

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 13. juli 2011

om Finlands Statsstøtte nr. C 6/08 (ex NN 69/07) til Ålands Industrihus Ab

(meddelt under nummer K(2011) 4905)

(Kun den finske og den svenske udgave er autentiske)

(EØS-relevant tekst)

(2012/252/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ⁽¹⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Via en klage, der blev indgivet den 5. september 2006, blev Kommissionen underrettet om forskellige foranstaltninger, som lokalregeringen på Ålandsøerne (i det følgende benævnt »lokalregeringen«) ydede til fordel for ejendomsselskabet Ålands Industrihus Ab (i det følgende benævnt »ÅI«). Ved brev af 25. oktober 2006 og 14. februar 2007 udbad Kommissionen sig oplysninger fra Finland, der blev fremsendt ved brev af 11. januar og 3. april 2007. De finske myndigheder fremsendte supplerende oplysninger den 31. maj og den 12. juli 2007. Klageren fremsendte supplerende oplysninger i november 2006 og i maj 2007.
- (2) Ved brev af 30. januar 2008 meddelte Kommissionen Finland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) ⁽²⁾ med hensyn til støtten

(i det følgende benævnt »beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren«).

- (3) Kommissionens beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til støtten.
- (4) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter.
- (5) I fortsættelse af beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren fremsendte Finland oplysninger, som blev modtaget i Kommissionen den 6. maj 2008, den 21. januar, den 26. februar, den 21. maj og den 18. juni 2010 samt den 18. april og den 27. og 28. juni 2011. Den 4. juni 2010 blev der afholdt et møde mellem Kommissionens tjenestegrene, de finske myndigheder og repræsentanter for ÅI.

2. BESKRIVELSE AF STØTTEN

2.1. STØTTEMODTAGEREN

- (6) ÅI er registreret i Mariehamn, hovedstaden på Ålandsøerne, en øgruppe i Østersøen, der ligger mellem Finland og Sverige, og som har et samlet indbyggertal på ca. 28 000. Ålandsøerne er en finsk provins, men har en høj grad af selvstændighed. ÅI ejes primært af lokalregeringen (84,43 %) og af Mariehamn by (15,01 %). De resterende aktionærer udgøres af andre lokale myndigheder på Ålandsøerne ⁽⁴⁾.
- (7) ÅI's forretningsområde er opførelse, besiddelse og udlejning af bygninger til erhvervmæssige formål. Ifølge Finland er formålet med selskabets aktiviteter at stille bygninger til rådighed for virksomheder på Ålandsøerne med henblik på at bidrage til en diversificeret og konkurrencedygtig økonomi.

⁽¹⁾ EUT C 76 af 27.3.2008, s. 15.

⁽²⁾ Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i TEUF. De to bestemmelser er indholdsmæssigt identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. Med TEUF blev der også indført nogle terminologiske ændringer, idet »Fællesskabet« f.eks. blev erstattet af »Unionen« og »fællesmarkedet« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive anvendt i hele denne afgørelse.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

⁽⁴⁾ Med undtagelse af en ubetydelig andel, der ejes af den lokale erhvervsorganisation »Ålands företagareförening rf« (tre aktier ud af i alt 30 392).

- (8) Indtil 1999 var ÅI's forretningsaktiviteter af beskedent omfang ⁽⁵⁾. ÅI's balance voksede meget langsomt eller slet ikke ⁽⁶⁾. På baggrund heraf besluttede ÅI's bestyrelse at begynde at se sig om efter nye forretningsmuligheder for at udbygge virksomheden. Samtidig udtrykte det lokale erhvervsliv (der næsten udelukkende udgjordes af små virksomheder) ønske om en »teknologipark«, dvs. en klynge af kontorejendomme, hvor lokale virksomheder kunne placeres under samme tag for at lette samarbejdet, fostre nye idéer og fremme iværksætterånd generelt. Dette resulterede i kontorparken »iTiden« (kvarteret iTiden). Der redegøres nærmere for projektets tilblivelse i afsnit 2.2.

2.2. »iTiden«-PROJEKTET ⁽⁷⁾

- (9) Der blev indledt drøftelser mellem repræsentanter for det lokale erhvervsliv og lokalregeringen om muligheden for at opføre en »teknologipark« i 1999. Der blev gennemført fælles studieture til tilsvarende faciliteter i Sverige.
- (10) I 2000 blev projektet overdraget til en arbejdsgruppe, der fremlagde et forslag for lokalregeringen og Mariehamn by i foråret 2000. Projektet og lokalregeringens planer om at opføre og finansiere det var anført i lokalregeringens budget for 2000 ⁽⁸⁾ og blev bekræftet i 2001-budgettet, hvori lokalregeringen også anmodede om midler med henblik på en mulig kapitaltilførsel til brug for infrastrukturprojekter, herunder også for ÅI (en tilsvarende anmodning blev fremsat i 2000-budgettet) ⁽⁹⁾.
- (11) Den 12. juli 2001 købte ÅI ved hjælp af en kapitaltilførsel en grund i »Västra Klinten«-distriktet i Mariehamn, hvor iTiden også skulle opføres. I forbindelse med dette køb sørgede ÅI også for de ændringer i byplanlægningen, der var nødvendige for iTiden-projektet.
- (12) I 2002-budgettet anførte lokalregeringen, at ÅI ville påbegynde opførelsen af iTiden-projektet i 2002, og at dette efter al sandsynlighed ville kræve en kapitaltilførsel (som lokalregeringen anmodede om de nødvendige budgetbevillinger til) ⁽¹⁰⁾.
- (13) I begyndelsen af 2002 blev der nedsat en arbejdsgruppe med henblik på opbygning af iTiden-projektet, og der

⁽⁵⁾ I 1999 var den samlede balance på 733 341 EUR, omsætningen på 101 486 EUR og det samlede resultat på 27 719 EUR.

⁽⁶⁾ Balancen faldt fra 834 645 EUR i 1997 til 733 341 EUR i 1999.

⁽⁷⁾ De fleste oplysninger i dette afsnit er taget fra iTidens websted (www.itiden.ax) suppleret med oplysninger fra de finske myndigheder (der er i overensstemmelse med de offentlige oplysninger).

⁽⁸⁾ »Lokalregeringen vil bestræbe sig på at øge udbuddet af erhvervsjendomme og kontorlokaler, som er egnet til IT-sektoren og servicesektoren, gennem de offentlige ejendomsselskaber. Disse kan som følge heraf få behov for mere kapital«. Budgettet for landskabet Ålandsøerne for 2000, s. 304.

⁽⁹⁾ »Lokalregeringen vil arbejde [...] på at blive mere effektiv med hensyn til at lette nye virksomheders og erhvervsprojekters vækst. Lokalregeringen vil fortsætte sine bestræbelser på at gennemføre projektet med en »IT-landsby« [...]. Budgettet for landskabet Ålandsøerne for 2001, s. 319 og 321.

⁽¹⁰⁾ Budgettet for landskabet Ålandsøerne for 2002, s. 291.

blev indgået aftale med en arkitekt. Potentielle lejere blev spurgt, om de var interesseret i at leje lokaler i iTiden. De forberedende byggemodningsarbejder blev gennemført i foråret 2003, og opførelsen af fase 1 (projektet var tilrettelagt i to på hinanden følgende opførelsesfaser) blev påbegyndt i sommeren 2003. De første lejere flyttede ind i den fuldførte »fase 1«-del af iTiden den 1. december 2004.

- (14) Opførelsen af fase 2 af iTiden-projektet blev påbegyndt i efteråret 2006 og fuldført i 2007.

2.3. STATSSTØTTEFORANSTALTNINGERNE

- (15) Kommissionens formelle undersøgelse omfattede flere kapitalindsprøjtninger (»kapitaltilførsler«) og garantier for banklån (»lånegarantier«), som lokalregeringen ydede til fordel for ÅI mellem 1997 og 2007. Foranstaltningerne fremgår af nedenstående tabel (kapitalindsprøjtninger er angivet som C-I til C-XI og garantier som G-I til G-III).

Foranstaltning	Dato for foranstaltningen	Kapitaltilførsler (i EUR)	Lånegarantier (i EUR)
C-I (*)	18.6.1997	84 094,39	
C-II (*)	22.6.2000	340 582,27	
C-III (*)	10.10.2000	114 368,37	
C-IV	20.7.2001	353 199,00	
C-V	15.8.2002	599 933,73	
C-VI	13.3.2003	799 911,64	
G-I	9.10.2003		2 600 000,00
C-VII	6.5.2004	515 165,97	
C-VIII	30.9.2004	669 896,95	
G-II	2.11.2004		1 160 000,00
C-IX	16.6.2005	199 977,91	
C-X	16.6.2005	234 961,43	
G-III	13.12.2005		2 600 000,00
C-XI	15.2.2007	1 379 998,95	
	I ALT	5 292 090,61	6 360 000,00

(*) Disse foranstaltninger blev ydet, før euroen blev indført; derfor blev de angivet i finmark (FIM). C-I var på 500 003 FIM, C-II på 2 025 010 FIM og C-III på 680 003 FIM. På omregningstidspunktet var kursen fastsat til 1 EUR = 5,94573 FIM.

(16) Sammenlignet med tabellen over foranstaltningerne i punkt 7 i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren er en lånegaranti på 2 587 500 EUR dateret den 26. oktober 2006 blevet fjernet, da den aldrig blev iværksat (som følge af en finsk retsafgørelse). Endvidere er kapitaltilførsel C-XI, der er dateret den 12. juni 2006 i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren, dateret den 15. februar 2007 i nærværende dokument, da det blev klart i forbindelse med undersøgelsen, at denne foranstaltning var blevet iværksat på denne senere dato. Lokalregeringens beslutning om at bevilge denne kapitaltilførsel blev for nylig (den 6. april 2011) ophævet af Finlands øverste forvaltningsret (se betragtning 114 nedenfor). Da kapitalen blev betalt til ÅI i 2007 og ikke er blevet tilbagebetalt, finder Kommissionen imidlertid ikke, at den nationale retsafgørelse fjerner denne foranstaltning fra undersøgelsens anvendelsesområde.

(17) Ifølge de finske myndigheder blev alle kapitaltilførsler ydet med henblik på at finansiere iTiden-projektet med undtagelse af følgende:

C-I) Kapitalindsprøjtningen af 18. juni 1997 (84 094,39 EUR)

C-II) Kapitalindsprøjtningen af 22. juni 2000 (340 582,27 EUR)

C-III) Kapitalindsprøjtningen af 10. oktober 2000 (114 368,37 EUR)

C-VIII) Kapitalindsprøjtningen af 30. september 2004 (669 896,95 EUR)

C-IX) Kapitalindsprøjtningen af 16. juni 2005 (199 977,91 EUR).

(18) Alle lånegarantier blev ifølge Finland udstedt med det formål at finansiere iTiden-projektet. Se betragtning 66-86 nedenfor for yderligere detaljer om lånegarantierne.

3. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE PROCEDUREN EFTER ARTIKEL 108, STK. 2, I TEUF

(19) I beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt kapitaltilførslerne og lånegarantierne var forenelige med det indre marked af følgende grunde.

(20) Med hensyn til eksistensen af statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF bemærkede Kommissionen, at foranstaltningerne indebar statsmidler, da de blev

ydet af de lokale myndigheder, og at de var selektive, fordi de var målrettet ÅI. Med hensyn til kriteriet for, om foranstaltningerne gav virksomheden en »fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser«, fordi en privat investor ledet af langsigtede rentabilitetsudsigter ikke ville have ydet den samme støtte, tvivlede Kommissionen på, at en privat investor ville have stillet kapital til rådighed, sådan som lokalregeringen gjorde, på grund af ÅI's lange register over tab eller i bedste fald meget beskedne indtjening. Navnlig med hensyn til lånegarantierne tvivlede Kommissionen på, at ÅI ville have været i stand til at opnå tilsvarende finansiel støtte på markederne, og at derfor gav ÅI en fordel. Kommissionen fandt også, at sådanne fordele ville kunne fordreje konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.

(21) Hvis foranstaltningerne blev anset for statsstøtte, tvivlede Kommissionen på, at de kunne anses for at være forenelige med det indre marked.

(22) Endelig anfægtede Kommissionen Finlands påstand om, at foranstaltningerne, selv hvis de virkelig blev betragtet som statsstøtte, var blevet ydet i overensstemmelse med de støtteordninger, der gjaldt allerede inden Finlands tiltrædelse af EU, og dermed var lovlige.

4. BEMÆRKNINGER FRA FINLAND

4.1. FORANSTALTNINGERNE UDGØR IKKE STATSSTØTTE

(23) Det er Finlands opfattelse, at lokalregeringen har handlet i overensstemmelse med markedsinvestorprincippet, dvs. at foranstaltningerne var begrundet i lokalregeringens udsigter til at opnå et afkast af sin investering. Finland har anført, at investeringsbeslutningerne var begrundet i selskabets program for nye investeringer, primært iTiden-projektet. Foranstaltningerne havde således ikke til formål at dække tidligere tab eller at støtte en tabsgivende virksomhed. Lokalregeringen opnåede konkret værdi for sin investering i nye aktier i ÅI, da selskabets værdi faldt i takt med aktietegningen. ÅI opnåede derfor ikke nogen fordel, som det ikke ville have kunnet opnå fra en privat investor.

(24) Uanset eventuelle fordele er det også Finlands opfattelse, at foranstaltningerne ikke kan klassificeres som statsstøtte, idet der ikke er noget konkret bevis for en betydelig påvirkning af konkurrencen på ejendomsmarkedet på Ålandsøerne.

4.2. HVIS DER ER TALE OM STATSSTØTTE, ER DEN LOVLIG I HENHOLD TIL DE EKSISTERENDE STØTTEORDNINGER

(25) Selv hvis det blev konstateret, at foranstaltningerne omfattede et statsstøtteelement, burde støtten dog ifølge Finland betragtes som lovlig. Finland har gjort gældende, at både kapitalindsprøjtningerne og garantierne var omfattet af eksisterende støtteordninger, som blev indført før Finlands medlemskab af EU.

4.3. HVIS DER ER TALE OM NY STATSSTØTTE, ER DEN IKKE DESTO MINDRE FORENELIG MED DET INDRE MARKED

- (26) Såfremt foranstaltningerne udgør ulovlig statsstøtte, bør de ikke desto mindre betragtes som forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, da deres formål har været at udvikle regionen og skabe nye job, hovedsageligt ved at bidrage til at diversificere økonomien i regionen, der i alt for høj grad afhænger af skibsindustrien.

4.4. EVENTUEL TILBAGEBETALING

- (27) Såfremt Kommissionen finder, at støtten udgør ulovlig og uforenelig støtte, som skal tilbagesøges, fremfører Finland følgende argumenter.
- (28) I henhold til artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93⁽¹¹⁾ vil Kommissionen ikke kræve tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen. Dette ville være tilfældet her, eftersom Finland havde berettigede grunde til at forvente, at ovennævnte ordninger, der lå forud for tiltrædelsen, fandt og fortsat finder anvendelse, og at al støtte, som er ydet efter disse regler, således ville være lovlig.
- (29) Såfremt Kommissionen alligevel finder, at støtten skal tilbagebetales, gør Finland gældende, at støtteelementet i kapitaltilførslerne ikke nødvendigvis er det fulde nominelle beløb af de transaktioner, der omfatter statsstøtte. For så vidt angår garantiene, kan eventuel støtte, der skal tilbagebetales, ikke være større end den rentefordel, virksomheden har opnået som følge af garantien (sammenlignet med ikke-garanterede lån). Tilsvarende kan en eventuel støtte i relation til kapitalindsprøjtningerne ikke være større end ÅI's omkostninger ved at skaffe tilsvarende kapital på markedet.

5. VURDERING

5.1. KLASSIFICERING SOM STATSSTØTTE

- (30) I henhold til artikel 107, stk. 1, er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (31) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser være opfyldt: a) den skal finansieres af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler, b) den skal give en selektiv fordel, som kan begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, og c) den skal fordreje eller true med at fordreje konkurrence-

vilkårene og kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Da disse betingelser er kumulative, skal de alle være opfyldt, før en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte.

5.1.1. STATSMIDLER OG SELEKTIVITET

- (32) Af de grunde, der er anført i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren (og som ikke er blevet anfægtet af Finland), er disse to kriterier opfyldt. Foranstaltningerne er ydet ved individuelle beslutninger truffet af lokalregeringen for at udnytte de midler, som den er blevet tildelt i sit årlige budget af Ålandsøernes regionale forsamling. Foranstaltningerne er derfor klart finansieret af staten og individuelt målrettet ÅI.

5.1.2. FORDEL

- (33) Finland har gjort gældende, at foranstaltningerne ikke udgør statsstøtte, fordi de ikke gav ÅI en fordel, som dette selskab ikke ville have kunnet opnå på markederne, det være sig fra en privat aktionær eller en privat kreditor.
- (34) Det er et grundfæstet princip i lovgivningen om statsstøtte (sædvanligvis betegnet som det markedsøkonomiske investorprincip eller MEIP), at offentlige myndigheders investering i virksomheders kapital udgør statsstøtte, medmindre en privat investor ville have foretaget et sådant kapitalindskud under lignende omstændigheder, navnlig ud fra udsigterne til rentabel drift⁽¹²⁾. På tilsvarende vis vil en garanti ydet af offentlige myndigheder i henhold til punkt 3.1 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier⁽¹³⁾ (i det følgende benævnt »garantimeddelelsen«) udgøre statsstøtte, medmindre finansieringen stilles til rådighed på vilkår, som ville have været acceptable for en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold.

- (35) I beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt MEIP var opfyldt i forbindelse med kapitalindsprøjtninger og garantier, navnlig på grundlag af to bemærkninger vedrørende ÅI:
- a) ÅI's mangeårige erfaring med tab eller ubetydelig indtjening i de år, hvor foranstaltningerne blev ydet. ÅI var faktisk tabsgivende i hvert år mellem 2001 og 2005. Indtjeningen mellem 1998 og 2000 var lille og faldende (henholdsvis 38 000, 28 000 og 9 000 EUR). Tilsvarende var overskuddet kun på 557,43 EUR, da

⁽¹¹⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.

⁽¹²⁾ Jf. bl.a. dom i sag 234/84, *Belgien mod Kommissionen*, Sml. 1986, s. 2263, præmis 14, sag C-305/89, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 18 og 19, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, *Hytasa*, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 20 og 21, sag C-303/88, *Eni-Lanerosi*, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 20 ff., og sag T-11/95, *BP Chemicals*, Sml. 1995 II, s. 599, præmis 161.

⁽¹³⁾ EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10.

ÅI endelig gav overskud igen i 2006. Det overskud, der i 2006 blev forventet for 2007 (dvs. det overskud, der blev forventet, da beslutningen om at yde de sidste foranstaltninger blev truffet), var kun på 5 868,46 EUR ⁽¹⁴⁾.

b) Derudover fandt Kommissionen, at ÅI's cash flow var utilstrækkeligt til at dække dets omkostninger og havde været sådan siden 2000, hvilket førte til den antagelse, at foranstaltningerne havde været nødvendige alene for at dække dette kapitaldræn ⁽¹⁵⁾.

(36) Finland har afvist dette synspunkt. Dets argumenter vil i det følgende blive gennemgået særskilt for kapitaltilførslerne og lånegarantierne.

5.1.2.1. Kapitalindsprøjtningerne

(37) For det første afviser Finland, at ÅI skulle have haft et likviditetsproblem. Selv om selskabets drift havde været begrænset inden iTiden-projektet, havde dets driftsresultat og likviditet været tilfredsstillende og var forblevet sådan i hele den undersøgte periode. Foranstaltningerne har derfor ikke været nødvendige for at dække driftsomkostningerne. Foranstaltningerne havde snarere til formål at udbygge selskabet og bør derfor betragtes som investeringer. I lyset af de vilkår, der gjaldt for disse investeringer, var de berettiget ud fra det markedsøkonomiske investorprincip og udgør derfor ikke statsstøtte.

(38) I den forbindelse anfører Finland, at de fleste kapitaltilførsler blev anvendt til at finansiere iTiden-projektet, mens resten var tiltænkt ÅI's øvrige projekter (se betragtning 17 ovenfor).

(39) Kommissionen fremsætter følgende vurdering.

(40) Kommissionen understreger indledningsvist, at den kapital, som en aktionær tilfører en virksomhed, pr. definition ikke er øremærket til et bestemt formål, men indgår i selskabets materielle egenkapital. Når en investering stilles til rådighed som generel kapital, er det derfor rimeligt at vurdere dens overensstemmelse med MEIP i forhold til hele virksomhedens forventede samlede resultat. Når der findes belæg for det, udelukker dette ikke, at der foretages en vurdering af det forventede afkast af specifikke planlagte investeringer, naturligvis under forudsætning af, at sådanne oplysninger var til rådighed på det tidspunkt, hvor der blev truffet beslutning om investeringen.

(41) For så vidt angår ÅI's generelle finansielle resultat accepterer Kommissionen på grundlag af den dokumentation, der er blevet fremlagt i forbindelse med undersøgelsen, at ÅI's driftsresultat løbende dækkede dets tab og sikrede likviditeten. Den fremlagte dokumentation gør det ikke muligt at konkludere, at kapitaltilførslerne (eller de lån, der er opnået ved hjælp af garantierne) blev anvendt til at dække de tab, som kunne tilskrives ÅI's drift.

(42) Det er og bliver dog en kendsgerning, at lokalregeringen stillede betydelig supplerende kapital til rådighed for ÅI, som umiddelbart ikke genererede nogen eller kun en meget lille indtjening mellem 2007 og 2006. Spørgsmålet er derfor — som Finland selv anfører — om lokalregeringen havde grund til at forvente et afkast af sin kapital, som var tilstrækkeligt til, at en privat investor ville have gennemført den samme investering. Dette skal vurderes ud fra, hvad lokalregeringen vidste på tidspunktet for kapitaltilførslerne.

(43) Finland har anført, at hovedparten af kapitaltilførslerne havde til formål at finansiere fase 1 og 2 af iTiden-projektet, mens de resterende kapitaltilførsler var tiltænkt forskellige andre investeringer. Af hensyn til klarheden gennemgås de kapitaltilførsler, der blev anvendt til at finansiere iTiden-projektet, først i nedenstående analyse.

iTiden-kapitaltilførslerne

(44) Finland hævder, at alle kapitaltilførsler, med undtagelse af C-I, C-II, C-III, C-VIII og C-IX, blev gennemført med henblik på at finansiere iTiden, der var ÅI's største enkeltprojekt. Den første kapitaltilførsel, som var øremærket til iTiden-projektet, blev således gennemført i 2001 (C-IV).

(45) Finland er fremkommet med følgende oplysninger om de vilkår, på hvilke lokalregeringen gennemførte disse kapitaltilførsler, og navnlig det afkast, der forventedes på tidspunktet for beslutningen:

(46) Lokalregeringens beslutninger om at iværksætte kapitaltilførslerne vedrørende iTiden blev truffet på grundlag af oplysninger, som blev givet på uformelle møder mellem lokalregeringen og repræsentanter for ÅI. Finland hævder, at der ikke blev ført protokol over disse møder. Finland har dog sendt Kommissionen nogle indlæg, som parterne fremkom med på disse uformelle møder eller på møder i ÅI's bestyrelse. De indeholder særskilte redegørelser for baggrunden for og de vigtigste træk ved iTiden-projektet og rentabilitetsberegninger vedrørende fase 1 og 2 af iTiden-projektet. Disse oplysninger gør det derfor muligt for Kommissionen at forvisse sig om, hvilket afkast lokalregeringen forventede på det tidspunkt, hvor den gennemførte kapitaltilførslerne i tilknytning til iTiden.

⁽¹⁴⁾ Se punkt 25 i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren.

⁽¹⁵⁾ Se punkt 26 i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren.

- (47) Den 31. januar 2002 havde ÅI et uformelt møde med lokalregeringen for at sikre dens godkendelse af påbegyndelsen af opførelsen af iTiden i 2002 (efter købet af grunden i 2001). På dette møde fremlagde ÅI en rentabilitetsberegning, hvor det blev antaget, at projektet ville give et årligt afkast på 3 % af ÅI's egenkapital.
- (48) Den 4. marts 2003 fandt der endnu et uformelt møde sted mellem ÅI og lokalregeringen med henblik på at forberede ÅI's generalforsamling den 5. marts 2003. Generalforsamlingen skulle træffe beslutning om påbegyndelsen af opførelsen af fase 1 af iTiden-projektet, der ikke var blevet gennemført i 2002. Der blev fremlagt en ajourført rentabilitetsberegning. I denne beregning skønnedes det, at fase 1 ville give et overskud på kun 700 EUR, idet der ikke forventedes noget afkast af ÅI's egenkapital.
- (49) Den 2. januar 2006 mødtes ÅI's bestyrelse for at drøfte lanceringen af opførelsen af fase 2 og indkaldelsen af kapital som led i en kapitaltilførsel, der skulle iværksættes med henblik på at finansiere denne. Ifølge den rentabilitetsberegning, der blev fremlagt på mødet, ville projektet balancere med et afkast af egenkapitalen på 3 %. Denne beregning skulle dog revideres under hensyn til de øgede omkostninger i forbindelse med tilpasningen af bygningerne til lejernes behov. Den 10. januar 2006 blev der således foretaget en revideret beregning, der skulle tjene som grundlag for den kapitaltilførsel, der blev besluttet på generalforsamlingen den 12. juni 2006 (selv om kapitaltilførslen af tekniske grunde først blev betalt den 15. februar 2007, er dette kapitaltilførsel C-XI). I denne beregning blev det forventede årlige afkast af egenkapitalen for fase 2 af iTiden fastsat til 1 %.
- (50) Finland har tilvejebragt disse oplysninger og anført, at de nøjagtigt viser de samtidige afkastforventninger, på grundlag hvilke lokalregeringen besluttede at gennemføre kapitaltilførslerne for iTiden-projektet, dvs. C-IV, C-V, C-VI, C-VII og C-X for fase 1 og C-XI for fase 2. Disse rentabilitetsvurderinger er baseret på en forventet indtægt (dvs. lejeindtægter) fra iTiden. Finland har anført, at afkastet af lokalregeringens investering også burde tage hensyn til udsigterne til kapitalgevinster i form af en stigning i ejendomsværdien over tid. Finland har dog ikke fremlagt nogen konkret dokumentation herfor. Sådanne overvejelser er ikke medtaget i rentabilitetsberegningerne, hvilket viser, at der ikke blev taget hensyn til dem, da investeringsbeslutningerne blev truffet. På grundlag af ovennævnte kendsgerninger finder Kommissionen, at en privat investor ikke ville have gennemført lignende investeringer med udsigt til dette forventede afkast.
- (51) Enhver investor, som sætter penge i et projekt, der indebærer et vist element af risiko (såsom erhvervsjendomsprojekter), vil kræve et afkast, der i passende grad afspejler den risiko, der er knyttet til investeringen. Han vil således forvente en »risikopræmie«, der overstiger det kendte afkast, som han kan få af et alternativt, risikofrit aktiv (»den risikofrie afkastgrad«). En fælles benchmark for den risikofrie afkastgrad er kortfristede statsobligationer med rating AAA. I forbindelse med denne vurdering anvendes afkastet af en toårig finsk statsobligation, da Finland ikke udstedte obligationer med kortere løbetid. Dette giver således en risikofri afkastgrad på mellem 2,7 og 4,2 % i 2002, mellem 2,2 og 2,7 % i 2003 og mellem 2,8 og 3,8 % i 2006.
- (52) Sammenlignet med det afkast af kapitalen, som lokalregeringen forventede, da den besluttede at gennemføre kapitaltilførslen i iTiden, bemærker Kommissionen, at lokalregeringen kunne have opnået samme eller endog et højere afkast uden nogen af de risici, der er forbundet med ejendomsprojekterne. Selv i det mest optimistiske scenarie ville »risikopræmien« (dvs. det afkast, der overstiger den risikofrie præmie) faktisk have været på højst 0,3 % for kapitaltilførsel C-IV og C-V (dvs. kapitaltilførslerne i 2001 og 2002). For de kapitaltilførsler, der blev gennemført som følge af beslutningen i 2003 om at iværksætte opførelsen af fase 1 af iTiden-projektet (og altså på grundlag af de forventede afkast, der blev fremlagt på det uformelle møde den 4. marts 2003, jf. betragtning 48 ovenfor), dvs. kapitaltilførsel C-VI, C-VII og C-X, var det forventede afkast nul, hvilket betød, at der kunne være opnået et uligt bedre afkast ved ikke at tage nogen risiko overhovedet. Tilsvarende lå det forventede afkast på 1 % af kapitaltilførslen for fase 2 (C-XI) langt under den risikofrie afkastgrad, der var opnåelig på daværende tidspunkt.
- (53) Det er indlysende, at ingen privat investor ville have affundet sig med den negative eller marginale risikopræmie, som lokalregeringen var rede til at acceptere for de kapitaltilførsler, der er nævnt i betragtning 47-49 ovenfor. Dette kan om nødvendigt underbygges af empiriske data vedrørende forventede afkast på ejendomsmarkedet på Ålandsøerne.
- (54) Ifølge en rapport ⁽¹⁶⁾ fra KPMG dateret den 10. juli 2007, som blev bestilt af de finske myndigheder og fremsendt til Kommissionen den 17. juli 2007, er det afkast, som private investorer kræver for investeringer i kontorejendomme på Ålandsøerne, 7 % (og 8 % for industriejendomme). Selv om denne rapport blev udarbejdet, efter at lokalregeringen havde truffet de investeringsbeslutninger, der er omhandlet i denne afgørelse, er den ikke desto

(16) KPMG »Projekt Tower« af 10.7.2007.

mindre relevant, da den bygger på iagttagelser af tidligere investeringer, og der ikke er nogen indlysende grund til at tro, at det krævede afkast ville have været mærkbart lavere i de foregående år. Under alle omstændigheder giver den nogle overbevisende fingerpeg om, at de afkast, som ÅI forventede, ikke ville have været tilstrækkelige for en privat investor.

(55) Finland har trods det forventede lave afkast eller nulafkast hævdet, at investeringerne ville være forenelige med MEIP, fordi i) ÅI inden påbegyndelsen af byggeriet havde henvendt sig til potentielle lejere og havde tillid til, at selskabet ville opnå en udlejningsprocent på mindst 80 %, og fordi ii) investeringerne på grund af ÅI's (og dermed primært iTiden-projektets) faktiske finansielle resultat i årene fra 2004 og frem og de heraf følgende potentielle kapitalgevinster viste sig at være rentable.

(56) I denne henseende, og uden at det er nødvendigt at komme ind på omstændighederne omkring ÅI's finansielle resultat i de senere år, er det tilstrækkeligt at gentage, at spørgsmålet ikke er, om virksomhedens resultater i dag er fyldestgørende, men om en privat investor, som operer på markedsvilkår, ville have stillet den samme kapital til rådighed for virksomheden på grundlag af det, der var kendt og kunne antages på det tidspunkt, hvor lokalregeringen besluttede at stille statsmidler til rådighed for ÅI (under hensyn til den forventede udlejningsprocent på 80 %). Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at en privat investor ikke ville have gjort dette.

(57) Derfor finder Kommissionen, at kapitaltilførsel C-IV, C-V, C-VI, C-VII, C-X og C-XI har givet ÅI en fordel, som det ikke ville have kunnet opnå på markedsvilkår⁽¹⁷⁾.

De resterende kapitaltilførsler

(58) Kommissionen vil nu se på de resterende kapitaltilførsler, der er omfattet af denne beslutning om at indlede undersøgelsesproceduren, og som ifølge Finland ikke var begrundet i iTiden-projektet.

Kapitaltilførsel C-I af 18. juni 1997

(59) I henhold til de de minimis-regler, der gjaldt på tidspunktet for denne kapitaltilførsel, udgjorde tilskud på mindre end 100 000 ECU, som blev ydet til en virksomhed over en periode på tre år, ikke statsstøtte⁽¹⁸⁾. Denne kapitaltilførsel beløber sig til 84 094,39 EUR,

dvs. et godt stykke under de minimis-loftet på 100 000 ECU. ÅI var ikke omfattet af nogen anden foranstaltning i en periode på tre år⁽¹⁹⁾. På grundlag heraf ville kapitaltilførslen i 1997 under alle omstændigheder — uanset de vilkår, hvorpå den blev gennemført — ikke udgøre statsstøtte.

Kapitaltilførsel C-II og C-III af 22. juni 2000 og 10. oktober 2000

(60) Finland har oplyst, at formålet med disse foranstaltninger var opførelsen af en industriejendom i Norrböle, renoveringen af en ejendom i Mariehamn (C-II) og købet af en industriejendom i den østlige del af Ålandsøerne (C-III). Der er således ikke nogen klar forbindelse til iTiden-projektet, der på dette tidspunkt endnu ikke havde taget konkret form (dette skete i 2001, da grunden blev købt).

(61) Selv om det er sandt, at ÅI's samlede indtjening var beskeden eller negativ i perioden 1998-2007, er det en kendsgerning, at det havde en beskeden indtjening i 2000 og i de to foregående år, og at det begyndte at give tab i 2001. Undersøgelsen har vist, at selskabet dækkede sine omkostninger, og at likviditetssituationen var fyldestgørende. De investeringer, der lå til grund for de to kapitaltilførsler, synes at være afpasset efter ÅI's størrelse og »traditionelle« forretningsmodel inden den udvidelse, der er knyttet til iTiden-projektet. Der er derfor ingen tvingende grund til at mene, at en privat investor ikke ville have gennemført de samme kapitaltilførsler, og der er således ikke noget klart bevis for, at ÅI opnåede en fordel.

(62) Indtil 2000 gav ÅI's forretningsmæssige drift beskedne, men positive resultater (i størrelsesordenen 9 000-38 000 EUR i årene 1997-2000). ÅI's forretningsmæssige drift var i overensstemmelse med selskabets plan på daværende tidspunkt. I overensstemmelse hermed ejede og udlejede ÅI lagre og kontorer overalt på Ålandsøerne. Den portefølje af ejendomme, som ÅI ejede, havde været meget stabil indtil 2000, hvilket også forklarer selskabets stabile finansielle resultater. ÅI's omsætning var i størrelsesordenen 95 000 EUR-101 000 EUR i årene 1997-2000. Derfor var ÅI ikke i stand til at gøre sin drift rentabel, selv med en forholdsvis lille omsætning.

Kapitaltilførsel C-VIII og C-IX af 30. september 2004 og 16. juni 2005

(63) Ifølge Finland blev disse kapitaltilførsler anvendt til at købe en industriejendom (C-VIII) og opføre en hangar i Jomala lufthavn uden for Mariehamn (C-IX).

⁽¹⁷⁾ Det er sandt, at kapitaltilførsel C-IV blev gennemført i 2001, dvs. før den rentabilitetsanalyse, der blev fremlagt i 2002. Der er ikke blevet gjort rede for de finansielle antagelser, der lå til grund for C-IV. Da denne kapitaltilførsel blev anvendt til at købe den grund, hvor iTiden skulle opføres (og dette var hensigten fra begyndelsen), er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at lokalregeringen, i det omfang den overhovedet overvejede udsigterne til afkast, ikke havde nogen grund til at forvente et bedre afkast end de 3 %, som forventedes i 2002.

⁽¹⁸⁾ EFT C 68 af 6.3.1996, s. 9.

⁽¹⁹⁾ Selv om den formelle procedure først blev indledt i 2008, udspurgte Kommissionen allerede Finland om disse foranstaltninger ved brev af 25. oktober 2006, hvilket er grunden til, at kapitalindsprøjtningen i 1997 ikke er omfattet af den 10-årige statut vedrørende begrænsninger af inddrivelser.

(64) Selv om disse foranstaltninger ikke er direkte begrundet i iTiden-projektet, blev de gennemført under omstændigheder, der var helt forskellige fra dem, der vedrørte foranstaltning C-II og C-III, som tidligere er blevet gennemgået. Kapitaltilførsel C-VIII og C-IX blev gennemført i henholdsvis 2004 og 2005. På det tidspunkt havde ÅI været tabsgivende siden 2001. Hvad der også er afgørende, er, at disse investeringer blev gennemført på et tidspunkt, hvor lokalregeringen allerede havde investeret mere end 2,25 mio. EUR i ÅI siden 2001 ud fra den forudsætning, at denne investering ikke vil give et afkast, som ville være acceptabelt for en markedsinvestor.

(65) iTiden-projektets utilstrækkelige omsætning ville uvægerligt påvirke ÅI's samlede resultat negativt. En virksomheds egenkapital er jo ikke øremærket, men er fungibel, og skal aflønnes på grundlag af virksomhedens samlede resultat. Det må derfor have været klart for lokalregeringen på det tidspunkt, hvor den gennemførte foranstaltning C-VIII og C-IX, at det var usandsynligt, at en yderligere forøgelse af ÅI's kapital ville give et tilstrækkeligt afkast i overskuelig fremtid. En markedsinvestor ville have været rede til at foretage disse kapitalindsprøjtninger, hvis disse investeringer havde muliggjort et markedsafkast af virksomhedens samlede resultat (dvs. et afkast, som ville have kompenseret for de lave afkast af de øvrige kapitaltilførsler), men der er ikke noget, der tyder på, at dette forventedes at være tilfældet. Finland er ikke fremkommet med specifikke oplysninger om disse foranstaltninger, som ville ændre dette synspunkt. Kommissionen finder derfor, at ingen privat investor ville have tilført ÅI yderligere kapital på disse vilkår. Kapitaltilførsel C-VIII og C-IX har således givet ÅI en fordel, som det ikke ville have kunnet opnå på markedet.

5.1.2.2. Lånegarantierne

(66) Ved vurderingen af den eventuelle statsstøtte, som garantierne indebærer, anvender Kommissionen principperne i garantimeddelelsen. Punkt 3.2 i garantimeddelelsen fastlægger de betingelser, der normalt ville være tilstrækkelige til at udelukke tilstedeværelsen af statsstøtte i forbindelse med en garanti, som er ydet af offentlige myndigheder. Disse betingelser er dog ikke opfyldt for så vidt angår garanti G-I, G-II og G-III (det er tilstrækkeligt at notere sig, at disse garantier dækkede 100 % af de underliggende lån, jf. punkt 3.2 c) i garantimeddelelsen).

(67) Kommissionen bemærker først og fremmest, at ÅI's finansielle situation i den periode, hvor garantierne blev ydet, var stærk nok til sikre, at virksomheden kunne opnå lån på markedet uden garantier. Virksomheden

var ikke en kriseramte virksomhed som omhandlet i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder⁽²⁰⁾. Det kan ikke konkluderes ud fra de foreliggende oplysninger, at ÅI var en virksomhed, som ikke ville have overlevet uden statsstøtte. I årene forud for kapitalindsprøjtningerne, dvs. før iværksættelsen af iTiden-projektet, var ÅI's finansielle resultat stabilt, og dets drift gav beskedne positive resultater. Grunden til, at de offentlige myndigheder begyndte at gennemføre massive kapitalindsprøjtninger i 2001, var ikke at redde virksomheden, men at finansiere dens vækst. I mangel af støtten i form af kapitaltilførsler ville ÅI ikke have været en virksomhed under konkursbehandling, men en mindre virksomhed, som fortsat ville have haft adgang til de finansielle markeder. Kommissionen kan derfor ikke konkludere, at ÅI ikke ville have haft adgang til kreditmarkederne uden garantier. Spørgsmålet er, om garantierne gav virksomheden en fordel i form af lavere låneomkostninger, end den ville have betalt på markedsvilkår i mangel af en garanti.

(68) Det spørgsmål, der skal tages op i det følgende, er, om der er blevet forlangt en passende præmie for garantierne, som kan sammenlignes med det, som en privat garantistiller ville have forlangt. I det foreliggende tilfælde er Kommissionen ikke stødt på nogen private garantier, der muliggør en direkte sammenligning. Under disse omstændigheder vil Kommissionen sammenligne de samlede finansielle omkostninger i forbindelse med det garanterede lån, herunder renten for lånet og garantipræmien, med markedspræmien for et tilsvarende ikke-garanteret lån⁽²¹⁾.

(69) Den 9. oktober 2003 ydede [...] (*), en forretningsbank, ÅI et lån på [...] EUR mod pant [...]. Renten blev fastsat til [...] % p.a. indtil den 15. januar 2007⁽²²⁾.

(70) Selv om dette lån var samtidigt med garanti G-I, finder Kommissionen ikke, at det er et relevant sammenligningsgrundlag for omkostningerne i forbindelse med denne foranstaltning. Mellem juni 2000 og marts 2003 modtog ÅI faktisk fire kapitalindsprøjtninger til et samlet beløb af 2 208 595,01 EUR. Statsstøtte i denne størrelsesorden vil uvægerligt have påvirket den risikovurdering, som [...] foretog inden ydelsen af lånet, og således have forbedret lånevilkårene, herunder omkostningerne, sammenlignet med de vilkår, som virksomheden ville

⁽²⁰⁾ EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

⁽²¹⁾ Garantimeddelelsen, punkt 3.2. d).

(*) Omfattet af tavsdshetspligten.

⁽²²⁾ Efter den 15. januar 2007 skulle renten ændres til [...].

- have kunnet opnå på markederne i mangel af statsstøtteelementet i kapitaltilførslerne. Kommissionen kan derfor ikke gå ud fra, at renten på det ikke-garanterede lån fra 2003 (eller eventuelt senere lån) nøjagtigt afspejler ÅI's kreditvilkår i mangel af statsstøtte og kan ikke benytte dette som en troværdig og pålidelig benchmark for omkostningerne i forbindelse med de lån, der var dækket af de garantier, som blev ydet af lokalregeringen.
- (71) Det er Kommissionens opfattelse, at meddelelsen om referencesatsen⁽²³⁾ i mangel af andre pålidelige oplysninger om sammenlignelige lån på markedsvilkår udgør en af støttemodtageren uafhængig relevant benchmark for vurderingen af, om foranstaltning G-I, G-II og G-III blev ydet på markedsvilkår. Meddelelsen om referencesatsen udgør en erstatning for markedssatsen og for beregningen af støtteelementet i støtteforanstaltninger. Metoden til fastsættelse af referencesatsen bygger på følgende to faktorer: basissatsen (i dette tilfælde den 1-årige Euriborrente), hvortil skal lægges en lånemargen. Den lånemargen, der skal lægges til basissatsen, afhænger af to faktorer: ratingen (kreditvurderingen) af den virksomhed, der modtager lånet, og størrelsen af den sikkerhedsstillelse, der tilbydes for lånet. I meddelelsen sondres der mellem fem ratingkategorier (meget god [AAA-A], god [BBB], tilfredsstillende [BB], svag [B] og dårlig [CCC og derunder]) og tre niveauer af sikkerhedsstillelse (høj, normal og lav) for hver ratingkategori.
- (72) Den 18. juni 2010 sendte Finland Kommissionen en rapport fra konsulentfirmaet [...] som fastsætter en årlig rating for ÅI for december hvert år. Ratingen udarbejdes med tilbagevirkende kraft og bygger på tal, som er til rådighed i slutningen af hvert regnskabsår (dvs. den rating, der gives i december 2002, ser tilbage på virksomhedens sundhedstilstand i 2002). [...] udarbejdede ratingrapporten, der beskrev virksomhedens samlede finansielle situation og udvikling og omfattede følgende evalueringsområder: vækst, rentabilitet, cash flow, likviditet, solvens og forpligtelser. Den anvendte ratingskala består af fem ratingkategorier: udmærket (A + og A), god (A- og B+), tilfredsstillende (B og B-), tilstrækkelig (C + og C) og dårlig (C- og D), hvilket gør det muligt at foretage en direkte sammenligning med ratingskalaen i meddelelsen om referencesatsen.
- (73) I december 2002, 2003 og 2004 vurderede [...] ÅI til henholdsvis C+, C + og C, hvilket placerer virksomheden i kategorien »tilstrækkelig«. Denne kategori svarer til ratingkategorien »svag«, jf. meddelelsen om referencesatsen. For en virksomhed med ratingen »svag« ligger de lånemargener, der skal lægges til basissatsen i henhold til meddelelsen om referencesatsen, afhængigt af sikkerhedsstillelsen, mellem 220 basispoint for en høj sikkerhedsstillelse og 650 basispoint for en lav sikkerhedsstillelse. I december 2005 gav [...] ÅI ratingen B- (tilfredsstillende), hvilket svarer til ratingen »tilfredsstillende« i meddelelsen om referencesatsen.
- (74) Den 27. juni 2011 fremsendte Finland supplerende oplysninger om ratingen og sikkerhedsstillelsen i forbindelse med lånene. Ratingen blev foretaget af [...], den bank, som ydede ÅI de ikke-garanterede lån og to af de garanterede lån. I forbindelse med [...] rating benyttes der et bogstavsystem for årene 2000-2003 suppleret med étordsbetegnelser. Ratingen kan sammenlignes direkte med ratingskalaen i meddelelsen om referencesatsen. For 2005 og frem gives ratingen af [...], et konsulentfirma svarende til [...]. I december 2003 gav [...] ÅI ratingen B- (tilfredsstillende), hvilket svarer til ratingen »tilfredsstillende« i meddelelsen om referencesatsen. Dette betyder, at [...] for 2003 og 2004 vurderede ÅI én kategori højere, end [...] gjorde. For 2005 gav [...] ÅI ratingen A (tilfredsstillende), hvilket svarer til ratingen »tilfredsstillende« i meddelelsen om referencesatsen, og placerer dermed ÅI i samme kategori, som [...] gør.
- (75) Det er Kommissionens opfattelse, at den rating, som [...] foretog, bør lægges til grund ved vurderingen af, om garanti G-I, G-II og G-III blev ydet på markedsvilkår. Man må huske på, at før den første garanti (G-I) blev ydet i oktober 2003, da ÅI allerede havde modtaget fem kapitaltilførsler for i alt 2 208 595,01 EUR, vil enhver rating af virksomheden i 2003 sandsynligvis være blevet påvirket af det betydelige statsstøttebeløb. Kommissionen finder det derfor hensigtsmæssigt at anvende den mere forsigtige rating, som [...] har udarbejdet. Dette har betydning for 2004 og 2005, da [...] for disse to år ratede ÅI en kategori lavere end [...]. Det skal også bemærkes, at [...] ydede ÅI lån, som var garanteret af lokalregeringen, samtidig med at den udarbejdede ÅI's rating, hvilket kunne have påvirket vurderingen. [...] var ikke involveret i de finansielle dispositioner og deres vurdering, og det er derfor mindre sandsynligt, at dette firma er blevet direkte påvirket af uretmæssige overvejelser i tilknytning til statsstøtten.
- (76) Kommissionen overtager derfor følgende ratings for ÅI med henblik på anvendelsen af meddelelsen om referencesatsen: svag (B) i 2003 og 2004 og tilfredsstillende (BB) i 2005.
- (77) Med hensyn til sikkerhedsstillelse stillede ÅI sikkerhed svarende til den nominelle værdi af garantierne i form af pant i den grund, som iTiden-projektet blev opført på. Finland har ikke givet oplysninger om »Loss Given Default« (LGD) (tab givet misligholdelse) som omhandlet i fodnote 2 i meddelelsen om referencesatsen. Disse oplysninger bidrager til at bestemme omfanget af sikkerhedsstillelsen og de lånemargener, der skal lægges til basissatsen. Kommissionen udbad sig derfor oplysninger om prioriteten af det pant, der er stillet som sikkerhed, og værdien af ejendommen på det tidspunkt, hvor garantierne blev stillet. Finland råder ikke over vurderinger,

(23) EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

som viser ejendommens værdi på tidspunktet for garanti-foranstaltningerne. De finske myndigheder har dog gjort gældende, at ejendommens værdi er steget over tid, i takt med at projektet skred frem. Ifølge Finland blev ejendommen i 2010 vurderet til [...] EUR.

- (78) Med hensyn til sikkerhedsstillelsens prioritetsorden bemærker Kommissionen, at lokalregeringens sikkerhedsstillelse for garanti G-I og G-II havde den højeste prioritet blandt alle pantebehæftelser på ejendommen. Kommissionen bemærker, at forretningsbanker har ydet ikke-garanterede lån til ÅI og som sikkerhed har accepteret pant i samme ejendom med en lavere prioritet (og som derfor er mindre god sikkerhedsstillelse) end den sikkerhed, der blev ydet af lokalregeringen. I betragtning heraf og i mangel af bedre oplysninger antager Kommissionen, at sikkerhedsstillelsen for garantiene var »normal« som omhandlet i garantimeddelelsen.
- (79) På grundlag af ovenstående vil referencesatsen blive vurderet separat for hver garanti, som ÅI modtog fra lokalregeringen.
- (80) Kommissionen bemærker, at præmierne for alle garantier, som blev ydet ÅI, bestod af to dele: i) en periodisk præmie, der betales hvert år, og som er udtrykt som en procentdel af lånets skyldige hovedstol, og ii) et »engangsgebyr«, der også er udtrykt som en procentdel af lånebeløbet, men som kun betales én gang, nemlig ved udstedelsen af garantien. I nedenstående vurdering omfatter de samlede finansielle omkostninger ved de garanterede lån kun den periodiske årlige præmie. I overensstemmelse med punkt 4.2 i garantimeddelelsen bør støtteelementet i en garanti beregnes som differencen mellem markedsprisen (i dette tilfælde referencesatsen) og den faktisk betalte pris. Den faktiske pris, som ÅI betalte, omfattede den periodiske årlige præmie og en engangspræmie. Af praktiske grunde vil engangspræmien blive behandlet i afsnit 8.2 vedrørende tilbagebetaling, da det er lettere at trække beløbet for engangsgebyret fra det beløb, der skal tilbagebetales. Selv hvis engangspræmierne blev lagt til de samlede finansielle omkostninger ved de garanterede lån, ville konklusionen med hensyn til tilstedeværelse af støtte under alle omstændigheder ikke blive ændret. Engangspræmien påvirker kun størrelsen af den støtte, der er ydet ÅI.

Garanti G-I

- (81) Garanti G-I blev ydet af lokalregeringen den 9. oktober 2003 til dækning af et lån på [...] EUR, som [...] havde ydet ÅI (kreditnummer [...]). ÅI stillede et pant i fast ejendom som sikkerhed for eventuelle krav under garantien. Renten for lånet blev fastsat til [...] % indtil den

15. januar 2007⁽²⁴⁾. Præmien for garantien udgjorde [...] % af lånebeløbet p.a.⁽²⁵⁾ De samlede finansielle omkostninger ved det garanterede lån på det tidspunkt, hvor lånet blev ydet, beløb sig således til [...] % p.a., der bør sammenlignes med en referencesats, der er beregnet for garantien på grundlag af basissatsen og en margin, som afhænger af ÅI's rating og sikkerhedsstillelsen for lånet. Basissatsen (den 1-årige Euriborrente) den 9. oktober 2003 var på 2,235 %. På det tidspunkt fik ÅI ratingen »svag« i henhold til meddelelsen om referencesatsen. Som fastslået ovenfor antager Kommissionen, at sikkerhedsstillelsen for lånet var normal, hvilket betyder, at den lånemargin, der skal lægges til basissatsen, er på 400 basispoint. Derfor udgør referencesatsen for dette lån 6,235 %, hvilket er højere end de samlede finansielle omkostninger ved G-I, der beløber sig til [...] % p.a.

- (82) Endvidere nedsatte lokalregeringen pr. 6. september 2004 garantipræmien for G-I til [...] %. Derfor androg de samlede finansielle omkostninger ved de garanterede lån [...] % dvs. [...] basispoint lavere end referencesatsen, hvilket således gav ÅI en tilsvarende fordel.

Garanti G-II

- (83) Den 2. november 2004 optog ÅI et lån på [...] EUR i [...] Bank (kreditnummer [...]). Dette lån var sikret ved en garanti fra lokalregeringen, for hvilken ÅI stillede sikkerhed i form af pant i fast ejendom. Renten var fastsat til den [...] + [...] basispoint og garantigebyret til [...] % af lånebeløbet p.a., hvilket vil sige, at de samlede finansielle omkostninger ved dette garanterede lån var på [...] % p.a.⁽²⁶⁾
- (84) Referencesatsen for G-II skal beregnes på grundlag af den 1-årige Euriborrente den 2. november 2004, der var på 2,314 %. På det tidspunkt fik ÅI ratingen »svag« i henhold til meddelelsen om referencesatsen. Hvis man går ud fra en normal sikkerhedsstillelse, udgør referencesatsen for dette lån 6,314 % p.a., hvilket er højere end de samlede finansielle omkostninger ved G-II, der beløber

⁽²⁴⁾ Ifølge oplysningerne fra Finland skulle denne rentesats anvendes indtil den 15. januar 2007, hvor den skulle ændres til [...] + [...] basispoint. Vilklarene for dette garanterede lån blev dog genforhandlet, og pr. 13. december 2005 blev renten fastsat til [...] % indtil den 15. januar 2007, hvor den skulle ændres til [...] + [...] basispoint. Den 14. januar 2009 blev renten ændret til [...] + [...] basispoint, og den 12. februar 2011 blev den igen ændret til [...] + [...] basispoint.

⁽²⁵⁾ Dette omfatter ikke engangspræmien på [...] % af lånet, dvs. 19 500 EUR. Dette vil blive taget op nedenfor i afsnittet vedrørende tilbagebetaling af støtte.

⁽²⁶⁾ Dette omfatter ikke engangspræmien på [...] % af lånet, dvs. 2 900 EUR. Dette vil blive taget op nedenfor i afsnittet vedrørende tilbagebetaling af støtte.

sig til [...] % p.a. En sammenligning af omkostningerne ved dette nye garanterede lån med referencesatsen viser, at de samlede finansielle omkostninger ved lånet, der er dækket af garanti G-II, var mindst [...] basispoint lavere end referencesatsen og gav dermed AI en finansiell fordel. Ifølge Kommissionens oplysninger har renten på det garanterede lån ikke ændret sig, siden det blev udstedt.

Garanti G-II

- (85) Den 13. december 2005 udstedte lokalregeringen en ny garanti til fordel for ÅI. Denne garanti skulle dække »referencelånet«, dvs. det oprindeligt ikke-garanterede lån af 9. oktober 2003, hvis vilkår således blev ændret. Renten på lånet blev på dette tidspunkt ændret til [...] % p.a. Garantigebyret blev fastsat til [...] % af lånebeløbet, hvilket giver en samlet finansiell omkostning på [...] % p.a.⁽²⁷⁾ (de vilkår, der gjaldt fra denne dato, er identiske med dem, der er beskrevet ovenfor, og som gælder for det lån, der er dækket af garanti G-I, herunder ændringerne af rentesatsen over tid).
- (86) Referencesatsen for G-III skal beregnes på grundlag af den 1-årige Euriborrente den 12. december 2005, der var på 2,769 %. På det tidspunkt fik ÅI ratingen »tilfredsstillende« i henhold til meddelelsen om referencesatsen. Hvis man tager hensyn til en normal sikkerhedsstilling, udgør referencesatsen for dette lån 4,969 % p.a. Dette er højere end de samlede finansielle omkostninger ved G-III, der beløber sig til [...] % p.a. Derfor har lokalregeringen givet ÅI en tilsvarende finansiell fordel på mindst [...] % p.a.

5.2. KONKURRENCEFORDREJNING OG PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN

- (87) De finske myndigheder har hævdet, at de pågældende foranstaltninger ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og derfor ikke udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Til støtte for dette argument har Finland i alt væsentligt anført, at ÅI kun er en af flere virksomheder, der er aktive på ejendomsmarkedet, og ikke den største. Der er derfor ikke belæg for, at foranstaltningerne, hvis de betragtes som statsstøtte, ville have styrket ÅI's stilling på bekostning af konkurrenterne.
- (88) Kommissionen kan ikke acceptere dette argument. Den omstændighed, at ÅI har modtaget en finansiell fordel, der ikke blev tilbudt dets konkurrenter (og, som Finland har bekræftet, er der flere andre aktører på ejendomsmarkedet på Ålandsøerne), betyder, at ÅI har været i stand til at gennemføre store investeringer og udvide sin virksomhed på finansielle vilkår, der var mere fordel-

agtige end dem, der blev tilbudt dets konkurrenter (som, hvis de havde fået den samme fordel som den, der blev givet ÅI, måske ville have valgt at gennemføre lignende investeringer). Det er ikke nødvendigt at påvise, at foranstaltningerne har gjort det muligt for ÅI at tage markedsandele fra specifikke konkurrenter.

- (89) Tilsvarende var det sandsynligt, at den fordel, som ÅI fik, ville påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er sandt, at Ålandsøerne er et lille marked, der er beliggende på en øgruppe, som kun kan nås ad sø- eller luftvejen, og at der gælder visse begrænsninger i etableringsretten her i medfør af traktaten om Finlands tiltrædelse af EU. Det er og bliver dog en kendsgerning, at der ikke er nogen absolut hindring for, at udenlandske virksomheder kan operere på Ålandsøerne, og helt sikkert ikke nogen hindring for, at sådanne virksomheder kan investere i det lokale ejendomsmarked. Kommissionen bemærker også, at Finland ikke har anfægtet udtalelsen i beslutningen om at indlede undersøgelsesproceduren om, at virksomheder, som er baseret i andre medlemsstater, tidligere har erhvervet fast ejendom på Ålandsøerne. Eventuelle fordele, som er indrømmet ÅI gennem disse foranstaltninger, ville således mindst kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ved uretmæssigt at styrke ÅI's position i forhold til potentielle udenlandske konkurrenter eller investorer.

5.3. KONKLUSION MED HENSYN TIL STATSSTØTTE

- (90) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at alle kapitaltilførsler (med undtagelse af C-I, C-II og C-III) og lånegaranti G-I, G-II og G-III udgør statsstøtte i medfør af artikel 107 i TEUF.

6. STØTTENS PÅSTÅEDE LOVLIGHED

- (91) Finland har anført, at både kapitalindsprøjtningerne og garantierne, selv hvis der var tale om statsstøtte, var lovlige i medfør af støtteordninger, der blev indført før Finlands medlemskab af EU, og som behørigt blev forelagt for EFTA-Tilsynsmyndigheden inden tiltrædelsen af EU under ref. 93-074 (kapitaltilførsler) og 93-079 (garantier).
- (92) Dette argument bør ses i sammenhæng med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 659/1999. I henhold til artikel 1, litra d), forstås ved »støtteordning« enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat. I henhold til artikel 1, litra b), i forordning (EF) nr. 659/1999 forstås endvidere ved »eksisterende støtte« »i) med forbehold af artikel 144 og 172 i akten vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse, enhver form for støtte, der eksisterede inden

⁽²⁷⁾ Dette omfatter ikke engangspræmien på [...] % af lånet, dvs. 6 500 EUR. Dette vil blive taget op nedenfor i afsnittet vedrørende tilbagebetaling af støtte.

traktatens ikrafttræden i den pågældende medlemsstat, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden».

- (93) Endvidere gælder i henhold til stk. 5 i artikel 172 i traktaten om Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse, at »statsstøtte, som medlemsstaterne yder i 1994, men som i strid med EØS-aftalen eller foranstaltninger truffet i medfør heraf enten ikke er meddelt EFTA-Tilsynsmyndigheden eller er meddelt, men ydet inden EFTA-Tilsynsmyndigheden traf afgørelse herom, ikke dermed anses for eksisterende statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 1[...]«.
- (94) I henhold til artikel 1, litra c), i forordning (EF) nr. 659/1999 forstås ved »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte ⁽²⁸⁾.
- (95) Endelig forstås ved »en ændring i eksisterende støtte« i henhold til artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽²⁹⁾ »enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. Imidlertid betragtes en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20 % ikke som en ændring i eksisterende støtte«.
- (96) Det fremgår af ovenstående, at en foranstaltning, der ligger forud for tiltrædelsen og udgør en statsstøtteordning, kan siges at være eksisterende støtte, hvis to betingelser er opfyldt. Den første betingelse er, at ordningen blev sat i kraft, inden EF-traktatens ikrafttræden, og den anden er, at dens indhold ikke er blevet ændret væsentligt siden.
- (97) Kommissionen vil vurdere det finske argument om støtens lovlighed særskilt for de to påståede ordninger.

6.1. DEN PÅSTÅEDE GARANTIORDNING (93-079)

- (98) Kommissionen vil først vurdere, om disse foranstaltninger udgør en støtteordning i medfør af artikel 1, litra b), i forordning (EF) nr. 659/1999.

⁽²⁸⁾ I *Gibraltar mod Kommissionen* (forenede sager T-195/01 og T-207/01, *Government of Gibraltar mod Kommissionen*, Sml. 2002 II, s. 2309, præmis 109-111) udtalte Retten i Første Instans, at i medfør af artikel 1, litra c), i forordning (EF) nr. 659/99 skal »ændringer i eksisterende støtte« betragtes som ny støtte. Derfor er det kun ændringen, der kan klassificeres som ny støtte. Når ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, fordi den ikke kan adskilles fra denne ordning, bliver denne ordning imidlertid en ny støtteordning (forenede sager T-254/00, T-270/00, T-277/00, *Hotel Cipriani mod Kommissionen*, dom af 28.11.2008, præmis 358-359).

⁽²⁹⁾ EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.

- (99) Det nationale retsgrundlag for garantiordningen er provinsloven om provinsgarantier til industrien og visse andre erhvervssektorer (ÅFS 1966:14) ⁽³⁰⁾, der blev vedtaget i 1966 og ændret ved ÅFS 1979:84, 1982:37, 1988:53, 1992:9, 1994:29, 1996:56 og 2002:23. Med hensyn til budgettet eller »rammebevillingen« på tidspunktet for Finlands tiltrædelse af EF blev det fastsat i provinsloven af 1966, at »de udestående garanti- eller lånebeløb ⁽³¹⁾ ikke på noget tidspunkt kan overstige 20 000 000 FIM«. På den anden side fastsætter den pågældende foranstaltning ikke nogen midlertidig begrænsning af deres anvendelse.

- (100) I lyset af ovenstående og bestemmelserne i den nationale lov synes foranstaltningerne umiddelbart at opfylde definitionen af støtteordning, da det ser ud til, at loven tillader, at støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder for et ikke nærmere fastsat tidsrum. Den påståede ordning blev indført den 1. september 1982, dvs. langt før den 1994, og blev meddelt EFTA-Tilsynsmyndigheden. Den første betingelse for den eksisterende støtte synes således at være opfyldt, fordi den oprindelige ordning blev indført, før traktaten trådte i kraft i Finland, og endog før den 1. januar 1994, hvilket vil sige, at stk. 5 i artikel 172 i traktaten om Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse ikke finder anvendelse i dette tilfælde.

- (101) Kommissionen skal dog også vurdere, om foranstaltningerne har været genstand for væsentlige ændringer siden den 1. januar 1994.

- (102) De regionale myndigheder vedtog mindst tre ændringer af garantiordningen efter den 1. januar 1994 (ved provinslov 1994:29, 1996:56 og 2002:23) og inden ydelsen af den første garanti den 14. august 2003. Disse ændringer indebar en væsentlig forhøjelse af ordningens budget (dvs. en stigning i det samlede garanti-beløb, der kunne ydes på ethvert givet tidspunkt). Da den foreliggende sag vedrører ydelse af en lånegaranti, bør det vurderes, om de ændringer vedrørende ordningens budget, der blev indført forud for de pågældende foranstaltninger, kan anses for væsentlige og adskillelige fra den eksisterende ordning.

- (103) Som beskrevet ovenfor udgør budgetforhøjelser på mere end 20 % en ændring af en eksisterende støtteordning, jf. artikel 4 i forordning (EF) nr. 794/2004. I forbindelse med to af ovennævnte ændringer ⁽³²⁾ er det oprindelige budget for ordningen blevet forhøjet med henholdsvis 50 % og 150 %. Disse budgetforhøjelser udgør væsentlige ændringer af ordningen, som aldrig blev anmeldt til Kommissionen.

⁽³⁰⁾ *Landskapslag om landskapsgarantier för industrier och andra näringsgrenar*, ÅFS 1966:14.

⁽³¹⁾ Loven omfatter også visse lån (jf. Kommissionens note).

⁽³²⁾ Ved ændringen af 3. marts 1994 blev budgettet forhøjet fra 20 mio. FIM til 30 mio. FIM, mens budgettet blev forhøjet fra 30 mio. FIM til 50 mio. FIM ved ændringen af 16. februar 1996.

- (104) Virkningen af disse væsentlige ændringer kan ikke anses for adskillige fra den påståede ordning med det resultat, at ordningen i sin helhed bliver ny støtte. Den oprindelige støtteordning blev jo kun begrænset, for så vidt angår det samlede garantibeløb, der kunne være udestående på ethvert givet tidspunkt. Med denne særlige konstruktion berører en meget væsentlig forhøjelse af budgettet (selv uden andre ændringer af ordningen) selve essensen af de eksisterende regler.
- (105) Kommissionen bemærker endvidere, at det ikke fremgår af de garantidokumenter, som Finland har fremsendt, at retsgrundlaget for disse garantier var den påståede garantiordning.
- (106) Derfor skal de garantier, der er omfattet af denne afgørelse, anses for ny støtte. Da støtten er blevet indført uden Kommissionens forudgående godkendelse, jf. artikel 108 i TEUF, er den ulovlig.

6.2. DEN PÅSTÅEDE AKTIETEGNINGSORDNING (93-079)

- (107) De nationale regler vedrørende den påståede ordning blev anmeldt til EFTA-Tilsynsmyndigheden som aktietegningsordninger. Det fremgår af de dokumenter, der blev fremsendt på dette tidspunkt, at »Ålandsøernes årlige budget« blev anført som nationalt retsgrundlag. Under overskriften »størst mulig støtteintensitet, der (...) kan opnås for et enkelt projekt« har Finland angivet »30 %«. Endvidere har Finland under overskriften »Budget/udgifter« anført budgetterne for årene 1992-1994, men ikke anført noget under overskriften »Samlet budgetoverslag for hele ordningens planlægningsperiode«.
- (108) I løbet af undersøgelsen har Finland forklaret, at det formelle retsgrundlag for den påståede ordning er loven om Ålandsøernes autonomi (1144/1991), der blev vedtaget i 1991. I henhold til afsnit 18(22) har Ålandsøernes lokale myndigheder »generelle beføjelser« til at vedtage forskellige former for foranstaltninger med fokus på at fremme Ålandsøernes økonomi. Disse beføjelser gennemføres (f.eks. ved hjælp af lån, kapitalindsprøjtninger, garantier) ved bestemmelser i lokalregeringens årlige almindelige budget.
- (109) Kommissionen bemærker følgende:
- (110) Selv om Finland kan betegne de lokale myndigheders beføjelser til at gennemføre sådanne kapitalindsprøjtninger (ifølge de generelle beføjelser er de tillagt ved loven om autonomi) som en »ordning«, skal Kommissionen kontrollere, om bestemmelserne i den nationale lovgivning om fastsættelse af disse beføjelser er i overensstemmelse med definitionen af »ordning« i artikel 1, litra d), i forordning (EF) nr. 659/1999. Det ser i denne forbindelse ud til, at retsgrundlaget (afsnit 18(22) i lov 1144/1991) består af regler, der vedrører fordelingen af beføjelser mellem forskellige myndigheder inden for den

finske retsorden, og som ikke opfylder kravene til en støtteordning (der bl.a. er defineret som »... en retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte ...«). Enhver tildeling af kapital til en individuel modtager ville således først kræve en bevilling i lokalregeringens årlige budget (der vedtages af Ålandsøernes regionale forsamling efter dens skøn) og derefter gennemførelsen af de beslutninger, som er truffet af lokalregeringen. Det ser således ud til, at de kapitalindsprøjtninger, der er bevilget efter disse beføjelser, snarere skal betragtes som en efterfølger for individuelle beslutninger end som en støtteordning.

- (111) Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen også, at den påståede ordning kun vedrørte årene 1992-1994, da der ikke var anført andre oplysninger under overskriften »Budget/indtægter«, selv om retsgrundlaget var »Ålandsøernes årlige budget«.
- (112) Endelig bemærker Kommissionen, at Finland har anført, at den maksimale støtteintensitet, der kan »opnås for et enkelt projekt«, er 30 %. Dette kan under alle omstændigheder kun forstås således, at hensigten med kapitalindsprøjtningerne efter den påståede ordning var, at de sammen med betydelige private bidrag (mindst 70 %) skulle anvendes til »projekter« til fremme af målene med den påståede ordning, der var angivet som værende »turisme, industri og F&U«. De kapitaltilførsler, det drejer sig om i denne afgørelse, opfylder ikke den formelle betingelse og kan derfor ikke være omfattet af de nationale retsfor skrifter, der blev meddelt EFTA-Tilsynsmyndigheden, uanset om disse foranstaltninger udgjorde en egentlig støtteordning, og, i bekræftende fald, om den gjaldt efter 1994.
- (113) Derfor udgør den statsstøtte, der er ydet ÅI i form af kapitaltilførsler, ny støtte. Da støtten er blevet indført uden Kommissionens forudgående godkendelse, jf. artikel 108 i TEUF, er den ulovlig.

6.3. SUPPLERENDE BEMÆRKNING OM DE SENESTE AFGØRELSER FRA FINLANDS ØVERSTE FORVALTNINGSRET

- (114) Det bør også bemærkes, at to foranstaltninger, som lokalregeringen havde ydet ÅI, for nylig blev kendt ugyldige af en national finsk ret. Foranstaltningerne er i) kapitaltilførsel C-XI, der blev betalt til ÅI i 2007 (se bemærkningen i betragtning 16 ovenfor), og ii) en lånegaranti fra 2006, der aldrig blev gennemført. Ved afgørelse af 6. april 2011 tog den øverste forvaltningsret stilling til, om lokalregeringens beslutninger var truffet i overensstemmelse med de nationale forvaltningsregler. I den forbindelse vurderede retten også, om der var tilstrækkelige indikationer af, at foranstaltningerne udgjorde statsstøtte, hvilket vil sige, at de lokale myndigheder burde have anmeldt dem til Kommissionen, inden de satte dem i kraft. Retten finder, at alle kriterier for, om der er tale om statsstøtte, umiddelbart er opfyldt. Retten

analyserede også Finlands krav om, at foranstaltningerne — selv hvis de udgjorde statsstøtte — ville være omfattet af de nationale regler, der galdt inden tiltrædelsen, og følgelig kunne betegnes som »eksisterende støtte«. I den forbindelse foretog retten en indgående vurdering af de nationale regler og fandt, at uanset om disse regler svarede til egentlige statsstøtteordninger eller ej, var de lokale myndigheders beslutninger ikke i overensstemmelse med de formelle krav efter de nationale regler, primært af de grunde, som Kommissionen har anført ovenfor. Derfor er den nationale øverste forvaltningsrets konklusioner i overensstemmelse med Kommissionens konklusioner, nemlig at kapitaltilførsel C-XI, som er genstand for denne undersøgelse, indebærer ny statsstøtte. Den øverste forvaltningsret nåede til samme konklusion vedrørende lånegarantien for 2006. Da garantien aldrig blev effektueret, er den ikke blevet vurderet i denne afgørelse.

7. FORENELIGHED

- (115) Finland har generelt gjort gældende, at foranstaltningerne, selv hvis det konstateres, at de udgør ny statsstøtte, alligevel ville være forenelige med det indre marked, fordi formålet med ÅI's aktiviteter, som blev finansieret af støtten, var at fremme udviklingen i området og skabe nye job.
- (116) Selv om statsstøtte i princippet er forbudt, anses den ikke desto mindre for forenelig med det indre marked under de omstændigheder, der er nævnt i artikel 107, stk. 2, i TEUF, og kan betragtes som forenelig, hvis den anvendes til at nå målene i artikel 107, stk. 3. Den eneste grund til forenelighed, der kan komme på tale i dette tilfælde, er artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, der tillader støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, eller artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, ifølge hvilken statsstøtte kan tillades til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner.
- (117) Ifølge de regionalstøtteregler, der fandt anvendelse på Finland på daværende tidspunkt (kort over regionalstøtteområder for 2000-2006 og 2007-2013), var Mariehamn, hvor iTiden er beliggende, under ingen omstændigheder berettiget til støtte. Dette betyder, at selv om støtten kunne siges at være øremærket til dette projekt, kunne den ikke anses for forenelig. Derudover bemærker Kommissionen, at Finland ikke har godtgjort, at nogen af betingelserne for forenelighed i regionalstøttereglerne (f.eks. vedrørende støttens form, de støtteberettigede omkostninger eller den maksimale støtteintensitet) er opfyldt.
- (118) Støtten kan heller ikke anses for at være forenelig med det indre marked i medfør af nogen af de andre retningslinjer og meddelelser, som Kommissionen har vedtaget med hensyn til anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, eller direkte i medfør af denne artikel. De finske myndigheder er ikke fremkommet med noget specifikt argument eller nogen dokumentation, der gør

det muligt for Kommissionen at godkende disse foranstaltninger som forenelige efter nogen af bestemmelserne i TEUF.

8. TILBAGEBETALING AF STØTTEN

8.1. FINLANDS ARGUMENTER

- (119) I artikel 14, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999, hedder det: »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...]. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.« Den naturlige følge heraf er derfor, at de foranstaltninger, der udgør ulovlig statsstøtte til ÅI, skal tilbagebetales.
- (120) Finland har dog anført, at Kommissionen burde afholde sig fra at kræve tilbagebetaling i dette tilfælde, fordi Finland havde berettigede forventninger om, at støtten var lovlig i medfør af de påståede fortiltrædelsesordninger, og at tilbagebetaling ville være i modstrid med et EF-retligt princip. Kommissionen bemærker, at Finland formelt kun har anført berettigede forventninger for lokalregeringens vedkommende. Der blev ikke udtrykkeligt anført berettigede forventninger for støttemodtagerens vedkommende.
- (121) Under alle omstændigheder kan Kommissionen ikke acceptere dette argument.
- (122) Med hensyn til kapitaltilførslerne har Kommissionen gjort det klart ovenfor, at uanset hvad ÅI eller nogen anden måtte have haft grund til at tro om lovligheden af den påståede aktietegningsordning i relation til statsstøttereglerne, opfyldte de ikke engang de formelle betingelser i den påståede ordning, sådan som den var blevet anmeldt til EFTA-Tilsynsmyndigheden. Man kan således ikke argumentere for, at ÅI kunne have en berettiget forventning om lovligheden af kapitaltilførslerne, eftersom disse ikke kunne have været omfattet af de nationale regler, med hensyn til hvilke Finland hævder at have haft berettigede forventninger.
- (123) Med hensyn til lånegarantierne har Kommissionen påvist, at garantiordningen var blevet ændret væsentligt, selv inden de garantier, der er omhandlet i denne afgørelse, blev ydet. Disse ændringer, der blev foretaget af de ålandske myndigheder, er ikke blevet anmeldt til Kommissionen. Konsekvensen er, at eventuelle garantier, som er ydet i henhold til de nationale regler, der udgjorde den oprindelige ordning, må betragtes som ny

- støtte. Det er almindeligt anerkendt, at ingen støttemodtager kan have en berettiget forventning om, at støtte, som skulle have været anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108 i TEUF, men som ikke er blevet det, er lovlige⁽³³⁾.
- (124) Kort sagt udgør både garantierne og kapitaltilførslerne ny statsstøtte, som skulle have været anmeldt til Kommissionen inden gennemførelsen.
- (125) Det er fast retspraksis⁽³⁴⁾, at en medlemsstat, hvis myndigheder har ydet støtte i modstrid med procedurereglerne i artikel 108 i TEUF, ikke kan påberåbe sig støttemodtagernes berettigede forventninger som begrundelse for manglende overholdelse af forpligtelsen til at tage de nødvendige skridt til at gennemføre en afgørelse truffet af Kommissionen, som pålægger den at tilbagesøge støtten. Hvis de nationale myndigheder kunne basere sig på deres egen ulovlige adfærd, ville de fuldstændigt tilsidesætte artikel 107 og 108 i TEUF og gøre de afgørelser, som Kommissionen har truffet i henhold til disse bestemmelser, virkningsløse.
- (126) Det samme princip må nødvendigvis gælde, når de nationale myndigheder gør gældende, at de selv havde en berettiget forventning om foranstaltningernes lovlighed, men ikke anmeldte dem til Kommissionen, selv om foranstaltningerne udgjorde ny støtte⁽³⁵⁾.
- (127) For så vidt ÅI's berettigede forventninger er relevante, bemærker Kommissionen ligeledes, at ifølge fast retspraksis kan de virksomheder, som har fået tildelt statsstøtte, i lyset af den obligatoriske karakter, som Kommissionens kontrol med statsstøtten har i henhold til artikel 108 i TEUF, i princippet ikke have berettigede forventninger om, at støtten er lovlige, medmindre den er ydet i overensstemmelse med proceduren i denne artikel. En påpasselig erhvervsdrivende må nemlig normalt være i stand til at forvise sig om, at denne procedure er blevet fulgt⁽³⁶⁾.
- (128) Kommissionen pointerer, at ingen anden virksomhed var bedre i stand til at få indsigt i lokalregeringens handlinger vedrørende de påståede støtteordninger end ÅI, eftersom lokalregeringen er dens hovedaktionær og repræsenteret i ÅI's bestyrelse ved personer, som også er medlemmer af lokalregeringens styrende organer. Som anført ovenfor i forbindelse med kapitaltilførslerne, bekræftes dette argument af, at repræsentanter for ÅI og lokalregeringen regelmæssigt udveksler oplysninger. Selv om de finske myndigheder ikke udtrykkeligt har påberåbt sig en berettiget forventning hos støttemodtageren, mener Kommissionen ikke, at ÅI kan påberåbe sig nogen berettiget forventning i det foreliggende tilfælde.
- (129) Endelig har Kommissionen aldrig givet hverken Finland eller støttemodtageren et præcist løfte om, at de pågældende foranstaltninger ikke ville udgøre statsstøtte eller ville være forenelige støtte, hvilket ville kunne skabe en forventning herom⁽³⁷⁾.
- (130) Finland har endvidere gjort gældende, at såfremt støtte, som er ydet i form af kapitaltilførsler, skal tilbagebetales, er støtteelementet ikke nødvendigvis hele den kapital, der er stillet til rådighed, men snarere (i analogi med beregningen af støtteelementet i garantier) ÅI's omkostninger ved at skaffe alternativ finansiering på markederne. Finland har i den forbindelse antydnet, at omkostningerne ved en sådan alternativ finansiering kunne beregnes under henvisning til det forventede afkast på 7 % af investeringen i kontorejendomme, jf. KPMG-rapporten.
- (131) Kommissionen kan ikke acceptere dette synspunkt.
- (132) Det er sikkert korrekt ud fra en generel betragtning, at statsstøtte i et givet tilfælde udgøres af differencen mellem den fordel (i form af finansiering), som virksomheden faktisk har modtaget fra statsmidler, og det, den ville have kunnet opnå på kapitalmarkederne. »Ved denne tilbagebetaling mister støttemodtageren jo den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte er genoprettet«⁽³⁸⁾.
- (133) Enhver, der foretager en investering, hvad enten det er ved at yde lån eller ved at erhverve en kapitalandel i en virksomhed, vil søge at opnå et afkast af sin investering, som står i et rimeligt forhold til risikoen.
- (134) Når støtten ydes i form af en kredit med omkostninger under markedsomkostningerne (hvilket er tilfældet for et garanteret lån, når de samlede finansielle omkostninger er lavere end renten af et lån på markedsvilkår) til en virksomhed, der ikke er udelukket fra lånemarkedet, og som derfor som alternativ til støtten ville have kunnet optage et lån til markedsrente, er det klart, at genopretningsformålet med tilbagebetalingen kan virkeliggøres ved at pålægge virksomheden at betale differencen (med renter), hvorved den igen stilles på lige fod med sine konkurrenter.
- (135) Situation er anderledes, når det drejer sig om investering i egenkapital. I dette tilfælde afhænger afkastet ikke af virksomhedens vilje til at betale (som det er tilfældet med et lån), men er helt og holdent en faktor i den rentabilitet, der er uløseligt forbundet med virksomhedens forretningsmodel. Medmindre en privat investor mener, at virksomheden vil betale ham et passende vederlag for

⁽³³⁾ Se sag C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland GmbH*, dom af 20.3.1997, Sml. 1997 I, s. 1591, præmis 49.

⁽³⁴⁾ *Ibid.* præmis 17, jf. også forenede sager C-465/09P, *Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen*, og C-470/09P, *Territorio Histórico de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen*, dom af 9.6.2011, præmis 151, endnu ikke offentliggjort.

⁽³⁵⁾ Se fodnote 34.

⁽³⁶⁾ Sag C-5/89, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1990 I, s. 3437, præmis 14.

⁽³⁷⁾ Forenede sager T-427/04 og T-15/05, *Frankrig og France Télécom mod Kommissionen*, Sml. 2009 II, s. 4315, præmis 261.

⁽³⁸⁾ Sag C-348/93, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1995 I, s. 673, præmis 27.

den risiko, han løber, vil han ikke gennemføre investeringen, men anbringe sine penge et andet sted. Kommissionen kan med andre ord ikke acceptere, at selskabet ville have været i stand til at skaffe de samme midler på kapitalmarkedet til forøgelse af sin kapital ved at tilbyde et højere vederlag, fordi dets forventede resultat ikke tillod det at tilbyde en egenkapitalinvestor dette højere vederlag. Den kontrafaktiske situation, dvs. situationen uden støtte, som tilbagebetalingen har til formål at genoprette eller tilvejebringe, er således, at der ikke var blevet investeret nogen kapital overhovedet. Den støtte, der skal tilbagebetales, er derfor kapitaltilførslernes fulde beløb.

- (136) Kommissionen kan derfor ikke acceptere Finlands synspunkt vedrørende støtteelementet i kapitaltilførslerne.

8.2. DEN STØTTE, DER SKAL TILBAGEBETALES

- (137) Den ulovlige og uforenelige støtte, som Kommissionen har konstateret, og som Finland skal tilbagesøge fra ÅI, er derfor som følger:

- (138) Kapitaltilførsler:

- a) Kapitaltilførsel C-IV: 353 199,00 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 20. juli 2001.
- b) Kapitaltilførsel C-V: 599 933,78 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 15. august 2002.
- c) Kapitaltilførsel C-VI: 799 911,64 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 13. marts 2003.
- d) Kapitaltilførsel C-VII: 515 165,97 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 6. maj 2004.
- e) Kapitaltilførsel C-VIII: 669 896,95 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 30. september 2004.
- f) Kapitaltilførsel C-IX: 199 977,91 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 16. juni 2005.
- g) Kapitaltilførsel C-X: 234 961,43 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 16. juni 2005.
- h) Kapitaltilførsel C-XI: 1 379 998,95 EUR. Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 15. februar 2007.

- (139) Lånegarantier: støtteelementet for alle garantier beregnes som differencen mellem på den ene side referencesatsen, der anvendes som benchmark for de låneomkostninger, som en virksomhed med en tilsvarende finansiell styrke som ÅI ville have afholdt uden garantien, og på den anden side den rente, der er opnået ved hjælp af statsgarantien, efter fradrag af eventuelle betalte præmier, jf. punkt 4.2 i garantimeddelelsen (som præciseret i betragtning 66-80).

- a) Med hensyn til garanti G-I består støtteelementet af differencen mellem referencesatsen for et lån til en virksomhed i ratingkategorien »svag« (B) og med en normal sikkerhedsstillelse og de samlede finansielle omkostninger ved det lån, der er dækket af garantien (forstået som de præmier, der er betalt for garantien, plus renten på lånet). Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 9. oktober 2003 (som præciseret i betragtning 81 og 82). Fra dette beløb trækkes engangsgarantipræmien på 19 500 EUR ⁽³⁹⁾.

- b) Med hensyn til garanti G-II består støtteelementet af differencen mellem referencesatsen for et lån til en virksomhed i ratingkategorien »svag« (B) og med en normal sikkerhedsstillelse og de samlede finansielle omkostninger ved det lån, der er dækket af garantien (forstået som de præmier, der er betalt for garantien, plus renten på lånet). Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 2. november 2004. Fra dette beløb trækkes engangsgarantipræmien på 2 900 EUR ⁽⁴⁰⁾.

- c) Med hensyn til garanti G-III består støtteelementet af differencen mellem referencesatsen for et lån til en virksomhed i ratingkategorien »tilfredsstillende« (BB) og med en normal sikkerhedsstillelse og de samlede finansielle omkostninger ved det lån, der er dækket af garantien (forstået som de præmier, der er betalt for garantien, plus renten på lånet). Støtten blev stillet til rådighed for ÅI den 13. december 2005. Fra dette beløb trækkes engangsgarantipræmien på 6 500 EUR ⁽⁴¹⁾.

- (140) Det nøjagtige samlede støttebeløb, der skal tilbagebetales, vil blive fastsat af de finske myndigheder i samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af tilbagesøgningsproceduren efter den metode, der er beskrevet i betragtning 138-139. Til det støttebeløb, der skal fastsættes, lægges renter fra den dato, hvor støtten blev stillet til rådighed for modtageren, indtil tilbagebetalingsdatoen. Kommissionen opfordrer de finske myndigheder til i overensstemmelse med deres forpligtelse til loyalt samarbejde at samarbejde med den om at beregne det nøjagtige støttebeløb, der skal tilbagebetales —

⁽³⁹⁾ Se betragtning 81 og fodnote 25.

⁽⁴⁰⁾ Se betragtning 83 og fodnote 26.

⁽⁴¹⁾ Se betragtning 85 og fodnote 27.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den kapitaltilførsel på 84 094,39 EUR, som Finland ydede Ålands Industrihus Ab den 18. juni 1997, udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

De statsstøtteforanstaltninger, der er omhandlet i afsnit 8.2 i denne afgørelse, og som Finland ulovligt har ydet Ålands Industrihus Ab i modstrid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelige med det indre marked.

Artikel 3

1. Finland tilbagesøger den i artikel 2 omhandlede statsstøtte fra støttemodtageren.

2. De beløb, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor de blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil de faktisk er tilbagebetalt.

3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

4. Finland indstiller alle resterende udbetalinger af den i artikel 2 omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Finland efterkommer denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 5

1. Inden to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse forelægger Finland følgende oplysninger for Kommissionen:

- a) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagebetales af støttemodtageren
- b) en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
- c) dokumenter, der godtgør, at støttemodtageren har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Finland holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2 omhandlede støtte er tilbagebetalt. Finland meddeler på Kommissionens anmodning straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse. Finland giver også detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtageren allerede har tilbagebetalt.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Republikken Finland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 13. juli 2011.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand

BILAG

Oplysninger om de beløb, der er ydet, beløb, der skal tilbagesøges, og beløb, som er tilbagebetalt

Støttemodtager	Ydet støttebeløb, i alt (*)	Støttebeløb, der skal tilbagesøges, i alt (*) (Hovedstol)	Tilbagebetalt beløb, i alt (*)	
			Hovedstol	Renter

(*) I mio. (national valuta).