

DECISÕES

DECISÃO DA COMISSÃO

de 13 de julho de 2011

relativa ao auxílio estatal C 6/08 (ex NN 69/07) executado pela Finlândia a favor da Ålands Industrihus Ab

[notificada com o número C(2011) 4905]

(Apenas fazem fé os textos nas línguas finlandesa e sueca)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2012/252/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Tendo convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações, em conformidade com as disposições acima referidas ⁽¹⁾,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) A Comissão foi informada de várias medidas concedidas pela administração local de Åland («AL») a favor da empresa imobiliária Ålands Industrihus Ab («ÅI») através de uma denúncia apresentada em 5 de setembro de 2006. Por cartas de 25 de outubro de 2006 e 14 de fevereiro de 2007, a Comissão apresentou pedidos de informações à Finlândia, a que esta última respondeu por cartas de 11 de janeiro de 2007 e 3 de abril de 2007. As autoridades finlandesas prestaram informações complementares em 31 de maio de 2007 e 12 de julho de 2007. O autor da denúncia apresentou informações adicionais em novembro de 2006 e maio de 2007.
- (2) Por carta de 30 de janeiro de 2008, a Comissão informou a Finlândia de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») ⁽²⁾ relativamente ao auxílio em causa («decisão de início do procedimento»).

⁽¹⁾ JO C 76 de 27.3.2008, p. 15.

⁽²⁾ Com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2009, os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE passaram a ser os artigos 107.º e 108.º, respetivamente, do TFUE. As duas séries de disposições são idênticas em termos de substância. Para efeitos da presente decisão, deve entender-se que as referências aos artigos 107.º e 108.º do TFUE são, quando apropriado, referências aos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE. O TFUE também introduziu algumas alterações terminológicas, como a mudança de «Comunidade» para «União» e de «mercado comum» para «mercado interno». A terminologia do TFUE será utilizada na presente decisão.

- (3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽³⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente ao auxílio.

- (4) A Comissão não recebeu quaisquer observações das partes interessadas.

- (5) Na sequência da decisão de início do procedimento, a Finlândia apresentou informações que foram registadas pela Comissão em 6 de maio de 2008, 21 de janeiro de 2010, 26 de fevereiro de 2010, 21 de maio de 2010, 18 de junho de 2010, 18 de abril de 2011, 27 de junho de 2011 e 28 de junho de 2011. Em 4 de junho de 2010, teve lugar uma reunião entre os serviços da Comissão, as autoridades finlandesas e os representantes da ÅI.

2. DESCRIÇÃO DO AUXÍLIO

2.1. O BENEFICIÁRIO

- (6) A ÅI está registada na cidade de Mariehamn, capital de Åland, um arquipélago situado no mar Báltico entre a Finlândia continental e a Suécia, com uma população de aproximadamente 28 000 habitantes no total. Åland é uma província da Finlândia, mas tem um elevado nível de autonomia. Os principais proprietários da ÅI são a AL (84,43 %) e a cidade de Mariehamn (15,01 %). O restante capital social da empresa pertence a outras autoridades locais de Åland ⁽⁴⁾.
- (7) As atividades da ÅI são a construção, a propriedade e o arrendamento de edifícios para utilização industrial e comercial. Segundo a Finlândia, as atividades da empresa visam fornecer edifícios para empresas em Åland, a fim de contribuir para a diversificação e a competitividade da economia.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁴⁾ À exceção de uma quota insignificante pertencente à organização empresarial local «Ålands företagareförening rf» (3 ações de um total de 30 392).

(8) Até 1999, as atividades empresariais da ÅI tinham uma dimensão modesta ⁽⁵⁾. O balanço da empresa não crescia, ou tinha um crescimento muito lento ⁽⁶⁾. Neste contexto, o conselho de administração da ÅI decidiu começar a procurar novas oportunidades de negócio para se expandir. Simultaneamente, a comunidade empresarial local (quase exclusivamente constituída por pequenas empresas) manifestou o desejo de que fosse criado um «parque tecnológico», isto é, um agregado de edifícios de escritórios onde as empresas locais se pudessem instalar sob o mesmo teto para facilitar a cooperação, gerar novas ideias e promover a iniciativa empresarial de um modo geral. Seria, assim, criado o *office park* «iTiden» (kvarteret iTiden). A génese do projeto é explicada de forma mais pormenorizada na secção 2.2.

2.2. PROJETO ITiden ⁽⁷⁾

- (9) Os debates entre os representantes da comunidade empresarial local e a AL sobre a possibilidade de construir um «parque tecnológico» foram reiniciados em 1999, tendo sido efetuadas visitas de estudo a instalações semelhantes existentes na Suécia.
- (10) Em 2000, o projeto foi atribuído a um grupo de trabalho, que apresentou uma proposta à AL e à cidade de Mariehamn na primavera de 2000. O projeto e os planos da AL para o construir e financiar foram mencionados no orçamento da AL para 2000 ⁽⁸⁾ e confirmados no orçamento de 2001, no qual a AL também solicitava fundos para possíveis aumentos de capital destinados a projetos de infraestruturas, nomeadamente para a ÅI (foi apresentado um pedido semelhante no orçamento de 2000) ⁽⁹⁾.
- (11) Em 12 de julho de 2001, com a ajuda de um aumento de capital, a ÅI comprou terrenos na zona de «Västra Klinten» da cidade de Mariehamn, onde o iTiden deveria ser construído. Concomitantemente a esta compra, a ÅI assegurou a introdução das alterações necessárias para o projeto iTiden no plano de ordenamento municipal.
- (12) No orçamento para 2002, a AL declarou que a ÅI começaria a construir o projeto iTiden em 2002 e que isso exigiria, muito provavelmente, um aumento de capital (para o qual a AL pediu as dotações orçamentais necessárias) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Em 1999: balanço total de 733 341 EUR; volume de negócios de 101 486 EUR; resultado global de 27 719 EUR.

⁽⁶⁾ Redução do balanço de 834 645 EUR (1997) para 733 341 EUR (1999).

⁽⁷⁾ A maior parte das informações constantes desta secção é extraída do sítio Internet do iTiden (www.itiden.ax) e complementada por informações (em consonância com a informação pública) apresentadas pelas autoridades finlandesas.

⁽⁸⁾ «A AL procurará aumentar a oferta de imóveis industriais e espaços de escritórios adequados para os setores de TI e de serviços, através das empresas imobiliárias públicas. Estas podem necessitar, por isso, de mais capital». Budget för landskapet Åland 2000, página 304.

⁽⁹⁾ «A AL procurará [...] tornar-se mais eficiente no que respeita a facilitar o crescimento de novas empresas e projetos empresariais. A AL continuará a envidar esforços para realizar o projeto de uma «aldeia de TI» [...]». Budget för landskapet Åland 2001, páginas 319 e 321.

⁽¹⁰⁾ Budget för landskapet Åland 2002, página 291.

- (13) No início de 2002, foi designado um grupo de trabalho para a construção do iTiden e procedeu-se à contratação de um arquiteto. Os potenciais locatários foram sondados a respeito do seu eventual interesse em arrendarem imóveis no iTiden. As obras de infraestrutura preparatórias foram realizadas na primavera de 2003 e a construção da fase 1 (o projeto foi dividido em duas fases de construção consecutivas) começou no verão de 2003. Os primeiros locatários mudaram-se para a «fase 1» do iTiden, depois de concluída, em 1 de dezembro de 2004.
- (14) A segunda fase de construção do iTiden foi iniciada no outono de 2006 e ficou concluída em 2007.

2.3. AS MEDIDAS DE AUXÍLIO ESTATAL

- (15) A investigação formal da Comissão incidiu sobre várias injeções de capital («aumentos de capital») e garantias para empréstimos bancários («garantias de empréstimo») concedidas pela AL a favor da ÅI entre 1997 e 2007. As medidas são apresentadas no quadro seguinte (as injeções de capital estão numeradas de C-I a C-XI e as garantias de G-I a G-III).

Medida	Data da medida	Aumentos de capital (em EUR)	Garantias de empréstimo (em EUR)
C-I (*)	18.6.1997	84 094,39	
C-II (*)	22.6.2000	340 582,27	
C-III (*)	10.10.2000	114 368,37	
C-IV	20.7.2001	353 199,00	
C-V	15.8.2002	599 933,73	
C-VI	13.3.2003	799 911,64	
G-I	9.10.2003		2 600 000,00
C-VII	6.5.2004	515 165,97	
C-VIII	30.9.2004	669 896,95	
G-II	2.11.2004		1 160 000,00
C-IX	16.6.2005	199 977,91	
C-X	16.6.2005	234 961,43	
G-III	13.12.2005		2 600 000,00
C-XI	15.2.2007	1 379 998,95	
	TOTAL	5 292 090,61	6 360 000,00

(*) Estas medidas foram concedidas antes da introdução do euro, pelo que estão denominadas em marcas finlandesas (FIM). A C-I ascendia a 500 003 FIM, a C-II a 2 025 010 FIM e a C-III a 680 003 FIM. Aquando da conversão, a taxa de câmbio foi fixada em 1 EUR = 5,94573 FIM.

(16) Em comparação com o quadro das medidas apresentado no ponto 7 da decisão de início do procedimento, suprimiu-se uma garantia de empréstimo no montante de 2 587 500 EUR, datada de 26 de outubro de 2006, visto nunca ter sido executada (devido a uma decisão dos tribunais finlandeses). Além disso, o aumento de capital C-XI, datado de 12 de junho de 2006 na decisão de início do procedimento, tem aqui a data de 15 de fevereiro de 2007, por se ter apurado, no decurso da investigação, que essa medida foi executada numa data posterior. A decisão da AL de conceder este aumento de capital foi recentemente anulada (em 6 de abril de 2011) pelo Supremo Tribunal Administrativo da Finlândia (ver considerando 114 *infra*). Porém, dado que o capital foi pago à ÅI em 2007 e não foi restituído, a Comissão considera que a decisão do tribunal nacional não tem por efeito retirar esta medida do âmbito da sua investigação.

(17) Segundo as autoridades finlandesas, todos os aumentos de capital foram concedidos para financiar o projeto iTiden, com exceção dos seguintes:

C-I) Injeção de capital de 18 de junho de 1997 (84 094,39 EUR)

C-II) Injeção de capital de 22 de junho de 2000 (340 582,27 EUR)

C-III) Injeção de capital de 10 de outubro de 2000 (114 368,37 EUR)

C-VIII) Injeção de capital de 30 de setembro de 2004 (669 896,95 EUR)

C-IX) Injeção de capital de 16 de junho de 2005 (199 977,91 EUR).

(18) A Finlândia afirma que todas as garantias de empréstimo foram emitidas com a finalidade de financiar o projeto iTiden. São fornecidas informações mais pormenorizadas sobre essas garantias nos considerandos 66 a 86 *infra*.

3. RAZÕES QUE LEVARAM A DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO NOS TERMOS DO ARTIGO 108.º, n.º 2, do TFUE

(19) Na decisão de início do procedimento, a Comissão pôs em causa que os aumentos de capital e as garantias de empréstimo fossem compatíveis com o mercado interno, com base nos fundamentos a seguir expostos.

(20) Quanto à existência de auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão constatou que as medidas envolviam recursos estatais, dado serem concedidas pelas autoridades locais, e que eram seletivas, uma vez que se destinavam à ÅI. No que respeita ao critério de saber se as medidas conferiam «uma vantagem

económica que não teria sido obtida em condições normais de mercado», visto que um investidor privado, orientado por perspetivas de rentabilidade a longo prazo, não teria concedido o mesmo apoio, a Comissão duvidava que um investidor privado tivesse realizado as injeções de capital que a AL realizou, atendendo à situação deficitária prolongada ou, quando muito, de lucros muito modestos, da ÅI. No que respeita especificamente às garantias de empréstimo, a Comissão duvidava que a ÅI tivesse podido obter um apoio financeiro comparável nos mercados, tendo essas garantias proporcionado, consequentemente, uma vantagem à ÅI. A Comissão considerou também que as vantagens seriam suscetíveis de falsear a concorrência e as trocas comerciais intracomunitárias.

(21) Caso se considerasse que as medidas constituíam auxílios estatais, a Comissão duvidava que pudessem ser considerados compatíveis com o mercado interno.

(22) Por último, a Comissão questionou a alegação da Finlândia de que as medidas, caso se considerasse que constituíam auxílios estatais, tivessem sido concedidas em conformidade com os regimes de auxílios já aplicáveis antes da adesão da Finlândia à UE e que fossem, por isso, auxílios legais.

4. OBSERVAÇÕES DA FINLÂNDIA

4.1. AS MEDIDAS NÃO CONSTITUEM AUXÍLIOS ESTATAIS

(23) A Finlândia considerou que a AL agiu em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado, isto é, que as medidas foram orientadas pelas perspetivas da AL de obter uma remuneração do seu investimento. A Finlândia alegou que as decisões de investimento foram motivadas pelo programa de novos investimentos da empresa, principalmente pelo projeto iTiden. As medidas não se destinavam, assim, a cobrir prejuízos anteriores, ou a apoiar uma atividade deficitária. A AL obteve um valor concreto pelos seus investimentos em novas ações da ÅI, visto que o valor da empresa aumentou com a subscrição de ações. A ÅI não obteve, assim, qualquer vantagem que não pudesse ter obtido de um investidor privado.

(24) Independentemente de uma eventual vantagem, a Finlândia também considerou que as medidas não podem ser classificadas como auxílios estatais, porque não existem provas concretas de que tenham afetado significativamente a concorrência no mercado imobiliário de Åland.

4.2. O AUXÍLIO ESTATAL, CASO EXISTA, É LEGAL AO ABRIGO DE REGIMES DE AUXÍLIO EXISTENTES

(25) No entanto, mesmo que se concluisse que as medidas incluem um elemento de auxílio estatal, este deveria ser considerado legal, no entender da Finlândia. As autoridades finlandesas alegaram que tanto as injeções de capital como as garantias estavam abrangidas pelos regimes de auxílio existentes, que foram criados antes da adesão da Finlândia à União Europeia.

4.3. O AUXÍLIO ESTATAL, AINDA QUE SEJA NOVO, É COMPATÍVEL COM O MERCADO INTERNO

- (26) Ainda que as medidas constituíssem auxílios estatais ilegais, deveriam ser consideradas compatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que tinham por objetivo desenvolver a região e criar novos postos de trabalho, sobretudo ao contribuírem para a diversificação da economia da região, que está excessivamente dependente do setor dos transportes marítimos.

4.4. EVENTUAL RECUPERAÇÃO

- (27) Caso a Comissão considere que o auxílio é ilegal e incompatível e que deve ser recuperado, a Finlândia apresentou os seguintes argumentos.
- (28) Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE ⁽¹¹⁾, a Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário. É o que aconteceria neste caso, uma vez que a Finlândia tinha razões legítimas para confiar que os regimes acima mencionados, que eram anteriores à adesão à UE, eram e continuam a ser válidos e, portanto, que qualquer auxílio concedido ao abrigo desses regimes seria legal.
- (29) Caso a Comissão considere, ainda assim, que o auxílio deve ser recuperado, a Finlândia alega que o elemento de auxílio dos aumentos de capital não corresponde necessariamente ao montante nominal total das operações que incluem auxílios estatais. Quanto às garantias, o eventual auxílio a recuperar não pode ser superior à vantagem decorrente dos juros mais favoráveis obtidos pela empresa em resultado da garantia (em comparação com empréstimos não garantidos). De forma análoga, no que respeita às injeções de capital, o eventual auxílio não pode ser superior aos custos que a ÅI teria de pagar para obter um capital equivalente no mercado.

5. APRECIACÃO

5.1. CLASSIFICAÇÃO COMO AUXÍLIO ESTATAL

- (30) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (31) A classificação de uma medida como auxílio estatal exige que sejam satisfeitas as seguintes condições: a) a medida deve ser financiada por um Estado-Membro ou através de recursos estatais; b) deve conferir uma vantagem seletiva suscetível de favorecer certas empresas ou certas produções; e c) deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência

ser suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros. Dado o facto de estas condições serem cumulativas, é necessário que todas estejam presentes para uma medida ser caracterizada como auxílio estatal.

5.1.1. RECURSOS ESTATAIS E SELETIVIDADE

- (32) Pelos motivos indicados na decisão de início do procedimento (e que não foram contestados pela Finlândia), estes dois critérios estão preenchidos. As medidas são concedidas por decisões específicas tomadas pela AL para utilizar fundos que lhe foram atribuídos no seu orçamento anual pela assembleia regional de Åland. As medidas são, assim, claramente financiadas pelo Estado e especificamente destinadas à ÅI.

5.1.2. VANTAGEM

- (33) A Finlândia alegou que as medidas não constituem um auxílio estatal porque não conferiram à ÅI uma vantagem que esta não teria podido obter nos mercados, quer junto de um acionista privado, quer junto de um credor privado.
- (34) É um princípio assente da legislação aplicável em matéria de auxílios estatais (normalmente designado por princípio do investidor numa economia de mercado) que a intervenção dos poderes públicos no capital de uma empresa constitui um auxílio estatal, salvo se, em circunstâncias semelhantes, um investidor privado, atendendo, em especial, às perspetivas de obter um retorno, pudesse ter sido levado a proceder a contribuições de capital dessa importância ⁽¹²⁾. Do mesmo modo, no ponto 3.1 da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de garantias ⁽¹³⁾ (a seguir designada «Comunicação relativa às garantias»), uma garantia concedida pelas autoridades públicas constitui um auxílio estatal salvo se forem disponibilizados financiamentos em condições suscetíveis de serem aceites por um operador privado em condições normais de uma economia de mercado.
- (35) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestava dúvidas quanto ao facto de o princípio do investidor privado numa economia de mercado ter sido satisfeito no que respeita às injeções de capital e às garantias de empréstimo, nomeadamente com base em duas observações relativas à ÅI:
- a) A prolongada situação deficitária ou com lucros insignificantes da ÅI, nos anos em que as medidas foram concedidas. Na verdade, a ÅI registou prejuízos todos os anos, entre 2001 e 2005. Os lucros entre

⁽¹¹⁾ JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

⁽¹²⁾ Ver, nomeadamente, os acórdãos nos processos 234/84, Bélgica/Comissão, Coletânea 1986, p. 2263, n.º 14; C-305/89, Coletânea 1991, p. I-1603, n.ºs 18 e 19; processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Hytasa, Coletânea 1994, p. I-4103, n.ºs 20 e 21; C-303/88, Eni-Lanerossi, Coletânea 1991, p. I-1433, n.ºs 20 et seq.; processo T-11/95, BP Chemicals, Coletânea 1995, p. II-599, n.º 161.

⁽¹³⁾ JO C 155 de 20.6.2008, p. 10.

1998 e 2000 foram pequenos e decrescentes (respetivamente 38 000 EUR, 28 000 EUR e 9 000 EUR). Do mesmo modo, quando a ÅI voltou a registar lucros, em 2006, estes não ultrapassaram 557,43 EUR. Os lucros previstos para 2007 em 2006 (isto é, quando foi tomada a decisão de conceder as últimas medidas) foram de apenas 5 868,46 EUR ⁽¹⁴⁾.

b) Além disso, o fluxo de tesouraria da ÅI era insuficiente, na opinião da Comissão, para cobrir as suas despesas, e essa situação já perdurava desde 2000, o que fazia presumir que as medidas tinham sido necessárias simplesmente para cobrir esta quebra de disponibilidades ⁽¹⁵⁾.

(36) A Finlândia contestou este ponto de vista. Os seus argumentos serão mais adiante analisados, separadamente, em relação aos aumentos de capital e às garantias de empréstimo.

5.1.2.1. As injeções de capital

(37) Em primeiro lugar, a Finlândia contesta que a ÅI tivesse um problema de liquidez. De facto, apesar de as atividades da empresa terem uma dimensão limitada antes do projeto iTiden, o seu resultado de exploração e a sua liquidez eram satisfatórios, e assim permaneceram assim ao longo de todo o período abrangido pela investigação. As medidas não foram, por conseguinte, necessárias para cobrir os custos das atividades. Pelo contrário, destinaram-se a financiar a expansão da empresa e devem ser, por isso, consideradas como investimentos. Atendendo às condições destes investimentos, as medidas eram justificadas à luz do princípio do investidor privado numa economia de mercado e, consequentemente, não constituem um auxílio estatal.

(38) Neste contexto, a Finlândia alega que a maior parte dos aumentos de capital foram utilizados para financiar o projeto iTiden, sendo a parte restante destinada a outros projetos da ÅI (ver considerando 17 *supra*).

(39) A Comissão considera o seguinte.

(40) A título preliminar, a Comissão sublinha que o capital injetado por um acionista numa empresa não está, por definição, destinado a uma determinada utilização, mas passa a fazer parte do capital próprio da empresa. Por conseguinte, quando um investimento de capital tem um carácter geral, é normal avaliar a sua conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado face às perspetivas gerais de desempenho da empresa no seu todo. Tal não exclui, quando há provas que a confirmem, que se avalie a remuneração prevista de investimentos específicos programados, desde que, evidentemente, essas informações estejam disponíveis na altura em que a decisão de investimento é tomada.

(41) Quanto ao desempenho financeiro geral da ÅI, a Comissão aceita, com base nos elementos de prova apresentados durante a investigação, que os resultados de exploração da ÅI cobriam sistematicamente os seus prejuízos e asseguravam a liquidez. As provas disponíveis não permitem concluir que os aumentos de capital (ou os empréstimos obtidos através das garantias) foram utilizados para cobrir prejuízos resultantes das atividades da ÅI.

(42) Subsiste, todavia, o facto de a AL ter disponibilizado à ÅI um capital suplementar importante que *prima facie* gerou muito poucos ou nenhuns lucros entre 1997 e 2006. A questão crucial é, portanto – como a própria Finlândia refere –, a de saber se a AL tinha ou não razões para esperar uma remuneração do seu capital que fosse suficiente para um investidor privado ter procedido ao mesmo investimento. Esta questão tem de ser apreciada com base nos elementos conhecidos pela AL na altura dos aumentos de capital.

(43) A Finlândia alegou que o grosso dos aumentos de capital se destinou a financiar o projeto iTiden, fases 1 e 2, e que os restantes aumentos de capital foram atribuídos a vários outros investimentos. Por uma questão de clareza, os aumentos de capital utilizados para financiar o projeto iTiden são abordados em primeiro lugar na análise a seguir apresentada.

Os aumentos de capital para o projeto iTiden

(44) A Finlândia alega que todos os aumentos de capital, com exceção das medidas C-I, C-II, C-III, C-VIII e C-IX, foram efetuados com o objetivo de financiar o projeto iTiden, que era, de longe, o maior projeto da ÅI. O primeiro aumento de capital atribuído ao projeto iTiden teve, assim, lugar em 2001 (C-IV).

(45) Relativamente às condições em que estes aumentos de capital foram efetuados pela AL e, muito em especial, à rendibilidade prevista na altura da decisão, a Finlândia forneceu as seguintes informações:

(46) As decisões da AL de proceder aos aumentos de capital relacionados com o iTiden foram tomadas com base em informações fornecidas em reuniões informais entre a AL e representantes da ÅI. A Finlândia afirma que não existem atas dessas reuniões. Transmitiu, todavia, à Comissão as apresentações efetuadas nessas reuniões informais ou em reuniões do conselho de administração da ÅI. Estas apresentações contêm resumos do contexto e dos principais elementos do projeto iTiden, bem como cálculos da rendibilidade para as fases 1 e 2 do iTiden. Estes elementos de prova permitem, consequentemente, que a Comissão verifique o rendimento que a AL esperava obter na altura em que procedeu aos aumentos de capital relacionados com o iTiden.

⁽¹⁴⁾ Ver ponto 25 da decisão de início do procedimento.

⁽¹⁵⁾ Ver ponto 26 da decisão de início do procedimento.

- (47) Em 31 de janeiro de 2002, a ÅI realizou uma reunião informal com a AL para que esta aprovasse o início da construção do iTiden em 2002 (após a compra de terrenos efetuada em 2001). Nessa reunião, a ÅI apresentou um cálculo da rentabilidade em que se presumia que o projeto produziria um rendimento anual equivalente a 3 % dos capitais próprios da ÅI.
- (48) Em 4 de março de 2003, teve lugar outra reunião informal entre a ÅI e a AL para preparar a assembleia-geral da ÅI de 5 de março de 2003. A assembleia-geral deveria tomar uma decisão sobre o início da construção da fase 1 do iTiden, que não se realizara em 2002. Foi facultado um cálculo de rentabilidade atualizado, no qual se estimava que a fase 1 produziria um excedente de apenas 700 EUR, no pressuposto de que não haveria qualquer remuneração do capital próprio da ÅI.
- (49) Em 2 de janeiro de 2006, o conselho de administração da ÅI reuniu-se para debater o início da construção da fase 2 e o pedido de aumento de capital para a financiar. Segundo um cálculo de rentabilidade apresentado na reunião, o projeto atingiria o limiar de rentabilidade, ascendendo a remuneração do capital próprio a 3 %. Contudo, foi necessário rever este cálculo para ter em conta o aumento dos custos de adaptação dos edifícios às necessidades do locatário. Foi, por isso, produzido um cálculo revisto, em 10 de janeiro de 2006, para servir de base ao aumento de capital decidido na assembleia-geral de 12 de junho de 2006 (embora esse aumento de capital só tenha sido pago em 15 de fevereiro de 2007 por razões técnicas – trata-se do aumento de capital C-XI). Neste cálculo, o rendimento anual do capital próprio previsto para a fase 2 do iTiden foi fixado em 1 %.
- (50) A Finlândia forneceu estes elementos de prova e afirma que descrevem com exatidão as expectativas de rentabilidade então existentes e que estiveram na base da decisão da AL de proceder aos aumentos de capital para o projeto iTiden, isto é, os aumentos C-IV, C-V, C-VI, C-VII e C-X para a fase 1 e C-XI para a fase 2. Estas avaliações da rentabilidade baseiam-se nas receitas previstas (ou seja, nas rendas) do iTiden. A Finlândia alegou que a remuneração do investimento da AL também deveria ter em conta a perspectiva de mais-valias decorrentes da valorização dos imóveis ao longo do tempo. Contudo, a Finlândia não apresentou elementos de prova concretos nesse sentido. Tais considerações não foram integradas nos cálculos de rentabilidade, o que indica que não foram tidas em conta quando as decisões de investimento foram tomadas. Com base nos elementos acima referidos, a Comissão conclui que um investidor privado não teria procedido a investimentos semelhantes com base na remuneração prevista.
- (51) Qualquer investidor que financie um projeto que envolva algum risco (como é o caso da construção de imóveis comerciais) exigirá um retorno que reflita adequadamente o risco inerente ao investimento. Esperará, portanto, um «prémio de risco» superior ao rendimento que sabe que pode receber de um ativo alternativo, isento de risco («taxa isenta de risco»). Um parâmetro de referência comum para a taxa isenta de risco são as obrigações do tesouro com a classificação AAA para vencimentos a curto prazo. Para efeitos da presente apreciação, utiliza-se a taxa de rentabilidade das obrigações do tesouro finlandesas a dois anos, uma vez que a Finlândia não emitiu obrigações com vencimentos a mais curto prazo. Deste modo, a taxa isenta de risco variou entre 2,7 % e 4,2 % em 2002, entre 2,2 e 2,7 % em 2003 e entre 2,8 e 3,8 % em 2006.
- (52) A Comissão observa que a AL poderia ter obtido remunerações iguais ou mesmo superiores à remuneração do capital prevista quando decidiu proceder aos aumentos de capital relacionados com o iTiden, sem qualquer dos riscos associados aos projetos imobiliários. Na verdade, mesmo na leitura mais otimista, o «prémio de risco» (isto é, a remuneração acima do prémio isento de risco) teria sido, no máximo, de 0,3 % para os aumentos de capital C-IV e C-V (isto é, os aumentos de capital de 2001 e 2002). Relativamente aos aumentos de capital efetuados na sequência da decisão de 2003 de iniciar a construção da fase 1 do iTiden [e, logo, com base nas remunerações previstas que foram apresentadas na reunião informal de 4 de março de 2003 (ver considerando 48 *supra*)], isto é, C-VI, C-VII e C-X, a remuneração prevista era igual a zero, o que significa que se poderia obter uma remuneração infinitamente melhor sem correr risco algum. Do mesmo modo, para o aumento de capital relativo à fase 2, C-XI, a remuneração prevista de 1 % era muito inferior à taxa isenta de risco disponível nessa altura.
- (53) É evidente que nenhum investidor privado ficaria satisfeito com o prémio de risco negativo, ou marginal, que a AL estava disposta a aceitar para os aumentos de capital mencionados nos considerandos 47 a 49 *supra*. Se necessário, esta suposição pode ser corroborada pelos dados empíricos relativos às remunerações previstas no mercado imobiliário de Åland.
- (54) Segundo um relatório⁽¹⁶⁾ da KPMG, de 10 de julho de 2007, encomendado pelas autoridades finlandesas e apresentado à Comissão em 17 de julho de 2007, a remuneração exigida pelos investidores privados para os investimentos em imóveis de escritórios em Åland é de 7 % (8 % no caso dos imóveis industriais). Embora este relatório tenha sido elaborado depois das decisões de investimento da AL visadas pela presente decisão, é relevante porque se baseia em observações de investimentos anteriores e não há qualquer motivo óbvio para considerar

(16) KPMG «Projekt Tower», 10.7.2007.

que a remuneração exigida fosse significativamente menor nos anos anteriores. Em todo o caso, fornece indicações convincentes de que as remunerações previstas pela ÅI não teriam sido suficientes para um investidor privado.

- (55) A Finlândia alegou que, não obstante a pouca ou nenhuma remuneração prevista, os investimentos seriam compatíveis com o princípio do investidor privado numa economia de mercado porque: i) antes de iniciar a construção, a ÅI tinha contactado potenciais locatários e estava confiante de que obteria uma taxa de ocupação de 80 %, no mínimo, e ii) tendo em conta o desempenho financeiro real da ÅI (e, logo, principalmente do projeto iTiden) nos anos após 2004, e as potenciais mais-valias assim obtidas, os investimentos se revelaram lucrativos.
- (56) A este respeito, e sem que seja necessário analisar os méritos do desempenho financeiro da ÅI em anos posteriores, é suficiente reiterar que a questão não consiste em saber se os resultados da empresa são adequados na atualidade, mas sim se, com base no que se sabia e se podia presumir na altura em que a AL decidiu colocar os recursos estatais à disposição da ÅI (tendo em conta a esperada taxa de ocupação de 80 %), um investidor privado atuando em condições de mercado teria injetado o mesmo capital na empresa. Pelas razões acima explicadas, a Comissão conclui que um investidor privado não o teria feito.
- (57) Consequentemente, a Comissão considera que os aumentos de capital C-IV, C-V, C-VI, C-VII, C-X e C-XI conferiram à ÅI uma vantagem que esta não poderia ter obtido em condições de mercado⁽¹⁷⁾.

Os restantes aumentos de capital

- (58) A Comissão passará, agora, a analisar os restantes aumentos de capital abrangidos pela decisão de início do procedimento e que, segundo a Finlândia, não foram motivados pelo projeto iTiden.

Aumento de capital C-I de 18 de junho de 1997

- (59) Nos termos das regras *de minimis* aplicáveis na altura desta injeção de capital, os subsídios inferiores a 100 000 ecus concedidos a uma empresa para um período de 3 anos não constituíam um auxílio estatal⁽¹⁸⁾. Este aumento de capital ascende a 84 094,39 EUR, isto é, um

valor muito inferior ao limite máximo *de minimis* de 100 000 ecus. A ÅI não beneficiou de qualquer outra medida durante um período de 3 anos⁽¹⁹⁾. Com este fundamento, a injeção de capital de 1997 não constituiria, de qualquer modo e independentemente das circunstâncias em que foi efetuada, um auxílio estatal.

Aumentos de capital C-II e C-III de 22 de junho de 2000 e 10 de outubro de 2000

- (60) A Finlândia afirmou que estas medidas se destinavam à construção de um imóvel industrial em Norrböle, à renovação de um imóvel em Mariehamn (C-II) e à aquisição de um imóvel industrial na zona oriental de Åland (C-III). Não existe, assim, uma ligação clara com o projeto iTiden, que não estava ainda claramente delineado nessa altura (só o seria em 2001, quando os terrenos foram comprados).
- (61) Embora seja verdade que os lucros globais da ÅI foram reduzidos ou negativos no período de 1998-2007, o facto é que obteve lucros modestos em 2000 e nos dois anos anteriores e que os prejuízos começaram em 2001. Ficou demonstrado na investigação que a empresa cobria os seus custos e tinha suficiente liquidez. Os investimentos que suscitaram estes dois aumentos de capital parecem ser proporcionais à dimensão e ao modelo empresarial «tradicional» da ÅI antes da expansão ligada ao projeto iTiden. Não há, por isso, motivos para se considerar necessariamente que um investidor privado não teria procedido aos mesmos aumentos de capital e, por isso, não há provas claras de que foi conferida uma vantagem à ÅI.
- (62) Até 2000, as atividades empresariais da ÅI apresentavam resultados modestos, mas positivos (entre 9 000 EUR e 38 000 EUR em 1997-2000). Essas atividades estavam em sintonia com o plano da empresa então em vigor. Deste modo, a ÅI era proprietária e arrendava armazéns e escritórios nas ilhas Åland. O seu património imobiliário manteve-se muito estável até 2000, facto que também explica a estabilidade do desempenho financeiro da empresa. O volume de negócios da ÅI variou entre 95 000 EUR e 101 000 EUR em 1997-2000. Deste modo, embora tivesse um volume de negócios relativamente pequeno, a ÅI conseguia manter a rentabilidade das suas atividades.

Aumentos de capital C-VIII e C-IX, de 30 de setembro de 2004 e 16 de junho de 2005

- (63) Segundo a Finlândia, estes aumentos de capital foram utilizados para comprar um imóvel industrial (C-VIII) e construir um hangar no aeroporto de Jomala, nos arredores de Mariehamn (C-IX).

⁽¹⁷⁾ É verdade que o aumento de capital C-IV foi efetuado em 2001, ou seja, antes da análise de rentabilidade apresentada em 2002. Não foram comunicados os pressupostos financeiros subjacentes ao C-IV. Contudo, dado que este aumento de capital foi utilizado para adquirir os terrenos onde o iTiden iria ser construído (e era esta a intenção desde o início), a Comissão entende que a AL, na medida em que de facto considerou as perspetivas de rentabilidade, não tinha qualquer motivo para esperar uma remuneração superior aos 3 % previstos em 2002.

⁽¹⁸⁾ JO C 68 de 6.3.1996, p. 9.

⁽¹⁹⁾ Não obstante o facto de o procedimento formal só ter sido iniciado em 2008, a Comissão já tinha questionado a Finlândia a respeito destas medidas por carta de 25 de outubro de 2006, razão pela qual a injeção de capital de 1997 não está abrangida pelo prazo de prescrição de dez anos aplicável à recuperação.

- (64) Apesar de não serem diretamente justificadas pelo projeto iTiden, estas medidas foram executadas em circunstâncias inteiramente diferentes das que influenciaram as medidas C-II e C-III, anteriormente analisadas. Os aumentos de capital C-VIII e C-IX foram efetuados em 2004 e 2005, respetivamente. Nessa altura, a ÅI vinha a registar prejuízos desde 2001. Além disso, o que é muito importante, estes investimentos foram realizados num momento em que a AL já tinha investido mais de 2,25 milhões de EUR na ÅI desde 2001, sabendo que esse investimento não proporcionaria uma remuneração aceitável para um investidor em condições de mercado.
- (65) A insuficiente rendibilidade do projeto iTiden prejudicaria inevitavelmente os resultados globais da ÅI. Na verdade, os capitais próprios de uma empresa não estão afetados a fins específicos, sendo antes fungíveis e devendo ser remunerados com base no desempenho global da empresa. Em consequência, deve ter sido claro para a AL, quando executou as medidas C-VIII e C-IX, que quaisquer aumentos adicionais do capital da ÅI dificilmente produziram uma rendibilidade adequada num futuro próximo. Um investidor em condições de mercado estaria disposto a proceder a essas injeções de capital se tais investimentos permitissem obter um rendimento correspondente às condições de mercado com base no desempenho global da empresa (isto é, um rendimento que compensasse as baixas remunerações dos restantes aumentos de capital), mas nada sugere que existisse essa expectativa. A Finlândia não forneceu informações específicas sobre essas medidas que alterem esta opinião. A Comissão considera, portanto, que nenhum investidor privado teria fornecido capitais adicionais à ÅI nestas circunstâncias. Os aumentos de capital C-VIII e C-IX conferiram, pois, à ÅI uma vantagem que esta empresa não poderia ter obtido no mercado.

5.1.2.2. As garantias de empréstimo

- (66) Ao apreciar os eventuais auxílios estatais envolvidos nas garantias, a Comissão aplica os princípios estabelecidos na sua Comunicação relativa às garantias. A secção 3.2 dessa comunicação define as condições que seriam normalmente suficientes para excluir a existência de um auxílio estatal numa garantia concedida pelas autoridades públicas. Todavia, essas condições não estão preenchidas no caso das garantias G-I, G-II e G-III [basta recordar que essas garantias cobriam 100 % dos empréstimos subjacentes (ver secção 3.2, alínea c), da Comunicação relativa às garantias)].
- (67) A Comissão observa, em primeiro lugar, que a situação financeira da ÅI no período em que as garantias foram concedidas era suficientemente sólida para não se excluir que a empresa pudesse obter empréstimos no mercado sem garantias. A empresa não estava em dificuldade na aceção das Orientações da Comissão relativas aos auxílios

estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade⁽²⁰⁾. Não é possível concluir, com base nos elementos de prova disponíveis, que a ÅI não teria conseguido sobreviver sem apoio estatal. Nos anos que precederam as injeções de capital, isto é, antes do lançamento do projeto iTiden, o desempenho financeiro da ÅI era estável e as suas atividades empresariais registavam resultados positivos moderados. A razão que levou as autoridades públicas a começarem a injetar grandes volumes de capital na empresa em 2001 não foi recuperá-la, mas sim financiar o seu crescimento. Sem este auxílio sob a forma de aumentos de capital, a ÅI não seria uma empresa em situação de falência, mas sim uma empresa mais pequena, que continuaria a ter acesso aos mercados financeiros. A Comissão não pode concluir, portanto, que a ÅI não teria tido acesso aos mercados de crédito sem garantias. Assim, o que importa saber é se as garantias conferiram à empresa uma vantagem, ao permitir-lhe pagar custos de empréstimo inferiores aos que teria pago em condições de mercado, se não beneficiasse de uma garantia.

- (68) Seguidamente, é necessário analisar se foi cobrado um prémio adequado pelas garantias, comparável ao que teria sido cobrado por um prestador de garantias privado. No caso em apreço, a Comissão não encontrou garantias privadas que permitam fazer uma comparação direta. Nestas circunstâncias, a Comissão comparará o custo financeiro total do empréstimo garantido, incluindo a taxa de juro do empréstimo e o prémio de garantia, com o prémio de mercado de um empréstimo não garantido semelhante⁽²¹⁾.
- (69) Em 9 de outubro de 2003, o [...] (*), um banco comercial, concedeu à ÅI um empréstimo no montante de [...] EUR garantido [...]. A taxa de juro foi fixada em [...] % ao ano até 15 de janeiro de 2007⁽²²⁾.
- (70) Apesar de este empréstimo ser contemporâneo da garantia G-I, a Comissão não considera que constitua uma comparação adequada para o custo dessa medida. Na verdade, entre junho de 2000 e março de 2003, a ÅI recebeu cinco injeções de capital num montante total de 2 208 595,01 EUR. Um apoio estatal dessa envergadura terá influenciado inevitavelmente a avaliação dos riscos realizada pelo [...] antes de conceder o empréstimo e melhorou, assim, as condições de empréstimo, incluindo o custo, em comparação com as condições que a empresa teria podido obter nos mercados se não existisse o elemento de auxílio estatal nos aumentos de capital. Por conseguinte, a Comissão não pode presumir que a taxa

⁽²⁰⁾ JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

⁽²¹⁾ Comunicação relativa às garantias, secção 3.2, alínea d).

(*) Informação confidencial.

⁽²²⁾ Após 15 de janeiro de 2007, a taxa de juro deveria mudar, supostamente, para [...] + [...] pontos de base.

- de juro aplicada ao empréstimo não garantido de 2003 (ou a quaisquer empréstimos posteriores) reflete com precisão as condições de crédito da ÅI na ausência de auxílio estatal e não pode utilizá-la como um parâmetro de referência credível e fiável para o custo dos empréstimos cobertos pelas garantias concedidas pela AL.
- (71) A Comissão considera que, na ausência de outros elementos de prova fiáveis relativos a empréstimos comparáveis concedidos em condições de mercado, a Comunicação sobre as taxas de referência⁽²³⁾ constitui um parâmetro de referência adequado, independente do beneficiário, para avaliar se as medidas G-I, G-II e G-III foram concedidas em condições de mercado. A dita comunicação fornece uma indicação da taxa de mercado e pode ser aplicada para calcular o elemento de auxílio existente nas medidas. A metodologia para definir a taxa de referência baseia-se nos dois fatores seguintes: a taxa de base (neste caso a taxa EURIBOR a 1 ano) e uma margem do empréstimo, que é adicionada à taxa de base. A margem do empréstimo a adicionar à taxa de base depende de dois fatores: a notação da empresa beneficiária do empréstimo e o nível das garantias oferecidas para o empréstimo. A comunicação distingue cinco categorias de notação (sólida [AAA-A], boa [BBB], satisfatória [BB], fraca [B] e má [CCC ou inferior]) e três níveis das garantias (elevado, normal e baixo) para cada categoria de notação.
- (72) Em 18 de junho de 2010, a Finlândia apresentou à Comissão um relatório da empresa de consultoria [...] que estabelece uma notação anual da ÅI relativa a dezembro de cada ano. A notação é elaborada *a posteriori* e baseada nos valores disponíveis no fim do exercício financeiro (isto é, a notação atribuída em dezembro de 2002 refere-se retroativamente à situação da empresa em 2002). [...] descrevia no relatório de notação a situação financeira e o desenvolvimento globais da empresa, relativamente aos seguintes setores de avaliação: crescimento, rentabilidade, fluxo de tesouraria, liquidez, solvabilidade e obrigações. A escala de notação aplicada tem cinco categorias: excelente (A + e A), boa (A- e B+), satisfatória (B e B-), adequada (C + e C) e má (C- e D), permitindo uma comparação direta com a escala de notação da Comunicação sobre as taxas de referência.
- (73) Em dezembro de 2002, 2003 e 2004, [...] atribuiu à ÅI, respetivamente, as notações C+, C + e C, colocando-a, assim, na categoria «adequada». Esta categoria corresponde à categoria de notação «fraca», na aceção da Comunicação sobre as taxas de referência. Para uma empresa com a notação de «fraca», as margens de empréstimo a adicionar à taxa de base dentro do intervalo previsto na referida comunicação, em função das garantias oferecidas, variam entre 220 pontos de base para um nível de garantia elevado e 650 pontos de base para um nível de garantia baixo. Em dezembro de 2005, [...] atribuiu à ÅI a notação de B- (satisfatória), o que corresponde a uma notação de «satisfatória» na aceção da Comunicação sobre as taxas de referência.
- (74) Em 27 de junho de 2011, a Finlândia apresentou informações adicionais sobre a notação e o nível de garantia dos empréstimos. A notação foi produzida pelo [...], o banco que concedeu à ÅI os empréstimos não garantidos e dois dos empréstimos garantidos. A notação do [...] utiliza um sistema de letras, relativamente aos anos de 2000 a 2003, complementado com qualificações de uma palavra. A notificação é facilmente comparável com a escala de notação da Comunicação sobre as taxas de referência. A partir de 2005, a notação passou a ser atribuída pela [...], uma empresa de consultoria semelhante à [...]. Em 2003 e 2004, [...] atribuiu à ÅI uma notação de B- (satisfatória) e de A (satisfatória), o que corresponde a uma notação «satisfatória» na aceção da supracitada comunicação. Isto significa que, em relação a 2003 e 2004, o [...] atribuiu à ÅI uma categoria superior à atribuída pela [...]. Relativamente a 2005, [...] atribuiu à ÅI uma notação de A (satisfatória), correspondente a uma notação de «satisfatória» nos termos da Comunicação sobre as taxas de referência, o que a colocou na mesma categoria que [...] lhe atribuiu.
- (75) A Comissão entende que a notação da [...] deverá ser aplicada quando se aprecia se as garantias G-I, G-II e G-III foram concedidas em condições de mercado. Tendo em conta que, antes de ter sido concedida a primeira garantia, G-I, em outubro de 2003, a ÅI já tinha recebido cinco injeções de capital num montante total de 2 208 595,01 EUR, qualquer notação da empresa em 2003 terá sido provavelmente afetada pelo considerável apoio estatal concedido. Por conseguinte, a Comissão considera conveniente aplicar a notação mais prudente produzida pela [...]. Esta abordagem afeta os anos de 2003 e 2004, dado que nesses dois anos [...] atribuiu à ÅI uma categoria inferior à atribuída pelo [...]. Note-se também que [...] concedeu à ÅI empréstimos garantidos pela AL, ao mesmo tempo que procedia à notação da ÅI, facto que poderá ter afetado a avaliação. [...] não estava envolvida nos procedimentos financeiros e, por esse motivo, a sua avaliação é menos suscetível de ter sido diretamente influenciada por considerações indevidas ligadas ao auxílio estatal.
- (76) Consequentemente, a Comissão pressupõe que a ÅI tem as seguintes notações para efeitos da aplicação da Comunicação sobre as taxas de referência: fraca (B), em 2003 e 2004, e satisfatória (BB), em 2005.
- (77) A ÅI deu como caução as hipotecas dos imóveis em que foi construído o projeto iTiden, no valor nominal das garantias de empréstimo concedidas pela AL. A Finlândia não forneceu informações sobre a taxa de perda dado o incumprimento (Loss Given Default-LGD) referida na nota 6 da Comunicação sobre as taxas de referência. Tais informações são úteis para definir o nível de caucionamento e as margens de empréstimo a adicionar à taxa de base. Por conseguinte, a Comissão solicitou informações sobre a prioridade das hipotecas e o valor dos imóveis quando as garantias foram concedidas. A Finlândia não dispõe de avaliações que mostrem esse valor,

(23) JO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

mas as autoridades finlandesas alegaram que os imóveis se foram valorizando à medida que o projeto avançava. Segundo a Finlândia, em 2010 os imóveis estavam avaliados em [...] EUR.

- (78) Quanto ao grau de prioridade das cauções, a Comissão constata que, no caso das garantias de empréstimo G-I e G-II, as hipotecas de imóveis dadas como caução à AL eram as que apresentavam maior grau de prioridade. A Comissão faz notar que bancos comerciais concederam empréstimos não garantidos à ÅI aceitando como caução hipotecas dos mesmos imóveis com menor grau de prioridade (e que, por isso, constituem cauções menos sólidas) do que as recebidas pela AL. Tendo isto em conta, e não existindo elementos de prova mais concludentes, a Comissão presume que o nível de caucionamento das garantias era «normal» para efeitos da aplicação da Comunicação relativa às garantias.
- (79) Com base no que precede, a taxa de referência será apreciada separadamente, em relação a cada garantia que a ÅI recebeu da AL.
- (80) A Comissão observa que, para todas as garantias concedidas à ÅI, o prémio era constituído por duas partes: i) um prémio recorrente, pago anualmente e expresso em percentagem do capital em dívida do empréstimo e ii) uma taxa «única», também expressa em percentagem do montante do empréstimo, mas paga uma única vez, no momento da emissão da garantia. Na apreciação a seguir apresentada, o custo financeiro total dos empréstimos garantidos apenas inclui o prémio recorrente, pago anualmente. Em conformidade com o ponto 4.2 da Comunicação relativa às garantias, o elemento de auxílio de uma garantia deve corresponder à diferença entre o preço de mercado da garantia (neste caso, a taxa de referência) e o preço efetivamente pago. No preço efetivamente pago pela ÅI inclui-se o prémio recorrente, pago anualmente, e um prémio único, pago uma só vez. Por razões práticas, o prémio único será abordado mais adiante na secção 8.2 relativa à recuperação, uma vez que é mais fácil deduzir o montante da taxa única do montante do auxílio a recuperar. Em todo o caso, mesmo que os prémios únicos fossem adicionados aos custos financeiros totais dos empréstimos garantidos, a conclusão sobre a existência de auxílio não se alteraria. O prémio único apenas afeta o montante do auxílio concedido à ÅI.

Garantia G-I

- (81) A garantia de empréstimo G-I foi concedida pela AL em 9 de outubro de 2003 para cobrir um empréstimo, no valor de [...] EUR, do [...] à ÅI (crédito número [...]). A ÅI deu como caução uma hipoteca sobre imóveis. A taxa

de juro do empréstimo foi fixada em [...] % até 15 de janeiro de 2007⁽²⁴⁾. O prémio anual da garantia era de [...] % do montante do empréstimo⁽²⁵⁾. Assim, o custo financeiro total do empréstimo garantido, na altura em que foi concedido, elevou-se a [...] % por ano, taxa que deverá ser comparada com uma taxa de referência calculada para a garantia com base na taxa de base e numa margem dependente da notação da ÅI e do nível de caucionamento do empréstimo. A taxa de base (taxa EURIBOR a 1 ano) em 9 de outubro de 2003 era de 2,235 %. Nessa altura, tinha sido atribuída à ÅI a notação de «fraca» na aceção da Comunicação sobre as taxas de referência. Como já foi dito, a Comissão parte do princípio de que o nível de caucionamento do empréstimo era normal, o que significa que a margem do empréstimo a adicionar à taxa de base equivale a 400 pontos de base. Por conseguinte, a taxa de referência para este empréstimo ascende a 6,235 %, sendo mais elevada do que o custo financeiro total da G-I, no valor de [...] % por ano.

- (82) Além disso, a partir de 6 de setembro de 2004, a AL reduziu o prémio de garantia da G-I para [...] %. Deste modo, o custo financeiro total do empréstimo garantido desceu para [...] %, isto é, [...] pontos de base abaixo da taxa de referência, gerando, assim, uma vantagem correspondente para a ÅI.

Garantia G-II

- (83) Em 2 de novembro de 2004, a ÅI contraiu um empréstimo no valor de [...] EUR junto do [...] (crédito número [...]). Este empréstimo contou com uma garantia da AL, para a qual a ÅI deu como caução uma hipoteca sobre imóveis. A taxa de juro foi fixada num valor equivalente à taxa [...] + [...] pontos de base e o prémio anual da garantia em [...] % do montante do empréstimo, o que significa que o custo financeiro total deste empréstimo garantido era de [...] % por ano⁽²⁶⁾.
- (84) A taxa de referência para a G-II deve ser calculada com base na taxa Euribor a 1 ano em 2 de novembro de 2004, que era de 2,314 %. Na altura, a ÅI tinha recebido a notação de «fraca» na aceção da Comunicação sobre as taxas de referência. Supondo um nível de caucionamento

⁽²⁴⁾ De acordo com as informações facultadas pela Finlândia, esta taxa devia ser aplicada até 15 de janeiro de 2007, quando foi alterada para a taxa [...] + [...] pontos de base. Contudo, as condições deste empréstimo garantido foram renegociadas e, a partir de 13 de dezembro de 2005, a taxa de juro foi fixada em [...] % até 15 de janeiro de 2007, data em que deveria ser alterada para a taxa [...] + [...] pontos de base. Em 14 de janeiro de 2009, a taxa de juro foi alterada para a taxa [...] + [...] pontos de base e, em 12 de fevereiro de 2011, voltou a ser alterada para a taxa [...] + [...] pontos de base.

⁽²⁵⁾ Não incluindo o prémio único de [...] % do empréstimo, isto é, 19 500 EUR. Esta questão será abordada mais adiante, na secção relativa à recuperação do auxílio.

⁽²⁶⁾ Não incluindo o prémio único de [...] % do empréstimo, isto é, 2 900 EUR. Esta questão será abordada mais adiante, na secção relativa à recuperação do auxílio.

normal, a taxa de referência para este empréstimo ascende a 6,314 % por ano, o que é superior ao custo financeiro total da G-II, ou seja, [...] % por ano. A comparação dos custos deste novo empréstimo garantido com a taxa de referência mostra que o custo financeiro total do empréstimo coberto pela garantia G-II era pelo menos inferior em [...] pontos de base à taxa de referência, conferindo, assim, uma vantagem financeira à ÅI. De acordo com as informações ao dispor da Comissão, a taxa de juro do empréstimo garantido não mudou desde a sua emissão.

Garantia G-III

(85) Em 13 de dezembro de 2005, a AL emitiu uma nova garantia a favor da ÅI. Esta garantia destinava-se a cobrir o «empréstimo de referência», isto é, o empréstimo inicialmente não garantido de 9 de outubro de 2003, cujas condições foram, assim, alteradas. A taxa de juro do empréstimo foi, nessa altura, alterada para [...] % por ano. O prémio de garantia foi fixado em [...] % do montante do empréstimo, o que implicava um custo financeiro total de [...] % por ano⁽²⁷⁾ (as condições aplicadas a partir desta data são idênticas às acima descritas, aplicáveis ao empréstimo coberto pela garantia G-I, incluindo as alterações da taxa de juro ao longo do tempo).

(86) A taxa de referência da garantia G-III deve ser calculada com base na taxa Euribor a 1 ano em 12 de dezembro de 2005, que era de 2,769 %. Nessa altura, a ÅI tinha recebido a notação de «satisfatória» na aceção da Comunicação sobre as taxas de referência. Tendo em conta um nível de caucionamento normal, a taxa de referência para este empréstimo ascende a 4,969 % por ano. Esta taxa é superior ao custo financeiro total da garantia G-III, que se eleva a [...] % por ano. Por conseguinte, a AL proporcionou à ÅI uma vantagem financeira correspondente a, pelo menos, [...] % por ano.

5.2. DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA E EFEITOS NO COMÉRCIO

(87) As autoridades finlandesas afirmaram que as medidas em questão não afetam o comércio entre Estados-Membros e não constituem, por conseguinte, um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Em apoio deste argumento, a Finlândia alegou, essencialmente, que a ÅI é apenas uma de várias empresas que operam no mercado imobiliário e que não é a maior. Por conseguinte, não há quaisquer provas de que as medidas, caso se considere que constituem um auxílio estatal, tenham reforçado a posição da ÅI em detrimento dos concorrentes.

(88) A Comissão não pode aceitar este argumento. O facto de ter sido conferida à ÅI uma vantagem financeira que não foi disponibilizada aos seus concorrentes (e, tal como a Finlândia confirmou, há vários outros operadores no mercado imobiliário de Åland) significa que a ÅI teve a possibilidade de fazer grandes investimentos e expandir

as suas atividades em condições financeiras mais vantajosas do que as proporcionadas aos seus concorrentes (que, na ausência da vantagem concedida à ÅI, poderiam ter optado por fazer investimentos semelhantes). Não é necessário demonstrar que as medidas permitiram que a ÅI conquistasse quotas de mercado a um concorrente específico.

(89) Do mesmo modo, a vantagem concedida à ÅI era suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros. É verdade que o mercado de Åland é pequeno, está localizado num arquipélago a que só é possível chegar por via marítima ou aérea, e que são ali aplicáveis restrições específicas ao direito de estabelecimento por força do Tratado de Adesão da Finlândia à UE. Subsiste, todavia, o facto de não existir um entrave absoluto a que as empresas estrangeiras operem em Åland, nem existe certamente qualquer obstáculo a que essas empresas façam investimentos no mercado imobiliário local. A Comissão observa também que a Finlândia não contestou a afirmação, constante da decisão de início do procedimento, de que, no passado, foram adquiridos imóveis em Åland por empresas sedeadas noutros Estados-Membros. Assim, qualquer vantagem conferida à ÅI através destas medidas poderia, pelo menos potencialmente, afetar o comércio entre os Estados-Membros ao reforçar indevidamente a posição da ÅI face a potenciais concorrentes ou investidores estrangeiros.

5.3. CONCLUSÃO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO COMO AUXÍLIO ESTATAL

(90) Pelas razões acima expostas, a Comissão conclui que todos os aumentos de capital (à exceção dos aumentos C-I, C-II e C-III) e as garantias de empréstimo G-I, G-II e G-III constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º do TFUE.

6. ALEGADA LEGALIDADE DO AUXÍLIO

(91) A Finlândia argumentou que tanto as injeções de capital como as garantias de empréstimo, caso fossem auxílios estatais, eram legais ao abrigo dos regimes de auxílio criados antes da adesão da Finlândia à UE e devidamente submetidos ao Órgão de Fiscalização da EFTA antes da adesão à UE, com as referências 93-074 (aumentos de capital) e 93-079 (garantias).

(92) Este argumento deve ser analisado no contexto das disposições do Regulamento (CE) n.º 659/1999. Nos termos do artigo 1.º, alínea d), entende-se por «regime de auxílios»: «qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata e qualquer diploma com base no qual pode ser concedido a uma ou mais empresas um auxílio não ligado a um projeto específico, por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido». Além disso, nos termos do artigo 1.º, alínea b), do mesmo regulamento, entende-se por «auxílios existentes»: «i) Sem prejuízo do disposto nos artigos 144.º e 172.º do Ato de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Tratado no respetivo Estado-Membro, isto é,

⁽²⁷⁾ Não incluindo o prémio único de [...] % do empréstimo, isto é, 6 500 EUR. Esta questão será abordada mais adiante, na secção relativa à recuperação do auxílio.

os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Tratado e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data».

- (93) A Finlândia aderiu à Comunidade Europeia em 1 de janeiro de 1995. Acresce que, nos termos do artigo 172.º, n.º 5, do Tratado de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, «[...] os auxílios estatais concedidos pelos novos Estados-Membros em 1994 mas que, em violação do Acordo EEE ou das disposições adotadas nos seus termos, não sejam notificados ao Órgão de Fiscalização da EFTA ou sejam notificados e concedidos antes de uma decisão do Órgão de Fiscalização da EFTA, não serão considerados auxílios estatais existentes nos termos do n.º 1 do artigo 93.º, n.º 1, do Tratado CE [...]».
- (94) Além disso, nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 659/1999, entende-se por «novo auxílio»: «quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente» (28).
- (95) Por último, o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (29) define como alteração de um auxílio existente «qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. Qualquer aumento até 20 % do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente».
- (96) Do que precede, decorre que uma medida que seja anterior à adesão e constitua um regime de auxílios estatais pode ser considerada um auxílio existente, se forem satisfeitas duas condições. A primeira é que o regime tenha sido executado antes da data de entrada em vigor do Tratado CE e a segunda é que, desde então, não tenha sido substancialmente alterado na sua essência.
- (97) A Comissão apreciará o argumento finlandês sobre a legalidade do auxílio separadamente em relação aos dois alegados regimes.

6.1. O ALEGADO REGIME DE GARANTIAS (93-079)

- (98) A Comissão começará por apreciar se estas medidas constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 1.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 659/1999.

(28) No processo Gibraltar/Comissão (Processos apensos T-195/01 e T-207/01 Government of Gibraltar/Comissão, Coletânea 2002, p. II-2309, n.ºs 109-111), o Tribunal de Primeira Instância referiu que, nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 659/99, «as alterações a um auxílio existente» devem ser consideradas novo auxílio. Assim, unicamente a alteração enquanto tal é que é suscetível de ser qualificada como novo auxílio. Contudo, sempre que a alteração afete o regime inicial na sua essência, por não ser destacável desse regime, este último transforma-se num novo regime de auxílios (Processos apensos T-254/00, T 270/00 e T 277/00, Hotel Cipriani/Comissão, acórdão de 28.11.2008, n.ºs 358-359).

(29) JO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

- (99) A base jurídica nacional do regime de garantias é a Lei provincial relativa às garantias provinciais concedidas à indústria e a outros setores empresariais (ÅFS 1966:14) (30), aprovada em 1966 e alterada pelas ÅFS 1979:84, 1982:37, 1988:53, 1992:9, 1994:29, 1996:56 e 2002:23. Quanto ao orçamento ou «dotação», na altura da adesão da Finlândia à CE, a Lei provincial de 1966 dispunha que «o montante das garantias em vigor ou dos empréstimos em dívida (31) não pode, em nenhuma ocasião, ser superior a 20 000 000 FIM». Em contrapartida, a medida em questão não prevê um limite temporal para a sua aplicação.

- (100) À luz do que precede e do disposto na lei nacional, afigurar-se-ia, *prima facie*, que as medidas correspondem à definição de regime de auxílios, uma vez que a lei parece permitir a concessão de auxílios não associados a um projeto específico a uma ou mais empresas por um período de tempo indefinido. O alegado regime em questão foi criado em 1 de setembro de 1982, ou seja, muito antes de 1 de janeiro de 1994, e comunicado ao Órgão de Fiscalização da EFTA. Assim, a primeira condição relativa aos auxílios existentes parece estar satisfeita, porque o regime inicial foi executado antes da entrada em vigor do Tratado na Finlândia e mesmo antes de 1 de janeiro de 1994, o que significa que o artigo 172.º, n.º 5, do Tratado de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia não é aplicável neste caso.

- (101) No entanto, a Comissão também deve apreciar se as medidas sofreram alterações substanciais desde 1 de janeiro de 1994.

- (102) As autoridades regionais adotaram, pelo menos, três alterações ao regime de garantias após 1 de janeiro de 1994 (pelas Leis provinciais 1994:29, 1996:56 e 2002:23) e antes da concessão da primeira garantia em apreço, em 14 de agosto de 2003. Estas alterações previam um aumento substancial do orçamento do regime (isto é, um aumento do montante global das garantias que podiam ser concedidas num determinado período). Uma vez que o presente caso diz respeito à concessão de uma garantia de empréstimo, importa apreciar se as alterações relativas ao orçamento do regime, introduzidas antes de as medidas em causa terem sido adotadas, devem ser consideradas substanciais e destacáveis do regime existente.

- (103) Tal como já foi referido, nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 794/2004, os aumentos superiores a 20 % do orçamento inicial constituem uma alteração de um regime de auxílios existente. Duas das medidas acima mencionadas (32) aumentaram o orçamento inicial do regime em 50 % e 150 %, respetivamente. Estes aumentos do orçamento constituem alterações substanciais ao regime que nunca foram notificadas à Comissão.

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

(31) A lei também abrange alguns empréstimos (nota da Comissão).

(32) A alteração de 3 de março de 1994 aumentou o orçamento de 20 milhões FIM para 30 milhões FIM, enquanto a alteração de 16 de fevereiro de 1996 aumentou o orçamento de 30 milhões FIM para 50 milhões FIM.

(104) O efeito destas alterações substanciais não pode ser considerado destacável do alegado regime, o que leva a que este último se transforme, na sua totalidade, num novo auxílio. Na verdade, o regime de auxílios inicial só estava limitado no que respeita ao montante total das garantias que podiam estar em vigor num determinado período. Com esta configuração específica, um aumento muito substancial do orçamento (mesmo sem qualquer outra alteração do regime) afeta a própria essência das regras existentes.

(105) Além disso, a Comissão constata que os documentos referentes às garantias apresentados pela Finlândia não demonstram que a base jurídica das mesmas fosse o alegado regime de garantias.

(106) Consequentemente, as garantias abrangidas pela presente decisão devem ser consideradas como um novo auxílio. Dado ter sido executado sem aprovação prévia da Comissão, como exige o artigo 108.º do TFUE, esse auxílio é ilegal.

6.2. O ALEGADO REGIME DE SUBSCRIÇÃO DE AÇÕES (93-079)

(107) As regras nacionais relativas a este alegado regime foram comunicadas ao Órgão de Fiscalização da EFTA como modalidades de auxílio para subscrições de ações. Afigura-se, pelos documentos apresentados nessa altura, que o «Orçamento anual de Åland» foi indicado como base jurídica nacional. Na rubrica «intensidade máxima possível de auxílio que [...] pode ser obtida a favor de qualquer projeto», a Finlândia indicou «30 %». Além disso, na rubrica «Orçamento/despesa», a Finlândia indicou os orçamentos para os anos de 1992 a 1994, mas deixou em branco o campo relativo à rubrica «Estimativa do orçamento total para todo o período de planeamento do regime».

(108) No decurso da investigação, a Finlândia explicou que a base jurídica formal do alegado regime é a Lei relativa à Autonomia de Åland (1144/1991), aprovada em 1991. Nos termos do artigo 18.º, n.º 22, as autoridades locais de Åland dispõem de «poderes gerais» para adotar diversos tipos de medidas centradas na promoção da economia de Åland. Estes poderes são aplicados (por exemplo, mediante empréstimos, injeções de capitais e garantias) através das disposições do orçamento geral anual da AL.

(109) A Comissão faz notar o seguinte:

(110) Independentemente do facto de a Finlândia poder qualificar como «regime» os poderes das autoridades locais para procederem a essas injeções de capitais (ao abrigo dos poderes gerais que lhes são conferidos pela Lei relativa à Autonomia), a Comissão deve verificar se as disposições da lei nacional que estabelecem esses poderes respeitam a definição de «regime» consagrada no artigo 1.º, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 659/1999. Afigura-se, neste contexto, que a base jurídica (artigo 18.º, n.º 22, da Lei 1144/1991) é constituída por regras relativas à repartição de poderes entre as diversas autoridades do ordenamento jurídico finlandês e que não preenchem os requisitos para constituírem um regime de auxílios (que é definido, nomeadamente, como «... qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais ...»). Qualquer afetação de capital a um beneficiário individual exigiria, assim, em primeiro lugar, a

introdução de uma dotação no orçamento anual da AL (livremente votado pela assembleia regional de Åland) e depois a aplicação das decisões tomadas pela AL. Afigura-se, pois, que as injeções de capital concedidas ao abrigo desses poderes devem ser encaradas como uma sucessão de decisões isoladas e não como um regime de auxílios.

(111) Em todo o caso, a Comissão constata igualmente que o alegado regime apenas abrangia os anos de 1992 a 1994, dado não terem sido incluídas quaisquer outras informações na rubrica «Orçamento/despesa», apesar de a base jurídica ser o «orçamento anual de Åland».

(112) Por último, a Comissão observa que a Finlândia tinha indicado que a intensidade máxima de auxílio que podia «ser obtida a favor de qualquer projeto» era de 30 %. A única interpretação que pode ser dada a esta indicação é a de que as injeções de capital concedidas ao abrigo deste alegado regime se destinavam a ser utilizadas em conjunto com contribuições privadas significativas (de pelo menos 70 %) para «projetos» destinados a promover os objetivos do alegado regime, apontados como sendo «Turismo, indústria e I&D». Os aumentos de capital em análise na presente decisão não cumprem essa condição formal e, consequentemente, não podem estar abrangidos pelas disposições legislativas nacionais apresentadas ao Órgão de Fiscalização da EFTA, independentemente de tais medidas constituírem um verdadeiro regime de auxílios e, caso constituam, de este ser aplicável após 1994.

(113) Consequentemente, o auxílio estatal concedido sob a forma de aumentos de capital à ÅI constitui um novo auxílio. Dado ter sido executado sem aprovação prévia da Comissão, como exige o artigo 108.º do TFUE, esse auxílio é ilegal.

6.3. OBSERVAÇÃO COMPLEMENTAR SOBRE AS RECENTES DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA FINLÂNDIA

(114) Importa referir ainda que duas medidas concedidas pela AL à ÅI foram recentemente anuladas por um tribunal nacional finlandês. Essas medidas são: i) o aumento de capital C-XI pago à ÅI em 2007 (ver comentário no considerando 16 *supra*) e ii) uma garantia de empréstimo de 2006, que nunca foi executada. Por decisão de 6 de abril de 2011, o Supremo Tribunal Administrativo pronunciou-se sobre se as decisões da AL foram tomadas em conformidade com as regras administrativas nacionais. Contudo, ao fazê-lo, o tribunal também analisou se existiam indícios suficientes de que as medidas constituíam um auxílio estatal, o que significa que as autoridades locais deviam tê-las notificado à Comissão antes de as executarem. O tribunal considera que, *prima facie*, todos os critérios da definição de auxílios estatais se encontram preenchidos. O tribunal também analisou a alegação da Finlândia de que as medidas – caso constituíssem efetivamente um auxílio – seriam abrangidas pelas regras nacionais aplicáveis antes da adesão e, consequentemente, poderiam ser qualificadas como «auxílios existentes». Procedeu, assim, a uma avaliação aprofundada das regras nacionais e concluiu que, independentemente de essas regras constituírem ou não verdadeiros regimes de auxílios estatais, as decisões das autoridades locais não

cumpriram o requisito formal imposto pelas regras nacionais, sobretudo pelas razões acima expostas pela Comissão. Por conseguinte, as conclusões do Supremo Tribunal Administrativo estão de acordo com as da Comissão quanto ao facto de a injeção de capital C-XI investigada incluir um novo auxílio estatal. O Supremo Tribunal chegou à mesma conclusão a respeito da garantia de empréstimo de 2006. Como essa garantia nunca foi executada, não foi apreciada na presente decisão.

7. COMPATIBILIDADE

- (115) A Finlândia alegou, em termos gerais, que as medidas, caso se concluísse que constituíam um novo auxílio estatal, seriam, ainda assim, compatíveis com o mercado interno, porque a finalidade das atividades da ÅI financiadas pelo auxílio era facilitar o desenvolvimento da região e criar novos postos de trabalho.
- (116) Os auxílios estatais, embora estejam, em princípio, proibidos, podem ser considerados compatíveis com o mercado interno nas circunstâncias mencionadas no artigo 107.º, n.º 2, do TFUE e se forem utilizados para alcançar os objetivos mencionados no artigo 107.º, n.º 3. O único fundamento de compatibilidade que pode ser contemplado neste caso é o artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, que permite auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de desemprego, ou o n.º 3, alínea c), do mesmo artigo, que prevê que podem ser autorizados auxílios estatais para facilitar o desenvolvimento de certas regiões económicas.
- (117) Nos termos das regras então aplicáveis aos auxílios regionais, na Finlândia (Mapas de Auxílios Regionais 2000-2006 e 2007-2013), a cidade de Mariehamn, onde o iTiden está localizado, não era, de qualquer modo, elegível para tais auxílios. Isto significa que, mesmo que se pudesse afirmar que o auxílio estava atribuído a esse projeto, não poderia ser considerado compatível. Além disso, a Comissão observa que a Finlândia não demonstrou que qualquer das condições de compatibilidade previstas nas regras aplicáveis aos auxílios regionais (referentes, por exemplo, à forma do auxílio, aos custos elegíveis ou às intensidades máximas de auxílio) esteja preenchida.
- (118) O auxílio também não pode ser considerado compatível com o mercado interno nos termos de qualquer das outras orientações e comunicações adotadas pela Comissão no que respeita à aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, nem diretamente ao abrigo desse

artigo. As autoridades finlandesas não apresentaram qualquer argumento ou elemento de prova de carácter específico que permitam que a Comissão aprove essas medidas como compatíveis ao abrigo de uma disposição do TFUE.

8. RECUPERAÇÃO DO AUXÍLIO

8.1. ARGUMENTOS DA FINLÂNDIA

- (119) O artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 dispõe que «[nas] decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário [...]. A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário». A consequência natural é, portanto, que as medidas que constituem auxílios estatais ilegais à ÅI devem ser recuperadas.
- (120) A Finlândia alegou, todavia, que a Comissão se deve abster de ordenar a recuperação neste caso, porque existia uma confiança legítima, da sua parte, de que os auxílios eram legais ao abrigo dos alegados regimes anteriores à adesão à UE e de que a recuperação seria contrária a um princípio de direito comunitário. A Comissão observa que a Finlândia só invocou formalmente a existência de confiança legítima em relação à AL. A confiança legítima por parte do beneficiário não foi expressamente invocada.
- (121) Em todo o caso, a Comissão não pode aceitar este argumento.
- (122) No que respeita aos aumentos de capital, a Comissão já demonstrou que, independentemente do que a ÅI ou quaisquer outros possam ter sido levados a crer sobre o estatuto jurídico do alegado regime de subscrição de ações em relação às regras aplicáveis aos auxílios estatais, esses aumentos nem sequer cumpriram as condições formais do alegado regime tal como foi notificado ao Órgão de Fiscalização da EFTA. Não é, pois, possível argumentar que a ÅI poderia beneficiar da existência de confiança legítima quanto à legalidade dos aumentos de capital, uma vez que estes não podiam estar abrangidos pelas regras nacionais relativamente às quais a Finlândia afirma ter tido essa confiança legítima.
- (123) No tocante às garantias de empréstimo, a Comissão demonstrou que o regime de garantias tinha sido substancialmente alterado antes ainda da concessão das garantias em apreço na presente decisão. Essas alterações, efetuadas pelas autoridades de Åland, não foram notificadas à Comissão. Em consequência, todas as garantias concedidas ao abrigo das regras nacionais que constituíam o regime inicial devem ser consideradas como um novo auxílio. É um princípio estabelecido que nenhum beneficiário de

- auxílios pode ter confiança legítima na regularidade de um auxílio que deveria ter sido notificado à Comissão nos termos do artigo 108.º do TFUE, mas não o foi ⁽³³⁾.
- (124) Em suma, tanto as garantias como os aumentos de capital constituem novos auxílios estatais que deviam ter sido notificados à Comissão antes da sua execução.
- (125) É jurisprudência constante ⁽³⁴⁾ que um Estado-Membro cujas autoridades concederam um auxílio em violação das regras processuais previstas no artigo 108.º do TFUE não pode invocar a confiança legítima dos beneficiários para se subtrair à obrigação de tomar as medidas necessárias com vista à execução de uma decisão da Comissão que lhe ordene a recuperação do auxílio. Se as autoridades nacionais pudessem invocar o seu próprio comportamento ilícito, invalidariam completamente os artigos 107.º e 108.º do TFUE e privariam de eficácia as decisões tomadas pela Comissão ao abrigo dessas disposições.
- (126) O mesmo princípio deve ser necessariamente aplicado quando as autoridades nacionais alegam que elas próprias tinham confiança legítima na legalidade das medidas, mas não as notificaram à Comissão apesar de constituírem um novo auxílio ⁽³⁵⁾.
- (127) Do mesmo modo, na medida em que a confiança legítima da AI é pertinente, a Comissão faz notar que, de acordo com a jurisprudência constante, tendo em conta o carácter imperativo do controlo dos auxílios estatais efetuado pela Comissão nos termos do artigo 108.º do TFUE, as empresas beneficiárias de um auxílio não podem, em princípio, ter uma confiança legítima na regularidade do mesmo a não ser que este tenha sido concedido no respeito do processo previsto pelo referido artigo. Um operador económico diligente deve normalmente estar em condições de assegurar que esse processo foi respeitado ⁽³⁶⁾.
- (128) A Comissão lembra que nenhuma empresa estava em melhor posição do que a AI para conhecer as ações da AL referentes aos alegados regimes de auxílios, uma vez que a AL é o seu principal acionista e está representada no conselho de administração da AI por pessoas que também são membros do executivo da AL. Este argumento é corroborado pelo facto de, tal como foi acima mencionado em relação aos aumentos de capital, os representantes da AI e da AL trocaram informações regularmente. Por conseguinte, apesar de as autoridades finlandesas não terem invocado expressamente a existência de confiança legítima por parte do beneficiário do auxílio, a Comissão considera que a AI não pode invocar qualquer confiança legítima no presente caso.
- (129) Por último, a Comissão nunca deu à Finlândia nem ao beneficiário do auxílio qualquer garantia precisa de que as medidas em causa não constituíam auxílios estatais ou seriam auxílios compatíveis, que lhes permitisse criar expectativas nesse sentido ⁽³⁷⁾.
- (130) A Finlândia alegou ainda que, em caso de recuperação dos auxílios concedidos através dos aumentos de capital, o elemento de auxílio não deveria corresponder necessariamente à totalidade do capital injetado, mas sim (por analogia com o cálculo do elemento de auxílio das garantias), aos custos que a AI teria de pagar para obter um investimento alternativo nos mercados. A este respeito, a Finlândia sugeriu que os custos desse financiamento alternativo poderiam ser determinados por referência à remuneração de 7 % prevista para os investimentos em imóveis de escritórios, indicada no relatório da KPMG.
- (131) A Comissão não pode aceitar este ponto de vista.
- (132) É, sem dúvida, exato, como princípio geral, que o auxílio estatal num determinado caso consiste na diferença entre a vantagem (sob forma de financiamento) efetivamente recebida pela empresa a partir de recursos estatais e aquilo que teria conseguido obter nos mercados de capital. Consequentemente, «[através] dessa restituição, o beneficiário perde, efetivamente, a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes, e a situação anterior à concessão do auxílio é reposta» ⁽³⁸⁾.
- (133) Qualquer pessoa que faça um investimento, seja concedendo crédito seja comprando ações de uma empresa, procurará obter uma remuneração do seu investimento que seja proporcional ao risco.
- (134) Quando o auxílio é concedido sob a forma de um crédito a custos inferiores aos do mercado (que é o caso de um empréstimo garantido, quando o custo financeiro total é inferior à taxa de juro de um empréstimo obtido em condições de mercado) a uma empresa que não esteja excluída do mercado de empréstimos e que poderia, portanto, em vez do auxílio, ter contraído um empréstimo à taxa do mercado, é evidente que a finalidade de reparação da recuperação pode ser obtida fazendo a empresa pagar a diferença (com juros), voltando, assim, a colocá-la em pé de igualdade com os seus concorrentes.
- (135) A situação é diferente no caso dos investimentos em capital próprio. A remuneração, neste caso, não está dependente da disposição para pagar da empresa (como no caso de um empréstimo), mas sim, e somente, da rentabilidade inerente ao modelo empresarial da empresa. A menos que o investidor privado acredite que o negócio remunerará adequadamente o risco que implica, não fará o investimento, aplicando o seu capital noutra negócio.

⁽³³⁾ Ver processo C-24/95, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH, acórdão de 20.3.1997, Coletânea 1997, p. I-1591, n.º 49.

⁽³⁴⁾ Ibidem, n.º 17; ver também processos apensos C-465/09P, Diputación Foral de Vizcaya/Comissão e C-470/09P Territorio Histórico de Vizcaya e outros/Comissão, acórdão de 9.6.2011, n.º 151, ainda não publicados.

⁽³⁵⁾ Ver nota de rodapé 34.

⁽³⁶⁾ Processo C-5/89, Comissão das Comunidades Europeias/República Federal da Alemanha, Coletânea 1990, p. I-3437, n.º 14.

⁽³⁷⁾ Processos apensos T-427/04 e T-15/05, República francesa e France Télécom/Comissão das Comunidades Europeias, Coletânea 2009, p. II-4315, n.º 261.

⁽³⁸⁾ Processo C-348/93, Comissão das Comunidades Europeias/Itália, Coletânea 1995, p. I-673, n.º 27.

Por outras palavras, a Comissão não pode aceitar que, para aumentar o seu capital, a empresa tivesse podido obter os mesmos fundos no mercado de capitais oferecendo uma remuneração mais elevada porque o seu desempenho previsto não lhe permitia oferecer tal remuneração a um investidor de capitais. A situação contrafactual, isto é, a situação na ausência do auxílio que a recuperação pretende restabelecer ou produzir, é, pois, a de que não teria sido investido qualquer capital. O auxílio a recuperar corresponde, portanto, ao montante integral dos aumentos de capital.

- (136) A Comissão não pode, conseqüentemente, aceitar o ponto de vista da Finlândia sobre o elemento de auxílio dos aumentos de capital.

8.2. AUXÍLIO A RECUPERAR

- (137) Em consequência, os auxílios ilegais e incompatíveis que foram identificados pela Comissão e que a Finlândia deve recuperar junto da ÁI são os seguintes:

- (138) Aumentos de capital:

- a) Aumento de capital C-IV: 353 199,00 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 20 de julho de 2001.
- b) Aumento de capital C-V: 599 933,78 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 15 de agosto de 2002.
- c) Aumento de capital C-VI: 799 911,64 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 13 de março de 2003.
- d) Aumento de capital C-VII: 515 165,97 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 6 de maio de 2004.
- e) Aumento de capital C-VIII: 669 896,95 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 30 de setembro de 2004.
- f) Aumento de capital C-IX: 199 977,91 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 16 de junho de 2005.
- g) Aumento de capital C-X: 234 961,43 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 16 de junho de 2005.
- h) Aumento de capital C-XI: 1 379 998,95 EUR. Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 15 de fevereiro de 2007.

- (139) Garantias de empréstimo: o elemento de auxílio de todas as garantias é calculado como a diferença entre, por um lado, a taxa de referência utilizada para os custos de empréstimo que uma empresa com uma capacidade financeira comparável à da ÁI teria de pagar na ausência da garantia e, por outro lado, a taxa de juro obtida graças à garantia estatal, após dedução dos prémios pagos, nos termos da secção 4.2 da Comunicação relativa às garantias (tal como explicitado nos considerandos 66 a 80).

- a) Quanto à garantia G-I, o elemento de auxílio é constituído pela diferença entre a taxa de referência utilizada para conceder um empréstimo a uma empresa com a categoria de notação «fraca» (B) e um nível de caucionamento normal e o custo financeiro total do empréstimo coberto pela garantia (entendido como os prémios pagos pela garantia mais o juro do empréstimo). Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 9 de outubro de 2003 (como explicado nos considerandos 81 e 82). Deste montante será deduzido o prémio de garantia único de 19 500 EUR ⁽³⁹⁾.

- b) No que diz respeito à garantia G-II, o elemento de auxílio é constituído pela diferença entre a taxa de referência utilizada para conceder um empréstimo a uma empresa com a categoria de notação «fraca» (B) e um nível de caucionamento normal e o custo financeiro total do empréstimo coberto pela garantia (entendido como os prémios pagos pela garantia mais o juro do empréstimo). Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 2 de novembro de 2004. Deste montante será deduzido o prémio de garantia único de 2 900 EUR ⁽⁴⁰⁾.

- c) Quanto à garantia G-III, o elemento de auxílio é constituído pela diferença entre a taxa de referência utilizada para conceder um empréstimo a uma empresa com a categoria de notação «satisfatória» (BB) e um nível de caucionamento normal e o custo financeiro total do empréstimo coberto pela garantia (entendido como os prémios pagos pela garantia mais o juro do empréstimo). Este auxílio foi colocado à disposição da ÁI em 13 de dezembro de 2005. Deste montante será deduzido o prémio de garantia único de 6 500 EUR ⁽⁴¹⁾.

- (140) O montante total exato do auxílio a recuperar será definido pelas autoridades finlandesas, em colaboração com a Comissão, no âmbito do procedimento de recuperação, de acordo com a metodologia descrita nos considerandos 138-139 *supra*. Ao montante do auxílio a definir acrescentam juros a partir da data em que foi colocado à disposição do beneficiário e até à data da sua recuperação. A Comissão convida as autoridades finlandesas, em conformidade com o seu dever de cooperação leal, a com ela colaborarem para definir o montante exato do auxílio a recuperar,

⁽³⁹⁾ Ver considerando 81 e nota de rodapé 25.

⁽⁴⁰⁾ Ver considerando 83 e nota de rodapé 26.

⁽⁴¹⁾ Ver considerando 85 e nota de rodapé 27.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O aumento de capital no montante de 84 094,39 EUR concedido pela Finlândia a favor da Ålands Industrihus AB em 18 de junho de 1997 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

As medidas de auxílio estatal enumeradas na secção 8.2 da presente decisão, ilegalmente concedidas pela Finlândia, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a favor da Ålands Industrihus AB são incompatíveis com o mercado interno.

Artigo 3.º

1. A Finlândia deve recuperar junto do beneficiário o auxílio estatal referido no artigo 2.º.
2. Os montantes a recuperar vencem juros desde a data em que foram colocados à disposição do beneficiário e até à data da sua recuperação efetiva.
3. Os juros serão calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004.
4. A Finlândia deve cancelar todos os pagamentos pendentes do auxílio referido no artigo 2.º a partir da data de adoção da presente decisão.

Artigo 4.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 2.º deve ser imediata e efetiva.

2. A Finlândia deve aplicar a presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

Artigo 5.º

1. No prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, a Finlândia deve fornecer as seguintes informações à Comissão:
 - a) O montante total (capital e juros de recuperação) a recuperar junto do beneficiário;
 - b) Uma descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;
 - c) Documentos comprovativos do envio, ao beneficiário, do pedido de reembolso do auxílio.

2. A Finlândia deve manter a Comissão informada da evolução das medidas nacionais adotadas para executar a presente decisão, até que o auxílio referido no artigo 2.º tenha sido integralmente recuperado. A pedido da Comissão, a Finlândia deve transmitir-lhe de imediato informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Deve também transmitir informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já recuperados junto do beneficiário.

Artigo 6.º

A República da Finlândia é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2011.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente

ANEXO

Informações sobre os montantes de auxílio recebidos, a recuperar e já recuperados

Identidade do beneficiário	Montante total de auxílio recebido ao abrigo do regime (*)	Montante total de auxílio a recuperar (*) (Capital)	Montante total já reembolsado (*)	
			Capital	Taxa de juro aplicável na recuperação

(*) Milhões na moeda nacional