

II

(Besluiten op grond van het EG- en het Euratom-Verdrag waarvan publicatie niet verplicht is)

BESLUITEN/BESCHIKKINGEN

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 11 december 2007

**betreffende steunmaatregel C 7/06 (ex NN 83/05) die door Finland is toegekend aan Tieliikelaitos/
Destia**

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 6073)

(Slechts de tekst in de Finse en de Zweedse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/765/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Op 22 februari 2006 heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure (C(2006) 461 def.) in te leiden na verscheidene klachten van twee Finse brancheorganisaties, die beweren dat de Finse overheid, tijdens het loskoppelen van Tieliikelaitos van de Finse nationale overheid als overheidsbedrijf, een aantal bepalingen van het EG-Verdrag heeft overtreden, waaronder die inzake staatssteun.
- (2) De Commissie heeft Finland in haar brief van 23 februari 2006 op de hoogte gebracht van haar beslissing om de procedure in te leiden, om de Finse overheid de kans te geven binnen de maand haar observaties voor te leggen.
- (3) Met haar brief van 3 mei 2006 heeft de Commissie de klagers een exemplaar van deze beslissing bezorgd, om hen

de kans te geven binnen de maand hun opmerkingen over te maken.

- (4) De Commissie ontving via een brief dd. 31 mei 2006 een antwoord van Finland op de beslissing van de Commissie om de procedure in te leiden, nadat de termijn voor het indienen van het antwoord tweemaal was verlengd.
- (5) Per brief van 22 juni 2006 maakten de klagers hun opmerkingen kenbaar over de beslissing van de Commissie om de procedure in te leiden.
- (6) De Commissie bezorgde deze opmerkingen per brief van 6 juli 2006 aan de Finse overheid, om haar de kans te geven binnen de maand te antwoorden.
- (7) De Commissie ontving het antwoord van Finland op de opmerkingen van de klagers per brief van 27 september 2006.
- (8) Na de vergadering van 7 september 2006 tussen de Finse overheid en de Commissie verstrekke de Finse overheid op 6 februari 2007 nadere gegevens.
- (9) Op 20 april 2007 heeft de Commissie de Finse overheid een verzoek om verdere verduidelijkingen bezorgd. Het antwoord van de Finse overheid werd ontvangen op 22 mei 2007.

⁽¹⁾ PB C 274 van 10.11.2006, blz. 2.

- (10) In haar brieven van 4 en 27 juli 2007 vroeg de Commissie de Finse overheid om de ontbrekende gegevens te verstrekken die nodig waren voor het nemen van een definitief besluit. De antwoorden werden ontvangen op respectievelijk 10 en 29 augustus 2007.

2. FEITEN

2.1. De begunstigde

- (11) Tieliikelaitos is een Fins overheidsbedrijf dat zich bezighoudt met enerzijds de planning, de bouw en het onderhoud van wegen en anderzijds veerdiensten. Hoewel de naam van de onderneming sinds 14 februari 2007 is veranderd in Destia, zal de Commissie voor de continuïteit in de tekst van onderhavig besluit de oorspronkelijke naam van de entiteit gebruiken, met name Tieliikelaitos.
- (12) Volgens de Finse administratieve wetgeving is een overheidsbedrijf een overheidsorgaan dat geen nv is en dat bedrijfsactiviteiten uitvoert. Overheidsbedrijven vallen onder de bepalingen van de wet Staatsondernemingen⁽²⁾. Staatsondernemingen hebben een hybride statuut dat zich situeert tussen een administratief agentschap en een staatsbedrijf. Een staatsonderneming werkt volgens de beginselen van de zakenwereld, maar het parlement, de regering en de bevoegde ministeries hebben besluitvormende en leidende bevoegdheden.
- (13) Hoewel het jaarlijkse omzetcijfer de laatste zes jaar is gedaald met 15 %, blijft Tieliikelaitos, met een jaaromzet van 474,1 miljoen EUR in 2006, een belangrijke speler in het infrastructuursegment van de Finse wegebouwmarkt.
- (14) De belangrijkste elementen van de omzet zijn bouw-diensten (47 %), onderhoudsdiensten (31 %), het aanbrengen van deklagen en minerale bestanddelen (asfalteringswerken, wegmarkeringsdiensten, productie van minerale bestanddelen — 11 %). Tieliikelaitos verleent diensten aan de Finse Wegenadministratie (68 % van de omzet), commerciële ondernemingen (15 %), steden en gemeenten (13 %), andere overheidsagentschappen (2 %) enz.
- (15) In 2006 bedroeg de bedrijfswinst van Tieliikelaitos 10,6 miljoen EUR. Het gemiddelde aantal werknemers bedroeg 2 469 in 2006.

2.2. De hervorming van de wegen- en veerdiensten in Finland

- (16) Tot eind 2000 werden de Finse staatswegen hoofdzakelijk onderhouden door de Finse Wegendienst. De Wegendienst voerde gedeeltelijk de planning en de aanleg van nieuwe staatswegen uit. Hierbij moet worden vermeld dat er in Finland 78 000 km staatswegen zijn, 26 000 km gemeentelijke wegen en 350 000 km private „boswegen” (van slechte kwaliteit).
- (17) De Wegendienst was een overheidsagentschap, dat zorgde voor het beheer en onderhoud van openbare wegen en voor

het ontwikkelen van de wegverkeersomstandigheden en aanverwante diensten. Volgens de Finse administratieve wetgeving is een overheidsagentschap een departement van de nationale overheid, dat op zich geen rechtspersoonlijkheid heeft, maar deel uitmaakt van de staat.

- (18) Vóór de liberalisering werd enkel een beroep gedaan op de diensten van privéadviseurs, -ontwikkelaars en -onderhoudsmaatschappijen indien de afdeling „wegbouw”⁽³⁾ van de Wegendienst de dienst niet zelf kon verlenen. In het bijzonder in de sector van het gewone wegonderhoud⁽⁴⁾, dat voornamelijk bestaat uit het ijsvrij houden van wegen, waren er vóór de liberalisering bijna geen privéaannemers: die hadden slechts twee minieme projecten in handen toen de voorafgaande testfase eind jaren negentig van start ging.
- (19) In maart 2000 besliste de Finse overheid dat de productieactiviteiten van de Wegendienst zouden worden afgesplitst als overheidsbedrijf en dat de naam zou veranderen in Tieliikelaitos, terwijl de Wegenadministratie zou functioneren als agentschap voor het wegonderhoud. Dit was bedoeld om een onderscheid te maken tussen de rol van klant van onderhouds- en bouwdiensten, en die van leverancier van deze diensten.
- (20) Finland opteerde voor een geleidelijke openstelling van de markt. De taak van de Wegenadministratie was hierbij om kansen te creëren voor het tot stand brengen van actieve markten, bijvoorbeeld door nieuwe concurrentiële aanbestedingsprocedures in te voeren.
- (21) Ten gevolge van de hervorming werden de planning, de aanleg en het onderhoud van de staatswegen volledig voor mededinging opengesteld tegen eind 2004. Voor gemeentewegen hebben de gemeentes, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, zelf de keuze om al dan niet gebruik te maken van hun interne productiecapaciteit. Als zij echter kiezen voor uitbesteding, moeten zij gebruikmaken van openbare aanbestedingsprocedures.
- (22) De markt van veerdiensten zal in 2010 voor mededinging worden opengesteld.

2.3. Regelgeving betreffende Tieliikelaitos, met inbegrip van speciale regelingen voor de overgangsperiode 2001-2004

- (23) Tijdens de overgangsperiode van 2001 tot 2004 golden overeenkomstig de wet inzake Tieliikelaitos⁽⁵⁾ en het regeringsbesluit inzake Tieliikelaitos⁽⁶⁾ de volgende regels:
- Tieliikelaitos mocht geen minerale bestanddelen leveren en mocht die bestanddelen enkel gebruiken

⁽³⁾ De Wegendienst bestond uit twee afdelingen: Wegenadministratie en Wegbouw, waarbij laatstgenoemde zorgde voor de planning, de bouw en het onderhoud van de wegen.

⁽⁴⁾ Een dienst die vandaag wordt uitbesteed via 84 regionale contracten over heel Finland.

⁽⁵⁾ Wet 569/2000, aangenomen op 16 juni 2000 (gewijzigd bij wet 1081/2003 van 15 december 2003).

⁽⁶⁾ Besluit 660/2000, aangenomen op 29 juni 2000.

⁽²⁾ Wet 1185/2002, aangenomen op 20 december 2002.

om wegen te bedekken; Tieliikelaitos moest afzien van werken aan binnenwateren, het uitgraven van rots-holtes, de uitbouw van het energienetwerk, grondwerken, omgevingswerken en werken die geen verband houden met verkeerswegen en de verkeers-situatie, met inbegrip van afbraakwerken;

- Tieliikelaitos mocht geen overcapaciteit in de eigen sector creëren; Tieliikelaitos mocht geen graafmachines of breekinstallaties aankopen, noch ander materiaal bijkopen.

(24) Voorts werd het personeel dat naar Tieliikelaitos werd overgeplaatst werkzekerheid geboden tijdens de overgangsperiode: het besluit van het parlement betreffende de hervorming van de Wegendienst ⁽⁷⁾ bepaalde dat Tieliikelaitos geen ontslagaanzeggingen mocht doen, noch personeel ontslaan of gedwongen overplaatsen tijdens de overgangsperiode.

(25) Verder werden nog enkele permanente beperkingen opgelegd aan Tieliikelaitos.

(26) Ten eerste is het, overeenkomstig de wet inzake Tieliikelaitos, permanent verplicht om offertes op te stellen voor alle wegonderhoudscontracten en voor het veerbootverkeer in het hele land.

(27) Ten tweede moet de onderneming voorbereid zijn om zijn diensten aan te bieden in noodsituaties. De Wegenadministratie en Tieliikelaitos zijn verplicht om voorbereidingen te treffen voor noodsituaties, uit hoofde van een afzonderlijke wet, de wet inzake noodbevoegdheden ⁽⁸⁾. De voorbereidingen bestaan uit voorafgaande planning en schikkingen voor activiteiten in noodgevallen en andere maatregelen. Op grond van een regeringsbesluit ⁽⁹⁾ beslist het ministerie van Vervoer en Communicatie over de vereiste mate van paraatheid en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Wegenadministratie en Tieliikelaitos. Tijdens de overgangsperiode was Tieliikelaitos verder verplicht om noodvoorraden van vloeibare brandstoffen aan te houden.

(28) Ten slotte diende Tieliikelaitos zich, zoals elk overheidsbedrijf, te concentreren op zijn kerntaken. Het is met name aan beperkingen onderworpen wat betreft de activiteiten die door dochterondernemingen kunnen worden uitgevoerd en de mogelijkheid om in het buitenland te werken, evenals aan een verbod op bepaalde financiële transacties binnen de groep.

2.4. Beschrijving van de maatregelen in kwestie

2.4.1. Staatslening

(29) Tijdens de algemene vergadering van 21 december 2000 heeft de Finse regering een besluit genomen over de

activastructuur van de balans van Tieliikelaitos, dat begin 2001 met zijn activiteiten van start ging. De activa die ter beschikking van Tieliikelaitos werden gesteld, werden deels als langetermijnlening, deels als eigen vermogen geboekt.

- (30) Op die manier kreeg Tieliikelaitos dus een langetermijnlening van de staat ten bedrage van 41,44 miljoen EUR. De terugbetalingstermijn van de lening bedraagt vijftien jaar (1 januari 2001 tot 1 januari 2015), waarvan de eerste drie jaar geen aflossingen betaald dienden te worden. Er werd ook besloten dat de rentevoet geleidelijk zou stijgen tot 5 %, van 1 % in 2001, tot 1,5 % in 2002, 2,5 % in 2003, 3,5 % in 2004 en 5 % vanaf 2005.

2.4.2. Niet-financiële activa die ter beschikking van Tieliikelaitos werden gesteld, met inbegrip van gronden en grindwinningen

- (31) Toen besloten werd de Wegendienst te splitsen in Wegenadministratie en Tieliikelaitos, was het principe voor de verdeling van het kapitaal van de Wegendienst dat de activa die onder de wetgeving inzake wegvervoer vallen, dus hoofdzakelijk de wegen zelf, in handen van de Wegenadministratie bleven, terwijl de activa die gebruikt worden voor wegenonderhoud en veerdiensten bij Tieliikelaitos werden geboekt.

- (32) Het materieel werd overgedragen tegen boekwaarde, die gebaseerd was op de aankoop prijs min de eventuele geaccumuleerde afschrijving. Ook middelen uit grindwinning werden in de balans van Tieliikelaitos tegen boekwaarde opgenomen.

- (33) De boekwaarde van gronden en grindwinningen werd opgetrokken, omdat de Finse overheid van mening was dat die onder de reële waarde van de sites lag. Hiertoe richtte het Finse ministerie van Vervoer en Communicatie een werkgroep op ⁽¹⁰⁾ om voorstellen te doen over de sites die in handen van de Wegenadministratie bleven en die welke naar Tieliikelaitos werden overgeheveld en over de billijke marktwaarde van deze sites. Er werd echter geen consensus bereikt over de waarde van de gronden.

- (34) Het ministerie van Vervoer en Communicatie bepaalde zelf de waarde van de gronden en grindwinningen na advies van een onafhankelijke consultant, Catella Real Estate Consulting Ltd (hierna „Catella” genoemd).

2.4.3. Onderhandse aanbestedingen voor wegdiensten

35. In de overgangsregeling voor de hervorming van de Wegendienst werd bepaald dat voor de jaren 2001 tot en met 2004 slechts een deel van de contracten voor de planning, de aanleg en het onderhoud van de staatswegen door de Wegenadministratie zou worden uitbesteed, maar dat dit aandeel geleidelijk zou toenemen. Over de resterende contracten zou worden onderhandeld tussen Tieliikelaitos en de Wegenadministratie, zonder aanbestedingsprocedure.

⁽⁷⁾ EV 84/2000 vp.

⁽⁸⁾ Wet 1080/1991, aangenomen op 22 juli 1991.

⁽⁹⁾ Regeringsbesluit 25/2000, waarbij voorstellen voor de wet inzake Tieliikelaitos en de wet inzake de Wegenadministratie bij het parlement werden ingediend.

⁽¹⁰⁾ De Werkgroep bestond onder meer uit vertegenwoordigers van de Wegenadministratie, particuliere aannemers van grondwerken, de mededingingsautoriteit en de mededingingsraad.

(36) De prijs waarvan bij onderhandelde contracten werd uitgegaan, was die van contracten die via een aanbesteding werden toegekend. De Wegenadministratie onderzocht op grond daarvan de financiële offertes van Tieliikelaitos voor de onderhandelde contracten en vergeleek ze met de prijzen van de aanbesteding. Tijdens de volgende onderhandeling tussen Tieliikelaitos en de Wegenadministratie, werd vastgesteld dat Tieliikelaitos over een teveel aan personeel beschikte, wat de kosten deed toenemen. Het kostenverschil van andere maatregelen inzake personeelsherschikking (met name projecten voor bijzondere diensten) werd echter niet gecompenseerd via onderhandelde contracten.

(37) Tijdens de overgangsperiode beslisten de Wegenadministratie en Tieliikelaitos ieder jaar over de procedure voor aanpassing van de uitgaven; tegen die tijd echter waren de verschillen tussen de prijzen in onderhandelde contracten en aanbestede contracten tot op zekere hoogte uitgevlakt. De mate waarin dit het geval was, wordt geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6 (zelfs na de aanpassingen waren er nog bepaalde verschillen tussen onderhandelde en aanbestede contracten). Deze schikkingen brachten de marges van onderhandelde contracten en die van aanbestede contracten dicht bij elkaar tijdens de overgangsperiode.

2.4.4. Onderhandelde contracten voor veerdiensten

(38) In Finland maken de veerdiensten in 43 aanlegplaatsen deel uit van de Dienst openbare wegen. De aanlegplaatsen bevinden zich voornamelijk in de Turku-archipel en in de binnenwatergebieden in het oosten van Finland.

(39) Samen met de hervorming van de wegenadministratie werd besloten dat de veerdiensten die onder de dienst openbare wegen vallen, geleidelijk aan voor mededinging open zouden worden gesteld vanaf 2005 en dat vanaf 2010 alle nieuwe contracten voor veerdiensten via aanbestedingen zouden worden toegekend.

(40) De uitnodiging tot kennisgeving van belangstelling in 2005 voor 3 van in totaal 10 contracten voor veerdiensten bracht niet de gewenste resultaten; het zou namelijk enerzijds geleid hebben tot hogere kosten voor de Wegenadministratie ⁽¹¹⁾ en anderzijds de marktpositie van Tieliikelaitos hebben versterkt. Daarom gaat de Wegenadministratie voorlopig door met de onderhandelde contracten met Tieliikelaitos, terwijl ze verder zoekt naar een ander aankoopmodel voor toekomstige aanbestedingen.

2.4.5. Bijzondere bepalingen voor de vermindering van de overbezetting

(41) Bij de oprichting van Tieliikelaitos werd al het wegenonderhoudspersoneel van de Wegendienst overgeplaatst naar

⁽¹¹⁾ Gezien de manier waarop een onderhandelde prijs tot stand komt, is die op dit ogenblik lager dan de marktprijs zou zijn geweest (de overeengekomen prijs van het vorige jaar wordt als uitgangspunt genomen voor het bepalen van de onderhandelde prijs; daarna wordt de prijs aangepast rekening houdend met veranderingen in het kostenniveau en de inhoud en de kwaliteit van de dienst).

Tieliikelaitos. Dit leidde tot een aanzienlijke overbezetting bij Tieliikelaitos. Dit feit wordt niet betwist door de klagers, die in hun documenten van juni 2006 erkennen dat „Tieliikelaitos een structureel nadeel had omdat het verplicht was al zijn personeel tewerk te stellen en niemand kon laten afvloeien”. Tijdens de overgangsperiode werden drie soorten maatregelen getroffen om dit probleem aan te pakken.

(42) Ten eerste gingen 116 werknemers in op de aangeboden vacante betrekkingen in andere overheidsagentschappen (waarvan 9 in de Wegenadministratie).

(43) Ten tweede werd 20,1 miljoen EUR vrijgemaakt voor personeelsherschikkingen bij Tieliikelaitos, met name om de werknemers te helpen bij het zoeken van een nieuwe betrekking, om bijkomende opleidingen en bijscholing te financieren en om vervroegde uittreding te stimuleren.

(44) Ten derde werd het personeel waarvoor geen werk beschikbaar was op basis van hetzij contracten die aan Tieliikelaitos via een aanbesteding werden toegekend, hetzij via onderhandelde contracten tussen Tieliikelaitos en de Wegenadministratie, en die nog niet in aanmerking kwamen voor vervroegde uittreding of gelijkaardige regelingen, tewerkgesteld in projecten van de Wegenadministratie. Deze projecten bestonden bijvoorbeeld uit het schoonmaken van wegbermen of de restauratie van gebouwen en openluchtruimtes. In totaal besteedde de Wegenadministratie 68 miljoen EUR voor de financiering van deze projecten. Via deze projecten werden gedurende de periode 2001-2004 jaarlijks gemiddeld 600-700 man-jaren aangekocht.

(45) Tijdens de overgangsperiode nam het personeel van Tieliikelaitos af van 4 235 werknemers in 2001 tot 3 037 werknemers in 2004.

2.4.6. Niet-toepasselijkheid van de faillissementswetgeving

(46) Overheidsbedrijven zijn geen onafhankelijke rechtspersonen en de staat is derhalve verantwoordelijk voor de verbintenissen van een overheidsbedrijf, zoals bepaald in artikel 6 van de wet op de Staatsondernemingen.

(47) Gezien de verantwoordelijkheid van de staat kunnen overheidsbedrijven, op grond van artikel 3 van hoofdstuk 1 van de faillissementswet, niet failliet worden verklaard.

(48) Als tegenwicht voor de voordelen ten gevolge van de niet-toepasselijkheid van de faillissementswetgeving bepaalt de Finse wetgeving dat na 1 januari 2003 een toeslag moet worden betaald aan de staat voor de door overheidsbedrijven opgenomen leningen en toegekende waarborgen ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Afdeling 5 van de wet Staatsondernemingen — wet 1185/2002, aangenomen op 20 december 2002.

(49) Volgens afdeling 15 van de wet inzake staatsleningen en staatswaarborgen ⁽¹³⁾ moet voor het bepalen van die toeslag rekening worden gehouden met eventuele verplichte betalingen door de staat in het kader van een waarborg, en met de aard en de omvang van het voorwerp van het risico en de economie, de kredietwaardigheid van het risico-object, de kredietwaardigheid van de nationale economie van het risico-object en andere kwesties en concurrentievoorwaarden die het gedekte risico beïnvloeden.

(50) Met betrekking tot langetermijnkredieten bepaalt het regeringsbesluit inzake de toeslagen uit staatswaarborgen ⁽¹⁴⁾ dat het forfaitaire bedrag 0,25 % van het krediet bedraagt (administratiekosten). Als het risico op verlies met betrekking tot de waarborg uitzonderlijk hoog is, wordt het forfaitaire bedrag verhoogd met 1,50 procentpunten. De jaarlijkse toeslag bedraagt 0,35 % van het krediet. Bij belangrijke veranderingen van de marktomstandigheden moet de jaarlijkse bijdrage ten laatste binnen de twaalf maanden worden aangepast.

(51) Voor kortetermijnkredieten bedraagt de jaarlijkse bijdrage de helft van de jaarlijkse bijdrage voor langetermijnkredieten, overeenkomstig de bovenvermelde wet op de staatsleningen en staatswaarborgen.

2.4.7. Bijzondere bepalingen m.b.t. de vennootschapsbelasting

(52) Wat de vennootschapsbelasting betreft wordt het statuut van overheidsbedrijven bepaald in de wet Inkomstenbelasting ⁽¹⁵⁾. Overeenkomstig de in afdeling 21, lid 3, van de wet bepaalde beginselen zijn overheidsbedrijven die hoofdzakelijk werken voor andere overheidsinstellingen, vrijgesteld van deze belasting.

(53) Tijdens de overgangsperiode haalde Tieliikelaitos het grootste deel van zijn omzet uit contracten met een andere overheidsinstelling (de Wegenadministratie); op de inkomsten uit deze activiteiten werden dan ook geen belastingen geheven.

(54) Wanneer Tieliikelaitos gronden aankocht, waren de verkopers tot juli 2004 grotendeels vrijgesteld van belasting op de respectieve vermogenswinsten, overeenkomstig afdeling 49 van de wet Inkomstenbelasting ⁽¹⁶⁾. In juli 2004 werd deze maatregel geschrapt uit de wet Inkomstenbelasting.

3. DE TWIJFELS VAN DE COMMISSIE

(55) In haar besluit om de procedure in te leiden, wierp de Commissie enkele twijfels op:

- over de vraag of Tieliikelaitos profijt heeft getrokken uit de bijzondere bepalingen voor personeelsover-

dracht tussen Tieliikelaitos en de overheidsagent-schappen en de speciale projecten voor overtollig personeel dat niet kon afvloeien;

- over de vraag of de gronden en grindwinningen van de Finse staat aan Tieliikelaitos werden overgedragen tegen de marktwaarde,

- over de exacte financiële waarde van de voordelen die de Finse overheid Tieliikelaitos heeft verleend,

- over de verenigbaarheid van de lening met verlaagde rente, de onderhandelde contracten en (eventueel) de speciale projecten voor overtollig maar niet afgevoerd personeel en de overdracht van gronden en grindwinningen, met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag, en in het bijzonder betreffende de aanwezigheid van een openbaredienstverplichting en de afwezigheid van overcompensatie;

- over de verenigbaarheid van de lening met verlaagde rente, de onderhandelde contracten en (eventueel) de speciale projecten voor overtollig maar niet afgevoerd personeel en de overdracht van gronden en grindwinningen, met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, en in het bijzonder betreffende de evenredigheid van de maatregelen en de vraag of de positieve gevolgen van de steunmaatregel zwaarder wegen dan de negatieve gevolgen voor de mededinging;

- Over de verenigbaarheid van de speciale belastingvoorzieningen en de niet-toepassing van de faillissementswetgeving met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN — GEZAMENLIJK INGEDIENDE OPMERKINGEN VAN DE CONFEDERATIE VAN DE FINSE BOUWNIJVERHEID RT EN DE CENTRALE VERENIGING VAN AANNEMERS VAN GRONDWERKEN IN FINLAND

4.1. Staatslening

(56) De klagers zijn van mening dat de rente voor de aan Tieliikelaitos verstrekte staatslening aanzienlijk onder het markttarief ligt, wat Tieliikelaitos voor de periode 2001-2004 een financieel voordeel van ongeveer 3,2 miljoen EUR zou hebben opgeleverd.

(57) De klagers zijn ook van mening dat de hogere rente voor de periode 2005-2015 dit voordeel niet echt tenietdoet. Aangezien de rentevoeten sinds 2005 zijn gestegen, is de 5 % rentevoet voor de periode 2005-2015 binnenkort misschien niet langer hoger dan het markttarief.

⁽¹³⁾ Wet 1988/449, aangenomen op 20 mei 1988 (laatstelijk gewijzigd bij wet 2001/1110, aangenomen op 30 november 2001).

⁽¹⁴⁾ Wet 20/2003, zoals gewijzigd bij wet 25/2005.

⁽¹⁵⁾ Wet 1992/1535, aangenomen op 30 december 1992.

⁽¹⁶⁾ Wet 1535/1992.

4.2. Ter beschikking van Tielikelaivos gestelde gronden en grindwinningen

- (58) De klagers merken op dat de waarde waarvoor de gronden op de initiële balans van Tielikelaivos door de Finse staat werden geboekt, 15 miljoen FIM⁽¹⁷⁾ lager ligt dan de raming van een onafhankelijke deskundige (Catella). Op grond van de raming van de particuliere grondwerkensector zou het verschil nog groter zijn. Bovendien zou het volgens de klager beter zijn dat Tielikelaivos de nodige gronden voor het uitvoeren van zijn contracten bij externe leveranciers tegen de marktprijs aankoopt.
- (59) De klagers zijn ook van mening dat de voor de jaren 2002-2004 in de financiële staten van Tielikelaivos ingebrachte verminderingen wegens het gebrek aan fungibiliteit en die werden goedgekeurd door de auditors van Tielikelaivos, niet kunnen worden beschouwd als een bewijs van het niet-toekennen van steun bij de overdracht van gronden en grindwinningen. De klagers menen dat de accountants van Tielikelaivos over onvoldoende expertise inzake grondgebruik beschikken om dit soort beoordeling uit te voeren. Volgens de klagers is de visie van de accountants gebaseerd op een raming van het management van Tielikelaivos.

4.3. Onderhandse aanbestedingen voor wegdiensten

- (60) De klagers zijn van mening dat de steun met betrekking tot onderhandelde contracten die door de Wegenadministratie aan Tielikelaivos is toegekend 21,5 miljoen EUR bedroeg; deze berekening is gebaseerd op het verschil in marges tussen de onderhandse en openbare aanbestedingen van Tielikelaivos.
- (61) Voorts vermoeden de klagers dat de marges van onderhandse aanbestedingen kunstmatig verlaagd zijn door ook de kosten van personeel dat niet bij de uitvoering van onderhandse aanbestedingen betrokken was, in aanmerking te nemen.
- (62) Bovendien menen zij dat de zogenaamde aanpassingsprocedure voor uitgaven met betrekking tot onderhandse aanbestedingen⁽¹⁸⁾ Tielikelaivos in de periode 2001-2004 elk jaar extra fondsen opleverde die het ongeveer een jaar kon aanwenden zonder rente te moeten betalen aan de Wegenadministratie.
- (63) De klagers menen dat de steun die Tielikelaivos heeft ontvangen er onder meer voor heeft gezorgd dat het plannings- en uitvoeringscontracten⁽¹⁹⁾ kon sluiten die een lagere marge hadden.
- (64) De klagers zijn van mening dat het feit dat de financiële resultaten van Tielikelaivos in vergelijking met de con-

currenten onder het industriegemiddelde lagen, enkel aantoonde dat Tielikelaivos ondoeltreffend werkte en dat het een concurrentiebeperkend prijsbeleid voerde in geliberaliseerde sectoren.

4.4. Onderhandse aanbestedingen voor veerdiensten

- (65) De klagers zijn van mening dat Tielikelaivos profijt heeft getrokken uit de onderhandse aanbestedingen voor veerdiensten. Zij menen dat Tielikelaivos in staat is veerdiensten te leveren tegen een relatief lage prijs, omdat het daartoe materiaal ter beschikking kreeg van de Wegenadministratie, dat niet moet worden vernieuwd, of omdat de kapitaalkosten niet in aanmerking moeten worden genomen in de waarde van het materiaal.

4.5. Maatregelen voor personeelsinkrimping bij Tielikelaivos

- (66) Volgens de klagers ontving Tielikelaivos in de periode 2001-2004 ongeveer 100 miljoen EUR aan staatssteun om de personeelsoverbezetting op te lossen.
- (67) De klagers menen onder meer dat Tielikelaivos steun heeft ontvangen doordat zijn werknemers voorrang hebben gekregen bij het invullen van vacante betrekkingen bij overheidsagentschappen, waaronder de Wegenadministratie. In totaal kon Tielikelaivos op die manier 116 overtollige personeelsleden overplaatsen.
- (68) De klagers geloven dat de betrokken overheidsagentschappen door de overplaatsingen van werknemers hun vrijheid beperkt zagen om de beste en goedkoopste kracht te kiezen voor een bepaalde functie, en dat dit de staat extra uitgaven kostte. De staat had misschien extern personeel kunnen aantrekken, dat betaalbaarder was en tegen gunstiger arbeidsvoorwaarden kon werken. De overgeplaatste personeelsleden van Tielikelaivos behielden hun arbeidsvoorwaarden in hun nieuwe functie en werden dus betaald als ervaren personeel.
- (69) Daarnaast wijzen de klagers erop dat Tielikelaivos 20,1 miljoen EUR staatssteun ontving uit het budget van de Wegenadministratie om werknemers van Tielikelaivos aan een nieuwe baan te helpen, om bijscholing en omscholing te financieren en om de pensioenen van vervroegde uittrekkers te betalen.
- (70) De klagers menen ook dat het bij speciale projecten betrokken personeel deel uitmaakte van Tielikelaivos' eigen arbeidsreserve, terwijl de kosten voor dat personeel nochtans door de Finse staat werden betaald. De klagers beweren dat dit soort regelingen in de particuliere sector niet bestaan; wanneer een project of een contract afloopt, is een werkgever in de privésector nog steeds gehouden het salaris van zijn werknemer uit te betalen dan wel hem te ontslaan en zijn of haar salaris uit te betalen tijdens de opzeggingstermijn.

⁽¹⁷⁾ In hun op 22 juni 2006 ingediende documenten vermelden de klagers 15 miljoen EUR, maar uit eerder ingediende documenten en gegevens van de Finse overheid blijkt dat het juiste bedrag 15 miljoen FIM is.

⁽¹⁸⁾ Zie afdeling 2.4.3.

⁽¹⁹⁾ Plannings- en uitvoeringscontracten zijn contracten waar ontwerp en bouwwerken als één pakket worden aangekocht.

- (71) Ten slotte betwijfelen de klagers of Tieliikelaitos voldoende uit eigen middelen heeft bijgedragen aan de financiering van de maatregelen voor personeelsinkrimping. Volgens hen leveren de financiële resultaten van Tieliikelaitos hiervan geen enkel bewijs.

4.6. Indirecte fiscale steun voor de aankoop van gronden

- (72) De klagers merken op dat wanneer Tieliikelaitos gronden aankocht tijdens de overgangsperiode, de verkopers grotendeels vrijgesteld werden van belasting op vermogenswinsten, wat eveneens indirecte staatssteun betekende voor Tieliikelaitos.

4.7. Permanent aan Tieliikelaitos toegekende voordelen: de niet-toepasselijkheid van de faillissementswetgeving en afwijkingen van de normale belastingwet

4.7.1. De faillissementswetgeving

- (73) De klagers zijn van mening dat het feit dat Tieliikelaitos niet onder het toepassingsgebied van de faillissementswetgeving valt, een vorm van verboden staatssteun is. Zij wijzen erop dat hoewel de huidige Faillissementswet ⁽²⁰⁾ pas in werking trad op 1 september 2004, het ook voordien onmogelijk was om Tieliikelaitos failliet te verklaren.
- (74) De klagers zijn van mening dat het bestaan van dit soort steun volstaat, ook al dreigde de onderneming nooit failliet te gaan.
- (75) Zij benadrukken dat Tieliikelaitos de mogelijkheid had om gunstiger financiering te ontvangen dankzij de wettelijke bepalingen in kwestie. Bovendien bestelt Tieliikelaitos voortdurend diensten en materiaal bij externe leveranciers, wat voor Tieliikelaitos schulden bij deze externe actoren creëert. Tieliikelaitos kan daardoor een concurrentievoordeel krijgen, aangezien het niet failliet kan worden verklaard.
- (76) Voorts vestigen zij de aandacht van de Commissie op het feit dat de garantievergoeding op de kredieten en waarborgen die door een overheidsbedrijf worden verstrekt, en die bedoeld is ter compensatie van het feit dat een organisatie die deel uitmaakt van de staat gunstiger externe financiering kan ontvangen, slechts in 2003 werd ingevoerd (artikel 5 van de wet Staatsondernemingen). Dit betekent dat Tieliikelaitos tot dusver geen dergelijke vergoeding heeft betaald (de maatregel is niet retroactief toepasbaar op leningen die door Tieliikelaitos werden opgenomen vóór 2003).
- (77) In elk geval merken de klagers op dat privéondernemingen, die onder de Finse wet failliet kunnen worden verklaard, de leningverstrekker ook waarborgen moeten geven die overeenstemmen met de kosten van de waarborgvergoeding van de staat. Dit soort uitgaven zijn het gevolg van

bijvoorbeeld het verhypothekeren van onroerende goederen en permanente leasings, evenals waarborgen die door financiële instellingen en andere partijen worden verstrekt.

4.7.2. Belastingvoordeel

- (78) Volgens de klagers is het feit dat Tieliikelaitos geen inkomstenbelasting aan de staat betaalt, omdat contracten van de staat meer dan de helft van de omzet uitmaken, een vorm van verboden steun.
- (79) De klagers zijn van mening dat Tieliikelaitos tijdens de jaren 2001 tot 2004 alleen al een voordeel van 14,5 miljoen EUR haalde door deze vrijstelling van belasting; als het onderworpen was geweest aan het belastingtarief van 29 % dat in de jaren 2001-2004 van toepassing was op privéondernemingen, had het immers 14,5 miljoen EUR aan belastingen moeten betalen (in 2005 werd het tarief verlaagd tot 26 %).
- (80) Het feit dat Tieliikelaitos een deel van zijn inkomsten aan de staat heeft afgestaan, stemt overeen met de betaling van een dividend door een besloten vennootschap, waarvan de omvang altijd door de aandeelhouders wordt bepaald op de jaarlijkse algemene vergadering. Het dividend slaat enkel op de inkomsten die overblijven na betaling van de inkomstenbelasting.

4.8. Negatieve gevolgen van het specifieke statuut van Tieliikelaitos

- (81) Met betrekking tot de wettelijke verplichting van Tieliikelaitos om offertes in te dienen voor elke aanbesteding voor het onderhoud van het wegnnet, zowel tijdens de overgangsperiode als daarna, zien de klagers geen extra financiële lasten voor Tieliikelaitos. In elk geval zijn de klagers van mening dat de financiële memoranda van Tieliikelaitos alvast niet op dergelijke extra uitgaven wijzen.
- (82) Aangezien Tieliikelaitos kantoren in heel Finland heeft, menen de klagers dat dit een uitstekende mogelijkheid biedt om onderhoudsdiensten te verlenen in het hele land. Bovendien heeft de Wegenadministratie, om inschrijvingen aan te moedigen, een toelage van 5 000 EUR toegekend aan alle offertes die voldoen aan het aanbestedingsdossier. Gemiddeld dienden 4 à 4,7 aannemers een offerte in voor ieder onderhoudscontract in 2001-2004. Dit wijst op de interesse van bedrijven om offertes in te dienen.
- (83) Tegelijk betwisten de klagers dat Tieliikelaitos, wegens zijn verplichting om zijn diensten aan te bieden in nood-situaties, extra uitgaven moest doen in vergelijking met andere bedrijven die in de sector actief zijn. Ten eerste benadrukken zij dat geen enkele dergelijke extra uitgave kan worden teruggevonden in de financiële memoranda van Tieliikelaitos. Ten tweede zijn de klagers van mening dat alle bedrijven paraat moeten staan voor noodgevallen, en dat dat deel uitmaakt van het risicomanagement van een privéonderneming.

⁽²⁰⁾ Wet 120/2004, aangenomen op 20 februari 2004 (laatstelijk gewijzigd bij wet 709/2007, aangenomen op 15 juni 2007).

- (84) Voorts menen de klagers dat er in de financiële rekeningen van Tieliikelaitos geen onderscheid wordt gemaakt tussen kosten en ontvangsten die verband houden met diensten van algemeen economisch belang en andere diensten, en dat er geen parameters zijn gedefinieerd voor de toewijzing van kosten en ontvangsten aan een van beide categorieën van diensten.
- (85) De klagers benadrukken dat de maatregelen ten gunste van Tieliikelaitos derhalve niet kunnen worden beschouwd als compensatie voor openbardienstverplichtingen.
- (86) De klagers benadrukken dat de door het ministerie van Vervoer en Communicatie opgerichte follow-upgroep heeft opgemerkt dat Tieliikelaitos herhaaldelijk de haar opgelegde beperkingen van de werkzaamheden heeft overtreden, bijvoorbeeld door energienetwerken uit te bouwen en gemeentewerken uit te voeren. De beperkingen hebben dus geen aanzienlijke kosten of inkomensverlies veroorzaakt, wat ook blijkt uit de financiële memoranda van Tieliikelaitos.

4.9. Algemene conclusies van de klagers

- (87) De klagers menen dat Tieliikelaitos alles bij elkaar voor minstens 164 à 171 miljoen EUR aan verboden financiële steun heeft ontvangen:

(in EUR)	
Maatregelen	Resulterende financiële steun
Rentesubsidies van de lening 2001-2004	3 182 978
Materiaal	13 800 000-20 700 000
Bruikbare grondmiddelen	7 230 000
Gebruikte grondmiddelen	3 750 000
Onderhandse aanbestedingen 2001-2004	21 500 000
Personeelsherschikkingen 2001-2004	100 000 000
Belastingvoordeel 2001-2004	14 454 620

- (88) Volgens de klagers moeten deze bedragen vermeerderd worden met de financiële steun die werd verkregen via onderhandse aanbestedingen voor veerdiensten en interesten uit fondsen die jaarlijks binnenkomen van onderhandse aanbestedingen via de uitgavenaanpassingsprocedure.
- (89) De klagers menen dat Tieliikelaitos voordelen heeft gekregen die de uitgaven hebben verminderd en die het onder de normale marktvoorwaarden niet kon krijgen.
- (90) Hoewel de klagers niet betwisten dat er door het openstellen van de markt voor mededinging kosten werden

bespaard, beklemtonen zij dat Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode financiële steun ontving die bijna even groot was als de besparingen voor de staat over dezelfde periode.

- (91) De klagers vinden dat de financiële steun aan Tieliikelaitos de mededinging in de infrastructuursector heeft verstoord en Tieliikelaitos in staat heeft gesteld om contracten uit te voeren tegen een lagere marge dan particuliere actoren in een concurrentiële markt. Volgens de klagers heeft Tieliikelaitos gedurende de hele overgangperiode een dominante marktpositie bekleed inzake de wegenonderhoudscontracten; in 2005 kreeg het 88 % van de nieuwe onderhoudscontracten die door de Wegenadministratie werden gegund. Dit toont aan dat het openstellen van de markt niet het gewenste effect heeft gehad.
- (92) Bijgevolg betwisten de klagers dat de staatssteunmaatregelen noodzakelijk en in verhouding tot de resultaten waren, met name de liberalisering van Finse wegenonderhouds- en veerdienstenmarkt. Daarom is de staatssteun die Tieliikelaitos heeft ontvangen, volgens de klagers niet gerechtvaardigd en dus onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

5. OPMERKINGEN VAN DE FINSE OVERHEID

- (93) Vooreerst verduidelijkt de Finse overheid welke aanpak ze heeft gekozen voor de liberalisering van de wegenonderhoudsmarkt in Finland en waarom.
- (94) Om een politiek compromis te bereiken over het openstellen van de markt, was het volgens de Finse overheid noodzakelijk de markt geleidelijk open te stellen en de werknemers van Tieliikelaitos werkzekerheid te bieden.
- (95) Eigenlijk was de Finse overheid al in 1994 begonnen met het ontwerp van de hervorming van de wegendiensten. Gezien de gevestigde belangen kon er echter lange tijd geen akkoord worden bereikt over de liberalisering van de markt. De regeringscommissie Economisch beleid besloot op 20 mei 1997 om het bestaande systeem grotendeels onveranderd te laten; er werd enkel een bepaalde „grens” afgelijnd tussen de administratieve en de „productie”-functies van de Wegendienst. Pas begin 2000 kwam de regering tot een politiek akkoord over de geleidelijke liberalisering van de wegendienstenmarkt. Deze overeenkomst werd in de vorm van een pakket wetsvoorstellen bij het parlement ingediend, met name de voorstellen voor de wet inzake de Wegenadministratie en de wet inzake Tieliikelaitos, evenals een voorlopig voorstel voor de jaarlijkse begrotingswet (voor de noodzakelijke financiering van de hervormingsmaatregelen). Bij de goedkeuring van de wetten onderschreef het parlement niet alleen het door de regering voorgestelde pakket steunmaatregelen ten gunste van Tieliikelaitos, maar besloot het ook extra beschermingsmaatregelen voor de werknemers van Tieliikelaitos in te voeren.
- (96) Naast de politieke en sociale overwegingen was er ook een mededingingsaspect dat het door de Finse regering gekozen marktliberaliseringsmodel ondersteunde. Volgens de Finse

overheid had de liberalisering van de markt zonder overgangperiode tot oligopolie of zelfs monopolie op de markt kunnen leiden, aangezien Tieliikelaitos van de markt zou verdwijnen en de aandelen door de grootste particuliere klanten zouden worden overgenomen.

- (97) Finland is van mening dat de acties die het heeft ondernomen geen staatssteun vormen. Als de Commissie echter meent dat de acties wel staatssteun vormen, is de Finse overheid van mening dat de steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden verklaard.
- (98) Om zijn standpunt te staven diende Finland onder andere een economisch deskundigenrapport in van makelaarsbedrijf IceCapital Securities Ltd over de vermeende economische voordelen die Tieliikelaitos werden geboden (hierna „het deskundigenrapport” genoemd).
- (99) Het feit dat klagers de geldigheid van het deskundigenrapport betwisten omdat IceCapital economisch afhankelijk zou zijn van Tieliikelaitos, wordt door de Finse overheid weerlegd met het argument dat Tieliikelaitos slechts een van de vele klanten van IceCapital is. IceCapital verrichte slechts occasioneel werkzaamheden voor Tieliikelaitos tijdens de twee jaar dat zij zakelijke relaties onderhielden (in 2005 waren de activiteiten van IceCapital voor Tieliikelaitos goed voor 4,7 % van de jaarlijkse inkomsten; in 2006 was dat 3,1 %). De Finse overheid heeft het deskundigenrapport via een aanbesteding gegund aan IceCapital. De Finse overheid merkt ook op dat het feit dat Tieliikelaitos in het verleden een beroep heeft gedaan op de diensten van IceCapital ervoor gezorgd heeft dat IceCapital vertrouwd is met de sector van de grondwerken, wat de voorbereiding van het deskundigenrapport ten goede is gekomen.

5.1. Staatslening

- (100) De Finse overheid beweert dat het hier geen normale lening betrof, waarbij aan een onderneming een bepaald krediet wordt verstrekt dat binnen een bepaalde tijd met interest wordt terugbetaald. Het betrof veeleer een overdracht van activa aan Tieliikelaitos met een terugbetalingsverplichting.
- (101) Finland meent dat er sprake had kunnen zijn van concurrentievervalsing als de volledige voorraad activa ter beschikking van Tieliikelaitos werd gesteld. Wanneer men de balansen van privéondernemingen in deze sector bekijkt, stelt men vast dat zij in hun balans over vaste activa uit zowel eigen vermogen als uit leningen beschikken. Daarom was het belangrijk dat de balans van Tieliikelaitos activa omvatte die als leningen waren verworven. Als dit niet het geval was, zou Tieliikelaitos volgens de Finse overheid een financieel concurrentievoordeel hebben gekregen ter waarde van de kapitaalaflossing van de lening. De Finse overheid is van mening dat de structuur van de openingsbalans van Tieliikelaitos overeenstemt met de balansen van privéondernemingen in de sector.
- (102) Als de maatregel wordt beoordeeld als een normale langetermijnlening, vindt Finland dat de kosten van de

lening vergeleken moeten worden met de op de markt beschikbare financiering gedurende de hele termijn van de lening. Een vergelijking waarbij slechts enkele jaren van de lening met alternatieven op de markt worden vergeleken, geeft geen totaalbeeld van de kosten van de lening. Daarom vindt Finland dat naast de overgangperiode 2001-2004 ook de periode 2005-2015 moet worden bekeken.

- (103) De Finse overheid verklaart dat *Tieliikelaitos* de leningsovereenkomst gedurende de leningstermijn niet kan opzeggen zonder de toestemming van de lener. Bij de berekening van het mogelijke voordeel ten gevolge van de langetermijnlening moet daarom terdege rekening worden gehouden met de volledige periode waarin *Tieliikelaitos* interest moet betalen. Een dergelijke berekening geeft een beduidend ander resultaat dan de berekeningen van de klagers.
- (104) Met betrekking tot de rentevoet merkt de Finse overheid op dat de Euribor-rentevoet voor twaalf maanden over het algemeen als referentie wordt gebruikt voor bedrijfsleningen. Finland merkt op dat er een planningcurve bestaat die het niveau van de marktrentevoeten tot 2015 voorspelt. De curve is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de rentevoeten door diverse marktdeelnemers. De referenties voor rentevoeten die in de berekeningen van het deskundigenrapport worden gebruikt, zijn gebaseerd op informatie van de termijnmarkt en geven dus aan hoe de markt de toekomstige rentevoet inschat.
- (105) Aan de hand van deze berekening blijkt duidelijk uit het deskundigenrapport dat *Tieliikelaitos* tussen het einde van de overgangperiode en het einde van de leningstermijn ongeveer 2 miljoen EUR meer moet betalen dan voor financiering tegen de marktrentevoet zoals die door marktanalisten werd voorspeld vanaf 8 mei 2006 ⁽²¹⁾.
- (106) Finland besluit dus dat dit bedrag van 2 miljoen EUR moet worden afgetrokken van de 3,2 miljoen EUR die de klagers aanhalen, met als resultaat dat het maximaal mogelijke voordeel dat *Tieliikelaitos* uit de staatslening haalde 1,2 miljoen EUR bedraagt.

5.2. Ter beschikking van Tieliikelaitos gestelde gronden en grindwinningen

- (107) Een van de belangrijkste principes die aan de splitsing van de Wegendienst in de Wegenadministratie en *Tieliikelaitos* ten grondslag lagen, was volgens de Finse overheid dat activa die door de wetgeving worden geregeld, met name hoofdzakelijk de wegen zelf, in handen moesten blijven van de Wegenadministratie, terwijl activa die vroeger door de afdeling „productie” van de Wegendienst (de voorganger van *Tieliikelaitos*) werden gebruikt voor wegenonderhoud, in handen van *Tieliikelaitos* moesten blijven.

⁽²¹⁾ Bron: Bloomberg.

- (108) De Finse overheid is van mening dat de waardebepaling van de ter beschikking van Tieliikelaitos gestelde gronden en grindwinnings gebeurde overeenkomstig de principes die in de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties zijn vastgesteld ⁽²²⁾.
- (109) Finland meent dat de waardebepaling door Catella, op grond waarvan de waarde van de gronden en grindwinnings werd bepaald, beschouwd kan worden als een raming door een onpartijdige taxateur.
- (110) De raming van Catella werd aangepast (herziening van 128 miljoen FIM naar 113 miljoen FIM ⁽²³⁾) omdat het Finse ministerie van Vervoer en Communicatie van mening was dat de prijs van grindbeton zou dalen wanneer Tieliikelaitos als verkoper op de markt zou verschijnen, dat de toegevoegde waarde van de grondwinning volgens het Nationale Grondonderzoek in Finland zou afnemen en dat de nabehandelingskosten zouden stijgen door de nieuwe vereisten betreffende de nabehandeling van grondwinningsgebieden.
- (111) Gezien de herziening naar beneden van de waarde van de gronden in de financiële verslagen van Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode, die door de accountants van Tieliikelaitos (Ernst & Young) werd aanvaard, meent de Finse overheid dat gronden en grindwinnings nog in de balans van Tieliikelaitos werden ingebracht tegen een te hoge waarde in vergelijking met de gecontroleerde boekwaarden. Deze conclusie werd bevestigd door IceCapital, dat een algemene beoordeling van de regelingen ten gunste van Tieliikelaitos heeft uitgevoerd. Derhalve genoot Tieliikelaitos geen economisch voordeel, maar veeleer een economisch nadeel van 4,3 miljoen EUR.
- (112) Finland merkt op dat de accountants experts zijn in de beoordeling van het verwachte inkomen en daarom bevoegd waren om de geldigheid van de verminderingen wegens gebrek aan fungibiliteit van de maatschappij te controleren.
- (113) Betreffende de voorkeur van de klagers om geen gronden in te brengen in de boeken van Tieliikelaitos en ervoor te opteren alle gronden extern tegen marktprijzen aan te kopen (zie afdeling 4.2), merkt Finland op dat Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode aanzienlijke hoeveelheden gronden heeft gekocht van externe partijen tegen marktprijzen: 47 % in 2001, 39 % in 2002, 41 % in 2003 en 34 % in 2004.

5.3. Onderhandse aanbestedingen voor wegendiensten

- (114) Ten eerste merkt de Finse overheid op dat de jaarlijkse uitgavenherzieningsprocedure er tijdens de overgangperiode (zie afdeling 2.4.3) voor zorgde dat de verschillen in marge tussen onderhandse en openbare aanbestedingen grotendeels ongedaan werden gemaakt. De aanpassing van de uitgaven tijdens de overgangperiode bedroeg 16,8 miljoen EUR.
- (115) Wat de overige verschillen in marge betreft, vindt Finland het niet aangewezen om, zoals de klagers dat doen, de marge van de onderhandse aanbestedingen van Tieliikelaitos te vergelijken met de gemiddelde marge van Tieliikelaitos voor openbare aanbestedingen gedurende de hele overgangperiode.
- (116) Volgens de Finse overheid moet men de verschillen in marge enkel berekenen voor aanbestedingen die onderling vergelijkbaar zijn.
- (117) Het bijzonder aan de aanbestedingen van de jaren 2001 en 2002 was dat veel openbare aanbestedingen tijdens deze jaren een nieuw soort plannings- en uitvoeringscontracten betroffen. Aanvankelijk was Tieliikelaitos niet voorbereid op het beduidend hogere risico in vergelijking met traditionele contracten. Daarom bleek de marge van plannings- en uitvoeringscontracten veel lager dan de verwachte marge. Onderhandse aanbestedingen omvatten geen plannings- en uitvoeringscontracten. Het is daarom aangewezen om plannings- en uitvoeringscontracten niet in de berekening op te nemen.
- (118) In de jaren 2003 en 2004 betroffen de onderhandse aanbestedingen van de Wegenadministratie uitsluitend wegenonderhoud en -aanleg. Derhalve moet de marge worden vergeleken met de marge van soortgelijke openbare aanbestedingen.
- (119) De Finse overheid wijst erop dat een deel van de onderhandse aanbestedingen — zelfs zonder de overgangsbepaling in afdeling 9 van wet inzake Tieliikelaitos — op een andere manier konden worden uitgevoerd, met name via rechtstreekse onderhandeling overeenkomstig de geldende wetgeving inzake overheidsopdrachten.
- (120) Overeenkomstig het deskundigenrapport boekte Tieliikelaitos maximaal 8,5 miljoen EUR winst via de onderhandse aanbestedingen, wanneer men het verschil in marge berekent tussen vergelijkbare onderhandse en openbare aanbestedingen:

⁽²²⁾ Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3, lid 2).

⁽²³⁾ Herziening naar beneden van 21,5 miljoen EUR naar 19 miljoen EUR.

	Jaar	2001	2002	2003	2004	Totaal
Onderhandse aanbestedingen	miljoen EUR	451,4	346,3	207,1	85,9	1 090,7
	marge	12 %	9,3 %	8,9 %	11,9 %	
Vergelijkbare openbare aanbestedingen	miljoen EUR	88,4	183,8	231,7	280,5	784,4
	marge	10,1 %	8,5 %	10,2 %	12,1 %	
Verskil in marges ⁽¹⁾	miljoen EUR	8,6	2,8	- 2,7	- 0,2	8,5

⁽¹⁾ Verschil in marges na de jaarlijkse uitgavenaanpassingsprocedure.

(121) Zelfs al kreeg Tieliikelaitos een economisch voordeel van 8,5 miljoen EUR, dan kan dit worden beschouwd als een gerechtvaardigde compensatie voor de openbardienstverplichting en voor de uitgaven wegens structurele nadelen (zie afdeling 2.3).

(122) Tijdens de overgangsperiode moesten de extra uitgaven door voornamelijk overmatige personeelskosten in de prijsbepaling van onderhandse aanbestedingen worden opgenomen voor zover ze niet via andere personeelsaanpassingsmaatregelen waren geregeld. Hoewel een groot deel van het overtollig personeel bij speciale dienstprojecten werd ingezet, waren er tijdens de overgangsperiode bij Tieliikelaitos nog gemiddeld 100 werknemers meer dan het optimale aantal.

(123) De Finse overheid verwerpt de bewering dat de financiële steun aan Tieliikelaitos het overheidsbedrijf in staat heeft gesteld een lagere marge te gebruiken bij plannings- en uitvoeringscontracten. Zoals hierboven uitgelegd was de marge van plannings- en uitvoeringscontracten laag omdat Tieliikelaitos niet voorbereid was op het risico dat die contracten inhielden.

(124) In verband met de bewering van de klagers dat de uitgaven voor extra personeel beschouwd werden als kosten die de marge van Tieliikelaitos bij onderhandse aanbestedingen kunstmatig verminderden, merkt de Finse overheid op dat het overtollige personeel niet in de berekening van de marge van onderhandse aanbestedingen is opgenomen. Het overtollige personeel werd ingezet bij speciale projecten.

(125) Ten slotte verwerpt Finland de bewering dat de relatief slechte financiële prestaties van Tieliikelaitos zouden wijzen op inefficiëntie bij Tieliikelaitos en op het gebruik van niet-concurrerend prijsbeleid in een geliberaliseerde markt. Volgens Finland kan het slechte resultaat worden verklaard door de extra kosten wegens personeelsherschikking en het feit dat de speciale personeelsregelingen niet alle kosten van overtollig personeel konden dekken.

5.4. Onderhandse aanbestedingen voor veerdiensten

(126) Volgens de Finse overheid is het voor het ogenblik goedkoper voor de Wegenadministratie om door te gaan met onderhandse aanbestedingen. De eerste poging om een deel van de veerdiensten uit te besteden mislukte om de volgende redenen.

(127) Ten eerste lagen de prijzen van de inschrijvers 17 tot 25 % hoger dan de prijzen van de bestaande onderhandse aanbestedingen tussen de Wegenadministratie en *Tieliikelaitos*, waarover de partijen afzonderlijk jaarlijkse prijs-onderhandelingen hebben gevoerd. Als ze de resultaten van de openbare aanbesteding had gevolgd, zou de Wegenadministratie meer hebben betaald voor de diensten in kwestie.

(128) Ten tweede zou de marktpositie van Tieliikelaitos versterkt zijn (aangezien de prijzen van Tieliikelaitos de laagste aangeboden prijzen waren, hoewel die nog steeds hoger waren dan de prijzen van de onderhandse aanbestedingen, zou de Wegenadministratie het contract hebben moeten gunnen aan Tieliikelaitos).

(129) Daarom verwerpt de Finse overheid de bewering dat de onderhandse aanbestedingen tussen de Wegenadministratie en Tieliikelaitos een concurrentievoordeel zouden hebben opgeleverd voor Tieliikelaitos. Integendeel, de onderhandse aanbestedingen kunnen een nadeel vormen, aangezien de voorwaarden ervan de behoefte aan nieuw materiaal onvoldoende weergeven (kapitaalkosten zijn niet volledig opgenomen in de prijs van de veerdiensten).

(130) Finland ontwikkelt een nieuw aankoopmodel voor toekomstige openbare aanbestedingen, via een herziening van de voorwaarden van de liberalisering betreffende kapitaalkosten en de renovatie van veerboten. Dit kan gebeuren door een vermindering van de risico's van investeringen via aflossingsvoorwaarden voor veerbootmateriaal die aan de overeenkomst verbonden zijn. Een andere optie is te vereisen dat alle inschrijvers over nieuwe vaartuigen beschikken. Intussen zijn de bestaande veerbootcontracten verlengd tot eind 2009.

5.5. Bijzondere bepalingen voor de vermindering van de overbezetting

- (131) Volgens de Finse overheid kunnen de speciale regelingen en projecten niet worden beschouwd als een voordeel.
- (132) Toen Tieliikelaitos op 1 januari 2001 met zijn werkzaamheden van start ging, had het 4 235 werknemers, hoewel het in werkelijkheid aanzienlijk minder personeel nodig had. Het is duidelijk dat de vroegere Wegenadministratie, als officiële hiërarchische instelling, over een aanzienlijk aantal functies en taken beschikte die bij Tieliikelaitos niet nodig waren, wat geleid heeft tot een aanzienlijke overbezetting bij Tieliikelaitos.
- (133) Volgens Finland vormde het feit dat Tieliikelaitos verplicht was om alle personeel tewerk te stellen en geen werknemers mocht ontslaan, een structureel nadeel voor Tieliikelaitos. De uitgaven van het bedrijf wegens dat structurele nadeel overschrijden alle, zelfs theoretische, economische voordelen van Tieliikelaitos. De personeels-overdrachtprocedures waarover Tieliikelaitos beschikte, waren duurder en langzamer dan het personeelsbeleid van de concurrenten.
- (134) Volgens Finland kon de Finse staat er bij de oprichting niet voor opteren het overtoollige personeel niet naar Tieliikelaitos over te plaatsen.
- (135) Finland verwijst ook naar de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg in de *Combus*-zaak ⁽²⁴⁾, waarin het Hof een gelijkaardige situatie betreffende personeelsoverdracht behandelde. In dit geval werd geconcludeerd dat een eenmalige betaling door de Deense staat aan ambtenaren van Combus die ermee akkoord gingen hun statuut als ambtenaar op te geven en op contractuele basis voor de onderneming te werken, geen staatssteun vormde. Het Gerecht oordeelde dat de maatregel de normale lasten in de begroting van een onderneming niet verlicht had.
- (136) De hervorming van de sector wegenbeleid en -onderhoud in Finland gebeurde onder soortgelijke omstandigheden als bij Combus. Het feit dat Tieliikelaitos geen compensatie betaalde aan personeel dat werd overgeplaatst naar overheidsagentschappen, waaronder de Wegenadministratie, kan niet als staatssteun worden beschouwd.
- (137) Volgens Finland wordt de toepasbaarheid van het *Combus*-vonnis in geen geval afgezwakt door de vonnissen van het Hof die door de Commissie worden aangehaald in haar besluit om de procedure in te leiden (*Altmark Trans* ⁽²⁵⁾ en *Frankrijk v. de Commissie* ⁽²⁶⁾). Deze vonnissen dateren van vóór het *Combus*-vonnis en werden door het Gerecht van eerste aanleg in acht genomen.
- (138) Voorts vindt Finland dat als een maatregel niet bedoeld is om een voordeel te verlenen dat gevolgen heeft voor de begroting, er geen sprake is van een overdracht van staatsmiddelen en derhalve evenmin van staatssteun ⁽²⁷⁾. Finland is van mening dat administratieve maatregelen die geen effect op de staatsfinanciën hebben geen staatssteun vormen.
- (139) Aldus meent Finland dat de staat geen inkomsten verloren heeft omdat het 116 ex-personeelsleden van Tieliikelaitos in dienst heeft genomen en betaald. Alle werknemers werden tewerkgesteld na een beoordeling van hun geschiktheid voor de functie. Een personeelsoverdracht van Tieliikelaitos naar het openbaar ambt was alleen mogelijk indien er een vacante betrekking was gepubliceerd. Als er bij Tieliikelaitos geen geschikte kandidaat kon worden gevonden, werden andere kandidaten in aanmerking genomen.
- (140) Met betrekking tot de financiële transfers van de staat om het overbezettingsprobleem van Tieliikelaitos op te lossen, benadrukt Finland dat Tieliikelaitos geen 100 miljoen EUR aan staatssteun heeft ontvangen, zoals de klagers beweren. Tieliikelaitos ontving 68 miljoen EUR van de Wegenadministratie om dienstverleningsprojecten te financieren (van die 68 miljoen was ongeveer 56 miljoen bestemd voor personeelskosten; de rest werd besteed aan materiaal en andere „niet-personeelsgerelateerde” zaken). Bovendien stelde de Wegenadministratie 20,1 miljoen EUR ter beschikking voor personeelsherschikkingen. De totale compensatie van 88,1 miljoen EUR dekte niet alle kosten ten gevolge van de overbezetting. Volgens het deskundigenrapport veroorzaakte de overbezetting structurele nadelen die opliepen tot 157 miljoen EUR tijdens de periode 2001-2004.
- (141) Finland merkt op dat bij de voorbereiding van de financiële memoranda van *Tieliikelaitos* correcte boekhoudprocedures werden gevolgd en dat de financiële memoranda doorgeleend werden. Het financiële memorandum bevat geen opmerkingen betreffende het niveau van detail waarnaar de klagers verwijzen. Niettemin worden in het deskundigenrapport de volgende rechtvaardigingen vermeld voor structurele nadelen ten gevolge van de overbezetting (in totaal 69 miljoen EUR, met name 157 miljoen EUR min 88 miljoen EUR):
- (142) Ten eerste werden niet alle kosten van de speciale dienstverleningsprojecten door de Wegenadministratie gedekt. De supervisiekosten bijvoorbeeld, die werden geraamd op 2,8 miljoen EUR over vier jaar, werden niet gedekt. Bovendien zorgden de dienstverleningsprojecten voor een verlies van in totaal 1,4 miljoen EUR tijdens de overgangsperiode, bovenop de supervisiekosten (het deficit werd berekend door de uitgaven voor lonen en materialen voor de dienstverleningsprojecten af te trekken van de inkomsten van die projecten). Derhalve bezorgden de dienstverleningsprojecten Tieliikelaitos een nettonadeel van 4,2 miljoen EUR.

⁽²⁴⁾ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 16 maart 2004 in de zaak T-157/01, *Danske Busvognmaend/Commissie*.

⁽²⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, *Altmark Trans*.

⁽²⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 5 oktober 1999 in zaak C-251/97, *Frankrijk/Commissie*.

⁽²⁷⁾ Finland verwijst onder meer naar de gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, *Sloman Neptun Schiffarts AG/Seebetriebsrat Bodo Ziesemer*, arrest van 17 maart 1993.

(143) Ten tweede waren de fondsen van de Wegenadministratie ter financiering van de maatregelen voor personeels-overplaatsing, bijkomende opleiding en omscholing en steun voor vervroegde uittreding, onvoldoende. Daardoor moest Tieliikelaitos meer dan 20 miljoen EUR aan eigen fondsen reserveren voor de kosten voor personeelsoverplaatsingen (12,8 miljoen EUR daarvan werd uitbetaald in 2004 en 2005).

(144) Ten derde moest Tieliikelaitos extra administratieve uitgaven doen voor personeelsherschikkingen, die geschat werden op 2,8 miljoen EUR voor de overgangperiode.

(145) Ten vierde kreeg Tieliikelaitos te maken met extra uitgaven wegens de gunstige verlofregelingen voor werknemers met een lange staat van dienst (50 % meer verlof). Deze extra uitgaven werden geschat op 42 miljoen EUR tijdens de vier jaar durende overgangperiode.

(146) In elk geval vormden de pensioenregelingen voor Tieliikelaitos een zware last. Zelfs na de omvorming van Tieliikelaitos tot staatsonderneming viel het personeel nog steeds onder de Staatspensioenwet nr. 280 van 20 mei 1966, wat betekent dat de staatsonderneming de pensioenbijdrage van de werkgever moest betalen, die hoger is dan de pensioenbijdrage in de privésector. De wijziging van de Staatspensioenwet (nr. 679 van 30 juli 2004) zal de pensioenbijdragen en -uitkeringen in de particuliere en openbare sector dicht bij elkaar brengen, maar slechts op lange termijn. In 2005 bedroeg de algemene pensioenbijdrage voor werkgevers in de particuliere sector 16,8 %. De pensioenbijdrage van Tieliikelaitos werd daarentegen afzonderlijk bepaald en bedroeg 21,13 % in 2005.

(147) Bovendien werden de bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomsten van Tieliikelaitos betreffende de bij ziekteverlof uitbetaalde lonen pas op 16 februari 2005 aangepast aan die van de privésector. Voordien kostten deze voorzieningen Tieliikelaitos beduidend meer dan in de privésector.

(148) Finland is van mening dat de arbeidsvoorwaarden voor het personeel over het algemeen nog steeds beter zijn dan die van het personeel in privéondernemingen. Dat is inderdaad zo, ongeacht het feit dat de in 2005 doorgevoerde wijzigingen van de collectieve arbeidsovereenkomsten de arbeidsvoorwaarden in de openbare en de particuliere sector dicht bij elkaar brachten. Het recht op jaarlijks verlof bijvoorbeeld, dat gebaseerd is op soortgelijke bepalingen als voor staatscontracten, is nog steeds gunstiger dan in de particuliere sector. Zo kunnen de arbeidsvoorwaarden in hun geheel, met inbegrip van de pensioenrechten, nog steeds duidelijk als een last worden beschouwd in vergelijking met die in de particuliere sector.

5.6. Fiscale maatregelen betreffende de aankoop van gronden door *Tieliikelaitos*

(149) Volgens afdeling 49, lid 1, punt 4), van de wet Inkomstenbelasting werd het belastbare bedrag van de vermogenswinsten van belastbare entiteiten, met uitzondering van bedrijven, vennootschappen of commanditaire

vennootschappen, berekend door 80 % af te trekken van hetzij de verkoopprijs, hetzij de reële aankoopkosten, afhankelijk van welk het hoogste is, op voorwaarde dat de onroerende goederen verkocht worden aan de staat, de provincie, de gemeente of de gemeenschappelijke gemeentelijke autoriteit. Derhalve zouden de belastbare vermogenswinsten maximaal 20 % van de verkoopprijs bedragen. Voor het bepalen van de belastbare vermogenswinsten zouden de verkopers 30 tot 60 % meer van de verkoopprijs kunnen aftrekken dan onder de normale belastingregels, naargelang zij hun grond verkochten vóór of na dat zij er tien jaar eigenaar van waren.

(150) De grondoverdrachten aan Tieliikelaitos of zijn voorganger werden van bij het begin in de concessie opgenomen ⁽²⁸⁾. Ook de voorganger van Tieliikelaitos, de Wegendienst, profiteerde indirect van deze maatregel. Daarom beklemtoont de Finse overheid dat, zelfs als deze maatregel een vorm van indirecte staatssteun is ten gunste van Tieliikelaitos, hij niettemin verenigbaar is met de definitie van „bestaande steun” overeenkomstig artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad.

(151) Afdeling 49 van de wet werd in juli 2004 aldus gewijzigd ⁽²⁹⁾ dat hij niet langer van toepassing is wanneer eigendom aan een staatsonderneming wordt verkocht voor andere doeleinden dan natuurbescherming, gebruik door strijdkrachten en onderzoek of soortgelijke sociale doeleinden. Daardoor zijn de inkomsten uit de verkoop van gronden aan *Tieliikelaitos* nu onderworpen aan de standaardbelasting op vermogenswinsten.

5.7. Permanent aan *Tieliikelaitos* toegekende voordelen: de niet-toepasselijkheid van de faillissementswet en de wet inkomstenbelasting op *Tieliikelaitos*

(152) Volgens de Finse overheid zijn de voordelen die permanent aan Tieliikelaitos werden verleend, zelfs als ze maatregelen staatssteun vormen, verenigbaar met de definitie van „bestaande steun” overeenkomstig artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad.

(153) *Tieliikelaitos* en de voorgangers van de economische entiteit in kwestie (tot 31.12.1997 de Wegendienst als dusdanig, van 1.1.1998 tot 31.12.2000 de afdeling „productie” van de Wegendienst) zijn nooit onderworpen geweest aan de regels inzake faillissement of normale inkomstenbelasting.

(154) Deze situatie dateert niet alleen van voor het begin van de liberalisering wegendienstensector in Finland (punt v van artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999), maar ook van voor de toetreding van Finland tot de Europese Unie (punt i van artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999).

⁽²⁸⁾ Wet aangenomen op 30 december 1992.

⁽²⁹⁾ Wet 728/2004.

- (155) De Finse overheid verbindt zich ertoe om tegen ten laatste 1 maart 2008 *Tiilikelaitos* om te vormen tot een openbare naamloze vennootschap die onderworpen is aan de normale faillissementsregels en aan de inkomstenbelasting-regels.

5.7.1. Faillissementswet

- (156) Het statuut van *Tiilikelaitos* als staatsonderneming en het statuut van de Wegendienst als overheidsagentschap maakten dat zij niet failliet konden gaan.

- (157) De Finse overheid stelt vast dat volgens de bekendmaking van de Commissie over de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag inzake staatssteun in de vorm van waarborgen, gunstiger financieringsvoorwaarden voor ondernemingen die wettelijk niet failliet kunnen gaan, als staatssteun worden beschouwd. De Finse overheid is echter van mening dat *Tiilikelaitos* geen dergelijke gunstiger financieringsvoorwaarden heeft gekregen, aangezien het geen fondsen heeft moeten lenen.

- (158) *Tiilikelaitos* dreigde nooit failliet te gaan, waardoor ook de verantwoordelijkheid van de staat niet aan de orde was.

- (159) Daarom kon dit volgens de Finse overheid *Tiilikelaitos* geen concurrentievoordeel bieden in vergelijking met de concurrenten in de particuliere sector.

- (160) Met betrekking tot externe financiering in de nabije toekomst bepaalt de wet Staatsondernemingen een waarborgtoeslag die staatsondernemingen op de leningenmarkt op gelijke voet plaatst met andere bedrijven die zonder staatswaarborgen functioneren (zie afdeling 2.4.6).

- (161) De door de Finse overheid gebruikte referentie voor de periodieke herziening van de jaarlijkse toeslag is het verschil in opbrengst tussen staatobligaties en investeringswaardige bedrijfsobligaties in de bedrijfsleningenindex van JP Morgan. De nieuwe toeslag is van toepassing op leningen die na de aanpassing worden uitbetaald.

- (162) De Finse overheid gaat niet akkoord met de visie van de klagers dat de waarborgtoeslag vergelijkbaar is met de hypotheekkosten van privéondernemingen. Hypotheken zijn eenmalige kosten, terwijl de waarborgtoeslag jaarlijks wordt toegepast. Hypotheekrechten zijn vrij minuscule in het geval van grote leningen, en bij een vergelijkbare lening zou het zakelijk onderpand via een bedrijfshypotheek worden afgehandeld. In de praktijk stemt de waarborgtoeslag veeleer overeen met een marge die wordt berekend bovenop de Euribor.

5.7.2. Belastingwet

- (163) De aansprakelijkheid inzake inkomstenbelasting van ondernemingen die binnen de overheid actief zijn, wordt op dezelfde manier bepaald als de aansprakelijkheid van

staatsondernemingen, met name op grond van afdeling 21 van de wet Inkomstenbelasting. Aldus was de voorganger van *Tiilikelaitos* (de afdeling „productie” van de vroegere Wegendienst) niet onderworpen aan de inkomstenbelasting. Afdeling 21 van de wet Inkomstenbelasting was reeds vervat in de eerste versie van de wet Inkomstenbelasting, die in werking trad op 1 januari 1993. De wet Inkomstenbelasting en wet Vermogensbelasting⁽³⁰⁾, die voordien van kracht waren, bevatten soortgelijke bepalingen over de aansprakelijkheid voor inkomstenbelasting van de staat en de staatsondernemingen.

- (164) Hoewel *Tiilikelaitos* geen inkomstenbelasting op zijn winsten aan de staat betaalt, is de de Finse overheid van mening dat met deze factor wel rekening wordt gehouden bij de jaarlijkse beslissing over winstcreditering aan de staat door *Tiilikelaitos*.

- (165) De totale winst van *Tiilikelaitos* tijdens de overgangsperiode bedroeg 62 miljoen EUR, en tijdens de eerste vier jaar betaalde *Tiilikelaitos* aan de staat een totale winstcreditering van 59 % (37,3 miljoen EUR). Het percentage winstcreditering schommelde tussen 47 % en 71 %. De theoretische belasting die *Tiilikelaitos* tijdens de overgangsperiode had moeten betalen tegen een belastingtarief van 29 % zou minder dan 18 miljoen EUR hebben bedragen.

- (166) Volgens de Finse overheid kunnen bedrijven zoals YIT Group (met een jaarlijkse verkoop van meer dan 3 miljard EUR) en Lemminkäinen Group (met een jaarlijkse verkoop van bijna 2 miljard EUR), de belangrijkste particuliere concurrenten van *Tiilikelaitos*, als benchmark-ondernemingen voor een vergelijkende analyse van de informatie worden beschouwd. Volgens informatie van Bloomberg bedroeg het gecombineerde aandeel van dividenden en inkomstenbelasting in de periode 2001-2004, 68 % van de winst vóór belasting voor YIT Group en 63 % voor Lemminkäinen Group. De jaarlijkse indexen voor deze periode varieerden tussen 58 % en 85 % van de winst vóór belasting voor YIT en tussen 37 % en 98 % voor Lemminkäinen.

- (167) In 2005, het eerste jaar na de overgangsperiode, bedroeg de winstcreditering 69 % van de winst (4,6 miljoen EUR). In 2006 was dat 50 % (4,8 miljoen EUR). Op grond van informatie uit de jaarverslagen van de concurrerende bedrijven, bedroeg het percentage van de winst dat als dividend werd uitgekeerd door YIT Group en Lemminkäinen Group respectievelijk 52 % en 59 % in 2005 en 50 % en 61 % in 2006.

- (168) Finland is van mening dat de staat, door zijn rechten als eigenaar uit te oefenen, beduidend meer van *Tiilikelaitos* heeft ontvangen tijdens de volledige periode dat het operationeel was, dan wat het geval zou zijn geweest via de inkomstenbelasting op winsten van dezelfde grootte.

- (169) Finland merkt verder op dat het btw-tarief, de belasting op kapitaaloverdracht en op onroerende goederen die op staatsondernemingen van toepassing zijn, dezelfde zijn als voor vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

⁽³⁰⁾ Wet 1240/1988 en wet 1043/1974.

5.8. Negatieve gevolgen van het specifieke statuut van Tieliikelaitos

5.8.1. Openbardienstverplichtingen

(170) Finland is van mening dat, zelfs als de Commissie besluit dat Tieliikelaitos staatssteun kreeg, dergelijke steunmaatregelen moeten worden beschouwd als onontbeerlijk ter compensatie van de kosten wegens de speciale taken die het bedrijf bij de wet inzake Tieliikelaitos opgelegd kreeg (zie hoofdstuk 2.3).

(171) Door Tieliikelaitos de verplichting op te leggen om voor alle wegenonderhoudscontracten in te schrijven, en ervoor te zorgen dat voldaan is aan de vereisten inzake kwaliteit en monitoring bij bestellingsprocedures en contracten, zou deze speciale opdracht ook de mededinging bij onderhoudscontracten bevorderen, omdat Tieliikelaitos samen met particuliere ondernemingen ook voor openbare aanbestedingen moet inschrijven.

(172) De verplichting om paraat te staan in noodsituaties werd door Finland noodzakelijk geacht omdat er tijdens dergelijke noodsituaties behoefte kan zijn om diverse onderhoudsactiviteiten uit te voeren op zeer korte tijd en op een ongewone manier.

(173) Finland meent dat deze speciale taken kunnen worden beschouwd als openbardienstverplichtingen overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag. Het is van mening dat dergelijke verplichtingen substantiële kosten voor Tieliikelaitos meebrengen.

(174) Volgens de Finse overheid is het moeilijk om een precieze schatting te maken van de kosten die verbonden zijn aan de verplichting om offertes in te dienen voor het onderhoud van de openbare wegen en voor de veerdiensten in heel het land.

(175) De verplichting om paraat te staan bij noodsituaties heeft Tieliikelaitos tijdens de overgangsperiode (2001-2004) volgens het deskundigenrapport ongeveer 4,6 miljoen EUR extra kosten opgeleverd. Deze kosten zijn voornamelijk het gevolg van de verplichting voor Tieliikelaitos om noodvoorraden van vloeibare brandstoffen aan te houden tot eind 2004 (de kosten bedroegen 2,2 miljoen EUR). Andere kosten omvatten:

- gratis opslag, onderhoud en reparatie van een noodbrug in 2001 (0,4 miljoen EUR);
- voorbereidselen op het niveau van de dienstverleningsgroep en van de hoofdzetel (0,6 miljoen EUR) en
- de verplichting om voorbereidingen te treffen en opleidingen te organiseren in het kader van de dienstverleningsovereenkomsten (1,4 miljoen EUR).

(176) In elk geval zijn deze uitgaven volgens de Finse overheid duidelijk groter dan de middelen die ter beschikking van Tieliikelaitos werden gesteld.

(177) De Finse overheid merkt op dat particuliere ondernemingen in de grondwerken- en bouwsector dergelijke kosten niet moeten maken.

(178) Met betrekking tot de bewering van de klagers dat de Wegenadministratie een bedrag van 5 000 EUR betaalt voor offertes, merkt de Finse overheid op dat de Wegenadministratie dat bedrag betaald heeft voor alle offertes voor onderhoudscontracten die aan de kwaliteitscriteria voldeden. Dit soort compensatie, die aan alle inschrijvers wordt betaald, moet onderscheiden worden van compensatie voor openbardienstverplichtingen. Het feit dat aan alle inschrijvers een compensatie wordt toegekend, betekent niet dat Tieliikelaitos geen kosten had ten gevolge van de verplichting om voor alle aanbestedingen een offerte in te dienen.

5.8.2. Andere voorwaarden die aan Tieliikelaitos werden opgelegd

(179) Tijdens de overgangsperiode moest Tieliikelaitos zich houden aan beperkingen die niet werden opgelegd aan particuliere actoren, bijvoorbeeld de regulering van de sector, beperkingen op dochterondernemingen, het verbod op groepsbijdragen, en beperkingen op activiteiten in het buitenland.

(180) Zoals blijkt uit het deskundigenrapport hebben de beperkingen met betrekking tot buitenlandse activiteiten het voor Tieliikelaitos moeilijk gemaakt om offertes in te dienen voor wegenonderhoudscontracten in het buitenland (bijvoorbeeld Estland). Tieliikelaitos kon niet rechtstreeks offertes indienen voor buitenlandse projecten.

(181) Voorts heeft Tieliikelaitos kosten opgelopen door strengere verslagleggingsverplichtingen voor staatsondernemingen in vergelijking met particuliere ondernemingen en door de administratieve bureaucratie van staatsondernemingen.

(182) De verplichting voor Tieliikelaitos om zich toe te leggen op zijn kernactiviteiten heeft bijvoorbeeld geleid tot vertragingen in de uitbreiding van de activiteiten tot bijvoorbeeld contracten voor het elektriciteitsnet, wat tot inkomstenverlies heeft geleid.

(183) Finland erkent dat het heel moeilijk is om de kosten wegens structurele nadelen in te schatten.

(184) Finland schat dat Tieliikelaitos door de beperking op de verkoop van minerale bestanddelen tijdens de overgangsperiode een winst van ongeveer 1,6 miljoen EUR heeft gederfd. Deze raming is gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse potentiële verkoop van minerale bestanddelen ter waarde van 3 miljoen EUR (wat overeenstemt met de voor 2006 voorspelde verkoop), indien een dergelijke beperking er niet was geweest, en op de kostenstructuur van 2006 ⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Volgens deze kostenstructuur brengt een jaarlijkse verkoop van 3 miljoen EUR 0,4 miljoen EUR bedrijfsmarge op.

(185) Met betrekking tot bewering van de klagers dat Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode voortdurend alle opgelegde beperkingen overtrad, merkt de Finse overheid op dat de vermeende schendingen werden onderzocht en dat ze zeer beperkt bleken. Die onbeduidende schendingen veranderen niets aan het feit dat de beperkingen nadelige gevolgen hadden voor Tieliikelaitos.

5.9. Algemene beoordeling van de voor- en nadelen voor Tieliikelaitos

(186) In het door de Finse overheid ingediende deskundigenrapport worden de mogelijke voor- en nadelen voor Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode opgesomd in de volgende tabel:

(in EUR)	
Bron van voordeel/nadeel	Gevolg
Staatslening	+ 1,2 miljoen
Onderhandse aanbestedingen	+ 8,5 miljoen
Overdracht van gronden en grindwinningen	- 4,3 miljoen
Openbaredienstverplichtingen	- 4,6 miljoen
Structurele nadelen ⁽¹⁾	- 70,6 miljoen

⁽¹⁾ Omvat een schatting van de ongecompenseerde kosten voor personeelsherschikkingen om de kosten van de overbezetting te reduceren en van het gedeelde inkomen wegens de beperkingen op de handel in minerale bestanddelen (1,6 miljoen EUR).

(187) Op grond van bovenstaande ramingen besluit Finland dat het algemene effect van de voor- en nadelen voor Tieliikelaitos tijdens de overgangperiode een totaal verlies was van 69,8 miljoen EUR.

5.10. Markontwikkelingen

(188) De Finse overheid is van mening dat de mededinging zich snel heeft ontwikkeld in alle productgroepen van het onderhoud, de planning en de aanleg van wegen. De hervorming van de aankoopstrategie van de Wegenadministratie heeft geleid tot het ontstaan van een gemeenschap van onafhankelijke aannemers en adviseurs.

(189) Wanneer men alle activiteiten en diensten van Tieliikelaitos in Finland bekijkt, daalde het aandeel van 31 % bij het begin van het hervormingsproces tot 17 % in 2006.

5.10.1. Evolutie van de contracten van de Wegenadministratie tijdens de overgangperiode

(190) De waarde van de door de Wegenadministratie uitbestede wegediensten steeg van 54,1 miljoen EUR in 2000 tot 549,1 miljoen EUR in 2004. Tijdens dezelfde periode daalde de waarde van onderhandse aanbestedingen door de Wegenadministratie van 451,4 miljoen EUR naar 85,9 miljoen EUR. In 2005 werden alle contracten van de

Wegenadministratie toegekend via een aanbestedingsprocedure. De waarde van de wegediensten die werden geleverd door andere contractanten dan Tieliikelaitos steeg van 20,2 miljoen EUR in 2000 tot 203,5 miljoen EUR in 2004. Naast de hoofdaannemers kwam de hervorming ook de privéondernemingen die optraden als onderaannemers van Tieliikelaitos ten goede.

(191) Er waren voldoende offertes voor alle soorten aanbestede contracten (beginnend met planningscontracten en eindigend met bouwcontracten), met een gemiddelde van 4,0-4,7 offertes per contract.

(192) Het prijsniveau van de contracten is duidelijk afgenomen in vergelijking met de periode vóór de hervorming. Volgens een raming van de Finse Wegenadministratie heeft de hervorming van de wegediensten gezorgd voor een totale jaarlijkse besparing van 60 miljoen EUR. Dit omvat 48 miljoen EUR aan jaarlijkse besparingen in regionale onderhoudscontracten (alle gewone wegenonderhoudswerken ⁽³²⁾ worden aanbesteed via regionale onderhoudscontracten); op het einde van de overgangperiode waren de kosten voor concurrentieel aanbestede onderhoudscontracten door de Wegenadministratie 21,7 % lager dan de kosten voor contracten die bij het begin van de periode via onderhandse aanbestedingen werden toegekend. De rest van de 60 miljoen EUR besparingen bestaat hoofdzakelijk uit bouw- en planningsdiensten.

(193) De grootste bron van kostenbesparingen bij regionale onderhoudscontracten was het winteronderhoud ⁽³³⁾ (15,2 miljoen EUR per jaar), gevolgd door het onderhoud van grindwegen (8,6 miljoen EUR) en het onderhoud van de verkeersomgeving ⁽³⁴⁾ (8,3 miljoen EUR).

(194) Volgens de Finse overheid heeft Tieliikelaitos momenteel diverse grote nationale en internationale concurrenten, zoals Skanska Oy (dochteronderneming van het Zweedse Skanska AB) en NCC Roads Oy (dochteronderneming van het Zweedse NCC AB) ⁽³⁵⁾, alsmede een aanzienlijk aantal kleine en middelgrote, dynamische en hoogst rendabele regionale en lokale concurrenten, allemaal vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

5.10.2. Evolutie van de door de Wegenadministratie behandelde regionale wegenonderhoudscontracten

(195) De regionale wegenonderhoudscontracten van de Wegenadministratie worden vooral bekeken in het licht van de bewering van de klagers dat het feit dat Tieliikelaitos 88 % van de in 2005 aanbestede onderhoudscontracten in deze sector binnenhaalde, erop wijst dat de liberalisering van de markt gefaald heeft.

⁽³²⁾ Winteronderhoud, verkeersonderhoud, onderhoud van grindwegen enz.

⁽³³⁾ Antislipmaatregelen, sneeuwploegen, wegnivelleringswerken, sneeuwverwijdering en schoonmaak van verkeersborden.

⁽³⁴⁾ Onderhoud van verkeersborden, wegmarkering enz.

⁽³⁵⁾ Ondernemingen met een veel hogere omzet dan Tieliikelaitos.

- (196) De Finse overheid vindt het ongepast om te oordelen op grond van de resultaten van de offertes van één bepaald jaar. De Finse Wegenadministratie heeft Finland hiervoor ingedeeld in 84 gebieden/contracten. Een contract duurt tussen drie en zeven jaar en de meeste werken/kosten bestaan uit het ijsvrij houden van de wegen. Elk jaar wordt slechts een relatief klein percentage van dergelijke contracten aanbesteed. Daarom zijn de resultaten van één jaar niet noodzakelijk representatief.
- (197) In 2005 waren er verscheidene contracten van 10 miljoen EUR die door Tieliikelaitos slechts met een zeer kleine marge werden binnengehaald (20 000-30 000 EUR). Die contracten konden evengoed naar concurrenten gegaan zijn.
- (198) De aanbestedingsgegevens voor 2006 zijn fundamenteel verschillend: Tieliikelaitos kreeg slechts vijf van de vijftien aanbestede onderhoudscontracten van de Finse Wegenadministratie toegekend. De totale waarde van de toegekende contracten was 48,2 miljoen EUR, en op grond van de waarde van de contracten bedroeg het marktaandeel van Tieliikelaitos 31 %.
- (199) De Finse overheid vindt het hier aangewezen ook informatie te geven over de ontwikkeling van alle lopende contracten van Tieliikelaitos. De voorganger van Tieliikelaitos stond in 2000 in voor bijna 100 % van het regionale wegenonderhoud, terwijl eind 2006 het aandeel van Tieliikelaitos in de wegenonderhoudscontracten van de Wegenadministratie nog slechts 68 % bedroeg. Als men enkel de contracten bekijkt die via een openbare aanbestedingsprocedure werden toegekend, daalde het aandeel van Tieliikelaitos van 77 % in 2001 tot 68 % eind 2006.
- (200) Het relatief hoge aandeel van Tieliikelaitos op de markt van het wegenonderhoud kon worden verwacht aangezien Tieliikelaitos bij het begin van het liberaliseringsproces een voordeel had door zijn voorgeschiedenis, terwijl de nieuwkomers wat tijd nodig hadden om voet aan de grond te krijgen op de Finse wegenonderhoudsmarkt.
- (201) Voorts wijzen een aantal indicatoren erop dat er zich effectieve mededinging heeft ontwikkeld.
- (202) Ten eerste neemt het aantal inschrijvingen gestaag toe; in 2006 waren er voor elk nieuw aanbesteed contract 5,7 inschrijvingen die aan de criteria voldeden. In 2006 werden negen van de vijftien contracten toegekend aan andere dan de gevestigde exploitanten.
- (203) Ten tweede zijn de prijzen gedaald. De prijzen ten gevolge van de offertes waren lager dan vooraf geraamd door de Wegenadministratie: 16 % lager in 2005, 18 % lager in 2006 en 14 % lager in 2007. Derhalve was er op de markt effectieve en intense mededinging.
- (204) Momenteel zijn er zes verschillende contractanten die regionale onderhoudscontracten uitvoeren. Naast de Finse

Wegenbouwonderneming zijn de volgende contractanten erbij betrokken (marktaandeel tussen haakjes): YIT Rakenus Oy, dat behoort tot de YIT Group (20 %), NCC Roads Oy (5 %), Koillistie Määttä Oy (3 %), Savon Kuljetus Oy (2 %) en een Estse contractant, AS Teho (2 %).

5.11. Algemene conclusies van de Finse overheid

- (205) De Finse overheid benadrukt dat de vermeende financiële steunmaatregelen hoofdzakelijk verband hielden met de overgangperiode, die eindigde in 2004. De activiteiten van Tieliikelaitos in andere lidstaten waren uiterst beperkt tijdens de overgangperiode.
- (206) De liberalisering van tot dan toe gesloten nationale markten is een centrale doelstelling van het mededingingsbeleid van de Europese Unie. In dit opzicht verwijst Finland naar verscheidene documenten ⁽³⁶⁾.
- (207) De overgangsregeling was een conditio sine qua non voor de liberalisering van de wegenonderhoudsmarkt in Finland. Derhalve waren de steunmaatregelen noodzakelijk ter bevordering van een project dat in overeenstemming is met de algemene belangen van de Gemeenschap.
- (208) Bovendien stonden de door de klagers aangehaalde steunmaatregelen in verhouding tot de verwachte resultaten, met name de liberalisering van de wegenonderhouds- en veerdienstenmarkt in Finland. De voordelen van de steun zijn groter geweest dan de eventuele nadelen.
- (209) Tot slot benadrukt Finland dat het Tieliikelaitos tegen ten laatste 1 maart 2008 wil omvormen tot een openbare vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die onderworpen is aan de normale faillissements- en inkomstenbelastingregels.
- 6. STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 87, LID 1, VAN HET EG-VERDRAG**
- (210) Artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag verbiedt in principe om het even welke steunmaatregel door een lidstaat of via staatsmiddelen in welke vorm dan ook, die de mededinging dreigt te verstoren door bepaalde ondernemingen te bevoordelen of de productie van bepaalde goederen te bevorderen, voor zover dit gevolgen heeft voor de handel tussen de lidstaten.
- (211) Tieliikelaitos is, ondanks zijn specifieke rechtsvorm, een entiteit die een economische activiteit uitoefent en is als dusdanig een onderneming in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Dit wordt door de Finse overheid niet betwist.

⁽³⁶⁾ XXXe Verslag over het mededingingsbeleid (2000), blz. 128; Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000, Conclusies van het voorzitterschap, SN 100/00; mededeling aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, COM(2005) 24, blz. 21, Brussel, 2 februari 2005; groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def., punt 5, Brussel, 21 mei 2003.

6.1. Toepasbaarheid van de *Altmark*-rechtspraak

- (212) Zoals hierboven vermeld, is de Finse overheid van mening dat al deze maatregelen een compensatie vormen voor de extra uitgaven waarmee Tielikelaitys te maken had wegens de speciale taken die het diende uit te voeren.
- (213) In de *Altmark*-zaak ⁽³⁷⁾ oordeelde het Hof dat compensatie voor openbaredienstverplichtingen geen staatssteun vormen in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag, indien aan vier cumulatieve criteria is voldaan. Ten eerste moet de onderneming die steun ontvangt wel degelijk openbaredienstverplichtingen hebben, die bovendien duidelijk gedefinieerd moeten zijn. Ten tweede moeten de parameters voor de berekening van de compensatie vooraf op een objectieve en transparante manier worden vastgesteld. Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is voor de dekking van alle of een deel van de kosten voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de desbetreffende opbrengsten en een redelijke winst. In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Wanneer aan deze vier criteria (hierna „de *Altmark*-criteria”) cumulatief is voldaan, biedt de staatsinterventie geen voordeel voor een onderneming.
- (214) In verband met het eerste *Altmark*-criterium merkt de Commissie op dat de taak die aan de onderneming wordt opgelegd bij afdeling 3 van de wet inzake Tielikelaitys, namelijk de verplichting om offertes in te dienen voor alle wegenonderhoudscontracten en veerdiensten in het hele land, een vorm van openbaredienstverplichting lijkt te zijn, met name de verplichting om diensten van algemeen economisch belang te verlenen. Hetzelfde geldt voor de verplichting om noodvoorraden van vloeibare brandstoffen aan te houden tijdens de overgangperiode en om het materiaal voor noodbruggen van de Wegenadministratie kosteloos op te slaan, te onderhouden en te herstellen (laatstgenoemde verplichting was beperkt tot 2001) ⁽³⁸⁾.
- (215) Met uitzondering van de sectoren waarvoor er communautaire voorschriften bestaan, hebben de lidstaten een ruime bevoegdheid om te bepalen welke diensten als diensten van algemeen economisch belang worden

beschouwd; de Commissie gaat enkel na of er bij een dergelijke indeling geen kennelijke fout is begaan ⁽³⁹⁾.

- (216) De Commissie was het er dus mee eens dat de opdracht van Tielikelaitys om te zorgen voor noodvoorraden van vloeibare brandstoffen tijdens de overgangperiode, de permanente verplichting om offertes in te dienen voor alle wegenonderhouds- en veerdienstencontracten van de Wegenadministratie en de verplichting om materiaal voor noodbruggen kosteloos op te slaan, te onderhouden en te herstellen in 2001, een duidelijke last betekent, die niet geldt voor de concurrenten van Tielikelaitys, en dat ze dus als openbaredienstverplichtingen kunnen worden beschouwd.
- (217) Betreffende de andere aan Tielikelaitys opgelegde voorbereidingsmaatregelen voor noodsituaties en de opleidingsverplichtingen voor personeel beschikt de Commissie niet over voldoende informatie om uit te sluiten dat, zoals de klagers beweren, zij niet zwaarder zijn dan de maatregelen voor risicobeheer van de concurrenten ⁽⁴⁰⁾ (alle ondernemingen moeten voorbereidingen treffen voor noodgevallen, aangezien dat deel uitmaakt van risicomanagement van alle ondernemingen). Voorts merkt de Commissie op dat de respectieve verplichtingen enkel betrekking hadden op wegen waarvan het onderhoud werd toevertrouwd aan Tielikelaitys zelf. Het is echter niet nodig dit punt verder te onderzoeken, want het blijkt dat niet voldaan is aan de andere *Altmark*-criteria.
- (218) Geen van de maatregelen die in afdeling 2.4 worden beschreven, was bedoeld ter compensatie van de mogelijke financiële lasten ten gevolge van de respectieve taken. Dit gaat in tegen punten 90 en 91 van het *Altmark*-arrest, waarin wordt uitgegaan van een verband tussen de kosten en de compensatie (compensatie op voorhand te bepalen op grond van objectieve parameters). Dit is niet het geval voor Tielikelaitys. In feite werden de diverse voordelen toegekend en berekend op grond van doelstellingen die hoegenaamd geen verband houden met de zogenaamde openbaredienstverplichtingen. Derhalve is niet voldaan aan het tweede *Altmark*-criterium.
- (219) Bovendien kan de Commissie op grond van de door de Finse overheid verstrekte gegevens niet besluiten dat de compensatie groter was dan wat noodzakelijk is om kosten voor het vervullen van de openbare dienstverplichtingen te dekken (derde *Altmark*-criterium). Het feit dat er na de overgangperiode geen compensaties voor openbaredienstverplichtingen in de begroting werden opgenomen, staft de stelling dat het pakket maatregelen ten gunste van Tielikelaitys niet vereist was voor het vervullen van de zogenaamde openbaredienstverplichtingen.

⁽³⁹⁾ Zie de Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, C(2005) 2673, PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67-73, overweging 7.

⁽⁴⁰⁾ Uit de door de Finse overheid verstrekte informatie blijkt dat na de overgangperiode de voorbereidingen op noodsituaties op dienstgroep- en hoofdzetelniveau, en de opleidingsmaatregelen jaarlijks 0,5 miljoen EUR kosten, alle extra uitgaven inbegrepen. Gezien de jaarlijkse omzet van Tielikelaitys lijkt deze som niet buitensporig.

⁽³⁷⁾ Arrest van het Hof van 24 juli 2003 in zaak C-280/00 (Verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesverwaltungsgericht), *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Jurispr. [2003], blz. I-7747.

⁽³⁸⁾ Verplichtingen uit hoofde van de wet inzake Tielikelaitys en de wet inzake noodbevoegdheden.

- (220) Tot slot werd Tieliikelaitos niet via een openbare aanbesteding geselecteerd om de diensten in kwestie te verlenen. De kosten werden evenmin bepaald op grond van een analyse van de kosten die een gewone, goed geleide en terdege uitgeruste onderneming zou hebben opgelopen.
- (221) Op grond van de Altmark-criteria kan daarom niet worden uitgesloten dat het pakket maatregelen staatssteun omvat. Daarom moet de Commissie nagaan of de maatregelen in kwestie (hoofdstuk 6.2 hieronder) Tieliikelaitos een met staatsmiddelen gefinancierd voordeel bieden (hoofdstuk 6.3 hieronder), en of zij de mededinging verstoren of bedreigen en de handel tussen de lidstaten beïnvloeden (hoofdstuk 6.4 hieronder). Al deze elementen zijn cumulatieve voorwaarden om te besluiten dat een maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

6.2. Selectiviteit van de maatregelen

- (222) Het wordt niet betwist dat alle relevante maatregelen hetzij specifiek voor Tieliikelaitos werden getroffen, hetzij beperkt zijn tot ondernemingen die de status van Finse staatsonderneming genieten. Het is eveneens duidelijk dat Tieliikelaitos, in de markten waar het actief is, concurreert met bedrijven die geen staatsondernemingen zijn. Aldus is de Commissie van mening dat de maatregelen in kwestie selectief zijn.

6.3. Bestaan van een selectief voordeel door het gebruik van de staatsmiddelen

- (223) Hier zal de Commissie nagaan of de maatregelen van de Finse overheid al dan niet gefinancierd zijn met staatsmiddelen en dus een selectief voordeel voor Tieliikelaitos betekenden. Hiervoor moet worden nagegaan of de maatregelen in kwestie voor Tieliikelaitos de lasten hebben verlicht die normaal in de begroting van een onderneming aanwezig zijn en daarom als een economisch voordeel kunnen worden beschouwd dat er onder normale marktomstandigheden niet zou zijn geweest ⁽⁴¹⁾.

6.3.1. Toekennen van een preferentiële staatslening

- (224) Het geleende langetermijnpitaal ten bedrage van 39,5 miljoen EUR (237 miljoen FIM) dat bij de oprichting aan Tieliikelaitos werd verstrekt, wordt verschillend geïnterpreteerd door de klagers en door de Finse overheid. Volgens de klagers betreft het een lening, terwijl het volgens de Finse overheid gaat om een overdracht van activa met terugbetalingsverplichting. De Commissie is van mening dat de definitie van de maatregel minder belangrijk is dan het daadwerkelijke effect op de lasten van de betrokken onderneming, met name of het die onderneming verlicht van lasten die ze normaal zou moeten dragen.
- (225) Voor de beoordeling van het aspect staatssteun van de maatregel moet men de situatie bekijken vanuit het

standpunt van de particuliere lener op het moment dat de lening werd goedgekeurd ⁽⁴²⁾. Aangezien de promesse van de Finse schatkist ondertekend werd op 28 december 2000 (staatsondernemingslening nr. 6030-14) ⁽⁴³⁾, moet de Commissie voor de berekening van het element staatssteun van de preferentiële lening, uitgaan van het tarief dat op dat moment voor Finland van kracht was. Volgens de mededeling van de Commissie ⁽⁴⁴⁾ bedraagt het tarief dat voor de hele duur van de kredietovereenkomst moet worden toegepast, 5,7 % — de rentevoet, berekend als vijfjarige interbancaire swaprente plus een premie van 75 basispunten.

- (226) Aldus genoot Tieliikelaitos in 2001 een 4,7 procentpunt lagere rentevoet, in 2002, 2003 en 2004 was dat respectievelijk 4,2, 3,2 en 2,2 procentpunt, en in de daaropvolgende jaren 0,7 procentpunt. Wanneer men het verschil in rentevoet vergelijkt met het openstaande kredietbedrag bij het begin van elk jaar ⁽⁴⁵⁾, komt de Commissie tot een bedrag van 7,2 miljoen EUR aan staatssteun.
- (227) In zoverre de lening werd verstrekt tegen een lagere rentevoet dan het markttarief, bleef de staat verstoken van middelen die hij had kunnen krijgen indien de lening tegen markttarief was verstrekt. Aldus krijgt Tieliikelaitos een voordeel uit staatsmiddelen.

6.3.2. Gronden en grindwinningen

- (228) Met betrekking tot de ter beschikking van Tieliikelaitos gestelde gronden en grindwinningen is de vraag eerst en vooral of dit staatssteun omvat. De Commissie merkt hierbij op dat de gronden en grindwinningen in kwestie reeds vóór de oprichting ter beschikking van Tieliikelaitos stonden. De voorganger van Tieliikelaitos, de Wegendienst van de Finse overheid, beschikte namelijk al over diezelfde gronden en grindwinningen. Bij de oprichting van Tieliikelaitos werd enkel de afdeling „productie” van de Wegendienst als afzonderlijke entiteit opgericht, zonder dat werd geraakt aan de beschikbaar gestelde middelen.

⁽⁴²⁾ Zie bijvoorbeeld punt 42 van de mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriële sector, PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3. Zie ook punt 76 van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 30 april 1998 in zaak T-16/96, Cityflyer Express Ltd/Commissie.

⁽⁴³⁾ Gegevens uit documenten van de Finse overheid die werden ingediend op 31.5.2006.

⁽⁴⁴⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de geldende bij terugvordering van staatssteun toe te passen rentepercentages en de referentie- en disconteringspercentages voor vijftien lidstaten, van toepassing vanaf 1 januari 2005, en de vroegere bij terugvordering van staatssteun toe te passen rentepercentages en de referentie- en disconteringspercentages van toepassing sinds 1 augustus 1997, gepubliceerd in overeenstemming met artikel 10 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1) en met de mededeling van de Commissie over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 273 van 9.9.1997, blz. 3), PB C 88 van 12.4.2005, blz. 5.

⁽⁴⁵⁾ Gegevens uit documenten van de Finse overheid die werden ingediend op 31.5.2006.

⁽⁴¹⁾ Zaak 173/73, Italië/Commissie, Jurispr. [1974], blz. 709, punt 26. Zaak C-387/92 Banco Exterior de España, Jurispr. [1994], blz. I-877, punten 12 en 13. Zaak C-280/00 Altmark Trans en Regierungs presidium Magdeburg, Jurispr. [2003], blz. I-000, punt 84 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

- (229) Ten tweede heeft het besluit om een formele procedure in te leiden de kwestie van de adequate waardebepaling van de gronden en grindwinningen op tafel gebracht.
- (230) In dit geval werd de waarde van de gronden en grindwinningen beoordeeld door een onafhankelijke taxateur, met name Catella Real Estate Consulting Ltd. De Finse overheid besliste de door de onafhankelijke taxateur bepaalde waarde te herzien van 21,5 miljoen EUR naar 19 miljoen EUR omdat volgens de Finse overheid in de beoordeling van Catella onvoldoende rekening werd gehouden met de drie factoren die in hoofdstuk 5.2 aan bod zijn gekomen.
- (231) Volgens de accountants van Tieliikelaitos tijdens de overgangsperiode (Ernst & Young) was de in de boeken van Tieliikelaitos ingegeven waarde nog te hoog, en dus keurde het de buitengewone waardeverminderingen van de gronden en grindwinningen ter waarde van 4,3 miljoen EUR goed. De waardebeoordeling door Ernst & Young werd bovendien geverifieerd door de makelaarsmaatschappij IceCapital Securities Ltd, die verklaarde dat de gronden en grindwinningen in de balans van Tieliikelaitos waren opgenomen tegen een prijs die boven hun marktwaarde lag.
- (232) De klagers betwisten de uitgevoerde waardebeoordelingen.
- (233) De Commissie is van mening dat het niet nodig is definitief vast te stellen of er met betrekking tot de gronden en grindwinningen staatssteun is verleend, aangezien dergelijke steunmaatregelen toch verenigbaar zouden zijn met de gemeenschappelijke markt, om de redenen die in afdeling 7.2 worden uiteengezet.

6.3.3. Toekenning van onderhandse aanbestedingen voor wegendiensten

- (234) De methode waarmee de prijs voor onderhandse aanbestedingen in de wegensector wordt berekend, leidt onvermijdelijk tot een prijs die hoger ligt dan de marktprijs, aangezien de prijs van een vergelijkbare openbare aanbesteding, die vergelijkbaar is met de marktprijs, als uitgangspunt wordt gebruikt en dan wordt verhoogd om de structurele nadelen van Tieliikelaitos, die anders niet worden gecompenseerd, in aanmerking te nemen. Dit biedt Tieliikelaitos een economisch voordeel, dat met staatsmiddelen is gefinancierd: Tieliikelaitos krijgt van de staat meer geld dan een normale marktspeeler zou krijgen voor een soortgelijke dienst.
- (235) Terwijl de klagers van mening zijn dat de totale steun met betrekking tot onderhandse aanbestedingen 21,5 miljoen EUR bedraagt, meent de Finse overheid op grond van het deskundigenrapport dat Tieliikelaitos uit onderhandse aanbestedingen een voordeel van maximaal 8,5 miljoen EUR heeft ontvangen.
- (236) De Commissie merkt op dat er een aanzienlijke ongelijkheid bestaat met betrekking tot het risico en het soort werk in de verschillende contracten tussen de Wegenadministratie en de verschillende exploitanten, waaronder Tieliikelaitos. De twee belangrijke soorten contracten waren

enerzijds onderhouds- en planningscontracten, en anderzijds plannings- en uitvoeringscontracten. Om het voordeel te berekenen dat Tieliikelaitos via de onderhandse aanbestedingen heeft ontvangen, vindt de Commissie het aangewezen om de prijs die de Finse overheid voor deze onderhandse aanbestedingen heeft betaald, te vergelijken met de prijs die ze betaalde voor openbare aanbestedingen, die een vergelijkbaar risico en een vergelijkbaar soort werk omvatten.

- (237) De onderhandse aanbestedingen betroffen uitsluitend onderhouds- en planningscontracten. Voor het berekenen van het voordeel van Tieliikelaitos moet de Commissie dus de marges van Tieliikelaitos bij onderhandse aanbestedingen voor onderhouds- en planningscontracten vergelijken met de marges bij openbare aanbestedingen voor onderhouds- en planningscontracten ⁽⁴⁶⁾.
- (238) IceCapital heeft een analyse van de respectieve winstmarges uitgevoerd. Uit het verslag blijkt dat het verschil in winstmarges Tieliikelaitos een voordeel van 8,5 miljoen EUR heeft opgeleverd.
- (239) Tegelijk is de Commissie van mening dat het totale voordeel voor Tieliikelaitos door onderhandse aanbestedingen iets meer dan 8,5 miljoen EUR bedraagt. Het verschil van 8,5 miljoen EUR werd berekend aan de hand van de uiteindelijke marge van onderhandse aanbestedingen (marge na de jaarlijkse uitgavenaanpassingsprocedure). Zoals door de klagers wordt benadrukt en niet door de Finse overheid wordt betwist, kon de onderneming tijdens de overgangsperiode elk jaar voordeel halen uit de jaarlijkse „aanpassing” zonder de overeenkomstige rente te moeten betalen. Derhalve haalde Tieliikelaitos, naast 8,5 miljoen EUR margeverschil, ook voordeel uit rentevrije kortetermijnkredieten ⁽⁴⁷⁾. Aangezien het bedrag van de neerwaartse uitgavenaanpassingen tijdens de overgangsperiode 16,8 miljoen EUR bedroeg en de kredietrentevoeten tijdens deze periode niet hoger waren dan 5,7 %, is de waarde van het voordeel dat Tieliikelaitos via deze renteloze kortetermijnkredieten ontving niet hoger dan 1 miljoen EUR.
- (240) Aldus bedraagt de totale steun die tijdens de overgangsperiode in het kader van wegendienstencontracten via onderhandse aanbestedingen aan Tieliikelaitos werd toegekend ongeveer 9,5 miljoen EUR.

6.3.4. Toekenning van contracten voor veerdiensten via onderhandse aanbestedingen

- (241) De Commissie merkt op dat de eerste poging van de Finse overheid om over te schakelen van onderhandse naar openbare aanbestedingen voor veerdiensten niet het gewenste resultaat opleverde. De prijzen in de openbare aanbesteding lagen veel hoger dan de prijzen in de bestaande onderhandse aanbestedingen tussen de Wegenadministratie en Tieliikelaitos. Voorts zou een openbare

⁽⁴⁶⁾ De kosten voor overmatig personeel dat niet werd tewerkgesteld in speciale dienstprojecten, werden gecompenseerd door het verschil in marges tussen onderhandse en openbare aanbestedingen.

⁽⁴⁷⁾ Minder dan één jaar.

aanbesteding de liberalisering van de markt niet ten goede zijn gekomen, aangezien het de positie van Tielikelaïtos nog zou versterkt hebben (want de offerte van Tielikelaïtos was steeds de goedkoopste). Daarom is Finland op zoek naar een nieuw aankoopmodel dat alle potentiële inschrijvers op gelijke voet plaatst.

(242) De voortzetting van de onderhandse aanbestedingen biedt Tielikelaïtos geen enkel voordeel, aangezien de voorwaarden van onderhandse aanbestedingen de behoefte aan nieuw materiaal onvoldoende dekken. De voortzetting van onderhandse aanbestedingen biedt Tielikelaïtos zelfs veeleer nadelen.

(243) Derhalve is de Commissie van mening dat de prijs die de Wegenadministratie aan Tielikelaïtos betaalde voor de onderhandse aanbestedingen voor veerdiensten niet boven de marktprijs ligt. Derhalve besluit de Commissie dat deze vergoeding geen staatssteun vormt.

6.3.5. Bijzondere bepalingen voor de vermindering van de overbezetting

(244) Tielikelaïtos was door de wet inzake de omvorming van Tielikelaïtos tot een staatsonderneming verplicht om alle personeelsleden van de afdeling wegenproductie van de vroegere Wegendienst over te nemen, hoewel dit de behoeften van de onderneming overschreed. Bovendien mocht Tielikelaïtos volgens die wet geen personeel laten afvloeien tijdens de overgangperiode.

(245) De Finse overheid betwist dat de maatregelen voor het oplossen van het overbezettingsprobleem bij Tielikelaïtos staatssteun vormen. Dergelijke maatregelen zouden slechts een gedeeltelijke compensatie vormen voor het structurele nadeel voor Tielikelaïtos ten gevolge van het overbezettingsprobleem en de dure arbeidsvoorwaarden uit de periode van vóór de liberalisering, en wegens het door het Finse Parlement opgelegde verbod om tijdens de overgangperiode werknemers op non-actief te stellen. De Finse overheid baseert zich hiervoor op het bovenvermelde *Combus*-arrest van het Gerecht van eerste aanleg.

(246) In het specifieke geval van *Combus* baseerde het Gerecht van eerste aanleg zich op het argument dat: „de Deense staat, in plaats van de 100 miljoen DKK rechtstreeks aan de door *Combus* tewerkgestelde ambtenaren uit te keren, hetzelfde resultaat [had] kunnen bereiken door de weder-aanstelling van die ambtenaren binnen de overheid, zonder uitkering van de specifieke bonificatie, hetgeen *Combus* in staat zou hebben gesteld meteen arbeidscontractanten met een privaatrechtelijke status aan te stellen” ⁽⁴⁸⁾.

(247) De Commissie herinnert eraan dat de redenering in het *Combus*-arrest waarnaar de Finse overheid verwijst, niet uitdrukkelijk door het Hof van Justitie is bevestigd, en dat er niet naar werd verwezen in enig ander arrest van het Gerecht van eerste aanleg. In elk geval pleiten bepaalde elementen van de rechtspraak van het Hof van Justitie tegen de veronderstelling dat een door de staat toegekende

compensatie voor een structureel nadeel niet als staatssteun kan worden beschouwd en lijken aldus te suggereren dat het *Combus*-arrest niet te breed mag worden geïnterpreteerd.

(248) Het Hof van Justitie heeft in haar vaste rechtspraak steeds bevestigd dat het feit of een maatregel al dan niet staatssteun vormt, moet worden vastgesteld op basis van de gevolgen van de maatregel en niet op basis van de oorzaken of de doelstellingen van de maatregel ⁽⁴⁹⁾. Het Hof van Justitie heeft ook bepaald dat een maatregel die een onderneming verlost van de lasten die normaal gezien in haar begroting worden opgenomen, staatssteun vormt ⁽⁵⁰⁾. Het Hof van Justitie heeft verduidelijkt dat dit met name betrekking heeft op de loonkosten van werknemers ⁽⁵¹⁾. Op grond hiervan heeft het Hof niet aanvaard dat een maatregel die dient ter compensatie van een „nadeel” voor de onderneming geen voordeel zou bieden voor de onderneming in kwestie ⁽⁵²⁾.

(249) Op grond van deze overwegingen zal de Commissie elke maatregel afzonderlijk beoordelen.

6.3.5.1. Overplaatsing van personeel naar de Wegenadministratie en andere overheidsdepartementen

(250) Met betrekking tot de overplaatsing van 116 werknemers van Tielikelaïtos in vacante betrekkingen bij de overheid, moet de Commissie eerst nagaan of deze overdracht met staatsmiddelen werd gefinancierd. Dit is enkel het geval als het invullen van vacatures bij de Finse overheid met vroegere werknemers van Tielikelaïtos de Finse staat meer kostte dan wanneer deze vacatures door andere kandidaten waren ingevuld. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Finse overheid geen extra functies heeft gecreëerd voor vroegere werknemers van Tielikelaïtos, maar alleen functies ter beschikking stelde die vacant werden door het vertrek van een ambtenaar.

(251) De klagers beweren dat de werknemers van Tielikelaïtos terug naar de overheid werden overgeplaatst zonder enige verandering in hun arbeidsvoorwaarden, en dat ze derhalve de overheid meer kostten dan andere potentiële kandidaten.

(252) De Finse overheid heeft ervoor gezorgd dat personeels-overplaatsingen tussen Tielikelaïtos en de Finse overheid slechts mogelijk waren indien er binnen de overheid een

⁽⁴⁸⁾ *Combus*-arrest, punt 57.

⁽⁴⁹⁾ Zaak 173/73, Italië/Commissie, Jurispr. [1974] 709, punt 13; Zaak C-310/85, Deufil, Jurispr. [1987] 901, punt 8; Zaak C-241/94, Frankrijk v. de Commissie, Jurispr. [1996] I-4551, punt 20.

⁽⁵⁰⁾ Zaak C-387/92, Banco Exterior, Jurispr. [1994] I-877, punt 13; Zaak C-241/94, Frankrijk v. de Commissie, Jurispr. [1996] I-4551, punt 34.

⁽⁵¹⁾ Zaak C-5/01, België/Commissie, Jurispr. [2002], blz. I-1191, punt 39.

⁽⁵²⁾ Zaak 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Jurispr. [1961], blz. 3, 29-30; zaak C-173/73, Italië/Commissie, Jurispr. [1974], blz. 709, punt 12-13; zaak C-241/94, Frankrijk/Commissie, Jurispr. [1996], blz. I-4551, punt 29, 35. Zaak C-251/97, Frankrijk/Commissie, Jurispr. [1999], blz. I-6639, punt 40, 46-47. Zie ook zaak T-109/01, Fleuren Compost, Jurispr. [2004], blz. II-127, punt 54.

betrekking vrij was gekomen en gepubliceerd was. Werknemers van Tieliikelaitos werden slechts in dienst genomen als de vacature zich op hetzelfde anciënniteitsniveau bevond en indien de functie overeenstemde met hun bekwaamheden. Vóór de overplaatsing werd nagegaan of de werknemers van Tieliikelaitos geschikt waren voor de betrekking.

- (253) De Commissie merkt op dat de klager geen bewijzen heeft geleverd van het feit dat het invullen van vacatures met vroegere werknemers van Tieliikelaitos de Finse overheid meer kostte dan wanneer ze met andere kandidaten werden ingevuld.
- (254) De Commissie heeft bij de beoordeling van alle beschikbare informatie geen enkele aanwijzing gevonden dat de Finse overheid extra kosten heeft opgelopen door de overplaatsing van 116 werknemers van Tieliikelaitos naar vacante betrekkingen bij de overheid. De Commissie merkt op dat de 116 werknemers, toen zij nog voor de Wegendienst werkten, aan dezelfde arbeidsvoorwaarden onderworpen waren als de Finse overheidsambtenaren. Door vroegere ambtenaren opnieuw bij de overheid in dienst te nemen, in functies die overeenstemmen met hun anciënniteit en hun profiel, had de Finse staat dezelfde kosten als wanneer ze andere kandidaten voor deze betrekkingen in dienst had genomen.
- (255) Op grond van deze overwegingen besluit de Commissie dat de overplaatsing van 116 werknemers niet tot extra kosten voor de Finse staat heeft geleid. Derhalve vormt dit geen staatssteun, aangezien het geen overdracht van staatsmiddelen impliceert.

6.3.5.2. Financiering van speciale dienstprojecten

- (256) Wat betreft de speciale projecten voor overtollig maar niet ontslagen personeel heeft de Wegenadministratie in totaal ongeveer 68 miljoen EUR betaald, waaronder 56 miljoen EUR financiering van personeelskosten (zie afdeling 5.5).
- (257) De Commissie erkent dat de respectieve dienstprojecten duidelijk bedoeld waren ter compensatie van het structurele nadeel van de onderneming wegens overbezetting.
- (258) Uit de verklaringen van de Finse overheid, zoals die door het deskundigenrapport worden bevestigd, is de Commissie van oordeel dat de betaling van 68 miljoen EUR door de staat geen overcompensatie vormt voor het uitvoeren van de diensten in kwestie (schoonmaken van bermen, restauratie van gebouwen en openluchtgebieden). Integendeel, de dienstprojecten hebben tot verliezen geleid (zie afdeling 5.5).
- (259) Niettemin is de Commissie van mening dat de onderneming, indien dergelijke speciale dienstprojecten niet bestonden, de overtollige arbeiders had moeten betalen zonder dat deze bijdroegen tot hogere inkomsten voor de onderneming. Er zijn geen bewijzen dat de Finse overheid in andere omstandigheden zou hebben overwogen om de respectieve diensten uit te besteden en dat het voor de staat de meest voordelige oplossing was om de contracten aan

Tieliikelaitos toe te kennen. Derhalve moet de maatregel worden beschouwd als zijnde met staatsmiddelen gefinancierd.

- (260) In tegenstelling tot wat de overplaatsing van personeel naar de overheid betreft, is de situatie van Tieliikelaitos wat betreft de speciale dienstprojecten verschillend van de situatie die door het Gerecht van eerste aanleg in de zaak *Combus* aan bod kwam.
- (261) In tegenstelling tot wat er gebeurt wanneer de 116 werknemers terug naar de overheid worden overgeplaatst, wordt met deze maatregel de overbezetting niet rechtstreeks aangepakt. De staat koopt exclusief van Tieliikelaitos zonder enige vorm van concurrentieel aanbesteding speciale dienstprojecten aan die het anders kennelijk niet of niet in dezelfde mate had aangekocht. De staat verstoort derhalve duidelijk de mededinging op de markt die wordt geliberaliseerd. De maatregel doet het structurele nadeel van de onderneming niet teniet, maar zorgt ervoor dat de onderneming ondanks dat nadeel kan overleven, en vormt op zich geen stimulans om een eind aan deze situatie te maken.
- (262) Deze overwegingen en de relevante rechtspraak, waaronder het *Combus*-arrest, leiden dus tot de conclusie dat de maatregel in kwestie als steun moet worden beschouwd.

6.3.5.3. Personeelsaanpassingsmaatregelen

- (263) Naast de twee bovenvermelde maatregelen werd 20,1 miljoen EUR overgedragen van het budget van de Wegenadministratie om de werknemers van Tieliikelaitos te helpen bij het vinden van een nieuwe betrekking, om bijkomende opleiding en omscholing te financieren en ter ondersteuning van de pensioenen van vervroegde uittreeders.
- (264) De Finse overheid heeft geen gedetailleerde informatie verstrekt over de maatregelen in kwestie. Zoals hierboven vermeld moet de *Combus*-rechtspraak eng worden geïnterpreteerd; de Commissie kan derhalve niet besluiten dat deze maatregelen niet leiden tot een selectief voordeel voor Tieliikelaitos.

6.3.6. Fiscale maatregelen betreffende de aankoop van gronden door Tieliikelaitos

- (265) Betreffende het feit dat personen die tijdens de overgangsperiode gronden aan Tieliikelaitos verkochten grotendeels van belasting op vermogenswinst werden vrijgesteld, merkt de Commissie op dat de Finse overheid de kwalificatie van die maatregel als steunmaatregel niet betwist, zoals door de klagers beweren. Op grond van de beschikbare informatie besluit de Commissie dat de maatregel in kwestie Tieliikelaitos voordeel kan hebben opgeleverd.
- (266) De Commissie merkt op dat Tieliikelaitos niet de rechtstreekse begunstigde was van de fiscale voordelen in kwestie. Bovendien merkt de Commissie op dat niet alle

grondverkopers deze voordelen konden genieten, maar alleen die verkopers die geen bedrijf, vennootschap of vennootschap met beperkte aansprakelijkheid vormden. Tieliikelaitos zou voordeel hebben getrokken uit de maatregel indien de rechtstreekse begunstigen deze voordelen (gedeeltelijk) aan Tieliikelaitos hadden door-gevoerd.

(267) Indien er al sprake was van een voordeel voor Tieliikelaitos, moet deze maatregel in ieder geval worden beschouwd als bestaande steun overeenkomstig artikel 1, onder b), punt v, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad — „steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerking-treding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht” — om de volgende redenen:

(268) Geen steun op het moment van inwerkingtreding. Toen de voorganger van Tieliikelaitos (de afdeling „wegenproductie” van de Wegendienst) nog tot de Finse overheid behoorde, kon die reeds genieten van de fiscale voordelen in kwestie: Volgens afdeling 49, lid 1, punt 4, van wet Inkomstenbelasting komen alle staatsagenschappen en -ondernemingen in aanmerking voor deze belastingvrijstelling.

(269) De Wegendienst oefende op het moment van de inwerkingtreding van de maatregel echter geen economische activiteit uit, om de volgende reden: volgens zijn statuut mocht de „Wegendienst” op de markt geen diensten verlenen tegen vergoeding. Er mocht uitsluitend gewerkt worden voor de overheid. Daarom werden de activiteiten inzake planning, aanleg en onderhoud van openbare wegen enkel uitgeoefend in een welbepaald gebied. In 1993, toen de wet Inkomstenbelasting in werking trad, maakte Tieliikelaitos deel uit van de Finse overheid en was het niet actief in een andere markt. De Commissie besluit dat de maatregel ten tijde van de inwerkingtreding geen staatssteun vormde, omdat hij geen voordeel opleverde voor een onderneming in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

(270) *Vervolgens steun geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt.* Vanaf 2001 kon de afdeling „productie” van de Wegendienst, die nu opereert onder de naam Tieliikelaitos, diensten op de markt aanbieden dankzij de hervorming van de Finse wegendienstenmarkt die het voorwerp uitmaakt van dit besluit. Het besluit van de Finse overheid om de levering van wegendiensten te liberaliseren, maakte deel uit van een aanzienlijke liberaliseringsoperatie, die ook andere lidstaten van de Europese Unie en van de EER ertoe heeft aangezet hun wegendienstenmarkten op vrijwillige basis open te stellen (onlangs gebeurde dat nog in Noorwegen). Vandaag leveren veel bedrijven diensten in de sector wegenonderhoud en -aanleg ⁽⁵³⁾ op het volledige grondgebied van de Europese Unie en de EER.

(271) Deze hervormingen hebben de markt op twee manieren veranderd: enerzijds hebben de vroegere overheidsagenschappen de markt betreden; anderzijds is de totale grootte

van de te veroveren markt aanzienlijk toegenomen (ten gevolge van de liberalisering in Finland is de grootte van de markt bijvoorbeeld met meer dan 400 miljoen EUR toegenomen).

(272) In het licht van deze ontwikkelingen besluit de Commissie dat Tieliikelaitos vanaf 2001 een economische activiteit uitvoert, met name de levering van wegendiensten tegen betaling, en dus een onderneming is in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Door de evolutie van de gemeenschappelijke markt is de maatregel, die op het moment dat hij werd genomen geen staatssteun vormde, nadien staatssteun geworden.

(273) Steun zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht. Zolang afdeling 49, lid 1, punt 4, van de wet Inkomstenbelasting op Tieliikelaitos van toepassing was (tot 1 januari 2005), werd ze sinds de inwerkingtreding van de wet in 1993 steeds op dezelfde manier toegepast.

6.3.7. Niet-toepassing van de faillissementswet

(274) De Commissie is van mening dat de niet-toepassing van de faillissementswet Tieliikelaitos een voordeel heeft verstrekt.

(275) De Commissie verwijst naar haar mededeling betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ⁽⁵⁴⁾, waarin in punt 2.1.3 het volgende wordt bepaald: „De Commissie beschouwt de gunstiger financieringsvoorwaarden die verkregen zijn door ondernemingen waarop wegens hun rechtsvorm geen faillissements- of andere insolventieprocedures van toepassing kunnen zijn, of welke rechtsvorm in een uitdrukkelijke staatsgarantie of in een dekking van de verliezen door de staat voorziet, als steun in garantievorm.” ⁽⁵⁵⁾

(276) De Finse overheid erkent dat het feit dat Tieliikelaitos volgens de faillissementswet niet failliet kan gaan, theoretisch een voordeel kon vormen aangezien de financieringsuitgaven van Tieliikelaitos beperkt konden worden wegens een verminderd risico voor de kredietverlener. Na de oprichting heeft Tieliikelaitos echter geen nieuwe fondsen op de financiële markt geleend. Daarom is het volgens de Finse overheid niet mogelijk dat Tieliikelaitos in vergelijking met de particuliere concurrenten een concurrentievoordeel had door de niet-toepassing van de faillissementswet.

(277) In verband met toekomstige externe leningen door Tieliikelaitos is de Commissie het er niet mee eens dat het bestaan van een garantievergoeding voor de leningen van Tieliikelaitos de aanwezigheid van steun uitsluit, aangezien het niet mogelijk is om de marktprijs van een onbeperkte garantie te berekenen, gewoonweg omdat geen enkele marktdeelnemer dergelijke garantie zou verlenen.

(278) Bovendien bestelt Tieliikelaitos voortdurend diensten en materiaal bij externe leveranciers, wat voor Tieliikelaitos

⁽⁵³⁾ In dit besluit wordt herhaaldelijk verwezen naar de belangrijkste Europese bedrijven die op de Finse markt actief zijn.

⁽⁵⁴⁾ PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14-18.

⁽⁵⁵⁾ Zie het besluit tot inleiding van de procedure, punt 103.

schulden bij deze externe actoren creëert. Gezien de niet-toepassing van de faillissementswet op *Tieliikelaitos* meent de Commissie dat het niet uitgesloten is dat *Tieliikelaitos* voordeel haalde uit gunstiger betalingstermijnen. Aangezien de staat, zonder daarvoor een vergoeding te krijgen, de verantwoordelijkheid draagt wanneer *Tieliikelaitos* in gebreke blijft bij de leveranciers, is de maatregel „gefinancierd met staatsmiddelen”.

(279) De Commissie deelt echter de mening van de Finse overheid dat deze maatregel moet worden beschouwd als bestaande steun overeenkomstig artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad „omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde”. De economische entiteit ⁽⁵⁶⁾ in kwestie was nooit onderworpen aan de faillissementswet, ook niet vóór de liberalisering van de wegendienstensector in Finland. Om de hierboven in overweging 267 en volgende uiteengezette redenen vormde de maatregel op het moment dat hij werd ingevoerd geen staatssteun en is hij staatssteun geworden door de evolutie van de gemeenschappelijke markt.

6.3.8. Bijzondere bepalingen inzake vennootschapsbelasting

(280) De Commissie is van mening dat de ononderbroken, de facto volledige vrijstelling van inkomstenbelasting *Tieliikelaitos* een voordeel opleverde ⁽⁵⁷⁾.

(281) De vrijstelling van inkomstenbelasting vormt derhalve staatssteun. Ze wordt niet gerechtvaardigd door de aard en de economie van het belastingstelsel.

(282) Om te bepalen of er sprake is van staatssteun verklaart de Finse overheid dat, hoewel *Tieliikelaitos* aan de staat geen inkomstenbelasting op de winst betaalt, hiermee wel rekening wordt gehouden bij de jaarlijkse besluiten betreffende winstcreditering aan de staat door *Tieliikelaitos*, m.a.w. het percentage van de winst dat de onderneming afstaat bij de winstcreditering ligt in de buurt van wat de concurrerende bedrijven betalen aan inkomstenbelasting en dividenden.

(283) Volgens de Commissie worden in dit argument van de Finse overheid de rol van de staat als fiscale autoriteit en de rol als eigenaar van ondernemingen door elkaar gehaald. De Commissie is van mening dat het bij het onderzoeken van staatssteun belangrijk is deze twee rollen duidelijk te onderscheiden, overeenkomstig de rechtspraak ⁽⁵⁸⁾. Enerzijds moet de Commissie nagaan of de staat, in zijn rol als fiscale autoriteit, alle ondernemingen op dezelfde manier heeft behandeld; anderzijds moet de Commissie nagaan of de staat, in zijn rol als eigenaar van ondernemingen, zich

als een privé-investeerder gedraagt, bijvoorbeeld wanneer hij beslist over dividendbetalingen.

(284) Om ervoor te zorgen dat *Tieliikelaitos* geen gunstiger bedrijfsvoorwaarden geniet dan zijn concurrenten, is het volgens de Commissie noodzakelijk om de onderneming aan de gewone belastingregels te onderwerpen.

(285) De Commissie merkt op dat de vrijstelling van inkomstenbelasting moet worden beschouwd als bestaande steun overeenkomstig artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad „omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde”. De economische entiteit in kwestie was nooit onderworpen aan de gewone inkomstenbelasting. Om de hierboven in overweging 267 en volgende uiteengezette redenen vormde de maatregel op het moment dat hij werd ingevoerd geen staatssteun en is hij staatssteun geworden door de evolutie van de gemeenschappelijke markt.

6.4. Gevolgen voor de mededinging en de handel tussen de lidstaten

(286) Het is vaste rechtspraak dat „wanneer een onderneming werkzaam is in een sector die wordt gekenmerkt door een overvloedige productiecapaciteit en waarin de producenten van verschillende lidstaten effectief met elkaar concurreren, elke steun die deze onderneming van de overheid ontvangt, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig [kan] beïnvloeden en de mededinging vervalsen, voor zover de instandhouding van deze onderneming op de markt de concurrenten van de andere lidstaten belet hun marktaandeel te vergroten en de mogelijkheid om hun export naar deze lidstaat te vergroten verkleint” ⁽⁵⁹⁾.

(287) In deze zaak merkt de Commissie op dat de markten voor het onderhoud van de wegeninfrastructuur in de diverse lidstaten voldoende werden opengesteld om internationale groepen die in meer dan één lidstaat actief zijn, in staat te stellen de markt te betreden. *Tieliikelaitos* zelf heeft in 2004 een dochteronderneming opgestart in Estland, waardoor het buiten Finland actief werd. Bovendien is *Tieliikelaitos* momenteel betrokken bij een gemeenschappelijke onderneming in Zweden. Het is derhalve duidelijk dat *Tieliikelaitos* „werkzaam is in een sector waarin de producenten van verschillende lidstaten effectief met elkaar concurreren”. Derhalve moet worden vastgesteld dat de toekenning van een selectief financieel voordeel aan *Tieliikelaitos* via staatsmiddelen staatssteun vormt die in principe verboden is overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

6.5. Conclusie over het bestaan van staatssteun

(288) De Commissie besluit dat de maatregelen „onderhandse aanbestedingen voor de levering van veerdiensten” en „personeelsoverdracht naar de overheid” geen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, aangezien zij *Tieliikelaitos* geen economisch voordeel bezorgde.

⁽⁵⁹⁾ Arrest van het Hof van 21 maart 1991 in zaak C-305/89, Italiaanse Republiek/Commissie, Jurispr. [1991], blz. I-01603.

⁽⁵⁶⁾ *Tieliikelaitos* en zijn voorganger, de Wegendienst.

⁽⁵⁷⁾ Staatsondernemingen die hoofdzakelijk actief zijn om aan de behoeften van andere staatsinstellingen te voldoen, zijn van de belasting vrijgesteld.

⁽⁵⁸⁾ Zie punt 317 van de gevoegde zaken T-228/99 en T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie*, Jurispr. [2003], blz. II-00435. Zie ook punt 97 van de Beschikking van de Commissie van 16 december 2003 betreffende EDF (PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9), alsook de Beschikking van de Commissie van 19 mei 2004 betreffende de staatssteun van Denemarken aan TV2/Danmark (PB L 85 van 23.3.2006, blz. 1).

(289) De volgende maatregelen, die hierboven met de volgende termen werden aangeduid, vormen wel staatssteun die in principe verboden is overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag: „toekenning van een preferentiële staatslening”, „toewijzing van onderhandse aanbestedingen voor de wegediensten”, „financiering van speciale dienstprojecten”, „personeelsaanpassingsmaatregelen”, „niet-toepassing van de faillissementswet”, „niet-toepassing van de normale inkomstenbelastingwet” en de „fiscale maatregel inzake grondaankoop door Tieliikelaitos”. Eventueel kon er ook sprake geweest zijn van staatssteun met betrekking tot gronden en grindwinningen.

7. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN MET DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKT

(290) Om dezelfde redenen dat de Commissie het pakket maatregelen ten gunste van Tieliikelaitos niet als steun beschouwt op grond van de criteria in het Altmark-arrest, (zie hoofdstuk 6.1), kan de Commissie de maatregelen van het pakket die wel staatssteun vormen, onmogelijk verenigbaar verklaren met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 86, lid 2, van EG-Verdrag. Overeenkomstig de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst⁽⁶⁰⁾ kan de Commissie steun die niet duidelijk noodzakelijk is voor de uitvoering van de toegewezen taken en evenredig is met die taken, onmogelijk verenigbaar verklaren met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 86, lid 2, van het Verdrag.

(291) Aangezien er geen andere specifieke wettelijke basis bestaat voor het onderzoeken van het steunpakket in kwestie, moet de Commissie beoordelen of de steun aan Tieliikelaitos verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad” verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard.

(292) Opdat een steunmaatregel overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou zijn, moet hij voldoen aan de volgende criteria:

- de steun dient ter bevordering of voortzetting van een project in het belang van de Gemeenschap als geheel,
- de steun moet noodzakelijk zijn om dit resultaat te bereiken, in die zin dat de doelstelling die hij tot doel heeft te bevorderen, zonder de maatregel niet kon worden bereikt, en de duur, de intensiteit en de draagwijdte van de steunmaatregel moeten in verhouding staan tot het belang van het vooropgestelde resultaat,

- de positieve gevolgen die een rechtstreeks gevolg zijn van de steunmaatregel moeten worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen van de steun voor de mededinging en de handel tussen de lidstaten, zodat men tot de conclusie komt dat de steun de handelsvoorwaarden niet ongunstig beïnvloedt op een manier die ingaat tegen het gemeenschappelijk belang.

(293) Bij de afweging van de maatregelen in kwestie tegen deze criteria zal de Commissie de diverse bovenvermelde staatssteunmaatregelen in twee groepen verdelen:

- Bestaande steunmaatregelen (voordelen door de niet-toepassing van de faillissementswet, de niet-toepassing van de normale inkomstenbelastingwet en de fiscale maatregel met betrekking tot de aankoop van gronden door Tieliikelaitos).
- Nieuwe steunmaatregelen, hoofdzakelijk tijdens de overgangperiode (voordelen door de staatslening, de onderhandse aanbestedingen in de wegensector, de speciale dienstprojecten, de personeelsaanpassingsmaatregelen, de mogelijke steun met betrekking tot gronden en grindwinningen).

7.1. Verenigbaarheid van de bestaande steunmaatregelen

(294) De Commissie merkt op dat de speciale voorzieningen inzake inkomstenbelasting en de niet-toepassing van de faillissementswet maatregelen zijn die inherent zijn aan de rechtstreekse vorm van Tieliikelaitos als staatsonderneming. Hetzelfde geldt voor de fiscale maatregel met betrekking tot de aankoop van gronden door Tieliikelaitos.

(295) Voorts houden deze maatregelen geen verband met het openen van de Finse markt voor wegeaanleg, -planning en -onderhoud, noch met de ontwikkeling van andere economische activiteiten. Op basis van de informatie die de Commissie ter beschikking heeft, kan de verenigbaarheid van de maatregelen met artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag dus niet worden vastgesteld.

(296) De Commissie is van mening dat de zogenaamde winstcrediterings- en garantietergoedingmechanismen niet garanderen dat de voordelen met betrekking tot de niet-toepassing van de faillissementswet en van de inkomstenbelastingwet teniet worden gedaan (zie hoofdstuk 6.2).

(297) De Commissie merkt ook op dat de regelingen inzake onbeperkte staatsgaranties ten gunste van entiteiten belast met commerciële activiteiten steeds onverenigbaar met de staatssteunregelingen van het EG-Verdrag zijn bevonden⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ Zie de Beschikking betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gassector (PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9). Zie ook E8/2005, Spaanse nationale openbare omroep RTVE (PB C 239 van 4.10.2006, blz. 17); E50/2001, Garantie van CDC voor CDC IXIS (PB C 154 van 2.7.2003, blz. 13); E10/2000, Overheids garanties voor openbare kredietinstellingen in Duitsland (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung), PB C 150 van 22.6.2002, blz. 7.

⁽⁶⁰⁾ PB C 297/4 van 29.11.2005, blz. 4.

- (298) Derhalve besluit de Commissie dat de voortzetting van afwijkingen van de normale inkomstenbelasting- en faillissementswetgeving onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.
- (299) In dit opzicht staat de Commissie positief tegenover de verbintenis van de Finse overheid om Tieliikelaitos tegen 1 maart 2008 om te vormen tot een openbare vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. De Commissie gaat akkoord met deze deadline, aangezien het een redelijke termijn lijkt om een dergelijke procedure uit te voeren, rekening houdend met de complexiteit ervan op wettelijk gebied.
- (300) Ten slotte merkt de Commissie op dat het reeds bestaande deel van de fiscale maatregel inzake de aankoop van gronden door Tieliikelaitos, in 2004 werd herroepen.

7.2. Verenigbaarheid van de nieuwe steunmaatregelen

- (301) Deze afdeling betreft steunmaatregelen via de toekenning van een preferentiële staatslening, de financiering van speciale dienstprojecten, de toekenning van onderhandse aanbestedingen en de financiering van de personeelsaanpassingsmaatregelen, alsook eventuele steun met betrekking tot gronden en grindwinningen.
- (302) Voorafgaand merkt de Commissie op dat uit de door de Finse overheid voorgelegde documenten blijkt dat de steunmaatregelen in kwestie, die hoofdzakelijk overgangsmatregelen waren, de mededinging op de markten waarop Tieliikelaitos actief is, niet negatief beïnvloed lijken te hebben. De aan de Finse overheid voorgelegde en hierboven in afdeling 5.10 beschreven informatie toont aan dat de mededinging tijdens de overgangperiode steeds is toegenomen en dat Tieliikelaitos nu onderworpen is aan aanzienlijke concurrentiedruk. Het door de klagers aangebrachte bewijsmateriaal ondermijnt deze conclusie niet.
- (303) Betreffende het zogenaamde hoge marktaandeel van Tieliikelaitos op het gebied van wegenonderhoud (zie hierboven, afdeling 5.10) is de Commissie van mening dat, wanneer men het desbetreffende cijfer dat door de klager wordt aangegeven in zijn juiste economische context bekijkt, niet kan worden vastgesteld dat de mededinging niet goed zou functioneren. Dit is zeker het geval wanneer men rekening houdt met het grote aantal inschrijvingen, het aantal overgeschakelde klanten en het resultaat van de offertes van 2006 ⁽⁶²⁾.
- (304) De Commissie merkt hierbij op dat er volgens de klagers zelf reeds tijdens de overgangperiode in 2001-2004 buitenlandse exploitanten op de Finse infrastructuurmarkt actief waren, waaronder Skanska AB and NCC AB uit Zweden via hun Finse dochterondernemingen. Voorts gingen buitenlandse ondernemingen met elkaar in concurrentie voor een contract van 630 miljoen EUR voor de

bouw van een weg tussen Muurla en Lohja. Onder meer Estlandse aannemers hebben ingeschreven voor onderhoudscontracten in Finland ⁽⁶³⁾.

- (305) De ontwikkeling van de prijzen voor wegenonderhoudsdiensten (zie afdeling 5.10) kwam de Finse belastingbetaler en de economie als geheel ten goede. Daartoe werd door de Finse overheid overtuigend bewijsmateriaal voorgelegd, dat door de klagers niet wordt betwist.
- (306) De Commissie besluit daarom dat de steunmaatregelen met betrekking tot de overgangperiode de mededinging en de handel niet hebben beïnvloed op een manier die ingaat tegen het algemene belang. De noodzaak en de evenredigheid van de steun zullen tegen deze achtergrond moeten worden beoordeeld, in het kader van de algemene afweging van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

7.2.1. Project in het belang van de Gemeenschap als geheel

- (307) Het door de Finse overheid aangehaalde algemene belang betreft de effectieve openstelling van de Finse wegendienstenmarkt voor mededinging en het behoud van het industriële potentieel van de afdeling „productie” van de Wegendienst (de voorganger van Tieliikelaitos), alsook de omvorming ervan tot een competitieve onderneming, zonder dat er op zijn minst tijdens de overgangperiode gedwongen ontslagen vallen.
- (308) De Commissie is van mening dat een dergelijk project inderdaad het algemene belang van de Gemeenschap kan dienen.
- (309) Zoals de Finse overheid terecht opmerkt, is het openen van gesloten nationale markten voor mededinging op Europees niveau een positieve ontwikkeling en een belangrijke beleidsdoelstelling voor de Gemeenschap ⁽⁶⁴⁾.
- (310) De Commissie is van mening dat de liberalisering van de wegendienstenmarkt en het behoud van het industriële arsenaal van Tieliikelaitos nauw met elkaar verbonden waren. Ten eerste merkt zij op dat de goedkeuring van de liberaliseringswetgeving rechtstreeks verbonden was aan de garantie dat Tieliikelaitos geen personeel zou ontslaan — hoewel de onderneming op dat ogenblik met een ernstig overbezettingsprobleem kampte. Ten tweede was er, zoals blijkt uit de evolutie van de markt, ruimte voor Tieliikelaitos om een belangrijke rol te spelen in het concurrentielandschap en om wegendiensten aan te bieden die voldeden aan de vraag van de diverse klanten, zowel wat de prijs als wat de kwaliteit betreft.

⁽⁶³⁾ Punt 80 van de door de klagers in juni 2006 ingediende documenten.

⁽⁶⁴⁾ Zie inter alia XXXe Verslag over het mededingingsbeleid (2000), blz. 128; Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000, Conclusies van het voorzitterschap, SN 100/00; mededeling aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, COM(2005) 24, blz. 21, Brussel, 2 februari 2005; groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def., punt 5, Brussel, 21 mei 2003.

⁽⁶²⁾ Zie afdeling 5.10.

(311) Het onderzochte staatssteunpakket zou Tiilikelaitos in staat stellen vrijelijk op de geliberaliseerde markt actief te zijn en de noodzakelijke aanpassingen door te voeren om in te spelen op de markt- en technologieontwikkelingen die de levensvatbaarheid van de onderneming op lange termijn bepalen, door het vrij te stellen van de extra personeelskosten die een overblijfsel waren uit de tijd toen de diensten in kwestie nog deel uitmaakten van de overheid (interne diensten).

(312) De Commissie merkt verder op dat de klagers het niet fundamenteel oneens zijn met het argument van de Finse overheid dat het openen van de markt voor mededinging het algemene belang van de Gemeenschap dient. Zij betwisten evenmin dat er geen verband was tussen het openstellen van de markt en het behoud van personeel bij Tiilikelaitos. Zij stellen hoofdzakelijk dat de gewenste resultaten ook zonder steun konden worden bereikt.

7.2.2. Noodzaak en evenredigheid van de steunmaatregelen, geen gevolgen voor de mededinging en de handel die tegen het algemene belang ingaan

(313) Om te beoordelen of de steunmaatregelen in kwestie noodzakelijk waren en in verhouding tot de doelstelling van algemeen belang is het aangewezen om de diverse steunmaatregelen afzonderlijk te bekijken.

7.2.2.1. Gronden en grindwinningen

(314) Zoals beschreven in afdeling 6.3.2 van dit besluit zou er door de Finse overheid staatssteun aan Tiilikelaitos verleend kunnen zijn met betrekking tot de gronden en grindwinningen.

(315) De Commissie erkent dat, als de Finse overheid de markt voor wegen- en veerdiensten wilde openstellen, zij Tiilikelaitos moest omvormen tot een afzonderlijke entiteit en de noodzakelijke activa voor het uitvoeren van de taken of het nodige kapitaal om deze activa aan te kopen ter beschikking moest stellen. Daarom kan de mogelijke staatssteun voor gronden en grindwinningen in dit geval als een proportionele maatregel worden beschouwd, gelet op de bedoeling van de Finse overheid om de wegendiensten open te stellen voor mededinging.

(316) De Commissie besluit dat, indien er sprake is van staatssteun met betrekking tot de gronden en grindwinningen, deze staatssteun noodzakelijk en proportioneel is.

7.2.2.2. Personeelsaanpassingsmaatregelen

(317) De diverse personeelsaanpassingsmaatregelen, die hierboven in afdeling 5.5 aan bod zijn gekomen, waren bedoeld als stimuli voor de werknemers van Tiilikelaitos om de onderneming te verlaten. Dergelijke maatregelen waren duidelijk noodzakelijk om de vooropgestelde doelstelling te bereiken, gelet op de overbezetting bij Tiilikelaitos, die door de klagers niet wordt betwist. Zij waren ook duidelijk proportioneel, aangezien de staat slechts 50 % van de kosten financierde (20,1 miljoen EUR werd gefinancierd door de staat en 20 miljoen EUR door de

onderneming zelf). Aangezien het effect van de maatregelen grotendeels afhankelijk was van het feit of het personeel zou ingaan op het aanbod om de onderneming te verlaten, volstonden zij niet om de aanzienlijke kosten van Tiilikelaitos door overbezetting te compenseren.

7.2.2.3. Financiering van speciale dienstprojecten

(318) Zoals hierboven beschreven waren de speciale dienstprojecten bedoeld om het overtollige personeel van Tiilikelaitos te laten vertrekken. Aangezien de aanpassingsmaatregelen slechts een deel van de overbezetting konden oplossen, is het duidelijk dat Tiilikelaitos, indien dergelijke projecten niet hadden bestaan, hetzij het overtollige personeel tijdelijk zonder werk zou hebben behouden, hetzij het voor onderhoudscontracten hebben ingezet. Beide opties zouden nefast zijn geweest voor de doelstelling van algemeen belang waarop de maatregel was toegespitst. Het handhaven van niet-actief personeel zou een verspilling van menselijk kapitaal hebben betekend tijdens de periode vóór de liberalisering, wat specifieke vaardigheden en knowhow betreft. Het inzetten van personeel voor onderhoudscontracten zou Tiilikelaitos verhinderd hebben zijn manier van werken progressief aan te passen om de wegendiensten op een kosteneffectieve manier te leveren. Daarom is de Commissie van mening dat de financiering van speciale dienstenprojecten via staatssteun voldoet aan het criterium van de noodzakelijkheid van de steun voor het algemene belang.

(319) Betreffende de proportionaliteit van de maatregel merkt de Commissie op dat er geen sprake was van overcompensatie voor het werk dat in het kader van speciale dienstprojecten werd uitgevoerd. Daartoe werd door de Finse overheid overtuigend bewijsmateriaal voorgelegd (zie hierboven, afdeling 5.5).

7.2.2.4. Toekenning van onderhandse aanbestedingen voor wegendiensten

(320) Er bestond een natuurlijke limiet op de hoeveelheid werk in het kader van speciale dienstprojecten, met name de daadwerkelijke behoefte van de staat aan dergelijke diensten. De Commissie besluit uit de door de Finse overheid verstrekte gegevens dat de speciale dienstprojecten slechts een deel van de overbezettingskosten van Tiilikelaitos compenseerden. Zoals hierboven vermeld in hoofdstuk 5.3 had Tiilikelaitos tijdens de overgangperiode gemiddeld 100 werknemers meer in dienst dan het optimale aantal, ondanks de personeelsaanpassingsmaatregelen en de speciale dienstprojecten.

(321) Om de hierboven uiteengezette redenen kaderde het niet in het algemeen belang dat Tiilikelaitos dit extra niet-actieve personeel zelf in dienst zou houden. Wilde Tiilikelaitos zich aanpassen aan de open markt, dan was het inderdaad essentieel om ervoor te zorgen dat de openbare aanbestedingen waarvoor het inschreef, niet te zwaar werden belast door de kosten van overtollig personeel. Daarom werd die financiële last gecompenseerd via de onderhandse aanbestedingen.

(322) Het gebruik van onderhandse aanbestedingen kan worden verklaard door het feit dat het door Finland beoogde liberaliseringsproces van geleidelijke aard was. Dit soort contracten waren bij het begin van de periode goed voor een groot gedeelte van de activiteiten van *Tieliikelaitos*, en namen daarna geleidelijk af. Had men geen rekening gehouden met de extra kosten door overbezetting, dan was de financiële situatie van de onderneming er sterk op achteruit gegaan.

(323) Rekening houdend met de bovenstaande overwegingen is de Commissie van mening dat het steunmechanisme voor onderhandse aanbestedingen noodzakelijk was.

(324) Wat de proportionaliteit betreft werd een procedure ingevoerd om het risico van overcompensatie te beperken. De Commissie is van mening dat de hierboven bij het begin van afdeling 5.3 beschreven jaarlijkse uitgavenaanpassingsprocedure in dit verband aangewezen was.

7.2.2.5. Preferentiële lening en algemene conclusie over noodzaak en proportionaliteit

(325) Met betrekking tot de preferentiële lening voor *Tieliikelaitos* merkt de Commissie eerst en vooral op dat dit de onderneming een nettovoordeel van 7,2 miljoen EUR oplevert, goed voor ongeveer 8 % van de totale hoeveelheid steun voor *Tieliikelaitos*.

(326) Wanneer men dit bedrag optelt bij dat van de bovenvermelde steunmaatregelen, ontving *Tieliikelaitos* direct of indirect van de staat 92,8 miljoen EUR ⁽⁶⁵⁾. Dit volstond duidelijk niet om het structurele nadeel van *Tieliikelaitos* te compenseren, dat geschat werd op 157 miljoen EUR ⁽⁶⁶⁾. *Tieliikelaitos* leverde dus een belangrijke bijdrage uit eigen middelen om het overbezettingsprobleem, dat het uit de tijd van vóór de liberalisering erfde, op te lossen. Hierbij kan men in het bijzonder verwijzen naar de 20 miljoen EUR die door *Tieliikelaitos* werd vastgelegd voor de financiering van personeelsafvloeiingsmaatregelen ⁽⁶⁷⁾.

(327) Uit de financiële memoranda van *Tieliikelaitos* blijkt dat de onderneming in moeilijkheden had kunnen komen indien zij meer uit eigen middelen had bijgedragen tot de

personeelsaanpassingsmaatregelen. De ratio bedrijfsresultaat/omzet van *Tieliikelaitos* tijdens de overgangsperiode bevond zich op een laag peil van 2,4 %, terwijl de gemiddelde indicator voor de concurrenten 4,5 % was ⁽⁶⁸⁾. Aangezien de afvloeiingsmaatregelen niet werden afgerond tijdens de overgangsperiode, was de indicator voor 2005 nog lager (1,6 %). In 2005 moest de onderneming de financiële kosten voor een personeelsvermindering van meer dan 400 personen dragen zonder enige steun van de staat. Het bedrijfsresultaat verbeterde opnieuw in 2006 (2,2 %) en blijft verbeteren ⁽⁶⁹⁾. Het lijkt dus dat de eigen bijdrage van *Tieliikelaitos* om het structurele nadeel teniet te doen, een negatieve invloed had op de rentabiliteit van de onderneming en dus ook op haar concurrentiepositie.

(328) Voorts moet eraan worden herinnerd dat het pakket steunmaatregelen geen blijvende invloed heeft gehad op de mededingingsstructuur (zie afdeling 5.10).

(329) De Commissie merkt hierbij op dat de Finse overheid het steunpakket voor *Tieliikelaitos* aldus heeft samengesteld dat een mogelijke verstoring van de mededinging beperkt werd gehouden. Dit blijkt met name uit de gekozen aanpak met betrekking tot de balansstructuur van *Tieliikelaitos* (waarbij niet het volledige pakket financiële activa als eigen vermogen werd ingedeeld), om de balans af te stemmen op die van particuliere ondernemingen in de sector. Het blijkt ook uit de inspanningen om de verschillen in marges tussen onderhandse en openbare aanbestedingen zo veel mogelijk te beperken, onder meer via de jaarlijkse uitgavenaanpassingsprocedure.

(330) De Commissie merkt ook op dat de Wegenadministratie een aantal maatregelen heeft genomen om de instap van nieuwe marktdeelnemers te bevorderen. Om mogelijke belemmeringen voor markttoetreding — bijvoorbeeld door de complexiteit van offertedocumenten — te beperken, organiseerde de Wegenadministratie briefings voor aannemers en betrok het bij de voorbereiding van de aankopen aanbestedingsregels in de mate van het mogelijke alle belanghebbende partijen. Bij de voorbereiding van de aankoopstrategie van de Wegenadministratie werd rekening gehouden met adviezen uit de sector, bijvoorbeeld over de omvang van de onderhoudscontracten. Inschrijvingstoeelagen (5 000 EUR per inschrijving) voor inschrijvingen die voldoen aan de door de Wegenadministratie bepaalde minimumvereisten, waren eveneens bevorderlijk voor de instap van nieuwe marktdeelnemers ⁽⁷⁰⁾.

(331) In 2006 blokkeerde het ministerie van Handel en Industrie de onderhandelingen van *Tieliikelaitos* met verscheidene steden over het opzetten van gemeenschappelijke ondernemingen die de technische de diensteenheden van de

⁽⁶⁵⁾ 7,2 miljoen EUR financiële steun in het kader van de preferentiële lening, 9,5 miljoen EUR bij de onderhandse aanbestedingen, 56 miljoen EUR voor de financiering van personeelskosten in het kader van de speciale dienstprojecten en 20,1 miljoen EUR voor personeelsaanpassingsmaatregelen.

⁽⁶⁶⁾ Dit bedrag omvat enkel de extra kosten met betrekking tot personeel. Bij het berekenen van het gederfde inkomen wegens de beperkingen op het gebruik van gronden en grindwinningen tijdens de overgangsperiode, houdt de Commissie enkel rekening met de reële kosten; het is in dit geval zeer waarschijnlijk dat de onderneming het gederfde inkomen heel binnenkort zal terugwinnen. De zogenaamde kosten voor openbaardienstverplichtingen zijn enkel relevant in het kader van artikel 86, lid 2, van het Verdrag. Ze zouden enkel in aanmerking worden genomen indien het hele steunpakket niet kon worden goedgekeurd op basis van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag.

⁽⁶⁷⁾ Zie hierboven afdeling 5.5.

⁽⁶⁸⁾ Deze cijfers zijn gebaseerd op de gegevens van jaarverslagen die door de Finse overheid werden voorgelegd (gegevens van de jaarverslagen van *Tieliikelaitos*, YIT-Yhtimä Oyj, Lemminkäinen Oyj, Skanska Oy, NCC Finland Oy, Palmberg Group, Oy VR-Rata Ab).

⁽⁶⁹⁾ Gegevens uit de algemeen beschikbare jaarverslagen van *Tieliikelaitos*.

⁽⁷⁰⁾ Verslag van de regering aan het parlement over de hervorming van de wegendiensten (2005).

steden zouden combineren met Tieliikelaitos' lokale eenheden. Het ministerie eiste dat steden die gemeenschappelijke ondernemingen wilden opzetten, hun partners zouden kiezen via een openbare aanbesteding ⁽⁷¹⁾.

(332) De Commissie verwierpt de bewering van de klagers dat Tieliikelaitos tijdens de overgangsperiode of in 2005 afbraakprijzen hanteerde. De informatie van de Finse overheid toont aan dat Tieliikelaitos positieve marges overhield aan de openbare aanbestedingen waarvoor het inschreef. De Commissie merkt op dat de winst van Tieliikelaitos tijdens de overgangsperiode rond het gemiddelde van de concurrenten had gelegen als het geen aanvullende, niet-gecompenseerde kosten had gehad (65 miljoen EUR — zie afdeling 7.1.2) ten gevolge van het vroegere stelsel.

(333) Op grond van het voorgaande besluit de Commissie dat de onderzochte nieuwe steunmaatregelen, die van voorbijgaande aard waren aangezien zij betrekking hadden op de overgangsperiode, alles welbeschouwd verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, aangezien zij noodzakelijk en proportioneel zijn in het kader van het algemeen belang en de handel en de mededinging niet verstoren op een manier die ingaat tegen het algemene belang.

(334) Deze conclusie stemt overeen met wat de Commissie gewoonlijk besluit, met name in de zaken OTE ⁽⁷²⁾ en van EDF ⁽⁷³⁾.

(335) In de EDF-zaak verklaarde de Commissie een maatregel verenigbaar waarbij de Franse staat ondernemingen in de Franse elektriciteits- en gasector vrijstelde van de betaling van bepaalde pensioenrechten die de werknemers in het verleden hadden verworven, op een moment dat de onderneming onder een wettelijk monopolie werkte. De Commissie was van mening dat de ondernemingen op dat moment beschermd waren tegen mededinging binnen de industrie en dat ze dus de hogere pensioenrechten konden dragen zonder aanzienlijk economisch nadeel te lijden. De Commissie erkende dat deze „verantwoordelijkheden uit het verleden” een aanzienlijk probleem vormden voor deze ondernemingen wanneer zij de concurrentie moesten aangaan met andere elektriciteits- of gasondernemingen die geen soortgelijke kosten uit het verleden moesten dragen (punt 143 van het besluit). De Commissie beschouwde de toegekende steun „met het oog op reorganisatie van de sector” noodzakelijk en proportioneel omdat de andere aspecten van de hervorming van de sector geen staatssteun omvatten (punt 146 van het besluit). Ook in deze zaak erfde Tieliikelaitos het overbezettingsprobleem uit de pre-liberaliseringsperiode; de maatregelen droegen bij tot het verlichten van die last op een proportionele manier en stellen Tieliikelaitos in staat om ten volle aan het mededingingsproces deel te nemen, en dus ook aan de reorganisatie van de wegdienstensector.

⁽⁷¹⁾ Bron: Jaarverslag Tieliikelaitos (2006).

⁽⁷²⁾ Besluit van de Commissie van 10 mei 2007 in steunmaatregel C 2/06 (ex N 405/05), zie http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/.

⁽⁷³⁾ Besluit van de Commissie van 16 december 2003 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gasector, PB L 49/9 van 22.2.2005.

(336) In de OTE-zaak, waarin de Commissie uitdrukkelijk naar het EDF-besluit verwijst ⁽⁷⁴⁾, beoordeelde de Commissie de bijdrage van de Griekse overheid aan het systeem voor vrijwillige vervroegde uittreding van de Griekse Telecommunicatie-exploitant OTE. Doordat de werknemers van OTE voor het leven benoemd zijn, een situatie die stamt uit de tijd dat OTE een monopoliepositie had, kon OTE niet eenzijdig personeel ontslaan, maar moest het zijn toevlucht nemen tot vrijwillige afvloeiingen. Om dergelijke aanbiedingen aantrekkelijk te maken moest OTE de werknemers vrijwillige afvloeiingsvoorwaarden bieden die overeenstemden met het statuut voor het leven, wat op zijn beurt tot hogere kosten voor OTE leidde dan de kosten voor vergelijkbare uittredingsregelingen bij andere ondernemingen in het kader van de arbeidswetgeving en -regelingen. De Commissie vergewiste zich ervan dat de steunmaatregel slechts een gedeeltelijke compensatie zou vormen voor de extra kosten door structurele nadelen ten gevolge van de vroegere positie van OTE als staatsmonopoliehouder, en dat die last niet afgezwakt werd door voordelen ten gevolge van het vroegere statuut van de exploitant. De Commissie beoordeelde ook of de markt in kwestie volledig geliberaliseerd was en of er met name een geschikt wettelijk of regelgevend kader bestond, en besloot dat de steunmaatregel verenigbaar was met artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag. In dit geval is de totale compensatie voor Tieliikelaitos niet groter dan de lasten door overbezetting, die niet door andere voordelen worden gecompenseerd, en de marktevolutie wijst op de ontwikkeling van effectieve mededinging op de desbetreffende markt.

8. CONCLUSIE

(337) Rekening houdend met de bovenstaande overwegingen is de Commissie van mening dat de steun die tijdens de overgangsperiode (2001-2004) aan Tieliikelaitos werd verstrekt, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op basis van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. Tegelijk is de Commissie van mening dat de voortzetting van vrijstellingen van de normale faillissements- en inkomstenbelastingregels niet gerechtvaardigd is en dat dergelijke vrijstellingen dus moeten worden stopgezet.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De aan Tieliikelaitos als overgangsmaatregel verleende staatssteun, die uit de volgende maatregelen bestaat:

- preferentiële staatslening ten bedrage van 41,44 miljoen EUR, verleend op het moment van de omvorming van de productieafdeling van de Wegendienst tot een staatsonderneming
- steun ten bedrage van 9,5 miljoen EUR, verleend via onderhandse aanbestedingen voor diensten/werken met betrekking tot staatswegen tijdens de periode 2001-2004
- steun via speciale dienstprojecten voor de tewerkstelling van overtollig personeel van Tieliikelaitos, door de Wegenadministratie gefinancierd voor 68 miljoen EUR

⁽⁷⁴⁾ OTE-besluit, punt 116.

- Personeelsaanpassingsmaatregelen, door de Wegenadministratie ten bedrage van 20,1 miljoen EUR (maatregelen om werknemers te helpen een nieuwe betrekking te vinden, financiering van aanvullende opleiding en bijscholing en ondersteuning van de pensioenen voor vervroegde uittreding)
- mogelijke steun met betrekking tot ter beschikking van Tieliikelaitos gestelde gronden en grindwinningen,

is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt op basis van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

Artikel 2

De bestaande steunmaatregelen ten gunste van Tieliikelaitos via de niet-toepassing van de faillissementswet, de niet-toepassing van de normale inkomstenbelasting en de fiscale steunmaatregel met betrekking tot de aankoop van gronden door Tieliikelaitos, zijn niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. De bestaande steunmaatregelen die nog van kracht zijn (niet-

toepassing van de faillissementswet en van de normale inkomstenbelasting) moeten tegen ten laatste 1 maart 2008 worden ingetrokken, overeenkomstig de verbintenis van de Finse overheid.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Finland.

Finland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft gepland en reeds heeft genomen om hieraan te voldoen.

Gedaan te Brussel, 11 december 2007.

Voor de Commissie

Jacques BARROT

Vicevoorzitter