatibility of this aid with the common market is concerned, the Finnish government justifies the

interest-reduced loan, the special arrangements for redundant staff, the transfer of land and gravel sites and the negotiated contracts granted to the Road Enterprise by pointing out that these advantages have been limited in time to the transitional period leading to full market opening, that they have compensated the Road Enterprise for structural disadvantages that resulted from its nature as a part of the State administration, and that the Road Enterprise was subject to a set of special public service obligations.

The Finnish government did not provide any justification for the absence of the application of the bankruptcy law, nor for the special tax provisions, nor for the transfer of assets. The Finnish government pointed out, however, that the legal status of a State enterprise also seriously limits the way the Road Enterprise can do business.

The Commission considers that the limitation in time of the aid measures, as well as the fact that Finland has, following the transitional period, completely opened up its market for road works, have to be taken into account as positive elements in the appreciation of the compatibility of the aid.

The Commission considers that the measures could be compatible with the Common market either based on Article 86 § 2 EC treaty, if the Road Enterprise is effectively subject to public service obligations, or based on Article 87 § 3c EC treaty.

The Commission raises doubts:

- (a) As to the question whether the transfer of land and gravel sites from the Finnish State to *Tieliikelaitos* took place at market value,
- (b) As to the question whether the special provisions for staff transfer between the Road Administration and *Tieliikelaitos* and the special projects for redundant, but not laid-off workers confer an advantage to *Tieliikelaitos*,
- (c) As to whether the special provisions for staff transfer between the Road Administration and *Tieliikelaitos* have been financed through State resources,
- (d) As to the compatibility of the interest-reduced loan, the negotiated contracts and (potentially) the special projects for redundant, but not laid-off workers and the transfer of land and gravel sites with the Common market based on Article 86 § 2 EC treaty, and here especially as to the presence of a public service obligation and as to the absence of over-compensation;
- (e) As to the compatibility of the interest-reduced loan, the negotiated contracts and (potentially) the special projects for redundant, but not laid-off workers and the transfer of land and gravel sites with the Common market based on Article 87 § 3c EC treaty, and here especially as to the proportionality of the measures and as to the question whether the positive effects of the aid outweigh the negative effects on competition;
- (f) As to the compatibility of the special tax provisions and the absence of the application of the bankruptcy law with the Common market based on Article 87 § 3c EC treaty.

## TEXT OF LETTER

'Euroopan komissio ilmoittaa Suomelle, että se on päättänyt aloittaa Tieliikelaitoksen valtiontukea koskevan, EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkintamenettelyn.

## 1. MENETTELY

1. Komissio sai 9. lokakuuta 2002 päivätyllä kirjeellä useiden suomalaisten alan järjestöjen allekirjoittaman kantelun, jonka mukaan Suomen valtio olisi rikkonut EY:n perustamissopimuksen 10, 82, 86 ja 87 artiklaa sekä julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, kun Tieliikelaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi.
2. Komissio ilmoitti kyseisille järjestöille 23. tammikuuta 2004 päivätyllä kirjeellä, että julkisista hankinnoista annettujen sääntöjen rikkomista koskevat tutkimukset lopetettaisiin, sillä komission yksiköiden näkemyksen mukaan tapauksessa ei ollut tarpeen aloittaa rikkomista koskevaa menettelyä, koska rikkominen oli vähäistä ja väliaikaista ja koska Suomen viranomaiset olivat avanneet teialan kokonaan kilpailulle 1. tammikuuta 2005 alkaen.
3. Järjestöt toimittivat komissiolle 12. helmikuuta 2004 päivätyllä kirjeellä lisää asiakirjoja tukemaan kanteluaan siitä, että Tieliikelaitos oli saanut Suomen valtiolta laitonta valtiontukea.
4. Komissio pyysi 14. kesäkuuta 2005 päivätyllä kirjeellä Suomen viranomaisilta lisätietoja väitetystä valtiontuesta. Suomen viranomaiset toimittivat vaaditut tiedot 22. syyskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä.
5. Kantelijat toimittivat komissiolle lisätietoja 18. marraskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä. Kantelijat olivat tällä välin saaneet Suomen lainsäädännön asiaa koskevien säännösten mukaisesti haltuunsa Suomen hallituksen 22. syyskuuta 2005 päivätyt kirjeen, ja niinpä ne esittivät omat huomautuksensa Suomen hallituksen esittämiin selityksiin.

## 2. TOIMENPITEEN KUVAUS

6. Tieliikelaitos on Suomen valtion liikelaitos, jonka toiminta-alaan kuuluvat teiden suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito sekä lauttaliikenne.
7. Komissiolle toimitettu kantelu koskee erityisesti vuosia 2001—2004, joiden aikana Suomi avasi tienpitoa koskevat markkinansa. Tästä ajanjaksosta käytetään tässä päätöksessä nimitystä siirtymäkausi. Kantelijat laajentavat 18. marraskuuta 2005 päivätyssä kirjeessään kantelun koskemaan lauttaliikenteen osalta myös vuosia 2005—2008.

8. Tuona aikana Tieliikelaitos nautti useista eduista yksityisiin kilpailijoihinsa verrattuna. Siirtymäjärjestelyä kuvataan yksityiskohtaisesti jaksossa 2.2. Tammikuun 1. päivästä 2005 Suomen tienpitoa koskevat markkinat on avattu kokonaan kilpailulle.
9. Suomen tiestön hoidon uudelleenjärjestelyssä tienpitopalvelujen tilaajan ja niiden tuottajan roolit erotettiin toisistaan, kun kumpikin rooli oli ennen vuotta 2001 kuulunut Tielaitokselle. Uudistuksen tarkoituksena oli kehittää palvelutuotantoa ja lisätä julkisen palvelutuotannon tehokkuutta.
10. Tieliikelaitos nauttii myös pysyvistä eduista yksityisiin kilpailijoihinsa verrattuna, mikä johtuu sen oikeudellisesta asemasta valtion liikelaitoksena. Näitä kuvataan yksityiskohtaisesti jaksossa 2.3.

## 2.1. Tieliikelaitoksen perustaminen

11. Vuoden 2000 loppuun saakka Suomen tiestön ylläpidosta huolehti pääasiassa Tielaitos. Tielaitos huolehti osittain myös uusien teiden suunnittelusta ja rakentamisesta.
12. Tielaitos oli valtion virasto, jonka tehtävänä oli huolehtia ja vastata yleisten teiden tienpidosta ja tieliikenneolojen kehittamisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta. Suomen hallinto-oikeuden mukaan valtion virasto on valtionhallinnon osasto, jolla ei ole oikeushenkilöllisyyttä, vaan joka on osa valtiota.
13. Vuodesta 1998 vuoden 2000 loppuun Tielaitos toimi jakautuneena sisäisesti tiehallintoon ja tuotantoon. Tiehallinto tilasi kunnossapito-, suunnittelu-, ja rakennushankkeet tuotannon kanssa sovittuina neuvottelu-urakoina. Ainoastaan silloin kun tuotanto ei pystynyt palvelua tuottamaan, tiehallinto turvautui yksityisiin konsultti-, suunnittelu- ja ylläpitoyrityksiin, jotka valittiin julkisilla tarjouskilpailuilla.
14. Suomen tienpitoa koskevien sopimusten vuotuinen arvo on 670 miljoonaa euroa. Tielaitoksen tuotannon osuus näistä markkinoista vaihteli välillä 252—330 miljoonaa euroa ja muiden yritysten saamien sopimusten arvo välillä 340—418 miljoonaa euroa.
15. Maaliskuussa 2000 hallitus päätti, että Tielaitoksen tuotanto irrotettaisiin valtion liikelaitokseksi ja se muutaisi nimensä Tieliikelaitokseksi. Suomen hallinto-oikeuden mukaan valtion liikelaitos on sellainen liiketoimintaa harjoittava valtion laitos, jonka toiminnan perusteista säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1185/2002) ja laitoskohtaisissa laeissa. Valtion liikelaitoksen asema on hallinnollisen viraston ja valtionyhtiön välimuoto. Liikelaitos noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Liikelaitoksella on kuitenkin osakeyhtiöön nähden rajoitettu toimivalta, koska eduskunnalla, valtioneuvostolla ja asianomaisella ministeriöllä on päätös- ja ohjaustoimivaltaa valtion liikelaitokseen nähden. Valtion liikelaitoksella ei myöskään ole oikeushenkilöllisyyttä, vaan se on kiinteä osa valtiota. Tällä hetkellä Suomessa on kuusi valtion liikelaitosta, nimittäin Tieliikelaitos, Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos, Luotsausliikelaitos, Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Tähän mennessä on neljästoista valtion virastosta, laitoksesta tai niiden osista muodostettu liikelaitoksia. Kymmenen liikelaitosta on myöhemmin muutettu valtionyhtiöiksi. Näistä neljä valtionyhtiötä on sittemmin yksityistetty.

16. Tiehallinto säilytti oikeudellisen asemansa valtion virastona. Uudessa hallinnollisessa asetelmassa se on vastuussa yleisistä teistä. Sen tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa yleisiä teitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää. Viraston tehtävänä on osana tienpidon kokonaisuutta edistää tienpidon toimenpitein tasapainoista aluekehitystä. Päätieverkon ohella on pidettävä huolta alemmanasteisen tieverkon riittävästä laajuudesta ja kunnosta. Tiehallinto hankkii tieinfrastruktuurin ylläpitoon tarvittavat palvelut ja tuotteet joko Tieliikelaitokselta tai muilta tienpidon markkinoilla toimivilta yrityksiltä.

## 2.2. Siirtymäkauden 2001—2004 järjestelyt

17. Maaliskuussa 2000 tehtyyn päätökseen jakaa Tielaitos kahteen eri yksikköön, Tieliikelaitokseen ja Tiehallintoon, sisältyivät myös yleiset linjaukset:

- tienpitomarkkinoiden asteittaiseksi avaamiseksi kilpailulle vuosien 2001—2004 aikana,
- henkilöstön muutosturvaksi siirtymäaikana,
- taloudelliseksi tavoitteiksi sekä tienpidon lisärahoitukseksi muutoksen toteuttamisen tukena.

18. Uudistuksen myötä yleisten teiden tienpito avattiin kokonaan kilpailulle vuoden 2004 loppuun mennessä. Lauttaliikenteen osalta kilpailu avataan kokonaan vuonna 2008.

19. Suomen viranomaisten mukaan markkinoiden asteittaisella avaamisella oli tarkoitus välttää tilanteelta, jossa markkinat olisivat usean vuoden kiinni tai että yksi vahva toimija veisi kaikki urakat kerralla useaksi vuodeksi. Tiehallinnon tehtävänä oli luoda edellytyksiä toimivien markkinoiden syntymiseen esimerkiksi uusien kilpailuttamiskäytäntöjen sisäänajolla.

20. Vuosina 2001—2004 Tieliikelaitoksen henkilöstö sopeutettiin kilpailun edellyttämällä tavalla. Tieliikelaitoksen vakituisen henkilöstön määrä väheni 1 742 hengellä. Siirtymäkauden päätyttyä 1. tammikuuta 2005 Tieliikelaitoksen vakituisen henkilöstön määrä oli 2 240, kun se siirtymäkauden alussa oli ollut 3 982.

21. Suomen tienpidon markkinat on nykyisin jaettu Tieliikelaitoksen ja yksityisten yritysten kesken. Kilpailijoihin kuuluu useita suuria valtakunnallisia ja lukuisia määriä pieniä ja keskisuuria, joustavasti toimivia ja hyvin kannattavia alueellisia ja paikallisia kilpailijoita, jotka ovat osakeyhtiöitä.

22. Suomen liikenne- ja viestintäministeriö, joka on Tieliikelaitoksen toimintaa valvova elin, asetti seurantar ryhmän seuraamaan siirtymäkauden rajoittavien reunaehtojen noudattamista. Siinä on ollut edustus ministeriöstä, Kilpailuvirastosta, toimialan yrityksistä ja järjestöistä, kunnista, Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta.

### 2.2.1. Tieliikelaitokselle siirtymäkauden aikana myönnetyt edut

23. Suomen valtion väitetään myöntäneen Tieliikelaitokselle seuraavat ylimääräiset tuet: pitkäaikainen halpakorkoinen 39,5 miljoonan euron laina, valtion omaisuuden siirtä-

minen aloittavaan taseeseen edulliseen arvoon, neuvottelu-urakat, joiden mukaan Tieliikelaitos toteuttaa osan tienpitotöistä, vero- ja konkurssilainsäädäntöön liittyvät erityiset edellytykset sekä Tieliikelaitoksen henkilöstövähennyksiä koskevat erityiset edellytykset.

24. Lisäksi Tieliikelaitos sai myös neuvottelu-urakat lauttaliikenteen hoitamiseksi. Viimeinen näistä sopimuksista päättyi 2009.

#### 2.2.1.1. Pitkäaikainen 39,5 miljoonan euron laina edullisilla ehtoilla

25. Suomen hallitus teki päätöksen vuoden 2001 alussa toimintansa aloittaneen Tieliikelaitoksen taseen omaisuusjärjestelyistä yleisistunnonsa 21. joulukuuta 2000. Liikelaitoksen hallintaan siirrettyä omaisuutta vastaan osa merkittiin lainaehdoin ja osa oman pääoman ehdoin annetuksi (pääoma kuvataan seuraavassa jaksossa).

26. Päätöksessä merkittiin Tieliikelaitokselle pitkäaikaisen vieraan pääoman ehtoisena lainana valtiolta 39,5 milj. euroa (237 milj. mk).

27. Vieraan pääoman suuruutta ja sen ehtoja määriteltäessä otettiin huomioon Tieliikelaitoksen siirtymäajan työllistämismelvoite. Eduskunta oli lisäksi edellyttänyt, ettei perustamisvaiheen aloittavassa taseessa Tieliikelaitokselle merkittyä velkaa valtiolle tai sen osaa käytetä taloudellisenä perusteena henkilökunnan irtisanomiseksi.

28. Hallitus teki päätöksen Tieliikelaitoksen taseen vieraan pääoman takaisinmaksusta ja korosta. Päätöksessä määrättiin, että lainan takaisinmaksuaika on 15 vuotta, joista kolme ensimmäistä vuotta ovat pääoman lyhennyksistä vapaita. Lisäksi päätettiin, että pääoman korko nousee asteittain 5 %:iin siten, että vuonna 2001 korko on 1 %, vuonna 2002 korko on 1,5 %, vuonna 2003 korko on 2,5 % ja vuonna 2004 korko on 3,5 %. Vuodesta 2005 lukien koron suuruus on 5 %.

29. Kantelijat katsovat, että Tieliikelaitos on saanut edullisten lainaehtojen ansiosta noin 3,2 miljoonan euron rahallisen edun. Suomen hallitus ei ole antanut arviota edusta.

#### 2.2.1.2. Omaisuuden siirtäminen Tieliikelaitokselle

30. Omaisuuden siirtämisestä vasta perustetulle valtion liikelaitokselle säädetään valtion liikelaitoksista annetun lain 14 §:ssä: 'Liikelaitoksen aloittaessa toimintansa valtioneuvosto päättää eduskunnan valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä antaman valtuuden nojalla liikelaitoksen hallintaan siirrettävästä omaisuudesta sekä siitä, mikä osa omaisuudesta merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi, muuksi omaksi pääomaksi tai lainaehdoin annetuksi. Omaisuus arvioidaan käypään arvoonsa.'

31. Kun päätös Tielaitoksen jakamisesta Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi tehtiin, Tielaitoksen omaisuuden jakamista koskeva periaate oli, että Tiehallinnon hallintaan jää sille tielainsäädännön perusteella kuuluva omaisuus, lähinnä itse tiestö, ja Tieliikelaitokselle luovutetaan tienpidossa käytettävä omaisuus.



32. Omaisuuden luovuttaminen liikelaitokselle tapahtui käypään arvoon, joka on kirjanpitoarvo. Maa-alueiden ja niihin liittyvien sora-alueiden kirjanpitoarvoa kuitenkin korotettiin, koska hallitus katsoi, että näiden alueiden kirjanpitoarvo oli niiden todellista arvoa alhaisempi. Kirjanpitoarvolla tarkoitetaan tässä yhteydessä Tielaitoksen kirjanpitoarvoa, joka perustui hankintamenoon vähennettynä kertyneillä poistoilla. Kantelijat kiistävät tämän lähestymistavan ja katsovat, että kirjanpitoarvo ei kerro kaluston todellista arvoa, joka on 20—30 prosenttia kirjanpitoarvoa korkeampi. Jos tämä pitäisi paikkansa, Tieliikelaitoksen etu olisi 13,8—20,7 miljoonaa euroa.
33. Tieliikelaitoksen maa-aineksien käyttöä rajoitettiin Tieliikelaitoksen perustamislailla siten, ettei Tieliikelaitos saanut toimia siirtymäaikana kiviainestoimittajana. Tämä rajoitti sen mahdollisuuksia hyödyntää maa-aineksia, mikä vaikutti Suomen hallituksen mukaan niiden todelliseen arvoon alentavasti. Maa-ainesten arvo pysyi kuitenkin niiden kirjanpitoarvoa korkeampana.
34. Liikenne- ja viestintäministeriö perusti maa- ja sora-alueiden tarkan arvon tutkimiseksi maa-ainestyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää Tielaitoksen maa-aineseurauksen arvoa ja niiden strategista merkitystä kilpailun kannalta ottaen huomioon ainesalueiden laatu ja sijainti sekä myös muiden omistamat ainesalueet.
35. Työryhmän tuli tehdä ehdotukset Tiehallinnolle jäävistä ja Tieliikelaitokselle siirtyvistä ainesalueista sekä näiden alueiden käyvistä arvosta. Työryhmä ei kuitenkaan kokouksissaan saavuttanut yksimielisyyttä ainesalueiden jaosta eikä niiden arvostuksesta. Sen vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö pyysi työryhmän raportista lausunnot Tielaitokselta, yksityiseltä maarakennusosalta, Maanmittauslaitokselta ja Catella Kiinteistöarviointi Oy:ltä. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö keskusteli yksityisen maarakennusalan kanssa sen tekemästä lisäehdotuksesta. Maa-aineseurauksen arvo määriteltiin ottaen huomioon toimialan kannanotot ja lausunnot sekä tehdyt arvonnäytökset.
36. Suomen hallitus katsoo jälkiarvioinnin osoittavan, että aloittavaan taseeseen lopulta otettu maa-aineksien arvo oli liian korkea. Myös Tieliikelaitoksen tilintarkastajat hyväksyivät tämän näkemyksen.
37. Kantelijat sitä vastoin katsovat, että maa-aineksien arvo arvioitiin 7,23 miljoonaa euroa todellista arvoa alhaisemmaksi. Ne väittävät, että suomalaiset yksityiset maarakennusalan yritykset olivat tarjoutuneet ostamaan maa-ainekset valtiolta arvioimaansa hintaan.
- 2.2.1.3. *Tieliikelaitoksen ja tiehallinnon välillä tehdyt neuvottelu-urakat tienpidosta ja lauttaliikenteestä*
38. Tielaitosuudistuksen siirtymäjärjestelyissä säädettiin, että vuosina 2001—2004 vain osa Tiehallinnon alihankintana tekemistä tienpidon sopimuksista tehtäisiin tarjouskilpailumenettelyä käyttäen. Muut sopimukset tehtiin Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä neuvottelu-urakoina ilman tarjouskilpailumenettelyä.
39. Lauttaliikennettä koskevia palveluja valtio alkoi siirtää osittain alihankinnaksi tarjouskilpailuilla vuodesta 2005 alkaen, ja vuodesta 2008 alkaen kaikki lauttaliikennettä koskevat sopimukset tehdään tarjouskilpailumenettelyä käyttäen.
40. Suomen hallitus kuvaa neuvottelutoimeksiantojen hinnoittelua markkinatavoitteelliseksi. Se tarkoittaa, että hinnoittelun lähtökohta on kilpailutettujen urakoiden hintataso. Tiehallinto tarkasteli Tieliikelaitokselta saatujen neuvottelu-urakoiden hintatarjouksia ja vertaili hintoja vastaaviin kilpailutuihin tarjoushintoihin. Seuranneissa neuvotteluissa Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä otettiin huomioon Tieliikelaitoksen siirtymäajan alussa olleen kaluston ja henkilöstön kustannuksia nostava vaikutus.
41. Siirtymäaikana osapuolet sopivat vuosittain menonoikaisumenettelystä, jolla jälkikäteen tasattiin neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden urakkahinnoittelussa syntyneitä kate-eroja. Näillä järjestelyillä neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden projektikatteet siirtymäajan kuluessa lähentyivät toisiaan.
42. Tieliikelaitos on seurannut neuvottelu- ja kilpailu-urakoiden kannattavuutta ja raportoinut siitä kunkin vuoden tilinpäätöksessään. Tieliikelaitoksen tilintarkastajat ovat tarkastaneet raportit ja niiden oikeellisuuden.
43. Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoiden kautta saaman edun kokonaismäärä on 21,5 miljoonaa euroa. Määrä saadaan laskemalla Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoiden ja Tieliikelaitoksen tarjouskilpailujen kautta saamien urakoiden kate-ero.
44. Komissiolla ei tässä vaiheessa ole mitään lisätietoja lauttaliikennettä koskevien neuvottelu-urakoiden hinnoittelusta.
- 2.2.1.4. *Erityisjärjestelyt Tieliikelaitoksen henkilöstön vähentämiseksi*
45. Henkilöstön vähentämiseksi toteutettiin siirtymäaikana kolme erityistoimenpidettä. Ensiksi erityisjärjestelyillä mahdollistettiin henkilöstön siirtäminen Tieliikelaitoksesta Tiehallintoon. Toiseksi henkilöstön määrää vähennettiin käyttämällä kaikkia Suomen lainsäädännössä säädettyjä varhaiseläkejärjestelmiä. Kolmanneksi Tiehallinto rahoitti erityishankkeita ylimääräisten työntekijöiden työllistämiseksi, kunnes näihin voitiin soveltaa jompaakumpaa kahdesta muusta toimenpiteestä tai kunnes nämä löysivät uuden työpaikan. Näiden erityistoimenpiteiden käyttäminen irtisanomisen sijaan selittyy sillä, että Tieliikelaitosta oli laissa kielletty irtisanomasta ketään henkilöstöstään siirtymäaikana.
46. Tieliikelaitoksen henkilöstön määrä väheni siirtymäaikana 1 742 hengellä. Näistä 107 sai uuden työpaikan Tiehallinnossa ja 810 käytti jotakin Suomen lainsäädännössä säädettyistä eläkejärjestelmistä. Loput joko löysivät uuden työpaikan, poistuivat Tieliikelaitoksesta saatuaan yhdeksän kuukauden palkan suuruisen tukipaketin tai työskentelivät erityishankkeissa.

47. **Henkilöstön siirtäminen Tiehallintoon.** Yleisesti ottaen Tieliikelaitos ja Tiehallinto ovat kaksi eri organisaatiota. Niiden välillä ei ole minkäänlaisia henkilöstösiirtoja koskevia yhteyksiä tai erityisjärjestelyjä. Henkilöstön siirtyminen organisaatiosta toiseen voi tapahtua vain normaalin toimenhaun ja valintaprosessin kautta.
48. Siirtymäajan erityisjärjestelynä kuitenkin toimitettiin vuosina 2001—2004 siten, että kumpikin organisaatio tarjosi auki ollutta tointa haettavaksi molempien organisaatioiden henkilöstölle ennen julkiseen hakuun laittamista. Lisäksi Tieliikelaitoksen henkilöstöllä oli siirtymäaikana mahdollisuus virkasiirtomenettelyä käyttäen hakeutua muihin valtion virastoihin. Siirtymäkauden päätyttyä eivät erityismenettelyt ole enää olleet mahdollisia.
49. **Varhaiseläke.** Siirtymäaikana 810 Tieliikelaitoksen entistä työntekijää jäi eläkkeelle Suomen lainsäädännössä säädettyjen eläke- ja varhaiseläkejärjestelmien puitteissa (vanhuuseläke, yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke tai työkyvyttömyyseläke).
50. **Erityishankkeet.** Ylimääräisen henkilöstön työllistämiseksi siirtymäaikana Tiehallinto sopi Tieliikelaitoksen kanssa järjestelystä, jonka mukaan ylimääräinen henkilöstö voi työskennellä niin sanotuissa palveluprojekteissa. Tiehallinto on maksanut yhteensä 68 miljoonaa euroa näiden palveluprojektien rahoittamiseksi.
51. Näiden Tiehallinnon palveluprojekteista maksaman 68 miljoonan euron lisäksi Tieliikelaitos on maksanut omasta talousarviostaan 12 miljoonaa euroa näistä palveluprojekteista.
52. Kantelijat väittävät, että Suomen valtio maksoi lisäksi 15 miljoonaa euroa vuonna 2001 ja 5 miljoonaa euroa vuonna 2004 palveluprojekteihin liittyneestä henkilöstön sopeuttamisesta.
53. Kantelijat katsovat, että näiden maksujen yhteisummaa, joka on 100 miljoonaa euroa, on pidettävä Tieliikelaitoksen saamana etuna.

### 2.2.2. *Tieliikelaitoksen rajoitteet ja velvoitteet*

54. Koska uudistus oli laajuudessaan niin merkittävä, Tieliikelaitokseen siirtyneelle henkilöstölle järjestettiin työsuhdeturva siirtymäajan ajaksi. Eduskunta edellytti Tielaiteosuudistuksesta päättäessään, ettei Tieliikelaitos irtisano, lomauta tai pakkosiirrä työssäkäyntialueelta toiselle henkilöstöään siirtymäajan aikana.
55. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti omistajaohjaukseen Tieliikelaitoksen noudatettavaksi toimintaperiaatteita ja liiketoimintarajoituksia. Nämä liittyivät mm. Tieliikelaitoksen keskittymiseen ydinosaamiseensa, pidättäytymiseen kiviaineskaupasta ja pidättäytymiseen eräistä kalustoinvestoinneista. Nämä rajoitukset pysyvät voimassa myös siirtymäajan jälkeen.
56. Suomen hallituksen mukaan Tieliikelaitoksen toimintaa rajoittavien reunaehtojen tarkoituksena on varmistaa tielaiteosuudistuksen hallittu toteuttaminen maa- ja vesirakennusalan kannalta.
57. Sekä siirtymäaikana että sen päättymisen jälkeen laki velvoittaa Tieliikelaitosta tarjoutumaan kaikkien yleisten teiden hoitourakoihin.
58. Suomen hallituksen mukaan Tieliikelaitoksen kilpailijat eivät yleensä ole joutuneet eivätkä joudu kokemaan liiketaloutta rajoittavia pitkäaikaisia erityisvelvoitteita.
59. Liikelaitosmallissa on lisäksi jo sellaisia lakisäateisiä velvoitteita ja rajoituksia, joilla on laitoksen liiketoimintaan suuria, yleensä haitallisena pidettyjä vaikutuksia. Tällaisia liikelaitoslaista johtuvia rajoitteita ovat mm. toimialasäätely, tytäryhtiörajoitukset, konserniavustusten antamiskielto ja ulkomaan toimintaa koskevat rajoitukset.

### 2.3. **Tieliikelaitokselle pysyvästi myönnetty edut: Konkurssi- ja verolainsäädännön soveltaminen Tieliikelaitokseen**

60. **Konkurssilainsäädäntö.** Valtion liikelaitokset kuuluvat valtiokokonaisuuteen. Valtion liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, eikä niillä ole erillisvarallisuutta. Valtio vastaa siten viime kädessä liikelaitoksen sitoumuksista. Tätä koskeva toteava säännös on otettu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (6 §).
61. Sitoumuksista vastaamista koskeva erityinen säännös on lähinnä tarkoitettu poistamaan tulkintavaikkeitä toteamalla rahoitusmarkkinoille selkeästi valtion toissijainen vastuu. Valtion vastuusta johtuen valtion liikelaitosta ei voida asettaa konkurssilain 1 luvun 3 §:n mukaan konkurssiin.
62. **Tuloverolainsäädäntö.** Tuloverolain (1535/1992) 21 §:n 3 momentin nojalla valtiovarainministeriö määrää, miten valtio kerää verotuloja ns. verotusyksiköiltä eli verovelvollisilta. Valtion verotusyksiköistä tehdyn valtiovarainministeriön päätöksen (427/1993) mukaan valtion verotusyksiköitä tuloverotuksessa ovat muun muassa valtion liikelaitokset.
63. Valtion liikelaitoksia koskeva verotuskohtelu tuloveron osalta vahvistetaan elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968). Periaatteessa valtion liikelaitokset ovat tuloveron alaisia siten kuin kaikki muutkin verotusyksiköt. Tuloverolain (1535/1992) 21 §:n 3 momenttiin sisältyy kuitenkin poikkeus tähän sääntöön: valtion liikelaitos ei ole verovelvollinen tulosta, jonka se saa valtiomisteisistä yrityksistä tai tuotantolaitoksista. Saman säännöksen mukaan valtio ei ole verovelvollinen tulosta, jonka se saa laiva-, lento- tai autoliikenteestä, rautateistä, kanavista, satamista taikka posti-, tele- tai radiolaitoksista. Koska Tieliikelaitos saa pääosan liikevaihdostaan toisilta valtion laitoksilta (vuonna 2001 noin 90 % ja vuonna 2004 noin 85 %), tästä osasta sen liikevaihtoa ei peritä tuloveroa.

64. Kantelijat katsovat, että Tieliikelaitos sai tämän erityiskohdelun ansiosta 14,5 miljoonan euron hyödyn vuosina 2001–2004, sillä sen olisi pitänyt maksaa 14,5 miljoonaa euroa enemmän veroja, jos sitä olisi verotettu yksityisiin yrityksiin vuosina 2001–2004 sovelletun 29 prosentin yhteisöveron mukaisesti <sup>(4)</sup>.

### 3. OIKEUDELLINEN ARVIO

65. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

66. Tämän vuoksi on ensin arvioitava, voidaanko Suomen valtion toteuttamat toimenpiteet katsoa 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, minkä jälkeen arvioidaan, onko tällainen tuki soveltuva yhteismarkkinoille.

#### 3.1. Valtiontuen olemassaolo

##### 3.1.1. Tiettyä yritystä tai tuotannonalaa suosiva toimenpide

67. Tieliikelaitoksen erityisen oikeudellisen luonteen vuoksi on ensimmäiseksi määritettävä, onko Tieliikelaitos EY:n kilpailulainsäädännön soveltamisalaan kuuluva yritys.

68. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että käsite 'yritys' tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta <sup>(5)</sup>. Tuomioistuimen mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla <sup>(6)</sup>. On tärkeää huomata, että yksikkö voidaan sen toiminnan tietyltä osalta katsoa yritykseksi, vaikka muun toiminnan osalta tämä ei kuitenkaan ole mahdollista <sup>(7)</sup>. On myös merkillepantavaa, että sillä ei ole merkitystä, harjoittaako valtio kyseistä toimintaa suoraan julkishallintoon kuuluvan elimen kautta vai sellaisen elimen kautta, jolle se on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia <sup>(8)</sup>.

69. Tässä tapauksessa Tieliikelaitos on osa Suomen julkista hallintoa eikä se ole itsenäinen oikeushenkilö vaan kiinteä osa valtiota. Verolainsäädännön mukaan se on kuitenkin erillinen verotusyksikkö.

70. Tämä johtaa kysymykseen, harjoittaako Tieliikelaitos taloudellista toimintaa, eli tarjoaako se tavaroita tai palveluja tietyillä markkinoilla. Tieliikelaitoksen toiminnan

kuvauksesta tämän päätöksen jaksossa II käy ilmi, että sen toiminta muodostuu teiden suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä lauttaliikennepalveluista. Komission vakiintuneen käytännön mukaan kaikki nämä toiminnot ovat taloudellista toimintaa.

71. Näin ollen on tärkeää huomata ensinnäkin se, että tuomioistuin lähtee 'yritystä' määritellesään liikkeelle toiminnasta eikä oikeushenkilöllisyydestä. On lisäksi huomionarvoista, että valtion liikelaitos on tietyissä suhteissa erillään valtionhallinnosta. Verotuksessa sitä esimerkiksi käsitellään valtiosta poikkeavana verotusyksikkönä.

72. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi komissio katsoo, että Tieliikelaitos on EY:n kilpailulainsäädännön soveltamisalaan kuuluva yritys.

73. On siis määritettävä, ovatko Suomen hallituksen toteuttamat viisi toimenpidettä *tuottaneet etua* Tieliikelaitokselle. Tämän selvittämiseksi kyseisiä viittä toimenpidettä on tarkasteltava erikseen.

##### 3.1.1.1. Pitkäaikainen 39,5 miljoonan euron laina

74. Pitkäaikaislaina on tarjonnut Tieliikelaitokselle markkinatuetta suotuisimmat ehdot sikäli, että lainan korot vuosina 2001 (1 %), 2002 (1,5 %), 2003 (2,5 %) ja 2004 (3,5 %) olivat edullisempia kuin korot, jotka vastaava yksityinen yritys olisi kyseisinä vuosina joutunut maksamaan yksityiseltä pankilta ottamastaan lainasta. Tämä pätee ainakin vuosiin 2001–2003 <sup>(9)</sup>.

75. Tieliikelaitos ei ole ollut vaikeuksissa oleva yritys. Sen vuoksi komissio katsoo, että Tieliikelaitos on saanut etua markkinakoroon ja Suomen valtion myöntämän koron erotuksen verran.

76. Kantelijoiden mukaan tämän edun arvo on 3,2 miljoonaa euroa. Komissio pyytää Suomen valtiota toimittamaan sille kaikki tiedot, joilla on merkitystä kyseisen edun täsmällisen arvon arvioimisessa.

##### 3.1.1.2. Omaisuuden siirtäminen Tieliikelaitokselle

77. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kantelijat katsovat, että kaluston sekä maa- ja sora-alueiden luovuttaminen tapahtui alle niiden markkinahinnan. Tämän näkökohdan arvioimiseksi on tehtävä ero yhtäältä kaluston luovuttamisen, joka perustui kaluston kirjanpitoarvon mukaiseen hintaan, ja toisaalta maa- ja sora-alueiden luovuttamisen välillä.

<sup>(4)</sup> Suomi alensi yhteisöveroprosentin 29 prosentista 26:een 1. tammikuuta 2005 alkaen.

<sup>(5)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, yhdistetyt asiat C 180/98 saakka 184/98, Pavel Pavlov, 74 kohta.

<sup>(6)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, yhdistetyt asiat C 180/98 saakka 184/98, Pavel Pavlov, 75 kohta. Asia C-35/96, komissio v. Italia, 36 kohta; asia 118/85, komissio v. Italia, 7 kohta.

<sup>(7)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, asia 107/84, komissio v. Saksa, 14 ja 15 kohta; Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, asia T-124/98, Aéroports de Paris -yhtiö, 108 kohta.

<sup>(8)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, asia C 343/95, Porto di Genova, 17 kohta.

<sup>(9)</sup> Kantelijan mukaan yksityisten pankkien korot olivat vuosina 2001–2004 5,2 %, 4,5 %, 3,5 % ja 3,4 %.

78. **Kalusto.** Komission ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan [nykyisin 87 ja 88 artikla] soveltamisesta julkisten viranomaisten osakeomistuksiin antaman lausunnon<sup>(10)</sup> 3.1 kohdan mukaan olemassa olevan yrityksen osakepääoman hankinta omistukseen kokonaan tai osittain ilman uuden pääoman siirtoa ei ole tukea kyseiselle yritykselle, eikä näin ollen ole valtiontukea. Hiljattain tekemässään päätöksessä komissio tulkitsee tätä periaatetta siten, että omaisuuden siirtäminen valtiolta uudelle yritykselle ilman uuden pääoman siirtoa ei ole valtiontukea, jos omaisuuden siirto tapahtuu kirjanpitoarvoon perustuvaan hintaan<sup>(11)</sup>.
79. Tässä tapauksessa kalusto luovutettiin omaisuuden kirjanpitoarvoon perustuvaan hintaan. Tämän vuoksi komissio katsoo, että tällöin kyse ei ollut valtiontuesta.
80. **Maa- ja sora-alueet.** Kun maa- ja sora-alueet siirrettiin Tieliikelaitoksen omistukseen, niitä ei arvostettu kirjanpitoarvon mukaisesti, vaan arvosta päätti Suomen hallitus kuultuaan asianomaisia. Komissiolla ei tällä hetkellä ole mahdollisuuksia esittää lopullista arviota siitä, oliko maa- ja sora-alueiden siirtohintaa kyseisen omaisuuden markkina-arvoa vastaava. Tämän vuoksi se pyytää Suomen hallitusta toimittamaan kaikki mahdolliset tiedot, joiden perusteella voidaan määrittellä, siirrettiinkö omaisuus Tieliikelaitokselle markkinahintaan.
81. Tässä yhteydessä komissio muistuttaa kannastaan, jonka se esitti tiedonannossaan julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista<sup>(12)</sup>. Sen mukaisesti komissio katsoo, että yhden tai useamman riippumattoman arvioijan on suoritettava riippumaton arvio ennen myyntineuvottelujen markkina-arvon vahvistamiseksi yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arvointinormien mukaisesti. Näin määritelty markkinahinta on vähimmäisostohinta, josta voidaan sopia myöntämättä valtion tukea. Tässä vaiheessa komissio katsoo, että tätä menetelmää voitaisiin soveltaa myös kyseessä olevien maa- ja sora-alueiden osalta.
82. Komissio toteaa, että yksistään se seikka, että kantelijat olivat valmiit maksamaan maa- ja sora-alueista korkeamman hinnan, ei riitä osoittamaan, että kyseinen omaisuus olisi luovutettu liian alhaiseen hintaan. Kantelijat saattavat määrittellä näille alueille markkinahintaa korkeamman hinnan strategisista syistä.
83. Tämän vuoksi komissiolle ei ole tässä vaiheessa selvää, tuottiko maa- ja sora-alueiden siirto Tieliikelaitokselle erityistä etua.
- 3.1.1.3. *Tieliikelaitoksen ja tiehallinnon välillä sovitut neuvottelu-urakat*
84. Markkinahinnan ylittävä urakkahinta on seurausta tienrakennusalan neuvottelu-urakoiden hinnan laskennassa käytetystä menetelmästä, jossa lähtökohdaksi on otettu vastaavan kilpailutetun urakan hinta ja siihen on lisätty korotus, jolla on otettu huomioon Tieliikelaitoksen toimintaan liittyviä rakenteellisia haittoja. Tämä voidaan havaita tarkasteltaessa esimerkiksi julkisten tarjouskilpailujen tuloksia.
85. Tieliikelaitokselle koituu tästä taloudellista etua, koska se saa samasta palvelusta enemmän rahaa kuin sen yksityiset kilpailijat. Edun suuruus on Tieliikelaitoksen urakasta saaman lisähinnan määrä. Kantelijoiden mukaan lisähinnan määrä on 21,5 miljoonaa euroa. Komissio pyytää Suomen valtiota toimittamaan kaikki mahdolliset tiedot, jotka voivat olla hyödyllisiä arvioitaessa, onko tämä laskelma oikein.
86. Suomen hallituksen kanta on, että edellä mainitut mahdollisuudet (pitkäaikainen laina ja neuvottelu-urakat) ovat oikeutettuja johtuen Tieliikelaitoksen kilpailijoihin nähden suurista kustannuksista, jotka aiheutuivat siitä, että Tieliikelaitos joutui siirtymäkauden alussa vastaamaan ylisuuren henkilöstön aiheuttamista rasituksista, eikä sillä ollut oikeutta irtisanoa henkilökuntaansa.
87. Komissio ei tässä vaiheessa voi hyväksyä tätä perustetta. Ensiksikin se toteaa, että Tieliikelaitoksella oli mahdollisuus vähentää henkilöstönsä määrää edellä kuvattujen erityisjärjestelyjen ansiosta (henkilöstösiirrot Tiehallintoon, varhaiseläkkeet, palveluprojektit), joita tutkiessaan komissio ottaa asianmukaisesti huomioon henkilökunnan määrään tuolloin liittyneet Tieliikelaitoksen erityisvelvoitteet. Toiseksi komissio toteaa, että Suomen viranomaiset eivät ole osoittaneet, miten näistä toimenpiteistä Tieliikelaitokselle koitunut etu olisi verrattavissa Tieliikelaitosta sitoneista rajoituksista sille aiheutuneisiin kustannuksiin.
88. Lopuksi komissio toteaa, että Suomen hallitus ei ole vielä antanut täsmällisiä tietoja lauttaliikenteen hoitoa koskevien neuvottelu-urakoiden hinnan laskemisesta. Koska tarjouskilpailua ei ole järjestetty, komissiolle ei ole menetelyn tässä vaiheessa selvää, onko lauttaliikenneurakoiden hinta vastannut alan markkinahintaa. Komissio pyytää Suomen hallitusta toimittamaan komissiolle kaikki mahdolliset tiedot, joista voisi olla hyötyä sen määrittämisessä, vastaako lauttaliikenneurakoiden hinta markkinahintaa.
- 3.1.1.4. *Erytisjärjestelyt Tieliikelaitoksen henkilöstön vähentämiseksi*
89. Sen arvioimiseksi, tuottavatko henkilöstön siirtoja Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä koskevat erityisjärjestelyt etua Tieliikelaitokselle, kukin järjestely on arvioitava erikseen.
90. **Siirtymäkaudesta koskeneen Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välisen erityisjärjestelyn** mukaisesti Tieliikelaitos ei siirtymäkaudella voinut irtisanoa henkilöstöstään ketään. Tästä huolimatta 107 Tieliikelaitoksen työntekijää haki työpaikkaa ja sai sen Tiehallinnossa, jonka vapaiden työpaikkojen täyttämässä Tieliikelaitoksen työntekijät olivat etusijalla. Tieliikelaitos ei voinut pakottaa työntekijöitään ottamaan vastaan työpaikkoja Tiehallinnossa. Tällainen siirto tapahtui aina vapaaehtoiselta pohjalta.

<sup>(10)</sup> Tiedote EY 9-1984.

<sup>(11)</sup> Valtiontuki N:o N 531/2005, *Banque postale*, komission päätös, tehty 19. joulukuuta 2005, 51 kohta ja sitä seuraavat.

<sup>(12)</sup> Julkaistuna: EYVL C 209, 10.7.1997.



91. Komissio huomauttaa, että Tieliikelaitos ei maksanut mitään korvauksia Tiehallintoon siirtyneille työntekijöille, vaikka se teki näin muiden Tieliikelaitoksesta siirtymäkauden aikana lähteneiden työntekijöiden osalta. Tämä on saattanut auttaa Tieliikelaitosta välttymään tietyiltä kustannuksilta, minkä vuoksi tätä seikkaa voitaisiin pitää etuna.
92. Komissio on pannut merkille yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *obiter dictum* -sivuhuomautuksen asiassa T 157/01 (*Danske Busvognmænd*) annetussa tuomiossa. Sen mukaan julkisen yrityksen vapauttaminen rakenteellisesta haitasta suhteessa sen yksityisiin kilpailijoihin ei ollut EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, sillä 'EY 87 artiklan 1 kohdan ainoana tavoitteena on kuitenkin estää edut, joilla suositaan tiettyjä yrityksiä, jolloin tukina pidetään sellaisia toimenpiteitä, joilla kevennetään yrityksen budjettia tavallisesti rasittavia kustannuksia tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan'. Tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että sen sijaan, että oli maksanut tiettyjä rahasummia *Combus*-nimisen yrityksen virkamiehille, Tanskan valtio olisi voinut 'saavuttaa saman tuloksen ottamalla samat virkamiehet julkishallinnon palvelukseen erityistä hyvitystä maksamatta, jolloin *Combus* olisi voinut käyttää välittömästi yksityisoikeuden soveltamisalaan kuuluvia työsopimussuhteisia toimihenkilöitä' <sup>(13)</sup>.
93. Tässä tapauksessa laki, jolla säädettiin Tieliikelaitoksen muuttamisesta yhdestä hallinnon osasta valtion liikelaitokseksi, velvoitti yhtiön työllistämään entisen Tieliikelaitoksen tuotantohaaran koko työvoiman, vaikka tämä ylisuuri henkilöstö heikentäisi sen taloudellista kannattavuutta tienpidon avautuneilla markkinoilla. Kyseisellä lailla kiellettiin Tieliikelaitosta myös irtisanomasta ketään sen henkilöstöstä siirtymäkaudella 2001–2004. Komissio katsoo, että tämä voitaisiin katsoa Tieliikelaitoksen toimintaan liittyväksi rakenteelliseksi haitaksi verrattuna sen yksityisiin kilpailijoihin. Komissio katsoo edelleen, että Tieliikelaitoksen työntekijöille myönnetty etusija heidän hakiessaan Tiehallinnon työpaikkoja saattaa olla suoraan sidoksissa tällaiseen haittaan, sillä se muodostaa rajoitetun poikkeuksen yhtiölle asetettuun irtisanomiskieltoon.
94. Komissio ei kuitenkaan tässä vaiheessa voi päätellä, voidaanko *Danske Busvognmænd* -tuomion perusteluja soveltaa tässä tapauksessa, ja näin erityisesti, kun otetaan huomioon ennakkopäätökset <sup>(14)</sup>, joiden mukaan vain valtion varoista myönnettyjen etujen määrä tulee huomioida riippumatta sitoumuksista, jotka saaja on joutunut ottamaan vastattavakseen.
95. Jotta voitaisiin tehdä kattava arvio Tieliikelaitoksen tilanteesta, pitäisi sen lisäksi, että tutkitaan yhtiölle aiheutuneen haitan seurauksia, selvittää lopullisen tutkimuksen yhteydessä myös se, kärsiikö Tieliikelaitos muista haitoista tai hyötyykö se muista eduista sen erityisasemaan liittyen.
96. Komission on joka tapauksessa todettava, että sillä ei tässä tapauksessa ole riittäviä tietoja sen arvioimiseksi, rajoittuiko Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välinen erityisjärjestely todellakin Tieliikelaitokselle mahdollisesti aiheutuneen rakenteellisen haitan vaikutusten kompensoimiseen.
97. Tämän vuoksi komissio pyytää Suomen hallitusta ja kolmansia osapuolia ilmaisemaan näkemyksensä tästä kyseisestä toimenpiteestä. Suomen hallitusta pyydetään lisäksi lähettämään kaikki mahdolliset tiedot, joissa osoitetaan Tieliikelaitokselle kilpailijoihin nähden mahdollisesti aiheutuneet lisäkustannukset ja ilmaistaan niiden määrä.
98. Suomen lainsäädännön mahdollistaman **varhaiseläkkeen** tarjoamien vaihtoehtojen osalta komissio toteaa, että ne ovat kaikkien työvoimaansa vähentämään pyrkivien yritysten käytettävissä. Kyseessä on näin ollen yleinen toimenpide, johon ei liity valtiontukea.
99. Sopeutettavia työntekijöitä koskevien **erityishankkeiden** osalta komissio katsoo, että sillä ei ole mahdollisuuksia arvioida kiistattomasti, ovatko hankkeet Tieliikelaitosta hyödyttävä etu vai eivät. Jos niillä pyritään pelkästään vähentämään rakenteellista haittaa, joka aiheutuu Tieliikelaitokselle sen ylisuuresta henkilöstömäärästä ja kiellosta irtisanoa ketään työntekijää kaudella 2001–2004, niitä ei katsota taloudelliseksi eduksi. Tässä vaiheessa on kuitenkin todettava, että edellä esitettyjä, Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välisiä erikoisjärjestelyjä koskevia näkemyksiä sovelletaan myös tähän toimenpiteeseen.
100. Komissio pyytää näin ollen Suomen hallitusta välittämään sille kaikki mahdolliset tiedot, joissa selvitetään yksityiskohtaisesti näiden erityishankkeiden toiminta, kyseisten toimenpiteiden täsmällinen rahoitus, toimenpiteiden edunsaajat, saavutetut tulokset sekä toimenpiteiden yhteydet henkilöstön irtisanomiskieltoon, ja osoittamaan Tieliikelaitokselle kilpailijoihin nähden mahdollisesti aiheutuneet haitat ja ilmaisemaan ne määrällisesti.
101. Tässä vaiheessa komissiolle ei ole selvää, voidaanko Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välisiä henkilöstösiirtoja koskevia erityisjärjestelyjä ja erikoishankkeita pitää Tieliikelaitosta hyödyttävinä taloudellisina etuna.
- 3.1.1.5. *Konkurssi- ja verolainsäädännön soveltaminen Tieliikelaitokseen*
102. **Konkurssilainsäädäntö.** Sen osalta, että Tieliikelaitokseen ei sovelleta konkurssilainsäädäntöä, komissio muistuttaa tiedonannostaan EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukeen takauksina (jäljempänä 'komission tiedonanto') <sup>(15)</sup>, jonka 2.1.3 kohdassa se toteaa seuraavaa:

<sup>(13)</sup> Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (toinen jaosto) tuomio asiassa T-157/01, *Danske Busvognmænd v. Euroopan yhteisöjen komissio — Valtiontuet — Alueellinen julkinen linja-autoliikenne*, 57 kohta.

<sup>(14)</sup> Katso julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus 14. tammikuuta 2003 asiassa C-280/00 *Altmark Trans* [2003] ECR I-7747, 43 kohta, ja asia C-251/97 *Ranska v. komissio* [1999] ECR I-6639, 38–48 kohdat.

<sup>(15)</sup> EYVL C 71, 11.3.2000, s. 14–18.

*Komissio katsoo, että myös tavanomaista edullisemmat rahoitusehdot sellaisille yrityksille, joiden oikeudellinen muoto sulkee pois konkurssin tai muut maksukyvyttömyysmenettelyt taikka nimenomaan mahdollistaa valtioneuvoston tai sen, että valtio kattaa tappiot, ovat takauksina myönnettyä valtiontukea.*

103. Komissio katsoo sen perusteella, mitä todetaan komission tiedonannossa sekä päätöksessä, joka koskee Ranskan EDF:lle sekä sähkö- ja kaasutoimialalle myöntämiä valtiontukia <sup>(16)</sup>, että Tieliikelaitoksen jääminen konkurssilainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle on valtion tukea, koska se vastaa takausta, joka kattaa Tieliikelaitoksen kaikki vastattavat ja mahdollistaa sen, että Tieliikelaitos voi saada tavanomaista edullisemmat ehdot, erityisesti alhaisemman koron, hakiessaan luottoa liikepankista.
104. Tähän liittyen komissio pyytää Suomen valtiota toimittamaan sille Tieliikelaitoksen rahoitusedellytyksiä koskevat tiedot.
105. **Verolainsäädäntö.** On tarpeen arvioida tuloverolainsäädännön poikkeuksia, jotka koskevat Tieliikelaitoksen toisten valtion laitosten kanssa harjoittamasta liiketoiminnasta saamia tuloja. Koska näistä tuloista ei peritä tuloveroa, Tieliikelaitos voi tarjota halvempia urakkahintoja, koska se saa saman hyödyn pienemmällä katteella kuin kilpailijansa.
106. Komissio katsoo tämän vuoksi, että tämä poikkeus tuloverolainsäädännöstä muodostaa myös Tieliikelaitokselle koituvan edun. Kantelijat arvioivat, että erityisestä verotuskohtelusta koituu Tieliikelaitokselle 14,5 miljoonan euron etu. Komissio pyytää Suomen valtiota toimittamaan kaikki mahdolliset tiedot, jotka voivat olla hyödyllisiä arvioitaessa, onko tämä laskelma oikein.

### 3.1.2. Jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki

107. Tieliikelaitoksen saamat ja sille mahdollisesti koituvat edut on myönnetty valtion varoista: edulliset korot vähentävät valtion tuloja, omaisuuden arvon mahdollinen määrittäminen liian alhaiseksi voi aiheuttaa valtion tulojen vähentymistä, neuvottelu-urakat on maksanut valtio, suotuisat verotus- ja konkurssisäännöt aiheuttavat valtion tulojen menetystä ja henkilöstön sopeuttaminen on rahoitettu valtion varoista.
108. Mitä tulee Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon erityisjärjestelyihin siirtymäkauden aikana, oikeuskäytännöstä seuraa, että kansallinen säännös, jossa yksi tai useampi yritys vapautetaan tietyistä työntekijöitä koskevista velvoitteista, ei ole valtiontukea, jos siihen ei liity valtion varojen käyttöä. Tässä tapauksessa valtio auttaa kuitenkin yritystä välttämään korvausten maksamista täyttämällä hallinnossa olevia avoimia paikkoja Tieliikelaitoksesta vapaaehtoisesti siirtyvillä työntekijöillä. Komissio katsoo tässä vaiheessa, että tämä voisi aiheuttaa valtion tulojen menetystä, koska valtio, joka suostuu työllistämään Tieliikelaitoksen aiempia työntekijöitä ja maksamaan heidän palkkansa, menettää vapauden valita avoimeen työpaikkaan parhaimman työmarkkinoilla olevan ehdokkaan. Tämän vuoksi komissiolle ei ole selvää, onko Tieliikelaitoksen ja

Tiehallinnon välisiä henkilöstösiirtoja koskevat erityisjärjestelyt rahoitettu valtion varoista.

### 3.1.3. Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

109. Tieliikelaitokselle myönnettyt ja mahdollisesti koituvat edut vahvistavat Tieliikelaitoksen asemaa tienpidon ja lauttaliikenteen markkinoilla, koska ne vahvistavat Tieliikelaitoksen taloudellista asemaa näillä markkinoilla.
110. Tieinfrastruktuurin ylläpidon markkinat on avattu vaihtelevassa määrin eri jäsenvaltioissa; komissio toteaa kuitenkin, että markkinoiden avautuminen on ollut riittävää, jotta on voinut syntyä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivia kansainvälisiä ryhmiä. On mahdollista, että nämä ryhmät toimisivat Suomen markkinoilla aktiivisemmin ilman Tieliikelaitokselle myönnettyjä etuja. Tieliikelaitos itse perusti vuonna 2004 tytäryhtiön Viroon ja aloitti siten toiminnan Suomen ulkopuolella. Tämän vuoksi on vaarana, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

### 3.1.4. Päätelmät: valtiontuen olemassaolo

111. Komissio päätelee edellä todetun perusteella, että 'lainat, joiden korko on markkinakorkoa pienempi', 'neuvottelu-urakat' sekä 'konkurssilainsäädännön soveltamattomuus Tieliikelaitokseen ja verolainsäädännön suotuisampi soveltaminen' ovat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio päätelee lisäksi, että maa-aineksen luovutusten, Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevien erityisjärjestelyjen sekä henkilöstön sopeuttamiseksi toteutettujen erityishankkeiden rahoittaminen voivat olla 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jos Tieliikelaitos saa niistä taloudellista etua ja jos Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevat erityisjärjestelyt rahoitetaan valtion varoista.

## 3.2. Tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille

112. Suomen valtio perustelee halpakorkeita lainoja, neuvottelu-urakoita, maa- ja sora-alueiden luovutuksia, henkilöstön siirtoja Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välillä koskevia erityisjärjestelyjä ja henkilöstön mukauttamiseksi toteutettujen erityishankkeiden rahoitusta sillä, että nämä toimenpiteet, jos niiden todella katsotaan muodostavan etua ja jos ne rahoitetaan valtion varoista, ovat rajoittuneet ajallisesti täydellisesti markkinoiden avautumista edeltävään siirtymäkauteen, ja että Tieliikelaitos on saanut hyvitystä rakenteellisista haitoista, joita aiheutui siitä, että Tieliikelaitos oli osa valtion hallintoa ja että siihen sovellettiin erityisvaatimuksia.
113. Näiden toimenpiteiden osalta komissio katsoo, että tuki-toimenpiteiden määräaikaisuus sekä se, että Suomi on siirtymäajan jälkeen avannut tienpitoa koskevat markkinat kokonaisuudessaan, ovat myönteisiä näkökohtia, jotka on otettava huomioon arvioitaessa tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Toimenpiteiden soveltuvuutta tarkastellaan jäljempänä jaksossa 3.2.1.

<sup>(16)</sup> EUVL L 49, 22.2.2005, s. 9-29, kohta 57 ja sitä seuraavat kohdat. Katso myös E8/2005 (ex NN166/a/1995) — Spain — Ayuda Estatal en favor del Ente Publico Español de Televisión (RTVE); E 50/01 — France — Garantie accordée par la CDC à CDC IXIS of 21.1.2003 (EYVL C 154, 2.7.2003, s. 13).

114. Suomen valtio ei ole esittänyt perusteita erityisille verosäännöksille eikä sille, että konkurssilainsäädäntöä ei sovellettu. Suomen valtio kuitenkin toi esille, että valtion liikelaitosten oikeudellinen asema on myös voimakkaasti rajoittanut Tieliikelaitoksen toimintamahdollisuuksia. Toimenpiteiden soveltuvuutta tarkastellaan jäljempänä jaksossa 3.2.2.
- 3.2.1. **Halpakorkoisten lainojen, neuvottelu-urakoiden, maa- ja sora-alueiden luovutusten, Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevien erityisjärjestelyjen ja henkilöstön sopeuttamistoimenpiteiden soveltuvuus yhteismarkkinoille**
- 3.2.1.1. *Soveltuvuus yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla*
115. Halpakorkoiset lainat, neuvottelu-urakat ja, jos niiden katsotaan olevan valtiontukea, maa-aineksen luovutus, Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevat erityisjärjestelyt ja henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet voivat soveltua yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla, jossa määrätään seuraavaa: *'Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.'*
116. Tästä seuraa, että *Tieliikelaitoksen* saama valtiontuki voi olla perustamissopimuksen mukaista tukea, jos *Tieliikelaitokselle* on määrätty erityistehtäviä, joita se ei voisi suorittaa ilman edellä mainittua tukea. Lisäksi tämä tuki ei saa vaikuttaa kauppaan tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.
117. Komissiolle on kuitenkin epäselvää, onko *Tieliikelaitokseen* sovellettu julkisen palvelun velvoitteita. Komission huomauttaa, että jäsenvaltioilla on huomattava harkintavaltia tällaisten velvoitteiden määrittämisessä. Nämä velvoitteet on kuitenkin määriteltävä etukäteen, ja niiden on oltava julkisia palveluja.
118. Käsiteltävänä olevassa tapauksissa ainoa mahdollinen julkisen palvelun velvoite näyttää oleva velvoite tehdä tarjous kaikista Suomessa toteutettavista hankkeista. Komissio pyytää näin ollen Suomen valtiota selvittämään, sovelletaanko *Tieliikelaitokseen* tällaista tai jotain muuta julkisen palvelun velvoitetta. Tässä vaiheessa komissiolle ei ole selvää, onko *Tieliikelaitokseen* sovellettu julkisen palvelun velvoitetta.
119. Jos *Tieliikelaitokseen* sovelletaan julkisen palvelun velvoitetta, Suomen valtio ei ole vielä antanut yksityiskohtaisia tietoja niiden lisäkustannusten täsmällisestä määrästä, joita *Tieliikelaitokselle* aiheutui siihen sovelletuista erityisvelvoitteista. Tässä yhteydessä komissio huomauttaa, että jäsenvaltio voi antaa julkisen palvelun velvoitteen alaiselle yritykselle hyvitystä rakenteellisista haitoista. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa haittojen ylikompensointiin.
120. Koska *Tieliikelaitokselle* aiheutuneista ylimääräistä kustannuksista ei ole saatavilla yksityiskohtaista selvitystä, komissio toteaa, että sillä ei ole varmuutta siitä, soveltuuko Suomen valtion *Tieliikelaitokselle* halpakorkoisten lainojen, maa- ja sora-alueiden luovutusten ja henkilöstön sopeuttamistoimenpiteiden sekä neuvottelu-urakoiden muodossa myöntämä tuki ja mahdollinen tuki yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 3.2.1.2. *Soveltuvuus yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan nojalla*
121. Vaikka *Tieliikelaitoksella* ei olisi ollut julkisen palvelun velvoitetta, halpakorkoinen laina ja neuvottelu-urakat sekä maa- ja sora-alueiden luovutus ja erityistoimenpiteet poistuvan henkilöstön sopeuttamiseksi (jos kahden jälkimmäisen todetaan olevan valtiontukea) voidaan todeta yhteismarkkinoille soveltuviksi EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Sen mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää 'tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla'.
122. Komissio on antanut 12:nnessä kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessaan<sup>(17)</sup> ohjeita tuen soveltuvuuden arvioimisesta 87 artiklan 3 kohdan nojalla. Jotta tuki soveltuisi yhteismarkkinoille, sen on täytettävä seuraavat kriteerit:
- tuella edistetään hanketta, joka on yhteisön kokonais-edun mukainen,
  - tavoiteltua tulosta ei voitaisi saavuttaa ilman tukea, ja
  - tuen keston, määrän ja laajuuden on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.
123. Jotta tuki voitaisiin hyväksyä 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, komission 14:nnessä kilpailupolitiikkaa koskevan kertomuksen mukaan komission on tarkistettava, että tuesta saatava hyöty on merkittävämpää kuin sen kielteiset kilpailuvaikutukset<sup>(18)</sup>.
124. **Yhteisön edun mukaisen hankkeen edistäminen ja toimenpiteen tarpeellisuus.** Siirtymäkausijärjestely oli Suomen hallituksen mukaan välttämätön edellytys Suomen tienpidon markkinoiden avaamiselle kahdesta syystä: ensinnäkin markkinoiden avaamista koskevassa poliittisessa kompromississa edellytettiin, että markkinat avataan asteittain, ja toiseksi Suomen hallitus pelkäsi, että markkinoiden avaaminen ilman siirtymäkautta johtaisi oligopolin tai jopa monopolin syntymiseen, kun Tieliikelaitos katoaisi markkinoilta ja sen suurimmat yksityiset kilpailijat valtaisivat sen markkinaosuuden.
125. Suljettujen kansallisten markkinoiden avaaminen kilpailulle EU:n tasolla on yhteisön kilpailupolitiikan keskeinen tavoite. Kyseisellä tuella edistettiin hanketta, joka oli yhteisön kokonaisedun mukainen ja tarpeellinen siirtymäkauden toteuttamiseksi.

<sup>(17)</sup> 12. kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1983, s. 160.

<sup>(18)</sup> 14. kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1985, 202 kohta.

126. **Tuen oikeasuhteisuus.** Tuen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi komission on selvitettävä tuen täsmällinen intensiteetti ja laajuus sekä valtion toteuttamat järjestelyt, joilla pyrittiin välttämään se, että Tieliikelaitos olisi saanut liian suuren korvauksen sille aiheutuneista menetyksistä. Komissio toteaa, että tuki rajoittui ajanjaksolle 2001–2004, mikä on otettava huomioon tarkastelussa myönteisenä näkökohtana.
127. **Myönteisten vaikutusten arviointi suhteessa kielteisiin kilpailuvaikutuksiin.** Suomen tienpidon markkinoiden avaamisella on kilpailua edistävä vaikutus, joka lisää teiden suunnittelu-, rakennus- ja kunnossapitotoiminnan tehokkuutta ja raivaa tilaa uusille, innovatiivisille tuotteille. Komissio tarvitsee kuitenkin lisätietoa tuen hyöty- ja haittavaikutuksista voidakseen arvioida, ylittikö tuesta saatu hyöty sen haitalliset vaikutukset kilpailuun. Koska menettelyn tässä vaiheessa komissiolle ei ole selvää, ylittikö tuesta saatu hyöty sen kielteiset kilpailuvaikutukset, se pyytää Suomen valtiota toimittamaan sille kaikki arvioinnin kannalta merkitykselliset tiedot.
128. **Päätelmä.** Komissio toteaa, että sille ei ole selvää, oliko tuki oikeassa suhteessa tavoiteltuun tulokseen eli Suomen tienpidon ja lauttaliikenteen markkinoiden avaamiseen ja ylittikö tuesta saatu hyöty sen kielteiset kilpailuvaikutukset.
- 3.2.2. Erityisen verokohtelun ja konkurssilainsäädännön piiriin kuulumattomuuden soveltuvuus yhteismarkkinoille**
129. Komissio toteaa, että erityinen verokohtelu ja konkurssioikeuden soveltamattomuus eivät rajoitu tietyille ajanjaksoille, vaan ne ovat valtion liikelaitoksen oikeudellisesta asemasta johtuvia pysyviä piirteitä.
130. Suomen valtion mukaan valtion liikelaitoksiin sovelletaan näiden etujen vastapainona rajoituksia, jotka eivät koske osakeyhtiöitä. Tällaisia ovat toimialarajoitukset, tytäryhtiöitä koskevat rajoitukset, konserniavustusten kieltäminen ja toimintaa ulkomailla koskevat rajoitukset.
131. Koska erityinen verokohtelu ja konkurssilainsäädännön soveltamattomuus ovat liikelaitosten pysyviä piirteitä eivätkä ne liity mitenkään Suomen tienpidon ja lauttaliikenteen markkinoiden avautumiseen, tässä vaiheessa komissiolle ei ole selvää, voidaanko nämä etuudet julistaa yhteismarkkinoille soveltuviksi 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Komissiolle on tässä vaiheessa epäselvää, helpottavatko etuudet markkinoiden avautumista tai muun taloudellisen toiminnan kehittämistä. Komissiolla ei myöskään ole varmuutta niiden tarpeellisuudesta, kannustinvaikutuksesta ja oikeasuhteisuudesta.
- (b) Saiko Tieliikelaitos etua Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevasta erityisjärjestelyistä ja sopeutettaville työntekijöille järjestetyistä erityishankkeista?
- (c) Rahoitettiin Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisiä henkilöstösiirtoja koskevat erityisjärjestelyt valtion varoista?
- (d) Mikä oli Suomen valtion Tieliikelaitokselle myöntämien etuuksien tarkka rahallinen arvo? Kyseiset etuudet olivat halpakorkoinen laina, erityinen verokohtelu ja se seikka, ettei konkurssilainsäädäntö koske liikelaitoksia, sekä mahdollisesti maa- ja sora-alueiden luovuttaminen Tieliikelaitokselle markkinahintaa halvemmalla ja erityishankkeet sopeutettavien työntekijöiden työllistämiseksi.
- (e) Soveltuivatko halpakorkoinen laina, neuvottelu-urakat ja (mahdollisesti) erityishankkeet sopeutettavien työntekijöiden hyväksi yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla? Tärkeää on tässä yhteydessä erityisesti se, onko asiaan liittynyt julkisen palvelun velvoite ja onko vältetty rakenteellisten haittojen ylikompensointi.
- (f) Soveltuivatko halpakorkoinen laina, neuvottelu-urakat ja (mahdollisesti) erityishankkeet sopeutettavien työntekijöiden hyväksi yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Tärkeää on tässä yhteydessä erityisesti se, ovatko toteutetut toimenpiteet olleet oikeasuhteisia ja ovatko tuen myönteiset vaikutukset ylittäneet sen kielteiset kilpailuvaikutukset?
- (g) Soveltuivatko erityinen verokohtelu ja konkurssilainsäädännön soveltamattomuus yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla?

#### 4. PÄÄTÖS

### 3.3. Yhteenveto komission epäilyistä

132. Komission epäilyt kohdistuvat edellä esitetystä syistä seuraaviin kysymyksiin:
- (a) Luovuttiko Suomen valtio maa- ja sora-alueita Tieliikelaitokselle markkinahintaan?

133. Edellä esitetyn perusteella komissio kehottaa Suomea EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti esittämään huomautuksensa ja toimittamaan kaikki tuen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot kuukauden kuluessa tämän kirjeen vastaanottamisesta. Komissio pyytää Suomen viranomaisia toimittamaan tämän kirjeen jäljennöksen mahdolliselle tuensaajalle välittömästi.
134. Komissio ilmoittaa Suomelle tiedottavansa asiasta muille asianomaisille julkaisemalla tämän kirjeen ja sen tiivistelmän *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Komissio ilmoittaa asiasta myös ETA-sopimuksen allekirjoittaneiden Efta-maiden asianomaisille julkaisemalla tiedonannon *Euroopan unionin virallisen lehden* ETA-täydennysosassa sekä Eftan valvontaviranomaiselle lähettämällä sille jäljennöksen tästä kirjeestä. Kaikkia mainittuja asianomaisia kehoitetaan esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa julkaisupäivästä.



'Europeiska kommissionen informerar Er härmed om sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.3 i EG-fördraget i fråga om det statliga stödet till Vägaffärsverket.

## 1. FÖRFARANDE

1. I en skrivelse av den 9 oktober 2002 mottog kommissionen ett klagomål från ett antal finska industriförbund. I detta hävdades det att den finska staten, under den process som innebar att Vägaffärsverket skiljdes från den statliga förvaltningen och blev ett statligt affärsdrivande verk, hade brutit mot artiklarna 10, 82, 86 och 87 i EG-fördraget, samt mot EU:s regler för offentlig upphandling.
2. I en skrivelse av den 23 januari 2004 informerade kommissionen de finska industriförbunden om att undersökningen av en eventuell överträdelse av reglerna för offentlig upphandling skulle läggas ner, eftersom kommissionen ansåg att det i det här fallet inte var nödvändigt att inleda överträdelseförfarandet på grund av att överträdelsen var begränsad och tillfällig och på grund av att de finska myndigheterna hade garanterat att det skulle råda fullständig konkurrens inom vägsektorn från och med den 1 januari 2005.
3. I en skrivelse av den 12 februari 2004 skickade industriförbunden in ytterligare dokument till stöd för sitt klagomål, i vilka det hävdades att Vägaffärsverket hade fått ett olagligt statligt stöd.
4. I en skrivelse av den 14 juni 2005 begärde kommissionen kompletterande information om det påstådda statliga stödet. De finska myndigheterna skickade in den begärda informationen i en skrivelse av den 22 september 2005.
5. I en skrivelse av den 18 november 2005 skickade de klagande in ytterligare information. De hade under tiden, i enlighet med den finska lagstiftningen, begärt och fått ta del av den finska regeringens skrivelse av den 22 september 2005. Detta innebar att de nu kunde framföra sina egna synpunkter på den finska regeringens kommentarer.

## 2. BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

6. Vägaffärsverket är ett statligt affärsverk som bedriver verksamhet på marknaden för vägprojektering, vägbyggen, vägunderhåll samt färjetrafik.
7. Det klagomål som kommissionen mottog avser i första hand perioden 2001-2004, då Finland helt öppnade marknaden för vägprojektering, vägbyggen och vägunderhåll. I det här beslutet kommer denna period att kallas 'övergångsperioden'. I en skrivelse av den 18 november 2005 utvidgade industriförbunden sitt klagomål till att i fråga om färjetrafiken även avse perioden 2005-2008.
8. Under den perioden fick Vägaffärsverket ett antal förmåner jämfört med privata konkurrenter. Detta

beskrivs ingående i avsnitt 2.2. Den 1 januari 2005 blev den finska marknaden för vägprojektering, vägbyggen och vägunderhåll helt och hållet konkurrensutsatt.

9. Syftet med omorganisationen av vägunderhållet i Finland var att generellt stimulera tjänsteutbudet, och att i synnerhet effektivisera det offentliga tjänsteutbudet. Detta innebar att det drogs en skiljelinje mellan å ena sidan rollen som kund och köpare av underhåll, och å andra sidan rollen som tjänsteleverantör. Före 2001 hade Vägverket spelat båda dessa roller.
10. Vägaffärsverket ges också permanenta förmåner jämfört med privata konkurrenter, vilket kan förklaras av dess rättsliga status som statligt företag. Dessa beskrivs ingående i avsnitt 2.3.

### 2.1. Hur Vägaffärsverket bildades

11. Fram till och med år 2000 var det Vägverket som i stort sett ensamt stod för underhållet av de finska vägarna. Det utförde även delvis projekteringen och själva vägbyggena.
12. Vägverket var ett statligt ämbetsverk som hade i uppdrag att administrera och underhålla vägarna, samt förbättra trafikmiljön och andra tjänster med kopplingar till vägtrafiken. Enligt den finska förvaltningslagen är ett statligt ämbetsverk en del av den statliga förvaltningen. Det är således en del av staten, vilket innebär att det inte är någon juridisk person.
13. Under perioden 1998-2000 delades Vägverket upp i två delar: en förvaltningsenhet och en produktionsenhet. Förvaltningsenheten beställde underhåll, projektering och byggen via kontrakt som förhandlades fram med produktionsenheten, de s.k. 'förhandlingsentreprenaderna'. Privata konsulter, ingenjörer och underhållsfirmor anlätades endast i de fall produktionsenheten inte kunde tillhandahålla en viss tjänst. Dessa valdes då ut genom ett anbudsförfarande.
14. Det årliga värdet för kontrakt i fråga om vägprojektering, vägbyggen och vägunderhåll i Finland uppgår till 670 miljoner euro. Varje år uppgick produktionsenhetens andel av denna marknad till mellan 252 och 330 miljoner euro. Övriga företag fick kontrakt på mellan 340 och 418 miljoner euro.
15. I mars 2000 beslutade regeringen att produktionsenheten skulle ombildas till ett statligt affärsverk och byta namn till Vägaffärsverket. Enligt de finska förvaltningslagen är ett statligt affärsverk ett självständigt affärsdrivande statligt företag. För sådana företag gäller bestämmelserna i lagen om statliga affärsverk (1185/2002), samt specifika lagar för olika affärsverk. Ett statligt affärsverks status är en hybrid mellan ett verk i den statliga förvaltningen och ett bolag som ägs av staten. Ett statligt affärsverk bedriver sin verksamhet utifrån affärsmässiga principer <sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Det har emellertid begränsade befogenheter jämfört med ett aktiebolag, eftersom det är riksdagen, regeringen och de relevanta ministerierna som fattar de avgörande besluten och styr de statliga affärsverken. Ett statligt affärsverk är ingen juridisk person. Det är en integrerad del av den statliga förvaltningen. Finland har för närvarande sex statliga affärsverk: Vägaffärsverket, Luftfartsverket, Rederiverket, Lotsverket, Senatfastigheter och Forststyrelsen. Hittills är det 14 statliga ämbetsverk och institutioner, eller delar av dem, som ombildats till statliga affärsverk. Tio av dessa har därefter ombildats till statligt ägda bolag. Slutligen har fyra av dessa bolag privatiserats.

16. Förvaltningsenheten fick namnet Vägförvaltningen och behöll sin rättsliga status som ett statligt verk. I den nya institutionella strukturen har Vägförvaltningen ansvaret för det allmänna vägnätet. Den har i uppdrag att administrera, underhålla och utveckla vägnätet i hela Finland, att förbättra trafikmiljön och andra tjänster som är kopplade till vägtrafiken, vilket sker i ett perspektiv där vägtrafiken ses som en del i hela det nationella transportsystemet. I fråga om det generella vägunderhållet är det Vägförvaltningens uppgift att genom sina insatser sträva efter en balanserad regional utveckling. Vid sidan av riksvägarna måste man också se till att det finns ett tillfredsställande nät av mindre vägar och att dessa är i gott skick. Vägförvaltningen sköter upphandlingen av de tjänster och produkter som behövs, antingen från Vägaffärsverket eller från andra företag på marknaden.

## 2.2. Övergångsperioden 2001-2004

17. Beslutat i mars år 2000 att dela upp Vägverket i två separata enheter, Vägaffärsverket respektive Vägförvaltningen, innebar också följande:

- Riktlinjer för att gradvis under perioden 2001-2004 skapa en öppen och konkurrensutsatt marknad för vägunderhåll.
- Åtgärder för att tillvarata personalens intressen under den här övergångsperioden.
- Ekonomiska mål och ytterligare ekonomiska resurser för vägunderhåll, som ett stöd i förändringsarbetet.

18. Reformen resulterade i att projektering, byggande och underhåll av det allmänna vägnätet var fullständig konkurrensutsatt vid utgången av 2004. Färjetrafiken kommer att öppnas för konkurrens under år 2008.

19. Enligt de finska myndigheterna var syftet med att successivt öppna marknaden för konkurrens att undvika en situation där marknaden skulle vara stängd under flera år eller där en stark aktör omedelbart skulle lägga beslag på samtliga kontrakt under många år. Vägförvaltningen fick i uppdrag att skapa förutsättningar för en aktiv marknad, t.ex. genom att införa nya upphandlingsrutiner i vilka fri konkurrens skulle råda.

20. Under perioden 2001-2004 anpassades personalstyrkan på Vägaffärsverket till de krav som gäller på en konkurrensutsatt marknad. Antalet fast anställda minskade med 1 742 personer: vid övergångsperiodens slut hade Vägaffärsverket den 1 januari 2005 en fast anställd personal på 2 240 personer, jämfört med 3 982 när övergångsperioden började.

21. Den finska marknaden för projektering, byggande och underhåll av vägar är idag uppdelad mellan Vägaffärsverket och privata företag. Konkurrenterna är flera stora företag med verksamhet över hela landet, men också ett betydande antal små och medelstora företag på regional och lokal nivå. Dessa bolag är dynamiska och synnerligen lönsamma.

22. De finska kommunikationsministeriet, som Vägaffärsverket är underställt, tillsatte en uppföljningsgrupp som fick i uppdrag att se till att de särskilda restriktionerna iakttoogs under övergångsperioden. Gruppen bestod av företrädare för ministeriet, det finska konkurrensverket,

företag och organisationer inom sektorn, kommunerna, Vägförvaltningen och Vägaffärsverket.

### 2.2.1. Förmåner som Vägaffärsverket beviljades under övergångsperioden

23. Det hävdas att den finska staten beviljade Vägaffärsverket följande exceptionella stöd: ett långfristigt lån på 39,5 miljoner euro, på förmånliga villkor; statliga tillgångar fördes över och blev startkapital, till ett förmånligt värde; 'förhandlingsentreprenaderna' för delar av det underhållsarbete som Vägaffärsverket skulle utföra; särskilda villkor i fråga om skatte- och konkurslagstiftningen; särskilda villkor i fråga om personalnedskärningarna.

24. Dessutom fick Vägaffärsverket kontrakt för att trafikera färjelinjer. Det sista kontraktet av den här typen löper ut år 2009.

#### 2.2.1.1. Det långfristiga lånet på 39,5 miljoner euro, på förmånliga villkor

25. Vid sitt sammanträde den 21 december 2000 fattade den finska regeringen beslut om vilka tillgångar som skulle tas upp i Vägaffärsverkets balansräkning när verket inledde sin verksamhet den 1 januari 2001. De tillgångar som överfördes togs dels upp som ett långfristigt lån, dels som ett statligt kapitalinnehav (detta beskrivs i nästa avsnitt).

26. Genom beslutet beviljade Vägaffärsverket ett långfristigt lånat kapital i form av ett statligt lån på 39,5 miljoner euro (237 miljoner finska mark).

27. När beloppet och villkoren för det lånade kapitalet fastställdes säger sig den finska regeringen ha tagit hänsyn till Vägaffärsverkets förpliktelser i fråga sysselsättningen under övergångsperioden. Riksdagen hade också beslutat att Vägaffärsverkets skuld till staten i den första balansräkningen inte skulle kunna åberopas som skäl för varsla personalen om uppsägning.

28. I fråga om Vägaffärsverkets skuld fattade regeringen beslut om amortering och ränta. Lånet skall amorteras på 15 år, varav de tre första åren är amorteringsfria. Räntan skall successivt höjas till 5 % enligt följande: 2001: en ränta på 1 %; 2002: 1,5 %; 2003: 2,5 %; 2004: 3,5 %. Från och med 2005 skall räntan således vara 5 %.

29. De klagande anser att den ekonomiska förmån som Vägaffärsverket fick tack vare dessa förmånliga villkor i runda tal uppgår till 3,2 miljoner euro. Den finska regeringen har inte redovisat någon beräkning i det här avseendet.

#### 2.2.1.2. Överföringen av tillgångar till Vägaffärsverket

30. Bestämmelser för överföringen av tillgångar till det nybildade Vägaffärsverket finns i 14 § i lagen om statliga affärsverk: 'När ett affärsverk inleder sin verksamhet skall statsrådet med stöd av ett bemyndigande som riksdagen gett i samband med behandlingen av statsbudgeten besluta om vilken statlig egendom som skall överföras i affärsverkets besittning samt om vilken del av egendomen som skall antecknas som affärsverkets grundkapital, övrigt eget kapital eller givet på lånevillkor. Egendomen värderas till sitt gängse värde.'

31. När beslutet fattades att Vägverket skulle delas upp i Vägförvaltningen och Vägaffärsverket följde man en princip för uppdelningen av Vägverkets tillgångar som innebar att tillgångar som omfattades av trafiklagstiftningen, dvs. i huvudsak själva vägarna, skulle bli kvar under Vägförvaltningens kontroll, och att tillgångar som används i underhållsarbeten skulle överföras till Vägaffärsverket.
32. Överföringen till Vägaffärsverket gjordes i enlighet med tillgångarnas aktuella värde, dvs. bokföringsvärdet, utom när det gäller mark och grustäkter. I de båda senare fallen räknades bokföringsvärdet upp eftersom regeringen ansåg att det var lägre än det reella värdet. Med bokföringsvärde avses i det här sammanhanget Vägaffärsverkets bokföringsvärde, vilket i sin tur beräknas på grundval av inköpskostnaden minus ackumulerade avskrivningar. De klagande bestrider detta tillvägagångssätt och menar att bokföringsvärdet inte motsvarade tillgångarnas reella värde. Detta reella värde var enligt dem 20 till 30 % högre än bokföringsvärdet. Om detta är sant innebär det att Vägaffärsverkets förmån skulle uppgå till mellan 13,8 och 20,7 miljoner euro.
33. Vägaffärsverkets exploatering av gruvresurser var begränsat under övergångsperioden eftersom det enligt lagen om bildandet av Vägaffärsverket var förbjudet för verket att bedriva någon form av verksamhet som leverantör av gruvprodukter. Enligt den finska regeringen resulterade detta i att det reella värdet för dessa resurser sjönk, men att det trots detta var högre än deras bokföringsvärde.
34. För att kunna få fram ett värde på mark- och gruvresurserna tillsatte det finska kommunikationsdepartementet en arbetsgrupp som fick i uppdrag att analysera värdet Vägaffärsverkets gruvresurser och deras strategiska betydelse ur konkurrenssynpunkt, med hänsyn tagen till såväl deras kvalitet och lokalisering som till resurser som ägs av andra.
35. Arbetsgruppen hade i uppdrag att lägga fram förslag, dels i fråga om de resurser som blev kvar hos Vägförvaltningen, dels i fråga om resurser som överfördes till Vägaffärsverket, samt dessutom i fråga om det aktuella värdet på samtliga resurser. Gruppen lyckades emellertid inte komma fram till en konsensus i fråga om uppdelningen av marken och dess värde. Därför begärde kommunikationsministeriet in synpunkter på rapporten från Vägaffärsverket, den privata gruvindustrin, Lantmäteriverket och Catella Kiinteistöarviointi Oy (ett företag som gör fastighetsvärderingar). Dessutom lade den privata gruvindustrin fram kompletterande förslag som diskuterades med kommunikationsministeriet. Värdet på gruvresurserna beräknades med hänsyn tagen till sektorns argument, till dess yttranden och till de tidigare värderingar som gjorts.
36. Den finska regeringen anser att en utvärdering i efterhand visar att det slutliga värde som fastställdes för startkapitalet i fråga om marken var alltför högt. Vägaffärsverkets revisorer är av samma åsikt.
37. De klagande anser å andra sidan att marken var undervärderad med 7,23 miljoner euro. De hävdar att de privata gruvbolagen i Finland hade erbjudit regeringen att köpa marken för detta pris.
- 2.2.1.3. *'Förhandlingsentreprenaderna' mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen om projektering, byggande och underhåll av vägar, samt färjetrafik*
38. Enligt övergångsarrangemangen för Vägverksreformen skulle endast en del av Vägverkets kontrakt för projektering, byggande och underhåll av vägar under perioden 2001-2004 ingås efter ett anbudsförfarande. Återstoden förhandlades fram mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen i form av s.k. 'förhandlingsentreprenader', utan något anbudsförfarande.
39. I fråga om färjetrafiken började staten från och med 2005 att delvis ingå kontrakt efter anbudsinfordran, och från och med 2008 kommer alla nya kontrakt att ingås på detta sätt.
40. Prissättningen för beställningar inom vägsektorn beskrivs av den finska regeringen som 'marknadsstyrd'. Detta innebär att utgångspunkten är den prisnivå för kontrakt som tilldelats efter anbudsinfordran. Vägförvaltningen granskade således Vägaffärsverkets bud i fråga om 'förhandlingsentreprenaderna' och jämförde dem med konkurrenskraftiga anbud. Under de följande förhandlingarna mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen tog man hänsyn till det faktum att Vägaffärsverket överskottsutrustning och övertaliga personal resulterade i att kostnaderna ökade i början av övergångsperioden.
41. Under övergångsperioden enades de involverade parterna varje år om ett ändringsförfarande för utgifterna, genom vilket de skillnader i marginal som genererades i prissättningen mellan å ena sidan 'förhandlingsentreprenaderna' och å andra sidan kontrakt som ingås efter anbudsinfordran skulle jämnas ut. Detta bidrog till att projektmarginalerna för 'förhandlingsentreprenaderna' respektive de kontrakt som ingås efter anbudsinfordran närmade sig varandra under övergångsperioden.
42. Vägaffärsverket har varje år följt upp och separat i de slutliga räkenskaperna redovisat lönsamheten för 'förhandlingsentreprenaderna' respektive de kontrakt som läggs ut på anbud. Dess revisorer har granskat rapporterna och funnit dem korrekta.
43. Enligt de klagande uppgick den förmån som Vägaffärsverket fick genom 'förhandlingsentreprenaderna' till sammanlagt 21,5 miljoner euro. Detta belopp får man genom att beräkna skillnaden i vinstmarginal mellan å ena sidan Vägaffärsverkets 'förhandlingsentreprenader' och å andra sidan de kontrakt som Vägaffärsverket tilldelades efter anbudsförfarande.
44. På det här stadiet har kommissionen inte någon ytterligare information om prissättningen i fråga om de 'förhandlingsentreprenader' som avser färjetrafik.



#### 2.2.1.4. Särskilda villkor vid personalnedskärningar inom Vägaffärsverket

45. Tre särskilda åtgärder vidtogs för att skära ned på personalen under övergångsperioden. För det första gjorde vissa särskilda villkor det möjligt att föra över personal från Vägaffärsverket till Vägförvaltningen. För det andra skedde personalnedskärningar genom de möjligheter till förtidspensionering som erbjuds enligt finländsk lagstiftning. För det tredje finansierade Vägförvaltningen särskilda projekt där personal som blivit övertalig kunde få arbete under tiden fram till dess de kom att omfattas av någon annan av åtgärderna eller hittade ett nytt jobb. Det faktum att Vägaffärsverket tillgrep dessa särskilda åtgärder istället för uppsägning, berodde på att verket hade pålagts ett rättsligt förbud att säga upp personal under övergångsperioden.
46. Under övergångsperioden minskade Vägaffärsverkets personal med sammanlagt 1 742 personer. Av dessa fick 107 ett nytt jobb inom Vägförvaltningen, medan 810 antog något av de pensionserbjudanden som lades fram i enlighet med finländsk lagstiftning. Övriga hittade antingen nya arbeten, lämnade Vägaffärsverket mot en kompensation på nio månadslöner eller började arbeta med särskilda projekt.
47. **Överföring av personal till Vägförvaltningen.** I princip är Vägaffärsverket och Vägförvaltningen två olika organisationer. Det finns inga kopplingar eller särskilda arrangemang dem emellan för personalöverföring. Överföring av personal från den ena organisationen till den andra kan bara ske genom normala rekryterings- och överföringsförfaranden.
48. Under övergångsperioden 2001–2004 tillämpades emellertid särskilda förfaranden, som innebar att lediga tjänster erbjöds personalen i de båda organisationerna innan de utannonserades till allmänheten. Vägaffärsverkets personal hade under övergångsperioden också möjlighet att via officiella överföringsförfaranden ansöka om jobb vid andra statliga myndigheter. Dessa särskilda förfaranden slutade att tillämpas i och med att övergångsperioden löpte ut.
49. **Förtidspension.** 810 av medarbetarna inom Vägaffärsverket gick under övergångsperioden i pension i enlighet med de finländska lagarna om ålders-, förtids- och sjukpension.
50. **Särskilda projekt.** För att ge sysselsättning åt övertalig personal under övergångsperioden gjorde Vägförvaltningen en överenskommelse med Vägaffärsverket om att låta övertalig personal arbeta i så kallade serviceprojekt. Vägförvaltningen betalade sammanlagt ut 68 miljoner euro för finansieringen av dessa projekt.
51. Utöver dessa 68 miljoner euro bidrog Vägaffärsverket till serviceprojekten med 12 miljoner euro från sin egen budget.
52. Den klagande hävdar att finska staten betalade ut ytterligare 15 miljoner euro under 2001 och 5 miljoner euro under 2004 till Vägaffärsverket för personalnedskärningar kopplade till serviceprojekt.

53. Den klagande anser att detta belopp på totalt 100 miljoner euro skall betraktas som en förmån för Vägaffärsverket.

#### 2.2.2. Begränsningar och skyldigheter som ålagts Vägaffärsverket

54. På grund av omfattningen av denna reform gavs jobbgarantier till den personal som gick över till Vägaffärsverket. I parlamentets beslut om vägverksförnyelsen fastställdes det att Vägaffärsverket under övergångsperioden inte skulle få permittera eller säga upp personal och inte heller tvångsförflytta personal från ett sysselsättningsområde till ett annat.
55. Kommunikationsministeriet slår i sin styrning av affärsverket fast principer och begränsningar för Vägaffärsverkets verksamhet. Dessa omfattar bland annat centralisering av nyckelfunktioner samt förbud mot handel med gruvprodukter och mot vissa kapitalutgifter för utrustning. Dessa begränsningar fortsätter att gälla när övergångsperioden har löpt ut.
56. Syftet med att begränsa Vägaffärsverkets verksamhet är enligt den finländska statsförvaltningen att säkerställa att vägverksförnyelsen genomförs på ett kontrollerat sätt med hänsyn till sektorn för anläggningsarbeten.
57. Både under övergångsperioden och när den löpt ut är Vägaffärsverket ålagt att lämna in anbud vid alla anbudsinfordringar som rör underhåll av vägnätet.
58. Enligt den finländska statsförvaltningen har Vägaffärsverkets konkurrenter varken förr eller senare omfattats av sådana långsiktiga och verksamhetsbegränsande skyldigheter.
59. Dessutom anser den finländska statsförvaltningen att statliga affärsverk per definition har inneboende rättsliga skyldigheter och begränsningar, som i allmänhet betraktas som allvarliga nackdelar för deras affärsverksamhet. Dessa begränsningar, som ingår i lagen om statliga affärsverk, omfattar kontroller av verksamhetsgrenen, begränsningar när det gäller dotterbolag och verksamhet i andra länder samt förbud mot att bevilja koncernbidrag.
- #### 2.3. Ständiga förmåner för Vägaffärsverket: Tillämpningen av konkurslagen och skattelagen
60. **Konkurslagen.** Statliga affärsverk hör till staten som enhet. Statliga affärsverk är inte självständiga juridiska personer och har inga separata tillgångar. Staten har därför i slutändan ansvaret för ett statligt affärsverks åtaganden, i enlighet med artikel 6 i lagen om statliga affärsverk.
61. Den särskilda bestämmelsen om ansvaret för åtagandena är huvudsakligen avsedd att reda ut tolkningsproblem genom att klargöra för finansmarknaderna att staten har sekundärt ansvar. På grund av detta statliga ansvar kan statliga affärsverk, i enlighet med artikel 3.1 i konkurslagen, inte försättas i konkurs.



62. **Inkomstskattelagen.** I artikel 21.3 i inkomstskattelagen (1535/1992) fastställer finansministeriet hur skatt skall tas upp från 'beskattningsenheter', dvs. beskattningsbara juridiska personer. Enligt finansministeriets beslut om statens beskattningsenheter (427/1993) utgör statliga affärsverk beskattningsbara enheter vid inkomstbeskattning.
63. I lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) fastställs det hur statliga affärsverk skall behandlas när det gäller inkomstskatt. I princip skall statliga affärsverk, precis som alla andra beskattningsenheter, betala inkomstskatt. Artikel 21.3 i inkomstskattelagen innehåller dock ett undantag från den regeln: Staten är inte skattskyldig för inkomst som den får från affärs- eller produktionsföretag. Enligt samma bestämmelse är staten inte heller skattskyldig för inkomst som den får från fartygs-, flyg- och biltrafik, järnvägar, kanaler, hamnar eller post-, tele- och radioinrättningar. Eftersom Vägaffärsverket får den största delen av sin omsättning från andra statliga organ (ungefär 90 % 2001 och 85 % 2004), omfattas denna del av omsättningen inte av inkomstskatt.
64. De klagande anser att denna skattebefrielse under åren 2001–2004 innebar en förmån för Vägaffärsverket på 14,5 miljoner euro, eftersom verket skulle ha varit tvunget att betala 14,5 miljoner euro i skatt om det hade omfattats av den skattesats på 29 % som tillämpades på privata bolag under åren 2001–2004<sup>(20)</sup>.

### 3. RÄTTSLIG BEDÖMNING

65. I artikel 87.1 i EG-fördraget föreskrivs följande: '( - - ) är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.'
66. Först måste det alltså undersökas om de åtgärder som den finländska statsförvaltningen vidtog utgör statligt stöd enligt betydelsen i artikel 87.1, och därefter huruvida sådant stöd är förenligt med den gemensamma marknaden.

#### 3.1. Statligt stöd

##### 3.1.1. Åtgärder som gynnar vissa företag eller produktion av vissa varor

67. Eftersom Vägaffärsverket har särskild rättsstatus är det nödvändigt att först undersöka huruvida verket är ett företag som omfattas av EG:s konkurrensrätt.

68. EG-domstolen konstaterar att begreppet företag omfattar 'varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och dess sätt att finansiera verksamheten'<sup>(21)</sup>. Den beslutade samtidigt att 'all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet'<sup>(22)</sup>. Det är viktigt att notera att en enhet kan definieras som ett företag för en del av sin verksamhet, samtidigt som övrig verksamhet inte är ett företag,<sup>(23)</sup> och att 'det saknar betydelse om staten handlar direkt genom ett organ som är en del av den offentliga förvaltningen eller genom ett organ som staten har beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter'<sup>(24)</sup>.
69. Vägaffärsverket utgör i detta fall en del av den finländska offentliga förvaltningen och är ingen självständig juridisk person, dvs. det utgör en integrerad del av staten. När det gäller beskattningsrätt utgör verket emellertid en separat beskattningsenhet.
70. Detta leder till frågan om Vägaffärsverket bedriver ekonomisk verksamhet, dvs. om det bjuder ut varor och tjänster på en given marknad. Beskrivningen av Vägaffärsverkets verksamhet i avsnitt II av detta beslut visar att verksamheten består av planering, anläggning och underhåll av vägar samt färjetrafik. Enligt kommissionens fasta beslutspraxis utgör allt detta ekonomisk verksamhet.
71. Här är det viktigt att notera två saker: För det första tittar EG-domstolen snarare på funktion än på rättsstatus när den fastställer vad som är ett företag. För det andra skiljer sig ett statligt affärsverk i vissa avseenden markant från den offentliga förvaltningen, eftersom verket t.ex. är en beskattningsenhet som av skatteskäl är åtskild från staten.
72. Mot bakgrund av detta drar kommissionen slutsatsen att Vägaffärsverket är ett företag som omfattas av EG:s konkurrensrätt.
73. Det är också nödvändigt att fastställa om de fem åtgärder som den finländska statsförvaltningen har vidtagit utgör förmåner för Vägaffärsverket. Därför måste de fem åtgärderna gås igenom en efter en.

##### 3.1.1.1. Det långfristiga lånet på 39,5 miljoner euro

74. Det långfristiga lånet beviljades Vägaffärsverket på villkor som var förmånligare än marknadsvillkoren, genom att räntan 2001 (1 %), 2002 (1,5 %), 2003 (2,5 %) och 2004 (3,5 %) var lägre än den ränta ett jämförbart privat företag skulle ha fått betala för ett lån i en privat bank, i alla fall under åren 2001–2003<sup>(25)</sup>.

<sup>(21)</sup> EG-domstolens dom i mål C 180–184/98, Pavel Pavlov, punkt 74.

<sup>(22)</sup> EG-domstolens domar i mål C 180–184/98, Pavel Pavlov, punkt 75; mål C-35/96, Kommissionen mot Italien, punkt 36; mål 118/85, Kommissionen mot Italien, punkt 7.

<sup>(23)</sup> EG-domstolens dom i mål 107/84, Kommissionen mot Tyskland, punkterna 14 och 15; Förstainstansrättens dom i mål T 124/98, *Aéroports de Paris*, punkt 108.

<sup>(24)</sup> EG-domstolens dom i mål C 343/95, *Porto di Genova*, punkt 17.

<sup>(25)</sup> Enligt den klagande har räntorna i privata banker legat på 5,2 %, 4,5 %, 3,5 % och 3,4 % under åren 2001–2004.

<sup>(20)</sup> Finland sänkte bolagsskatten från 29 % till 26 % med verkan från och med den 1 januari 2005.

75. Vägaffärsverket har inte befunnit sig i ekonomiska svårigheter. Kommissionen anser därmed att verket har fått en förmån som utgörs av skillnaden mellan marknadsräntan och den ränta som den finländska staten gav.

76. Enligt den klagande uppgår värdet av denna förmån till 3,2 miljoner euro. Kommissionen uppmanar den finländska statsförvaltningen att lämna in uppgifter som kan vara av vikt vid beräkningen av det exakta värdet av denna förmån.

#### 3.1.1.2. Överföringen av tillgångar till Vägaffärsverket

77. Den klagande anser att priset på utrustning, mark och grustäkter vid överföringen låg under marknadsvärdet för dessa tillgångar. För att undersöka detta måste åtskillnad göras mellan överföringen av utrustningen, som skedde till bokföringsvärdet, och överföringen av mark och grustäkter.

78. **Utrustningen.** Enligt kommissionens meddelande *Application of Articles 92 and 93 [now 87 and 88] of the EEC Treaty to public authorities' holdings* <sup>(26)</sup> punkt 3.1 utgör förvärv av hela eller en del av kapitalet i ett befintligt företag, utan att nytt kapital tillförs, inte statligt stöd. I ett nyligen antaget beslut drog kommissionen från denna princip slutsatsen att överföring av tillgångar från staten till ett nytt företag utan att nytt kapital tillförs inte utgör statligt stöd om överföringen av tillgångarna sker till bokföringsvärdet <sup>(27)</sup>.

79. I föreliggande fall skedde överföringen av utrustningen till bokföringsvärdet. Kommissionen är därmed av uppfattningen att det inte rörde sig om statligt stöd.

80. **Marken och grustäkterna.** Marken och grustäkterna överfördes inte till bokföringsvärdet, utan till ett fast pris som den finländska statsförvaltningen hade fastställt efter samråd med alla berörda parter. Kommissionen är för närvarande inte i stånd att definitivt avgöra huruvida överföringspriserna för marken och grustäkterna motsvarade dessa tillgångars marknadsvärde. Den uppmanar därför den finländska statsförvaltningen att lämna in de uppgifter som krävs för att fastställa om överföringen av tillgångarna till Vägaffärsverket skedde till marknadspris.

81. I samband med detta påminner kommissionen om den ståndpunkt den antog i kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader <sup>(28)</sup>. Där slås det fast att 'en oberoende värdering (bör) genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelser för att fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det marknadspris som sålunda fastställts är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.' I detta skede anser kommissionen att samma metod skulle kunna tillämpas i detta fall för marken och grustäkterna.

82. Kommissionen konstaterar att bara det faktum att de klagande är villiga att betala ett högre pris för marken

och grustäkterna inte är tillräckligt för att fastställa att de överfördes till ett allt för lågt pris. De klagande kan av strategiska orsaker anse att dessa platser är av ett värde som ligger över marknadspriset.

83. Kommissionen hyser i detta skede alltså tvivel om huruvida överföringen av mark och grustäkter till Vägaffärsverket utgjorde en förmån för Vägaffärsverket.

#### 3.1.1.3. Förhandlingsentreprenader mellan Vägaffärsverket och Vägverket

84. Den metod som använts för att beräkna priset vid förhandlingsentreprenaderna inom vägsektorn, och som innebär att man utgår från priset för ett jämförbart upphandlingskontrakt och sedan höjer det för att ta hänsyn till Vägaffärsverkets strukturella nackdelar, ger ett entreprenadpris som ligger över marknadspriset, enligt vad som kan konstateras i t.ex. resultaten av offentliga upphandlingar.

85. Detta utgör en ekonomisk förmån för Vägaffärsverket, eftersom verket får in mer pengar än sina privata konkurrenter för motsvarande tjänst. Förmånen består av det påslag Vägaffärsverket får vid entreprenaden. Enligt de klagande uppgår påslaget till 21,5 miljoner euro. Kommissionen uppmanar den finländska statsförvaltningen att lämna in uppgifter som kan användas för att kontrollera om denna uppskattning är riktig.

86. Den finländska statsförvaltningen hävdar att de båda nämnda åtgärderna (långfristiga lån och förhandlingsentreprenader) är berättigade, eftersom Vägaffärsverket hade högre kostnader än sina konkurrenter till följd av att verket, som i början av övergångsperioden hade en allt för stor personalstyrka, inte hade rätt att säga upp personal.

87. Kommissionen kan i detta skede inte godta det argumentet. Först och främst konstaterar den att Vägaffärsverket hade möjlighet att minska sin personalstyrka tack vare de särskilda åtgärder som tidigare beskrivits (överföring av personal till Vägförvaltningen, förtidspensionering och serviceprojekt). Vid genomgången av de åtgärderna tar kommissionen vederbörlig hänsyn till de särskilda skyldigheter som hade ålagts Vägaffärsverket när det gäller personalstyrkans storlek. För det andra konstaterar kommissionen att den finländska statsförvaltningen inte har bevisat hur den förmån som Vägaffärsverket erhöll genom dessa åtgärder verkligen motsvarar de kostnader som orsakats av de restriktioner som verket omfattades av.

88. Slutligen har den finländska statsförvaltningen ännu inte angivit hur priset vid förhandlingsentreprenaden av färjetrafik beräknades. Eftersom den inte omfattades av några anbudsförfaranden, tvivlar kommissionen i detta skede på att priset vid förhandlingsentreprenad av färjetrafik motsvarar marknadspriset. Kommissionen uppmanar därför den finländska statsförvaltningen att lämna in uppgifter som kan användas för att fastställa huruvida priset vid förhandlingsentreprenaderna motsvarar marknadspriset.

<sup>(26)</sup> Offentliggjort i Bulletinen 9–1984 (ej tillgänglig på svenska).

<sup>(27)</sup> Statligt stöd 531/2005, *Banque postale*, kommissionens beslut av den 19 december 2005, punkterna 51 och efterföljande.

<sup>(28)</sup> Offentliggjort i EUT C nr 209, 10.7.1997.

3.1.1.4. Särskilda villkor vid personalnedskärningarna inom Vägaffärsverket

89. För att kunna undersöka om de särskilda villkoren vid överföringen av personal från Vägaffärsverket till Vägförvaltningen utgjorde en förmån för Vägaffärsverket, är det nödvändigt att undersöka ett villkor i taget.
90. **Det särskilda förfarandet för överföring av personal mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen under övergångsperioden** skedde mot bakgrund av att Vägaffärsverket inte kunde säga upp någon personal. 107 anställda vid Vägaffärsverket sökte och fick emellertid jobb inom Vägförvaltningen efter anställningsförfaranden där de hade givits företräde. Vägaffärsverket kunde inte tvinga sina anställda att börja arbeta inom Vägförvaltningen. Alla överföringar skedde frivilligt.
91. Kommissionen kan konstatera att Vägaffärsverket betalade ut ersättning till all personal som lämnade verket under övergångstiden, förutom till den personal som överfördes till Vägverket. Detta kan ha inneburit att Vägaffärsverket slapp kostnader som det annars skulle ha haft, och kan därmed utgöra en förmån.
92. Kommissionen konstaterar att förstainstansrätten i mål T-157/01, *Danske Busvognmænd*, i förbigående anför följande: Att befria ett offentligt företag 'från en strukturell nackdel i förhållande till dess konkurrenter i den privata sektorn' utgör inte ett statligt stöd enligt betydelsen i artikel 87.1 i EG-fördraget. 'Artikel 87.1 i EG-fördraget syftar emellertid endast till att förbjuda fördelar för vissa företag och begreppet stöd omfattar bara de interventioner som minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som kan anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor.' I samband med detta konstaterar förstainstansrätten att danska staten istället för att utbetala vissa belopp till anställda i ett företag med namnet Combust hade kunnat 'uppnå samma resultat genom att omplacera sagda statstjänstemän inom den offentliga förvaltningen utan att utbetala en särskild ersättning, vilket skulle ha gjort det möjligt för Combust att omedelbart kontraktsanställa personer med privaträttslig status' <sup>(29)</sup>.
93. I detta fall innebar den rättsakt som omvandlade Vägaffärsverket från att ha varit en del av förvaltningen till att bli ett statligt företag att företaget var tvunget att överta hela arbetsstyrkan från det forna Vägverkets väganläggningsavdelning, trots att denna överdimensionerade styrka hindrade företaget från att bli lönsamt på en öppen marknad för vägplanering, vägbygge och vägunderhåll. Dessutom innebar rättsakten att Vägaffärsverket inte fick avskeda någon under övergångsperioden mellan 2001 och 2004. Kommissionen anser att detta kan utgöra ett strukturellt handikapp för Vägaffärsverket i jämförelse med dess privata konkurrenter. Dessutom
- anser kommissionen att den prioritering som Vägaffärsverkets anställda har för arbeten inom Vägförvaltningen direkt kan hänga samman med ett sådant handikapp, eftersom det utgör ett begränsat undantag från det förbud mot friställningar som påtvingats företaget.
94. I detta skede kan kommissionen emellertid inte avgöra huruvida resonemanget i domen i målet *Danske Busvognmænd* kan tillämpas på detta fall, särskilt med tanke på precedensfallen <sup>(30)</sup>, enligt vilka endast de förmånsbelopp som tilldelats från statliga medel bör beaktas, oberoende av vilka åtaganden stormottagaren har gjort.
95. Om man vill få en fullständig bild av företaget Vägaffärsverkets läge och samtidigt kunna bedöma följderna av det handikapp som företaget fått bör en slutanalys också visa huruvida Vägaffärsverket har andra handikapp eller fördelar genom sin särskilda ställning.
96. Hur som helst saknar kommissionen i dag uppgifter för att kunna bedöma huruvida den särskilda uppörelsen mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen faktiskt bara omfattade en lindring av Vägaffärsverkets strukturella handikapp.
97. Därför uppmanar kommissionen den finska regeringen och alla övriga berörda parter att yttra sig i frågan. Dessutom uppmanas den finska regeringen att överlämna alla uppgifter som kan visa och kvantifiera de tänkbara extra kostnader som Vägaffärsverket kan ha haft jämfört med dess konkurrenter.
98. I fråga om de möjligheter till **förtidspension** som ingår i den finska lagstiftningen noterar kommissionen att de gäller för alla företag som vill minska sin arbetsstyrka. Det är alltså en allmän möjlighet som utesluter förekomsten av statligt stöd.
99. När det gäller **särskilda projekt** för överflödiga, men inte friställda arbetstagare anser kommissionen att den inte slutgiltigt kan bedöma huruvida de utgör en fördel för Vägaffärsverket. Om de bara syftar till att minska det strukturella underläge som Vägaffärsverket har genom sin överdimensionerade arbetsstyrka och förbudet mot friställningar mellan 2001 och 2004 behöver de inte utgöra en ekonomisk fördel. I detta skede kan man emellertid tillämpa samma resonemang på denna åtgärd som på de särskilda överenskommelserna mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen.
100. Därför uppmanar kommissionen Finland att i detalj förklara hur dessa särskilda projekt fungerar, hur de finansieras, vilka förmånstagarna är, vilka resultaten är och hur de är kopplade till förbudet mot friställningar. Dessutom uppmanas Finland att styrka och kvantifiera de nackdelar som Vägaffärsverket haft i förhållande till konkurrenterna.

<sup>(29)</sup> Förstainstansrättens dom (andra avdelningen) av den 16 mars 2004 — *Danske Busvognmænd* mot Europeiska kommissionen — Statligt stöd — Regional kollektivtrafik med buss — Mål T-157/01, punkt 57.

<sup>(30)</sup> Se generaladvokat Legérs yttranden av den 14 januari 2003 i målet C-280/00 *Altmark Trans* [2003] REG I-7747, punkt 43, och mål C-251/97 *Frankrike mot kommissionen* [1999] REG I-6639, punkt 38 till 48.



101. I detta skede är kommissionen alltså osäker på huruvida de särskilda bestämmelserna om överföring av personal från vägverket till Vägaffärsverket och de särskilda projekten utgör en ekonomisk fördel för Vägaffärsverket.

#### 3.1.1.5. Tillämpning av konkurslagstiftning och skattelagstiftning på Vägaffärsverket

102. **Konkurslagstiftning.** Till att börja med vill kommissionen vad gäller konkurslagstiftningen påminna om Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (nedan kallat *kommissionens tillkännagivande*)<sup>(31)</sup> där följande fastställs i punkt 2.1.3:

*Som stöd i form av garantier betraktar kommissionen också de förmånliga finansieringsvillkor som beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden eller innebär en uttrycklig statlig garanti eller att staten täcker förluster.*

103. I ljuset av kommissionens tillkännagivande och i överensstämmelse med den ståndpunkt som intagits i beslutet om statligt stöd som Frankrike har betalat till EDF och el- och gasindustrin<sup>(32)</sup> anser kommissionen att det måste ses som statligt stöd att konkurslagstiftningen inte har tillämpats på det finska Vägaffärsverket, eftersom det är likvärdigt med en garanti som täcker alla företagets risker och ger det möjlighet att få fördelaktigare villkor, till exempel lägre ränta, när det begär krediter från en kommersiell bank.

104. Kommissionen uppmanar därför Finland att lämna uppgifter om finansieringsvillkoren för det finska Vägaffärsverket.

105. **Skattelagstiftning.** Skatteundantagen för Vägaffärsverkets inkomster från affärer med andra statliga organ måste undersökas. Eftersom dessa inkomster inte omfattas av inkomstskatt kan Vägaffärsverket erbjuda sina tjänster till lägre priser, med tanke på att det inte behövs uppnå samma vinstmarginaler som konkurrenterna.

106. Kommissionen anser därför att detta undantag från inkomstskatt också är en fördel för Vägaffärsverket. Den klagande beräknar att fördelen uppgår till 14,5 miljoner euro. Kommissionen uppmanar Finland att lämna in uppgifter som kan bidra till att klargöra om denna beräkning är korrekt.

#### 3.1.2. Beviljat av medlemsstaten eller ur statliga medel

107. De fördelar och potentiella fördelar som Vägaffärsverket har åtnjutit har beviljats ur statliga medel: de fördelaktiga räntorna minskar statens inkomster, den möjliga undervärderingen av tillgångarna leder till en möjlig minskning av statens inkomster, de avtal som förhandlats fram betalas av staten, de fördelaktiga konkurs- och skattere-

glerna innebär att staten går miste om intäkter och personalanpassningen betalas ur statliga medel.

108. Vad gäller de särskilda överenskommelserna mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen under övergångsperioden visar rättspraxis att nationell lagstiftning som undantar ett eller flera företag från vissa skyldigheter gentemot dess anställda inte utgör statligt stöd om inga statliga medel används. I detta fall hjälper emellertid staten företaget att undvika betalning av avgifter genom att fylla förvaltningens lediga platser med frivillig personal från Vägaffärsverket. Kommissionen anser i detta skede att detta kan medföra inkomstförluster för staten eftersom denna genom att gå med på att anställa Vägaffärsverkets f.d. anställda och betala deras lön förlorar möjligheten att välja den bästa kandidaten på arbetsmarknaden. Därför misstänker kommissionen att de potentiella fördelar som Vägaffärsverket har genom de särskilda överenskommelserna om personalöverföring mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen kan ha finansierats genom statligt stöd.

#### 3.1.3. Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna

109. De fördelar och potentiella fördelar som Vägaffärsverket fått stärker företagets position på vägplanerings-, vägbyggnads-, vägunderhålls- och färjetjänstmarknaden, eftersom de ger Vägaffärsverket ett bättre ekonomiskt läge på dessa marknader.

110. Marknaden för underhåll av väginfrastruktur har öppnats olika mycket i olika medlemsstater, men kommissionen noterar att öppningen har varit tillräcklig för att internationella grupper har kunnat uppstå, med verksamhet i flera medlemsstater. Potentiellt sett är dessa grupper mindre aktiva på den finska marknaden än de hade kunnat vara annars, till följd av de fördelar som Vägaffärsverket åtnjuter. Under 2004 upprättade Vägaffärsverket självt ett dotterbolag i Estland, och var därmed verksamt utanför Finland. Stödet hotar därför också att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

#### 3.1.4. Slutsats: föreliggande av statligt stöd

111. Kommissionen kommer därför till slutsatsen att åtgärderna 'lån med lägre ränta än marknadsräntan', 'förhandlingsentreprenader' och 'undantag från tillämpning av konkurslagstiftningen och fördelaktig tillämpning av skattelagstiftningen' utgör statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Dessutom drar kommissionen slutsatsen att överföringen av mark och grustag, de särskilda villkoren för personalöverföring mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket samt betalningarna för särskilda projekt för anpassning av personalen kan utgöra statligt stöd till Vägaffärsverket och att de särskilda villkoren för personalöverföring mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket är finansierade med statliga medel.

<sup>(31)</sup> EGT C 71, 11.3.2000, s. 14-18.

<sup>(32)</sup> EGT L 49, 22.2.2005, s. 9-29, punkt 57 ff. Se även E8/2005 (ex NN166/a/1995) — Spanien — Ayuda Estatal en favor del Ente Publico Español de Televisión (RTVE); E 50/01 — Frankrike — Garantie accordée par la CDC à CDC IXIS av den 21.1.2003 (EGT C 154, 2.7.2003 s. 13).



### 3.2. Stödets förenlighet

112. Den finska regeringen motiverar ränteminskningen på lånet, förhandlingsentreprenaderna, överföringen av mark och grustag, de särskilda villkoren för personalöverföring mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket samt finansieringen av särskilda projekt för personalanpassning som tillerkänts Vägaffärsverket med att dessa åtgärder, om de verkligen skulle utgöra fördelar och finansieras med statliga medel, har begränsats till övergångsperioden fram till fullständig marknadsöppning, och att de utgör kompensation för strukturella nackdelar som Vägaffärsverket haft. Det framhålls också att Vägaffärsverket haft en rad särskilda skyldigheter.
113. I fråga om dessa åtgärder anser kommissionen därför också att man måste ta hänsyn till att stödåtgärderna var tidsbegränsade och att Finland efter övergångsperioden helt har öppnat sin marknad för vägplanering, vägbygge och vägunderhåll. Detta måste ses i Finlands fördel när stödets förenlighet bedöms. I avsnitt 3.2.1 nedan undersöks det mer ingående huruvida dessa åtgärder är förenliga.
114. Den finska regeringen har inte motiverat de särskilda skattereglerna och det faktum att konkurslagstiftningen inte har tillämpats. Däremot påpekade den att ett statligt affärsverks rättsliga status också utgör en omfattande begränsning av Vägaffärsverkets möjligheter att driva affärsverksamhet. Dessa åtgärders förenlighet behandlas närmare i avsnitt 3.2.2 nedan.

#### 3.2.1. Förenligheten för lånet med nedsatt ränta, förhandlingsentreprenaderna, överföringen av mark och grustag, de särskilda villkoren för personalöverföring mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket och de särskilda åtgärderna för sysselsättning av överflödiga arbetstagare

##### 3.2.1.1. Förenlighet enligt artikel 86.2 i EG-fördraget

115. Lånet med nedsatt ränta, förhandlingsentreprenaderna och, i den mån de utgör statligt stöd, överföringen av mark och grustag, samt de särskilda villkoren för personalöverföring mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket och de särskilda åtgärderna för sysselsättning av överflödiga arbetstagare kan vara förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2 i EG-fördraget, där det fastställs att 'Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i den omfattning som strider mot gemenskapens intresse.'
116. Detta innebär att statligt stöd till Vägaffärsverket kan vara förenligt med fördraget, om företaget har fått särskilda

uppgifter som det inte skulle kunna utföra utan det stöd som beskrivs ovan. Därutöver får stödet inte påverka handeln i en omfattning som skulle strida mot gemenskapens intressen.

117. Kommissionen tvivlar emellertid på att Vägaffärsverket har allmännyttiga tjänsteuppgifter. Kommissionen noterar att medlemsstaterna har stor frihet när de tilldelar sådana skyldigheter, men de måste definieras i förväg och det måste röra sig om allmännyttiga tjänster.
118. I detta fall kan endast skyldigheten att lämna anbud på alla projekt i Finland komma i fråga som allmännyttig tjänst. Därför uppmanar kommissionen Finland att klargöra huruvida Vägaffärsverket har allmännyttiga skyldigheter i detta avseende eller på något annat sätt. I detta skede betvivlar kommissionen att Vägaffärsverket hade allmännyttiga skyldigheter.
119. Om Vägaffärsverket skulle visa sig ha allmänna tjänstesyndigheter har den finska regeringen ännu inte i detalj redogjort för vilka extra kostnader detta har medfört för Vägaffärsverket. Kommissionen påpekar att en medlemsstat kan ersätta företag med allmännyttiga tjänsteuppgifter för strukturella handikapp, men detta får inte leda till överkompensation.
120. I avsaknad av en detaljerad redogörelse för Vägaffärsverkets extra kostnader tvivlar kommissionen följaktligen på att det stöd och potentiella stöd som den finska regeringen beviljat Vägaffärsverket i form av ränteminskningar på lån, överföring av mark och grustag och finansiering av särskilda tjänster för överflödiga arbetstagare och förhandlingsentreprenader är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2.

##### 3.2.1.2. Förenlighet på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget

121. I avsaknad av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster kan artikel 87.3 c i EG-fördraget utgöra en grund för att förklara att lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna, överföringen av mark och grustag (i den mån de utgör statligt stöd) och de särskilda åtgärderna för att sysselsätta överflödiga arbetskraft är förenliga med den gemensamma marknaden. I den artikeln fastställs det att 'stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset' kan anses förenliga med den gemensamma marknaden.
122. Kommissionen har i sin tolfte rapport om konkurrenspolitiken<sup>(3)</sup> redogjort för hur den kommer att bedöma förenligheten av stöd enligt artikel 87.3 c. Om stöd skall anses vara förenliga med den gemensamma marknaden måste de uppfylla följande kriterier:

— Stödet skall främja eller bidra till ett projekt som är i hela gemenskapens intresse.

<sup>(3)</sup> 12<sup>th</sup> report on Competition policy, 1983, punkt 160.

- Stödet skall vara nödvändigt för att dessa resultat skall kunna uppnås, och målet skall inte kunna uppnås utan stödet.
- Stödets varaktighet, nivå och omfattning skall stå i proportion till de eftersträvade resultatens vikt.
123. I sin fjortonde rapport om konkurrenspolitiken lade kommissionen till att den för att godkänna stöd på grundval av artikel 87.3 c kontrollerar huruvida stödets fördelar överväger dess nackdelar för konkurrensen <sup>(34)</sup>.
124. **Främjande av eller bidrag till projekt som är i gemenskapens intresse, och åtgärdens nödvändighet.** Införandet av en övergångsperiod var enligt den finska regeringen en förutsättning för att Finlands marknad för vägplanering, vägbyggnad och vägunderhåll skulle kunna öppnas. Detta hade två orsaker: dels var man tvungen att öppna marknaden stegvis för att få till stånd en politisk kompromiss om marknadsöppning, och dels var den finska regeringen rädd att en marknadsöppning utan övergångsperiod skulle leda till en oligopol- eller t.o.m. monopolsituation där de största privata konkurrenterna snappade åt sig de statliga andelarna.
125. Öppningen av de tidigare slutna nationella marknaderna för konkurrens på EU-nivå är ett viktigt mål för gemenskapspolitiken. Därför var stödet avsett att främja eller bidra till ett projekt som är i hela gemenskapens intresse, och var nödvändigt för att möjliggöra en sådan övergång.
126. **Stödets proportionalitet.** För att kunna bedöma stödets proportionalitet måste kommissionen känna till dess exakta nivå och omfattning och de mekanismer som Finlands regering infört för att undvika att Vägaffärsverket överkompenserades. Kommissionen noterar emellertid att stödet var tidsbegränsat till perioden 2001–2004, vilket är en positiv omständighet som måste beaktas.
127. **De positiva effekterna överväger de negativa effekterna på konkurrensen.** Öppningen av den finska marknaden för vägplanering, vägbygge och vägunderhåll kommer att främja konkurrensen. Därigenom blir dessa verksamheter effektivare i Finland, och det uppstår utrymme för nya, innovativa produkter. Kommissionen behöver emellertid mer uppgifter om stödets negativa och positiva följder för konkurrensen för att kunna bedöma huruvida de positiva effekterna överväger de negativa. I detta skede tvivlar kommissionen därför på att stödets positiva effekter överväger de negativa effekterna på konkurrensen, och uppmanar den finska regeringen att lämna in alla uppgifter som kan vara av relevans i ärendet.
128. **Slutsats.** Kommissionen kommer fram till att det rådet tvivel om huruvida stödet står i proportion till målet, att öppna den finska marknaden för vägplanering, vägbygge, vägunderhåll och färjetjänster, och huruvida stödets positiva effekter överväger de negativa effekterna på konkurrensen.
- 3.2.2. **Är de särskilda skattevillkoren och undantaget från konkurslagstiftningen förenliga med den gemensamma marknaden?**
129. Vad gäller de särskilda skattevillkoren och undantaget från konkurslagstiftningen noterar kommissionen först och främst att de inte är tidsbegränsade utan hänger samman med den rättsliga statusen för statliga affärsverk.
130. Den finska regeringen har påpekat att det statliga affärsverket i gengäld för dessa fördelar omfattas av begränsningar som privatföretag slipper, till exempel begränsningar av verksamhetsområdet, begränsningar i fråga om dotterbolag, förbud mot beviljandet av gruppbidrag och mot verksamhet i andra länder.
131. Eftersom de särskilda skattevillkoren och undantaget från konkurslagstiftningen gäller utan tidsbegränsning och inte är kopplade till öppnandet av den finska marknaden för vägbygge, vägplanering, vägunderhåll och färjetjänster tvivlar kommissionen i detta läge på om dessa fördelar kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i fördraget. Framför allt tvivlar kommissionen i detta läge på att fördelarna främjar marknadsöppningen eller utvecklingen av annan ekonomisk verksamhet, att de är nödvändiga, fungerar som incitament och är proportionella.
- 3.3. **Sammanfattning av kommissionens tvivel**
132. Sammanfattningsvis tvivlar kommissionen med tanke på det ovan sagda på följande:
- Huruvida överföringen av mark och grustag från den finska staten till Vägaffärsverket ägde rum till marknadsvärde.
  - Huruvida de särskilda villkoren för överföring av personal mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket, och de särskilda projekten för överflödigt, men inte friställd personal inte innebar fördelar för Vägaffärsverket.
  - Huruvida inte de särskilda villkoren för överföring av personal mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket finansierats med statliga medel.
  - Det exakta värdet i pengar för de fördelar som Finland har givit Vägaffärsverket, nämligen lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna, de särskilda skattevillkoren, undantaget från konkurslagstiftningen och, potentiellt, överföringen av mark och grustag till ett pris under marknadsvärdet samt de särskilda projekten för överflödigt men inte friställd personal.
  - Huruvida lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna och (potentiellt) de särskilda projekten för överflödigt men inte friställd personal samt överföringen av mark och grustag är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2 i EG-fördraget, och i synnerhet huruvida en allmännyttig tjänsteplikt föreligger och ingen överkompensation har förekommit.

<sup>(34)</sup> 14<sup>th</sup> report on Competition policy, 1985, punkt 202.

- (f) Huruvida lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna och (potentiellt) de särskilda projekten för överflödig men inte friställd personal samt överföringen av mark och grustag är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget och i synnerhet huruvida åtgärderna står i proportion till resultaten och de positiva effekterna för konkurrensen överväger de negativa.
- (g) Huruvida de särskilda skattevillkoren och undantaget från konkurslagstiftningen är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget.

#### 4. BESLUT

133. Med tanke på det ovan anförda uppmanar kommissionen Finland inom ramen för det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget att inom en tidsfrist på en

månad från och med mottagandet av denna skrivelse inkomma med synpunkter och lämna alla uppgifter som kan bidra till bedömningen av stödet. Kommissionen ber Era myndigheter att omgående vidarebefordra en kopia av denna skrivelse till den potentiella stödmottagaren.

134. Genom denna skrivelse vill kommissionen upplysa Finland om att alla berörda parter kommer att informeras genom offentliggörande av denna skrivelse och en sammanfattning av denna i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen kommer också att informera de berörda parterna i de EFTA-länder som undertecknat EES-avtalet, genom offentliggörande av ett meddelande i EES-bilagan till EUT, samt EFTA:s övervakningsmyndighet genom att skicka dem en kopia av denna skrivelse. Alla ovan nämnda berörda parter kommer att uppmanas att komma med synpunkter inom en månad från och med dagen för detta offentliggörande.'