

II

(Rättsakter som antagits i enlighet med EG- och Euratomfördragen och vars offentliggörande inte är obligatoriskt)

BESLUT

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 11 december 2007

om statligt stöd C 7/06 (ex NN 83/05) som Finland har genomfört till förmån för Vägaffärsverket/
Destia

[delgivet med nr K(2007) 6073]

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

(Text av betydelse för EES)

(2008/765/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT
DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 88.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska sam-
arbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter
tillfälle att inkomma med sina synpunkter ⁽¹⁾ och med beaktande
av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Efter klagomål från två finska branschorganisationer
beslutade kommissionen den 22 februari 2006 att inleda
det formella granskningsförfarandet (beslut K(2006) 461
slutligt). Branschorganisationerna hävdar att de finska
myndigheterna, under den process som innebär att
Vägaffärsverket skildes från den statliga förvaltningen och
blev ett statligt affärsdrivande verk, hade brutit mot en rad
bestämmelser i EG-fördraget, däribland bestämmelserna
om statligt stöd.

(2) I en skrivelse av den 23 februari 2006 informerade
kommissionen Finland om sitt beslut att inleda förfarandet,
och gav de finska myndigheterna möjlighet att lägga fram
sina synpunkter inom en månad.

(3) I en skrivelse av den 3 maj 2006 skickade kommissionen en
kopia av beslutet att inleda förfarandet till de klagande, och
gav dem möjlighet att lägga fram sina synpunkter inom en
månad.

(4) Genom en skrivelse av den 31 maj 2006 mottog
kommissionen Finlands svar på kommissionens beslut att
inleda förfarandet, efter att ha förlängt tidsfristen för att
inkomma med svaret två gånger.

(5) Genom en skrivelse av den 22 juni 2006 översände de
klagande sina synpunkter på kommissionens beslut att
inleda förfarandet.

(6) Kommissionen meddelade de finska myndigheterna de
klagandes synpunkter genom en skrivelse av den 6 juli
2006 och gav dem möjlighet att svara inom en månad.

(7) Kommissionen mottog Finlands svar på dessa synpunkter i
en skrivelse av den 27 september 2006.

(8) Efter ett möte mellan de finska myndigheterna och
kommissionen den 7 september 2006 inkom de finska
myndigheterna med ytterligare information den 6 februari
2007.

(9) Den 20 april 2007 skickade kommissionen en skrivelse till
de finska myndigheterna, där man begärde ytterligare
förtydliganden. Svaret från de finska myndigheterna
mottogs den 22 maj 2007.

⁽¹⁾ EUT C 274, 10.11.2006, s. 2.

- (10) I skrivelser av den 4 och den 27 juli 2007 uppmanade kommissionen Finland att inkomma med den information som saknades för att man skulle kunna fatta ett slutligt beslut. Svaren mottogs den 10 respektive den 29 augusti 2007.

2. SAKFÖRHÅLLANDEN

2.1 Stödmottagaren

- (11) Vägaffärsverket är ett statligt affärsverk som bedriver verksamhet med vägprojektering, vägbyggande, vägunderhåll samt färjetjänster. Den 14 februari 2007 bytte företaget namn till Destia, men för konsekvensens skull kommer kommissionen i det här beslutet använda det tidigare namnet, dvs. Vägaffärsverket.
- (12) Enligt den finska förvaltningslagstiftningen är ett statligt affärsverk en enhet som bedriver affärsverksamhet men som inte är ett aktiebolag. För sådana företag gäller bestämmelserna i lagen om statliga affärsverk ⁽²⁾. Ett statligt affärsverks status är en hybrid mellan ett verk i den statliga förvaltningen och ett bolag som ägs av staten. Ett statligt affärsverk sköts enligt affärsmässiga principer, men riksdagen, regeringen och berörda ministerier fattar besluten rörande affärsverket och har också den styrande makten över det.
- (13) Vägaffärsverkets årliga omsättning har minskat de senaste sex åren (en minskning med 15 %) och år 2006 var omsättningen 474,1 miljoner euro. Detta hindrar inte Vägaffärsverket från att vara en viktig marknadsaktör inom sektorn för infrastruktur på den finska bygg- och anläggningsmarknaden.
- (14) De viktigaste omsättningsposterna är byggtjänster (47 %), drift- och underhållstjänster (31 %), beläggings- och stenmaterialtjänster (asfaltering, vägmarkering, stenmaterialproduktion – 11 %). Vägaffärsverket levererar tjänster till Finlands Vägförvaltning (68 % av omsättningen), kommersiella företag (15 %), kommuner och städer (13 %) samt andra statliga verk (2 %) etc.
- (15) Vägaffärsverkets rörelsevinst uppgick till 10,6 miljoner euro 2006. År 2006 uppgick antalet anställda till i genomsnitt 2 469 personer.

2.2 Reformen av väg- och färjetjänster i Finland

- (16) Till slutet av 2000 utfördes underhållet av det statliga finska vägnätet huvudsakligen av Vägverket. Vägverket hade också till viss del hand om utformningen och byggandet av nya allmänna vägar. Här bör det också nämnas att det i Finland finns 78 000 km allmänna vägar, 26 000 km kommunala gator och 350 000 km privata vägar, t.ex. skogsvägar (låg kvalitet).
- (17) Vägverket var ett statligt ämbetsverk som hade i uppdrag att administrera och underhålla allmänna vägar, samt förbättra vägtrafikförhållandena och andra tjänster med

kopplingar till väghållningen. Enligt den finska förvaltningslagstiftningen är ett statligt ämbetsverk en del av den statliga förvaltningen. Det är således en del av staten men är inte en juridisk person.

- (18) Under perioden före liberaliseringen anlätades privata konsulter, ingenjörer och underhållsföretag bara om produktionsenheten ⁽³⁾ inom Vägverket inte kunde tillhandahålla en viss tjänst. Framför allt inom det kontinuerliga vägunderhållet ⁽⁴⁾, som huvudsakligen består i att hålla vägarna fria från is, anlätades praktiskt tagit inga privata företag innan processen för att öppna marknaden för konkurrens inleddes. När testomgången för offentlig upphandling ägde rum i slutet av 1990-talet var det bara två små projekt som redan varit föremål för förfarandet.
- (19) I mars 2000 beslutade de finska myndigheterna att Vägverkets produktionsverksamhet skulle bli ett statligt affärsverk och byta namn till Vägaffärsverket, medan Vägförvaltningen skulle fungera som beställare av vägunderhållstjänster. Detta skedde i syfte att dela upp rollerna mellan ett verk som köper upp underhålls- och byggtjänster och en leverantör av dessa tjänster.
- (20) Finland valde att gradvis öppna marknaden för konkurrens. Vägförvaltningen fick i uppdrag att skapa förutsättningar för en aktiv marknad, t.ex. genom att införa nya upphandlingsrutiner i vilka fri konkurrens skulle råda.
- (21) Reformen resulterade i att projektering, byggande och underhåll av det allmänna vägnätet var fullständigt konkurrensutsatt vid utgången av 2004. När det gäller de kommunala gatorna är det, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, upp till de enskilda kommunerna att välja om de vill använda intern produktionskapacitet eller inte. Om de skulle välja att lägga ut vissa tjänster på entreprenad bör de använda öppna upphandlingsförfaranden.
- (22) Marknaden för färjetjänster kommer att öppnas för konkurrens år 2010.

2.3 Bestämmelser för Vägaffärsverket, inklusive särskilda regler för övergångsperioden 2001–2004

- (23) Enligt lagen om Vägverket ⁽⁵⁾ och statsrådets förordning om Vägverket ⁽⁶⁾ fick Vägaffärsverket under övergångsperioden 2001–2004
- inte fungera som leverantör av stenmaterial och fick endast använda sådana material vid vägbeläggning, och var tvunget att avstå från arbeten som inte

⁽³⁾ Vägverket var uppdelat internt i två delar: En förvaltningsenhet och en produktionsenhet, varav den senare hade hand om projektering, byggande och underhåll.

⁽⁴⁾ En tjänst som i dag tillgodoses genom offentlig upphandling fördelad på 84 regionala kontrakt som täcker hela Finland.

⁽⁵⁾ Lag 569/2000 antagen den 16 juni 2000 (ändrad genom lag 1081/2003 antagen den 15 december 2003).

⁽⁶⁾ Förordning 660/2000 antagen den 29 juni 2002.

⁽²⁾ Lag 1185/2002 antagen den 20 december 2002.

ansluter till trafikleder och trafikmiljö samt från vattenarbeten i inlandet, byggarbeten i berggrum, byggarbeten inom energinät, separata områdes- och grundarbeten vid husbyggnadsarbeten samt från rivningsarbeten som inte anknyter till trafikleder och trafikmiljö,

- inte skapa överkapacitet inom branschen, och det hade inte rätt att anskaffa grävande maskiner eller krossverk och fick inte öka sin övriga maskinpark.

- (24) Under övergångsperioden garanterades dessutom den personal som överfördes till Vägaffärsverket anställningstrygghet: Enligt riksdagens beslut om vägverksreformen ⁽⁷⁾ fick Vägaffärsverkets personal inte permitteras, sägas upp eller mot sin vilja flyttas från ett pendlingsområde till ett annat under övergångsperioden.
- (25) Ett antal ytterligare restriktioner infördes för Vägaffärsverket, och dessa gäller på permanent basis.
- (26) För det första har företaget, i enlighet med lagen om Vägaffärsverket (vägaffärsverkslagen), skyldighet att erbjuda sig att handha skötselentreprenader och färjetrafik på allmänna vägar i hela landet.
- (27) För det andra ska företaget ha beredskap att sköta uppgifter under undantagsförhållanden. Vägförvaltningen och Vägaffärsverket är skyldiga att förbereda sig för undantagsförhållanden i enlighet med en särskild lag, nämligen beredskapslagen ⁽⁸⁾. Förberedelserna sker genom beredskapsplaner, förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder. På grundval av en regeringsproposition ⁽⁹⁾ fattar kommunikationsministeriet separata beslut om vilken beredskapsnivå som krävs, samt om ansvarsfördelningen mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket. Under övergångsperioden hade Vägaffärsverket vidare skyldighet att upprätthålla beredskapslager av flytande bränsle.
- (28) Som alla andra affärsdrivande statliga verk har Vägaffärsverket skyldighet att inrikta sig på sin kärnverksamhet. Vägaffärsverket omfattas särskilt av begränsningar när det gäller vilken verksamhet dess dotterbolag kan bedriva och möjligheterna att bedriva verksamhet i andra länder samt ett förbud mot vissa finansiella transaktioner inom koncernen.

2.4 Beskrivning av de berörda åtgärderna

2.4.1 Statligt lån

- (29) Vid sitt sammanträde den 21 december 2000 fattade den finska regeringen beslut om vilka tillgångar som skulle tas upp i Vägaffärsverkets balansräkning när verket inledde sin verksamhet i början av januari 2001. De tillgångar som

överfördes togs dels upp som ett långfristigt lån, dels som eget kapital.

- (30) Genom beslutet beviljade staten Vägaffärsverket ett långfristigt lånat kapital i form av ett statligt lån på 41,44 miljoner euro. Återbetalningsperioden för lånet är 15 år (1 januari 2001–1 januari 2015), varav de tre första åren var amorteringsfria. Räntan ska successivt höjas till 5 % enligt följande: 2001: en ränta på 1 %; 2002: 1,5 %; 2003: 2,5 %; 2004: 3,5 %. Från och med 2005 ska räntan vara 5 %.

2.4.2 Icke-finansiella tillgångar som överförts till Vägaffärsverket, inbegripet marksubstans- och stenmaterialtillgångar

- (31) När beslutet fattades att Vägverket skulle delas upp i Vägförvaltningen och Vägaffärsverket var principen för uppdelningen av Vägverkets tillgångar att tillgångar som omfattades av väglagstiftningen, dvs. i huvudsak själva vägarna, skulle bli kvar under Vägförvaltningens kontroll, och att tillgångar som används i underhållsarbeten samt färjor överfördes till Vägaffärsverkets bokföring.
- (32) Överföringen av utrustning skedde till bokföringsvärdet, som beräknades på grundval av inköpskostnaden minus ackumulerade avskrivningar. Likaså överfördes marksubstans- och stenmaterialtillgångar till Vägaffärsverkets bokföring, till bokföringsvärdet.
- (33) Bokföringsvärdet för marksubstans- och stenmaterialtillgångar skrevs upp, eftersom den finska regeringen ansåg att bokföringsvärdet låg under marksubstans- och stenmaterialtillgångarnas reella värde. Av detta skäl inrättade det finska kommunikationsministeriet en arbetsgrupp ⁽¹⁰⁾ som fick till uppgift att lägga fram förslag om vilka marksubstans- och stenmaterialtillgångar som skulle stanna inom Vägförvaltningen och vilka som skulle överföras till Vägaffärsverket, samt om ett rimligt marknadsvärde för dessa tillgångar. Arbetsgruppen kunde dock inte enas om värdet av marken.
- (34) Kommunikationsministeriet fastställde värdet på marksubstans- och stenmaterialtillgångarna efter samråd med en oberoende konsult, Catella Kiinteistöarviointi Oy, ett företag som gör fastighetsvärderingar (nedan kallat Catella).

2.4.3 Förhandlingsentreprenader för vägtjänster

- (35) Enligt övergångsarrangemangen för vägverksreformen skulle endast en del av Vägverkets kontrakt för projektering, byggande och underhåll av vägar under perioden 2001–2004 ingå efter ett anbudsförfarande, men denna del skulle gradvis öka. Återstående kontrakt skulle förhandlas fram mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen i form av s.k. förhandlingsentreprenader, utan något anbudsförfarande.

⁽⁷⁾ EV 84/2000vp.

⁽⁸⁾ Lag 1080/1991 antagen den 22 juli 1991.

⁽⁹⁾ Regeringens proposition 25/2000 till riksdagen med förslag till lagar om Vägverket och om Vägförvaltningen.

⁽¹⁰⁾ I arbetsgruppen ingick företrädare för Vägförvaltningsverket, privata schaktföretag, konkurrensverket och konkurrensrådet.

- (36) Utgångspunkten för förhandlingsentreprenader var den prisnivå för kontrakt som tilldelats efter anbudsinfordran. Vägförvaltningen granskade således Vägaffärsverkets bud i fråga om förhandlingsentreprenaderna och jämförde dem med konkurrenskraftiga anbud. Under de följande förhandlingarna mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen tog man hänsyn till det faktum att Vägaffärsverkets övertaliga personal resulterade i att kostnaderna ökade. Kostnadskillnaden som fördes upp under andra personalanpassningsåtgärder (särskilda serviceprojekt) kompenserades emellertid inte genom förhandlingsentreprenader.
- (37) Under övergångsperioden enades Vägförvaltningen och Vägaffärsverket varje år om ett justeringsförfarande för utgifterna, genom vilket de skillnader i marginal som genererades i prissättningen mellan å ena sidan förhandlingsentreprenaderna och å andra sidan kontrakt som ingås efter anbudsinfordran i viss utsträckning skulle jämnas ut. I hur stor utsträckning detta skedde analyseras i kapitlen 4, 5 och 6 (även efter justeringarna kvarstod vissa skillnader i marginal mellan förhandlingsentreprenaderna och kontrakt som ingåtts efter anbudsinfordran). Systemet bidrog till att projektmarginalerna för förhandlingsentreprenaderna respektive de kontrakt som ingås efter anbudsinfordran närmade sig varandra under övergångsperioden.

2.4.4 Förhandlingsentreprenader för färjetjänster

- (38) I Finland tillhandahålls färjetjänster som en del av den allmänna väghållningen vid 43 färjelägen. Färjelägena är koncentrerade till Åbos skärgård och till inlandshamnarna i östra Finland.
- (39) I samband med vägförvaltningsreformen beslutades det att färjetrafiken som en del av den allmänna väghållningen skulle omfattas av en gradvis konkurrensutsättning, med början 2005. Från 2010 skulle alla nya kontrakt för färjetjänster tilldelas genom anbudsförfaranden.
- (40) Den inbjudan att lämna intresseanmälan som utlystes 2005 rörde tre av totalt tio kontrakt för färjetrafik och den gav inte tillfredsställande resultat eftersom den dels skulle leda till högre kostnader för Vägförvaltningen⁽¹¹⁾, dels skulle förstärka Vägaffärsverkets marknadsposition. För närvarande fortsätter därför Vägförvaltningen att ingå förhandlingsentreprenader med Vägaffärsverket, samtidigt som man ser sig om efter en annan upphandlingsmetod inom ramen för framtida anbudsförfaranden i öppen konkurrens.

2.4.5 Särskilda arrangemang för att minska övertalig personal

- (41) När Vägaffärsverket skapades överfördes all vägunderhållspersonal från Vägverket till Vägaffärsverket. Detta ledde till

⁽¹¹⁾ Med tanke på hur prissättningen för förhandlingsentreprenaderna sker är detta för närvarande lägre än vad marknadspriset skulle ha varit (prisnivån för kontrakt som tilldelats efter anbudsinfordran det föregående året används som utgångspunkt för att fastställa prisnivån för förhandlingsentreprenaden; den justeras sedan med hänsyn till ändringar när det gäller kostnadsnivå samt tjänstens innehåll och kvalitet).

ett betydande personalöverskott inom Vägaffärsverket. Detta ifrågasätts inte av de klagande, som i sin skrivelse från juni 2006 medger att Vägaffärsverket hade en strukturell nackdel eftersom man hade skyldighet att skapa sysselsättning för hela sin personal och inte kunde säga upp någon. Under övergångsperioden vidtog tre typer av åtgärder för att hantera denna fråga.

- (42) För det första erbjöds 116 anställda att gå över till lediga platser inom andra statliga verk (nio av dem inom Vägförvaltningen), vilket dessa också gjorde.
- (43) För det andra anslogs 20,1 miljoner euro till stöd för personaljusteringar inom Vägaffärsverket, för att hjälpa anställda att hitta nya jobb, finansiera vidareutbildning och omskolningsåtgärder samt finansiera förtidspensioneringar.
- (44) Den tredje åtgärden innebar att personer som varken kunde finna sysselsättning på grundval av de kontrakt som tilldelades Vägaffärsverket inom ramen för anbudsförfaranden eller på grundval av förhandlingsentreprenader mellan Vägaffärsverket och Vägförvaltningen och som ännu inte kunde komma i fråga för förtidspensionering eller liknande arrangemang, fick arbeta inom serviceprojekt som beställdes av Vägförvaltningen. Dessa projekt kunde t.ex. handla om renhållning av vägrenar eller restaurering av byggnader och utomhusområden. Sammanlagt betalade Vägförvaltningen 68 miljoner euro för att finansiera serviceprojekten. Under perioden 2001–2004 användes serviceprojekten att betala i genomsnitt 600–700 månår per år.
- (45) Under övergångsperioden minskade Vägaffärsverkets personal från 4 235 anställda 2001 till 3 037 anställda 2004.

2.4.6 Konkurslagstiftningen är inte tillämplig

- (46) Statliga affärsverk är inte oberoende juridiska personer och staten är därför ytterst ansvarig för affärsverkets åtaganden, vilket föreskrivs i 2 kap. 6 § i lagen om statliga affärsverk.
- (47) Med tanke på statens ansvar kan statliga affärsverk, i enlighet med 1 kap. 3 § konkurslagen, inte försättas i konkurs.
- (48) För att skapa en motvikt till de fördelar som uppstår eftersom konkurslagstiftningen inte är tillämplig, föreskrivs i finsk lagstiftning att en avgift ska betalas till staten för lån som upptagits och borgen som ställts av ett affärsverk efter den 1 januari 2003⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ 2 kap. 5 § i lagen om statliga affärsverk – Lag 1185/2002 antagen den 20 december 2002.

- (49) I 3 kap. 15 § lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti⁽¹³⁾ föreskrivs att då borgensavgiften fastställs beaktas beloppet av den betalningsskyldighet som borgen eventuellt medför för staten, arten och omfattningen av den verksamhet och ekonomi som är föremål för risken, riskperiodens längd, kreditvärdigheten hos föremålet för risken, kreditvärdigheten hos landet där föremålet för risken finns och andra omständigheter som inverkar på den risk som ska täckas samt konkurrensfaktorer.
- (50) När det gäller långfristiga krediter föreskrivs, i statsrådets förordning om avgifter som uppbärs för statsborgen⁽¹⁴⁾, att en engångsavgift på 0,25 procent av krediten (administrativ avgift) ska uppbäras. Om risken för förlust förknippad med borgen är exceptionellt stor, uppbärs engångsavgiften höjd med högst 1,50 procentenheter. Den årsavgift som uppbärs i fråga om borgen för långfristig kredit är 0,35 procent beräknad på krediten. Vid väsentligt förändrade marknadsvillkor ska årsavgiften ändras senast inom 12 månader.
- (51) Årsavgiften i fråga om kortfristig kredit är hälften av årsavgiften för långfristig kredit i enlighet med ovannämnda förordning om avgifter som uppbärs för statsborgen.

2.4.7 Särskild behandling avseende samfundsskatt

- (52) Behandlingen av statliga affärsverk med avseende på samfundsskatt fastställs i inkomstskattelagen⁽¹⁵⁾. Enligt principerna i 21 § 3 mom. i nämnda lag är statliga affärsverk som huvudsakligen verkar för att tillgodose andra statliga inrättningsbehov inte skyldiga att erlägga samfundsskatt.
- (53) Under övergångsperioden genererades Vägaffärsverkets omsättning huvudsakligen av kontrakt med ett annat statligt verk (Vägförvaltningen). På grund av detta togs inkomst skatt ut på inkomsterna från denna verksamhet.
- (54) Fram till juli 2004 befriades personer som sålde mark till Vägaffärsverket i stor utsträckning från skatt på överlåtelsevinsten, i enlighet med 49 § i inkomstskattelagen⁽¹⁶⁾. I juli 2004 ströks denna åtgärd från inkomstskattelagen.

3. KOMMISSIONENS BETÄNKLIGHETER

- (55) I sitt beslut om att inleda förfarandet hade kommissionen betänkligheter i fråga om följande:

- Huruvida de särskilda arrangemangen för överföring av personal mellan Vägförvaltningen och andra statliga verk och de särskilda projekten för övertalig

men inte friställd personal utgjorde en fördel för Vägaffärsverket.

- Huruvida överföringen av marksubstans- och stenmaterialtillgångar från den finska staten till Vägaffärsverket ägde rum till marknadsvärde.
- Det exakta penningvärdet av de förmåner som den finska regeringen har beviljat Vägaffärsverket.
- Huruvida lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna och (potentiellt) de särskilda projekten för övertalig men inte friställd personal och överföringen av marksubstans- och stenmaterialtillgångar är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2 i EG-fördraget, och särskilt huruvida det föreligger en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och huruvida överkompensation förekommit.
- Huruvida lånet med minskad ränta, förhandlingsentreprenaderna och (potentiellt) de särskilda projekten för övertalig men inte friställd personal och överföringen av marksubstans- och stenmaterialtillgångar är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget, och särskilt huruvida åtgärderna är proportionerliga och huruvida de positiva effekterna på konkurrensen överväger de negativa.
- Huruvida de särskilda skattevillkoren och undantaget från konkurslagstiftningen är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget.

4. SYNPUKTER FRÅN BERÖRDA PARTER – SYNPUKTERNA HAR LÄMNATS IN GEMENSAMT AV FINLANDS BYGGINDUSTRIER (RAKENNUSTEOLLISUUS – RT) OCH FINLANDS SCHAKTENTREPRENÖRERS CENTRALFÖRBUND R.F.

4.1 Statligt lån

- (56) De klagande anser att räntan för det statliga lån som beviljats Vägaffärsverket ligger klart under marknadsräntan, och att den ekonomiska förmån som Vägaffärsverket därmed mottog uppgick till ca 3,2 miljoner euro under 2001–2004.
- (57) De klagande anser att de högre räntebetalningar som fastställts för perioden 2005–2015 inte innebär någon egentlig utjämning av denna förmån. Eftersom räntorna har ökat sedan 2005 kommer den räntenivå på 5 % som fastställts för perioden 2005–2015 snart att upphöra att vara högre än den nuvarande marknadsräntan.

⁽¹³⁾ Lag 449/1988 antagen den 20 maj 1988 (ändrad genom lag 1110/2001 antagen den 30 november 2001).

⁽¹⁴⁾ Förordning 20/2003 ändrad genom förordning 25/2005.

⁽¹⁵⁾ Lag 1535/1992 antagen den 30 december 1992.

⁽¹⁶⁾ Lag 1535/1992.

4.2 Värdering av marksubstans- och stenmaterialtillgångar som överförts till Vägaffärsverket

- (58) De klagande noterar också att det värde till vilket marktillgångar fördes upp av staten i Vägaffärsverkets första balansräkning var 15 miljoner finska mark⁽¹⁷⁾ lägre än det värde som beräknats av en oberoende expert (Catella Real). Enligt den privata schaktsektorns beräkningar borde skillnaden vara ännu större. Enligt de klagande vore det dessutom lämpligare att Vägaffärsverket köpte upp de markresurser som det behöver för att genomföra sina kontrakt av externa leverantörer till marknadspris.
- (59) De klagande anser också att de icke fungibla avdrag för värdet på marksubstans- och stenmaterialtillgångar som gjordes i Vägaffärsverkets balansräkningar under åren 2002–2004 och som godtogs av Vägaffärsverkets revisorer, inte kan betraktas som bevis för att det inte förekommit något stöd vid överföringen av marksubstans- och stenmaterialtillgångar. De klagande anser att Vägaffärsverkets revisorer inte hade tillräckliga kunskaper och markresurser för att göra denna typ av uppskattningar. Enligt de klagande baserade revisorerna sina slutsatser på Vägaffärsverkets uppskattningar.

4.3 Förhandlingsentreprenader för vägtjänster

- (60) De klagande anser att stödet i samband med förhandlingsentreprenader som Vägförvaltningen tilldelat Vägaffärsverket har uppgått till 21,5 miljoner euro. Detta har beräknats på grundval av skillnaden i marginal mellan de förhandlingsentreprenader och de upphandlingskontrakt som ingåtts av Vägaffärsverket.
- (61) De klagande misstänker vidare att förhandlingsentreprenadernas marginaler kan ha minskats på ett konstgjort sätt genom att man har tagit hänsyn till kostnaderna för personal som inte var involverad i genomförandet av förhandlingsentreprenaderna.
- (62) De anser också att det så kallade justeringsförfarandet för utgifterna i anknytning till förhandlingsentreprenaderna⁽¹⁸⁾ gav Vägaffärsverket tillgång till extra medel varje år under 2001–2004, medel som man kunde använda under ca ett år utan att behöva betala ränta för dem till Vägförvaltningen.
- (63) De klagande anser att det stöd som mottogs av Vägaffärsverket bland annat gav affärsverket möjlighet att ingå planerings- och byggnadsavtal⁽¹⁹⁾ som hade en lägre marginal.
- (64) I en jämförelse med konkurrenterna hamnade Vägaffärsverkets ekonomiska resultat under branschgenomsnittet,

⁽¹⁷⁾ I sin skrivelse av den 22 juni 2006 hänvisar de klagande till 15 miljoner euro, men av deras tidigare inlägg och de uppgifter som de finska myndigheterna lämnat framgår det att det korrekta beloppet är 15 miljoner finska mark.

⁽¹⁸⁾ Se avsnitt 2.4.3.

⁽¹⁹⁾ Planerings- och byggnadsavtal är avtal där projekteringstjänsterna och byggnadsarbetet erbjuds som ett paket.

och de klagande anser att detta bara visar att Vägaffärsverkets arbetsmetoder var ineffektiva och att det förde en konkurrensbegränsande prispolitik inom liberaliserade sektorer.

4.4 Förhandlingsentreprenader för färjetrafiken

- (65) De klagande anser att förhandlingsentreprenaderna för färjetrafiken innebär en fördel för Vägaffärsverket. De anser att Vägaffärsverket har möjlighet erbjuda färjetjänster till relativt låga priser endast därför att de fått färjematerial från Vägförvaltningen som inte behöver förnyas eller därför att kapitalkostnaderna inte behöver beaktas vid beräkningen av materialets värde.

4.5 Åtgärder för nedskärningar i Vägaffärsverkets personal

- (66) Enligt de klagande skulle Vägaffärsverket ha mottagit omkring 100 miljoner euro i statligt stöd under 2001–2004 för att hantera situationen med övertalig personal.
- (67) De klagande anser bland annat att Vägaffärsverket har fått stöd genom att de anställda har fått förtur vid tillsättandet av lediga tjänster inom andra statliga verk, bland annat Vägförvaltningen. Detta innebär att Vägaffärsverket kunde minska sin övertaliga personal med sammanlagt 116 personer.
- (68) De klagande anser att dessa personalöverföringar ledde till att respektive statligt verk begränsades i sin frihet att välja den bäst lämpade och mest kostnadseffektiva sökande som var tillgänglig på arbetsmarknaden, och att det förorsakade extra kostnader för staten. Staten kunde ha haft möjlighet att anställa personal utifrån till mer fördelaktiga löne- och anställningsvillkor. Personal från Vägaffärsverket behöll tidigare arbetsvillkor och sin tjänstegrad när de överfördes till nya tjänster.
- (69) De klagande betonar också att Vägaffärsverket mottog 20,1 miljoner euro i statligt stöd ur Vägförvaltningens budget. Stödet gavs i syfte att hjälpa Vägaffärsverkets anställda att hitta nya jobb och för att finansiera vidareutbildning och omskolning samt förtidspensioneringar.
- (70) De klagande anser också att den personal som arbetade inom särskilda serviceprojekt ingick i Vägaffärsverkets egen personalstyrka, men finansierades av finska staten. De klagande betonar att denna typ av arrangemang inte existerar inom den privata sektorn. När ett projekt eller ett kontrakt löper ut har den privata arbetsgivaren i stället fortfarande skyldighet att betala ut den anställdes lön, alternativt varsla om uppsägning och betala ut lön under uppsägningstiden.

- (71) Slutligen tvivlar de klagande på att Vägaffärsverket i tillräcklig utsträckning bidrog med egna medel för att finansiera personalnedsättningsåtgärderna. Enligt dem finns det inget som tyder på detta i Vägaffärsverkets balansräkningar.

4.6 Indirekt skattemässigt stöd i samband med markköp

- (72) De klagande noterar att när Vägaffärsverket köpte upp mark under övergångsperioden befriades säljarna i stor utsträckning från skatt på överlåtelsevinsten. Detta utgör också indirekt statligt stöd till förmån för Vägaffärsverket.

4.7 Ständiga förmåner för Vägaffärsverket: Konkurslagstiftningen och lagstiftningen om samfundsbeskattning är inte tillämpliga på Vägaffärsverket

4.7.1 Konkurslagstiftningen

- (73) De klagande anser att det förhållandet att Vägaffärsverket inte omfattas av konkurslagstiftningen innebär otillåtet statligt stöd. De påpekar att även om den nu gällande konkurslagen ⁽²⁰⁾ inte trädde i kraft förrän den 1 september 2004, så hade Vägaffärsverket ändå inte kunnat försättas i konkurs före detta datum.
- (74) De klagande anser att det räcker att den här typen av stöd existerar, även om hotet om konkurs aldrig uppstod.
- (75) De betonar att Vägaffärsverket hade möjlighet att få finansiering på mer fördelaktiga villkor tack vare denna lagbestämmelse. Dessutom beställer Vägaffärsverket fortlöpande tjänster och material från externa leverantörer, vilket innebär att Vägaffärsverket sätter sig i skuld hos dessa aktörer. Vägaffärsverket får en konkurrensfördel i och med att det inte kan försättas i konkurs.
- (76) De fäster också kommissionens uppmärksamhet på att den avgift för lån som upptagits och borgen som ställts av ett affärsverk, vilken ska kompensera för det faktum att en organisation som bedriver sin verksamhet som en del av staten kan få extern finansiering till mer fördelaktiga villkor, infördes först 2003 (5 § i lagen om statliga affärsverk). Detta innebär att Vägaffärsverket hittills inte har betalat någon sådan avgift (den tillämpas inte retroaktivt på lån som upptagits av Vägaffärsverket för 2003).
- (77) De klagande noterar att privata företag, som kan försättas i konkurs enligt finsk lagstiftning, också måste ställa en säkerhet hos långivaren och att denna säkerhet ska motsvara den statliga borgensavgiften. Utgifter av denna typ uppstår till exempel vid inteckning av fast egendom och

permanent uthyrning samt för garantier som ställs av finansinstitut och andra parter.

4.7.2 Skattemässig behandling

- (78) Mer än hälften av Vägaffärsverkets omsättning utgörs av statliga kontrakt, och verket betalar således ingen samfundsskatt till staten. Enligt de klagande utgör detta ett otillåtet statligt stöd.
- (79) De klagande anser att Vägaffärsverket fått en förmån motsvarande 14,5 miljoner euro genom denna skattebefrielse bara under åren 2001–2004. Om verket hade omfattats av den skattesats på 29 % som gällde för privata företag under åren 2001–2004 (2005 sänktes den till 26 %) hade det nämligen fått betala 14,5 miljoner i skatt.
- (80) Den del av de inkomster som Vägaffärsverket betalat in till staten går att jämföra med den utdelning som betalas ut av ett privat aktiebolag, vars storlek alltid fastställs av aktieägarna själva under bolagsstämman. Utdelningen tas från inkomster som blivit över efter inbetalningen av samfundsskatten.
- #### 4.8 Bördor på grund av Vägaffärsverkets särskilda status
- (81) Vägaffärsverket måste enligt lag lämna anbud vid samtliga anbudsinfordringar för underhåll av vägnätet, både under övergångsperioden och efter, men de klagande kan inte se att det skulle föreligga någon extra ekonomisk börda för Vägaffärsverket. De klagande anser att Vägaffärsverkets balansräkningar inte visar på några sådana extra utgifter.
- (82) Eftersom Vägaffärsverket har kontor över hela Finland, anser de klagande att det har utmärkta möjligheter att tillhandahålla vägunderhåll i hela landet. För att stödja deltagandet i anbudsförfaranden har Vägförvaltningen dessutom infört en avgift på 5 000 euro som det betalar ut till alla anbudsgivare vars anbud överensstämmer med anbudshandlingarna. Under 2001–2004 lämnades i genomsnitt 4–4,7 anbud för varje underhållskontrakt som omfattades av ett anbudsförfarande. Detta visar företagens intresse av att lämna anbud.
- (83) De klagande bestrider på samma sätt att Vägaffärsverket skulle ha extra utgifter jämfört med andra företag inom sektorn på grund av att det måste ha beredskap att tillhandahålla tjänster i en nödsituation. För det första betonar de att inga sådana extra utgifter går att spåra i Vägaffärsverkets balansräkningar. För det andra anser de klagande att alla företag måste ha beredskap för nödsituationer och att detta är en del av de privata företagens riskhanteringssystem.

⁽²⁰⁾ Lag 120/2004 antagen den 20 februari 2004 (ändrad genom lag 709/2007 antagen den 15 juni 2007).

- (84) De klagande anser vidare att det i Vägaffärsverkets balansräkningar inte finns någon uppdelning mellan kostnader och intäkter i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och kostnader och intäkter i samband med andra tjänster. Det har inte heller definierats någon parameter för hur kostnader och intäkter ska fördelas mellan dessa två kategorier av tjänster.
- (85) De klagande betonar därför att åtgärderna till förmån för Vägaffärsverket inte kan betraktas som kompensation för en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.
- (86) De klagande betonar också att den uppföljningsgrupp som inrättats av kommunikationsministeriet har noterat att Vägaffärsverket upprepade gånger har brutit mot de begränsningar som det belagts med när det gäller vissa tjänster, och har till exempel byggt energinätverk och deltagit i kommunala byggnadsarbeten. Begränsningarna har alltså inte förorsakat betydande kostnader eller inkomstförluster, och inga sådana poster har redovisats i Vägaffärsverkets balansräkningar.

4.9 De klagandes allmänna slutsatser

- (87) De klagande anser att Vägaffärsverket totalt sett har tagit emot minst 164–171 miljoner euro i otillåtet stöd:

(EUR)	
Åtgärder	Resulterande stöd
Räntebidrag på lån 2001–2004	3 182 978
Utrustning	13 800 000–20 700 000
Utvinningsbara markresurser	7 230 000
Utvunna markresurser	3 750 000
Förhandlingsentreprenader 2001–2004	21 500 000
Personalanpassning 2001–2004	100 000 000
Skatteförmåner 2001–2004	14 454 620

- (88) Enligt de klagande måste också varje belopp ökas med det stöd som erhållits genom förhandlingsentreprenader inom färjetrafiken och ränteinkomsterna från den årliga återbäringen på förhandlingsentreprenaderna via förfarandet för justering av utgifter.
- (89) De klagande anser att Vägaffärsverket har fått förmåner som minskat dess utgifter och som det inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor.
- (90) De klagande bestrider visserligen inte de kostnadsbesparingar som uppstod genom att marknaden öppnades för konkurrens, men de betonar att Vägaffärsverket under övergångsperioden mottog stöd som i det närmaste motsvarade de besparingar som gjordes av staten under samma period.

- (91) De klagande anser att stödet som beviljades Vägaffärsverket har snedvridit konkurrensen inom sektorn för infrastruktur och lett till att Vägaffärsverket kunde utföra kontrakt till en lägre marginal än privata aktörer på en konkurrensutsatt marknad. Enligt de klagande har Vägaffärsverket haft en dominerande ställning på marknaden för vägunderhåll under hela övergångsperioden, och under 2005 gick 88 % av alla nya underhållskontrakt som tilldelades av Vägförvaltningen till Vägaffärsverket. Detta skulle vara ett tecken på att man misslyckats med att öppna marknaden för konkurrens.
- (92) De klagande bestrider sålunda att statens stödåtgärder varit nödvändiga och proportionella i förhållande till resultaten, dvs. liberaliseringen av Finlands marknader för vägunderhåll och färjetrafik. De klagande anser därför att det statliga stöd som tagits emot av Vägaffärsverket inte var motiverat, och att det därmed är oförenligt med den gemensamma marknaden.

5. DE FINSKA MYNDIGHETERNAS SYNpunkTER

- (93) De finska myndigheterna förklarar först skälen bakom den strategi som valdes för att liberalisera den finska marknaden för vägunderhåll.
- (94) Enligt dem var det nödvändigt att gradvis öppna marknaden och samtidigt garantera jobben för de anställda inom Vägaffärsverket, för att man skulle kunna uppnå en politisk kompromiss rörande liberaliseringen.
- (95) Den finska regeringen började arbeta på utformningen av vägverksreformen redan 1994. Med hänsyn till de olika intressen som stod på spel var det under lång tid inte möjligt att nå fram till en överenskommelse om marknadsliberalisering, och den 20 maj 1997 beslutade regeringens finanspolitiska ministerutskott att det gällande systemet skulle förbli i princip oförändrat. Man införde dock vissa ”gränslinjer” mellan Vägverkets administrativa och produktionsrelaterade verksamhet. Det var först i början av 2000 som regeringen kunde nå fram till en politisk överenskommelse om en gradvis liberalisering av marknaden för vägtjänster. Överenskommelsen tog sig uttryck i det lagstiftningspaket som lades fram för riksdagen, nämligen förslagen till lagar om Vägförvaltningen och Vägaffärsverket, samt det preliminära förslaget till årlig tilläggsbudget (den senare omfattande den finansiering som beräknats för de åtgärder som åtföljde reformen). När riksdagen godkände de två rättsakterna godkände man inte bara stödpaketet till förmån för Vägaffärsverket, utan beslutade även att de kompletterande säkerhetsåtgärderna till förmån för Vägaffärsverkets personal skulle införas.
- (96) Ovanpå de politiska och sociala övervägandena fanns det också en konkurrensrelaterad aspekt till stöd för den modell för marknadsliberalisering som valdes av den finska staten. Enligt de finska myndigheterna skulle en full konkurrens-

utsättning av marknaden, utan övergångsperiod, ha kunnat leda till oligopol eller i värsta fall monopol på marknaden, eftersom Vägaffärsverket skulle ha försvunnit från marknaden och dess andel ha plockats upp av de största privata konkurrenterna.

- (97) Finland anser att dess åtgärder inte utgör statligt stöd. Även om kommissionen skulle fastställa att åtgärderna innehåller inslag av statligt stöd, anser de finska myndigheterna att stödet bör förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden.
- (98) Till stöd för sin ståndpunkt har Finland bland annat lagt fram ett expertutlåtande avseende ekonomiska resultat från värdepappersföretaget Iccapital Securities Ltd. Utlåtandet rör de påstådda ekonomiska förmåner som skulle ha beviljats Vägaffärsverket (nedan kallat *expertutlåtandet*).
- (99) De klagande betvivlar expertutlåtandets giltighet, då Iccapital skulle vara ekonomiskt beroende av Vägaffärsverket, men de finska myndigheterna framhåller att Vägaffärsverket endast är en av Iccapitals många kunder. Iccapital arbetade sporadiskt för Vägaffärsverket under de två år de hade en affärsrelation (under 2005 inbringade Iccapitals arbete för Vägaffärsverket 4,7 % av dess årliga inkomster och 2006 3,1 %). Kontraktet för expertutlåtandet tilldelades av den finska regeringen efter anbudsförfarande, och Iccapital var det företag som utsågs för att utföra arbetet. De finska myndigheterna konstaterar också att eftersom Vägaffärsverket redan tidigare har använt sig av Iccapitals tjänster har företaget tillägnat sig en djupare förståelse för schaktningssektorn, vilket har varit en fördel vid utarbetandet av expertutlåtandet.

5.1 Statligt lån

- (100) De finska myndigheterna försäkrar att det här inte rör sig om en vanlig lånesituation, där ett företag beviljas ett lån av en viss storlek som sedan återbetalas med ränta inom en viss tid. Det rörde sig snarare om en överföring av tillgångar till Vägaffärsverket förenad med en återbetalningsskyldighet.
- (101) Finland anser att om alla tillgångar hade betalats ut till Vägaffärsverket som kapitaltillskott, kunde detta ha lett till en snedvridning av konkurrensen. Om man granskar balansräkningen för privata företag inom sektorn ser man att dessa företag tar upp fasta tillgångar i sin balansräkning som de förvärvat både som eget kapital och i form av lån. Därför var det viktigt att Vägaffärsverkets balansräkning också omfattade tillgångar som förvärvats i form av lån. Finland framhåller att om så inte hade skett skulle Vägaffärsverket ha fått en konkurrensfördel i ekonomiska termer motsvarande amorteringen på lånet. De finska myndigheterna anser att Vägaffärsverkets första balansräkning utformades i enlighet med balansräkningen för privata företag inom sektorn.

- (102) Om åtgärden granskas som ett normalt långsiktigt lån, anser Finland att lånekostnaden bör jämföras med den finansiering som finns tillgänglig på marknaden under lånets hela löptid. En jämförelse där endast en del av låneåren jämförs med marknadsalternativen ger inte en fullständig bild av lånekostnaden. Finland anser därför att perioden 2005–2015 måste beaktas jämsides med övergångsperioden 2001–2004.

- (103) De finska myndigheterna förklarar att Vägaffärsverket inte kan avsluta låneavtalet under lånets löptid utan långivarens medgivande. Vid beräkningen av den förmån som eventuellt blir följden av det långsiktiga lånet måste man därför beakta hela den period under vilken Vägaffärsverket måste betala ränta. Resultatet av en sådan beräkning skiljer sig väsentligt från de klagandes beräkningar.

- (104) När det gäller lämplig ränta, konstaterar de finska myndigheterna att 12 månaders Euribor i allmänhet används som referensränta vid företagslån. Finland noterar att det finns en räntekurva som visar på vilken nivå marknadsräntorna förväntas ligga 2015. Kurvan baseras på den ränteutveckling som förväntas av olika marknadsaktörer. De referensräntor som användes vid beräkningen av expertutlåtandet är baserade på tillgängliga uppgifter rörande den framtida marknaden, och de beskriver följaktligen marknadsuppfattning om hur räntan kommer att se ut i framtiden.

- (105) Mot bakgrund av detta visar expertutlåtandet att Vägaffärsverket från övergångsperiodens slut och fram till låneperiodens slut kommer att betala omkring 2,0 miljoner euro mer än om finansieringen skett enligt marknadsräntan, om man följer marknadsanalytikernas prognoser från den 8 maj 2006 ⁽²¹⁾.

- (106) Finland drar alltså slutsatsen att dessa 2 miljoner euro bör dras av från de 3,2 miljoner euro som beräknats av de klagande, vilket innebär att den förmån som Vägaffärsverket eventuellt beviljats av staten högst kan uppgå till 1,2 miljoner euro.

5.2 Värdering av marksubstans- och stenmaterialtillgångar som överförts till Vägaffärsverket

- (107) Till att börja med förklarar de finska myndigheterna att en av de viktigaste principer som ligger till grund för uppdelningen av Vägverket i Vägförvaltningen och Vägaffärsverket var att de tillgångar som omfattas av väglagstiftning, dvs. i huvudsak vägarna själva, skulle behållas av Vägförvaltningen, medan de tillgångar som tidigare använts av Vägverkets produktionsdel (Vägaffärsverkets föregångare) vid vägunderhållsarbeten skulle hållas av Vägaffärsverket för dess underhållsarbeten.

⁽²¹⁾ Källa: Bloomberg.

- (108) När det gäller uppskattningen av de marksubstans- och stenmaterialtillgångar som har överförts till Vägaffärsverket anser de finska myndigheterna att den skedde i enlighet med de principer som beskrivs i kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader ⁽²²⁾.
- (109) Finland hävdar att Catellas uppskattning, som lagts till grund för värderingen av marksubstans- och stenmaterialtillgångarna, kan anses vara resultatet av en opartisk värdering.
- (110) Justeringen av Catellas uppskattning (nedåt från 128 miljoner finska mark till 113 miljoner finska mark ⁽²³⁾) gjordes eftersom det finska kommunikationsministeriet ansåg att priset på betonggrus skulle sjunka när Vägaffärsverket uppträdde på marknaden som säljare, att förädlingsvärdet i utvinningsprocessen var lägre utgående från Lantmäteriverket och att efterbehandlingskostnaderna skulle vara högre till följd av nya bestämmelser om efterbehandling av marktillgångar.
- (111) Med tanke på justeringen nedåt av värdet på marktillgångar i Vägaffärsverkets balansräkningar för övergångsperioden, som godkändes av Vägaffärsverkets revisorer (Ernst and Young), uppskattar de finska myndigheterna att marksubstans- och stenmaterialtillgångar ändå överfördes till Vägaffärsverkets balansräkning till ett för högt pris jämfört med bokföringsvärdet. Denna slutsats bekräftades av IceCapital, som genomförde den allmänna bedömningen av arrangemangen till förmån för Vägaffärsverket. Därför fick Vägaffärsverket i själva verket ingen ekonomisk fördel, utan gjorde i stället en förlust på 4,3 miljoner euro.
- (112) Finland noterar att revisorerna är experter på att bedöma grundvalen för förväntad inkomst och därmed hade de nödvändiga kvalifikationerna för att kontrollera giltigheten hos de icke fungibla avdrag som gjordes av företaget.
- (113) När det gäller klagandes anspråk på att ingen mark borde ha tagits upp i Vägaffärsverkets bokföring och att Vägaffärsverket borde ha köpt alla marktillgångar det behövde utifrån till marknadspriser (se avsnitt 4.2), noterar Finland att Vägaffärsverket under övergångsperioden köpte betydande mängder markresurser från externa aktörer till marknadspriser: 47 % 2001, 39 % 2002, 41 % 2003 respektive 34 % 2004.

⁽²²⁾ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT C 209, 10.7.1997, s. 3, punkt 2.

⁽²³⁾ Justering nedåt från 21,5 miljoner euro till 19 miljoner euro.

5.3 Förhandlingsentreprenader för vägtjänster

- (114) Först och främst erinrar de finska myndigheterna om att det årliga justeringsförfarande för utgifterna som tillämpades under övergångsperioden (se avsnitt 2.4.3) garanterade att skillnaderna i marginal mellan förhandlingsentreprenader och kontrakt enligt anbudsförfarande i stor utsträckning jämnade ut sig. Utgiftsjusteringarna under övergångsperioden uppgick totalt till 16,8 miljoner euro.
- (115) Vad avser de återstående skillnaderna i marginal är det enligt Finland inte lämpligt att jämföra marginalen för Vägaffärsverkets förhandlingsentreprenader med den genomsnittsmarginal som Vägaffärsverket fick på upphandlingskontrakt under hela övergångsperioden, på det sätt som de klagande gjort.
- (116) Enligt de finska myndigheterna bör man beräkna skillnaderna i marginal för kontrakt som är inbördes jämförbara.
- (117) Här är det lämpligt att påpeka att många av upphandlingarna under åren 2001 och 2002 rörde en ny sorts planerings- och byggnadsavtal. Till en början var Vägaffärsverket inte förberett för den betydligt högre risken i förhållande till traditionella kontrakt. Av denna anledning visade sig marginalen för planerings- och byggnadsavtalen vara mycket lägre än den förväntade marginalen. I gengäld omfattade förhandlingsentreprenaderna inga planerings- och byggnadskontrakt. Det är därför lämpligt att inte ta med planerings- och byggnadskontrakten vid beräkningen.
- (118) Nytt för 2003 och 2004 var i sin tur att de förhandlingsentreprenadavtal som ingicks med Vägförvaltningen under 2003 och 2004 uteslutande var underhålls- och projekteringskontrakt. Därför måste marginalerna jämföras med marginalerna för liknande upphandlingskontrakt.
- (119) De finska myndigheterna påpekar vidare att delar av de kontrakt som genomförts som förhandlingsentreprenader – även utan den övergångsbestämmelse som ingår i 9 § i lagen om Vägaffärsverket – hade kunnat genomföras på ett annat sätt via direkta förhandlingar i enlighet med gällande upphandlingslagstiftning.
- (120) Enligt expertutlåtandet uppgår den förmån som Vägaffärsverket fått genom förhandlingsentreprenaderna till högst 8,5 miljoner euro, när skillnaden i marginal beräknas mellan jämförbara förhandlingsentreprenader och upphandlingskontrakt:

	År	2001	2002	2003	2004	Total
Förhandlingsentreprenader	milj. euro	451,4	346,3	207,1	85,9	1 090,7
	marginal	12 %	9,3 %	8,9 %	11,9 %	
Jämförbara upphandlingskontrakt	milj. euro	88,4	183,8	231,7	280,5	784,4
	marginal	10,1 %	8,5 %	10,2 %	12,1 %	
Skillnad i marginal ⁽¹⁾	milj. euro	8,6	2,8	- 2,7	- 0,2	8,5

⁽¹⁾ Återstående skillnad i marginal efter det årliga justeringsförfarandet för utgifterna.

(121) Vägaffärsverket åtnjöt visserligen en ekonomisk förmån motsvarande 8,5 miljoner euro, men denna förmån utgjorde en berättigad kompensation för skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och för de utgifter som uppstod på grund av strukturella nackdelar (se avsnitt 2.3).

(122) Under övergångsperioden måste de extra kostnaderna bland annat till följd av de alltför höga personalkostnaderna beaktas vid prissättningen för förhandlingsentreprenaderna, i den mån de inte hade beaktats via andra personalanpassningsåtgärder. Även om en stor del av den övertaliga personalen arbetade inom särskilda serviceprojekt, var det i genomsnitt 100 personer fler anställda i Vägaffärsverket än vad som hade varit optimalt under övergångsperioden.

(123) De finska myndigheterna tillbakavisar påståendena om att det stöd som mottagits av Vägaffärsverket skulle ha möjliggjort för detta statliga affärsverk att godta en lägre marginal för planerings- och byggnadskontrakt. Såsom förklaras ovan var marginalen för planerings- och byggnadskontrakt låg därför att Vägaffärsverket inte hade beredskap för den risknivå som de innebär.

(124) När det gäller de klagandes påstående om att de utgifter som uppstod på grund av övertalig personal skulle vara en kostnad som på ett konstgjort sätt drog ned marginalen för Vägaffärsverkets förhandlingsentreprenader, noterar de finska myndigheterna att den övertaliga personalen inte tagits med vid beräkningen av marginalen för förhandlingsentreprenaderna. Övertalig personal hade placerats i serviceprojekt.

(125) Finland tillbakavisar slutligen påståendet om att Vägaffärsverkets relativt sett dåliga ekonomiska resultat skulle visa på att Vägaffärsverket tillämpar ineffektiva arbetsmetoder och att man förde en konkurrensbegränsande prispolitik på konkurrensutsatta marknader. Enligt Finland beror det dåliga resultatet på extra kostnader till följd av anpassningsåtgärderna för Vägaffärsverkets personal och på att de särskilda arrangemang som ordnades för personalen inte kunde täcka alla kostnader för övertalig personal.

5.4 Förhandlingsentreprenader för färjetrafiken

(126) Enligt de finska myndigheterna är det för närvarande billigare för Vägförvaltningen att fortsätta med förhandlingsentreprenader. Det första försöket att låta färjetrafiken omfattas av offentlig upphandling misslyckades av följande skäl.

(127) För det första låg de priser som erbjöds av anbudsgivarna 17–25 % över priserna i de gällande förhandlingsentreprenadavtalen mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket, om vilka parterna hållit separata prisförhandlingar årligen. Därmed skulle Vägförvaltningen efter att ha godtagit resultaten av anbudsförfarandet ha varit tvungen att betala mer för tjänsterna.

(128) För det andra skulle Vägaffärsverkets ställning på marknaden ha stärkts (eftersom Vägaffärsverket lämnat de anbud som var lägst, om än högre än priserna i förhandlingsentreprenaderna, och därmed skulle Vägförvaltningen ha varit tvungen att godta Vägaffärsverkets anbud).

(129) Därför avvisar de finska myndigheterna påståendet att förhandlingsentreprenaderna mellan Vägförvaltningen och Vägaffärsverket skulle innebära några konkurrensmässiga fördelar för Vägaffärsverket. Tvärtom skulle de kunna missgynna Vägaffärsverket eftersom villkoren i förhandlingsentreprenaderna inte tar vederbörlig hänsyn till behovet av att förnya utrustning (kapitalkostnaderna inkluderas inte fullt ut i priset på färjetjänster).

(130) Finland håller på att utveckla en ny upphandlingsmodell för kommande omgångar av konkurrenspräglad budgivning, genom att revidera villkoren för den liberalisering som är förbunden med kapitalkostnader och renovering av färjor. En möjlighet att göra detta kan vara att minska riskerna i samband med investeringar genom att inlösenvillkor för färjeutrustning bifogas avtalet. En annan möjlighet vore att kräva att alla anbudsgivare har nya fartyg. Under tiden har de befintliga färjeentreprenaderna förlängts till utgången av 2009.

5.5 Särskilda arrangemang för att minska övertalig personal

- (131) De finska myndigheterna hävdar att de särskilda arrangemangen och projekten inte kan anses utgöra en förmån.
- (132) När Vägaffärsverket inledde sin verksamhet den 1 januari 2001 fanns det 4 235 anställda, trots att det verkliga personalbehovet var betydligt mindre. Det är uppenbart att det tidigare Vägverket, som var en officiell institution med hierarkisk uppbyggnad, omfattade många tjänster och uppgifter som inte behövdes i Vägaffärsverket, vilket medförde ett betydande personalöverskott på Vägaffärsverket.
- (133) Finland hävdar att det faktum att Vägaffärsverket tvingades ta med sig hela personalen och inte tilläts säga upp någon har inneburit en strukturell nackdel för Vägaffärsverket. De utgifter som denna strukturella nackdel har medfört för företaget har överstigit alla – även teoretiska – ekonomiska fördelar för Vägaffärsverket. De förfaranden för överföring av personal som Vägaffärsverket haft tillgång till har varit kostsammare och långsammare än den personalpolitik som företagets konkurrenter kunnat tillämpa.
- (134) Enligt Finland skulle den finska staten ha kunnat välja att inte överföra övertalig personal till Vägaffärsverket vid den tidpunkt då det inrättades.
- (135) Finland hänvisar till förstainstansrättens dom i *Combust*-målet ⁽²⁴⁾ där domstolen behandlade en liknande situation som rörde överföring av personal. Förstainstansrätten fastställde i det målet att en engångsbetalning från danska staten till personer som var anställda som statstjänstemän av Combust och som var beredda att ge upp den statusen och bli kontraktanställda av det företag inte var att betrakta som statligt stöd. Förstainstansrätten ansåg att denna åtgärd inte ledde till att minska de kostnader som normalt belastar ett företags budget.
- (136) Omstruktureringen av sektorn för vägförvaltning och vägunderhåll i Finland genomfördes under liknande förhållanden som i *Combust*-målet. Det faktum att Vägaffärsverket inte betalade ut någon ersättning till personal som överfördes till offentliga organ, som Vägförvaltningen, kan inte anses utgöra statligt stöd.
- (137) Finland hävdar att *Combust*-domens tillämplighet på intet sätt minskades av de domar som kommissionen hänvisar till i sitt beslut om att inleda förfarandet (Altmark Trans ⁽²⁵⁾ och Frankrike mot kommissionen ⁽²⁶⁾). Dessa domar föregick *Combust*-domen och har därmed beaktats av förstainstansrätten.
- (138) Finland hävdar också att om en åtgärd inte är avsedd att ge någon en fördel som påverkar budgeten handlar det inte om överföring av statliga medel och den utgör därmed inte ett statligt stöd ⁽²⁷⁾. Finland anser att administrativa åtgärder som inte påverkar statens finanser inte utgör statligt stöd.
- (139) Därför anser Finland att staten inte har förlorat några inkomster genom att gå med på att anställa 116 före detta anställda i Vägaffärsverket och betala deras löner. Ingen av dessa anställda utsågs utan att personens lämplighet för tjänsten i fråga bedömdes. Personal kunde endast överföras från Vägaffärsverket till den offentliga förvaltningen när en tjänst blev ledig och annonserades ut. Om det inte fanns någon lämplig sökande från Vägaffärsverket övervägdes andra sökande.
- (140) När det gäller frågan om finansiella överföringar från staten för att lösa Vägaffärsverkets problem med övertalighet betonar Finland att Vägaffärsverket inte erhållit 100 miljoner euro i statligt stöd som de klagande hävdar. Vägaffärsverket fick 68 miljoner euro från Vägförvaltningen för att finansiera tjänsteprojekt (av 68 miljoner gick omkring 56 miljoner till att täcka personalkostnader och resten gick till materiel och andra icke-personalrelaterade kostnader). Vägförvaltningen betalade också 20,1 miljoner euro för att stödja personaljusteringar. Den totala ersättningen på 88,1 miljoner euro täckte inte alla utgifter kopplade till personalöverskottet. Enligt expertutlåtandet medförde personalöverskottet strukturella nackdelar vars kostnader uppgick till 157 miljoner euro under perioden 2001–2004.
- (141) Finland noterar att Vägaffärsverket tillämpat sunda redovisningsrutiner och att balansräkningen har granskats. Balansräkningen innehåller inga noteringar på den detaljnivå som de klagande hänvisar till. I expertutlåtandet motiveras dock de strukturella kostnaderna till följd av övertalig personal (69 miljoner euro totalt, dvs. 157 miljoner–88 miljoner euro) på följande sätt:
- (142) För det första täckte Vägförvaltningen inte alla kostnader relaterade till de särskilda projekten. Vägförvaltningen täckte exempelvis inte övervakningskostnaderna, som beräknades uppgå till 2,8 miljoner euro över fyra år. Tjänsteprojekten redovisade en total förlust på 1,4 miljoner euro under övergångsperioden, utöver övervakningskostnaderna (underskottet räknades fram genom att kostnaderna för löner och materiel för tjänsteprojekt subtraherades från inkomsterna från projekten). Därmed innebar projekten en nettokostnad på 4,2 miljoner euro för Vägaffärsverket.

⁽²⁴⁾ Förstainstansrättens dom av den 16 mars 2004 i mål T-157/01, *Danske Busvognmaend* mot kommissionen.

⁽²⁵⁾ EG-domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans*.

⁽²⁶⁾ EG-domstolens dom av den 5 oktober 1999 i mål C-251/97, *Frankrike* mot kommissionen.

⁽²⁷⁾ Finland hänvisar bl.a. till domstolens dom av den 17 mars 1993 i förenade målen C-72/91 och C-73/91, *Slooman Neptun Schiffarts AG* mot Seebetriebsrat Bodo Ziesemer.

(143) För det andra räckte de medel som Vägförvaltningen tillhandahöll inte för att finansiera åtgärder för att hjälpa anställda att hitta nya jobb, finansiera vidareutbildning och omskolningsåtgärder samt finansiera förtidspensioneringar. Därför måste Vägaffärsverket avsätta över 20 miljoner euro från egna medel till personalanpassningskostnader (varav 12,8 miljoner euro betalades ut under 2004 och 2005).

(144) För det tredje var Vägaffärsverket tvunget att stå för de administrativa kostnaderna för personalanpassningen, som beräknades uppgå till 2,8 miljoner euro för övergångsperioden.

(145) För det fjärde fick Vägaffärsverket också merkostnader till följd av mer gynnsamma semestervillkor för de anställda som tillhörde kategorin statsanställda med lång tjänstgöringstid (50 % längre semester). Dessa merkostnader beräknades uppgå till omkring 42 miljoner euro under den fyraåriga övergångsperioden.

(146) Pensionsavtalen har under alla omständigheter varit en tung börda för Vägaffärsverket. Även efter det att Vägaffärsverket omvandlades till ett affärsverk omfattades personalen av lag 280 om statens pensioner av den 20 maj 1966, som innebär att de pensionsavgifter som affärsverk måste betala för statligt anställda är högre än arbetsgivarnas pensionsavgifter i den privata sektorn. Ändringen av lagen om statens pensioner (lag 679 av den 30 juli 2004) kommer att leda till att pensionsavgifterna och de anställdas pensionsförmåner harmoniseras för offentlig och privat sektor, men först på längre sikt. År 2005 var de allmänna pensionsavgifterna för privata sektorn 16,8 procent. Däremot fastställdes pensionsavgifterna på Vägaffärsverket individuellt och uppgick till 21,13 procent år 2005.

(147) Det var först den 16 februari 2005 som bestämmelserna om sjukersättning i Vägaffärsverkets kollektivavtal anpassades till motsvarande villkor i den privata sektorns avtal. Fram till dess var Vägaffärsverkets sjukersättningsbestämmelser mer kostsamma än de som tillämpades på anställda i den privata sektorn.

(148) Totalt sett anger Finland att personalens anställningsvillkor fortfarande är bättre än i privata företag. Detta trots att de ändringar av kollektivavtalen som gjordes 2005 närmade anställningsvillkoren till villkoren i den privata sektorn. Semesterrättigheterna, som bygger på avtalsbestämmelser som motsvarar de i statliga avtal, är exempelvis fortfarande bättre än för personal i den privata sektorn. Anställningsvillkoren som helhet, inklusive pensionsförmånerna, kan därmed fortfarande anses utgöra en börda i jämförelse med villkoren hos aktörer i den privata sektorn.

5.6 Skatteåtgärd kopplad till Vägaffärsverkets markinköp

(149) I 49 § 1 mom. 4 punkten i inkomstskattelagen anges att när det skattepliktiga beloppet av en överlåtelsevinst för en annan skattskyldig än ett samfund, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag räknas ut ska från överlåtelsepriset dras av minst 80 procent, om den fasta egendomen överläts till staten, ett landskap, en kommun eller en samkommun. Därmed skulle det skattepliktiga beloppet av en överlåtelsevinst uppgå till högst 20 % av överlåtelsepriset. För fastställandet av det skattepliktiga beloppet av en överlåtelsevinst, skulle respektive försäljare kunna dra av 30 % eller 60 % mer av överlåtelsepriset än de skulle kunna enligt normala skattebestämmelser, beroende på om de har ägt marken över eller under tio år när de säljer sin mark.

(150) Marköverföring till Vägaffärsverket eller dess föregångare inkluderades i koncessionssystemet redan från början⁽²⁸⁾. Därmed gynnades även Vägaffärsverket föregångare, Vägverket, indirekt av samma åtgärd. Därför betonar de finska myndigheterna att även om denna åtgärd utgjorde ett indirekt statligt stöd till Vägaffärsverket är den förenlig med definitionen av "befintligt stöd" i artikel 1 b i rådets förordning (EG) nr 659/1999.

(151) 49 § i lagen ändrades i juli 2004⁽²⁹⁾ så att den inte längre är tillämplig på egendom som säljs till ett statligt affärsverk för annat ändamål än naturskyddsändamål, för försvarsmaktens behov, forskningsändamål eller något annat liknande samhälleligt ändamål. Till följd av detta omfattas försäljning av mark till Vägaffärsverket numera av den normala skatten på överlåtelsevinster.

5.7 Ständiga förmåner för Vägaffärsverket: Konkurslagstiftningen och lagstiftningen om samfundsbeskattning är inte tillämpliga på Vägaffärsverket

(152) När det gäller de ständiga förmånerna för Vägaffärsverket betonar de finska myndigheterna att även om dessa åtgärder utgör ett statligt stöd är de förenliga med definitionen av *befintligt stöd* i artikel 1 b i rådets förordning (EG) nr 659/1999.

(153) Vägaffärsverket och föregångarna till respektive ekonomisk enhet (till och med 31.12.1997 – själva Vägverket och 1.1.1998–31.12.2000 – produktionsdelen av Vägverket) har aldrig omfattats av vare sig konkurslagstiftningen eller normala samfundsskattebestämmelser.

(154) Den här situationen rådde både innan liberaliseringen av vägverkssektorn inleddes i Finland (artikel 1 b v i förordning (EG) nr 659/1999) och före Finlands anslutning till EU (artikel 1 b i i förordning (EG) nr 659/1999).

⁽²⁸⁾ Lagen antogs den 30 december 1992.

⁽²⁹⁾ Lag 728/2004.

(155) De finska myndigheterna förbinder sig att omvandla Vägaffärsverket till ett statligt ägt aktiebolag, som kommer att omfattas av normala konkurs- och samfundsskattebestämmelser senast den 1 mars 2008.

5.7.1 Konkurslagstiftning

(156) Vägaffärsverkets status som statligt affärsverk och Vägverkets status som statligt organ innebär att de inte kunnat försättas i konkurs.

(157) De finska myndigheterna konstaterar att enligt kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier anses förmånligare finansieringsvillkor som beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs utgöra statligt stöd. De finska myndigheterna anser dock att Vägaffärsverket inte beviljats några sådana förmånligare finansieringsvillkor eftersom Vägaffärsverket inte har behövt låna några medel.

(158) Vägaffärsverket har aldrig hotats av konkurs och statens ansvar har därmed aldrig behövt förverkligas.

(159) De finska myndigheterna menar därför att Vägaffärsverket inte har kunnat få några konkurrensfördelar jämfört med konkurrenter från den privata sektorn.

(160) När det gäller användning av extern finansiering inom överskådlig framtid omfattar lagen om statliga affärsverk en garantiavgift som ger statliga affärsverk samma finansiella förutsättningar på lånemarknaden som andra företag som drivs utan statliga garantier (se avsnitt 2.4.6).

(161) Som referens för den periodiska justeringen av den årliga avgiften använder de finska myndigheterna räntespridningen på marknaden mellan statliga serieobligationen och företagsobligationer med god kreditriskvärdering i JP Morgans låneindex. Den nya avgiften är tillämplig på lån som betalas ut efter justeringen i fråga.

(162) De finska myndigheterna håller inte med om de klagandes ståndpunkt att garantiavgiften är jämförbar med privata företags utgifter för hypotekslån. Hypotekslån är engångsutgifter, medan garantiavgiften är årlig. Hypoteksavgifter är relativt små för större lån och för ett motsvarande lån skulle säkerheten ha ställts genom en företagsinteckning. I praktiken motsvarar garantiavgiften snarare en marginal beräknad ovanpå Euribor.

5.7.2 Skattelagstiftning

(163) Inkomstskatten för företag som drivs inom den statliga förvaltningen fastställs på samma sätt som skatten för statliga affärsverk, dvs. i enlighet med 21 § i inkomstskattelagen. Därför omfattades Vägaffärsverkets föregångare (produktionsenheten inom det tidigare Vägverket) inte av inkomstskatt. 21 § i inkomstskattelagen ingick redan i den ursprungliga versionen av inkomstskattelagen, som trädde i

kraft den 1 januari 1993. Lagarna om skatt på inkomst och förmögenhet⁽³⁰⁾, som tidigare gällde, innehöll liknande bestämmelser om inkomstskatt för staten och dess företag.

(164) Även om Vägaffärsverket inte betalar någon samfundsskatt till staten på vinsten av sin inkomst av näringsverksamhet, hävdar de finska myndigheterna att denna faktor beaktas vid de årliga besluten om den andel av vinsten som Vägaffärsverket ger till finska staten.

(165) Vägaffärsverkets totala vinst under övergångsperioden var 62 miljoner euro och under de första fyra åren betalade Vägaffärsverket totalt ut 59 % (37,3 miljoner euro) som statens andel av vinsten. Statens andel av vinsten har varierat mellan 47 % och 71 %. Vägaffärsverkets teoretiska skatt under övergångsperioden skulle med en skattesats på 29 % ha uppgått till mindre än 18 miljoner euro.

(166) De finska myndigheterna anser att företag som YIT-gruppen och Lemminkäinen-gruppen (den förstnämnda har en årlig försäljning som överstiger tre miljarder euro och den sistnämnda är en grupp med årlig försäljning på närmare två miljarder euro), som är de två viktigaste privata konkurrenterna till Vägaffärsverket, kan användas som riktmärken i en jämförande analys av respektive information. På grundval av information från Bloomberg uppgick den kombinerade andelen av utdelningar och samfundsskatt till 68 % av vinsten före skatt för YIT-gruppen och 63 % för Lemminkäinen-gruppen. De årliga indexen för dessa perioder varierade mellan 58 % och 85 % av vinsten före skatt för YIT-gruppen och mellan 37 % och 98 % för Lemminkäinen-gruppen.

(167) År 2005, det första året efter övergångsperioden, uppgick den andel som betalades till staten till 69 % av vinsten (4,6 miljoner euro). År 2006 var den 50 % (4,8 miljoner euro). På grundval av uppgifter i de konkurrerande företagens årsrapporter var den procentandel av vinsten som YIT-gruppen och Lemminkäinen-gruppen betalade ut som utdelningar och samfundsskatt 52 % respektive 59 % 2005 och 50 % respektive 61 % 2006.

(168) Finland anser att staten genom att utöva sina rättigheter som ägare har fått in betydligt mer från Vägaffärsverket under hela dess verksamhetsperiod än vad staten skulle ha fått in som samfundsskatt på en vinst av samma storlek.

(169) Finland noterar också att satserna för mervärdesskatt, skatt på kapitaltransferering och fastighetsskatt är samma för statliga affärsverk som för aktiebolag.

⁽³⁰⁾ Lag 1240/1988 och lag 1043/1974.

5.8 Bördor på grund av Vägaffärsverkets särskilda status

5.8.1 Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster

(170) Finland anser att även om kommissionen skulle fastställa att Vägaffärsverket erhållit statligt stöd bör sådant stöd anses nödvändigt som kompensation för Vägaffärsverkets kostnader på grund av särskilda uppgifter som det ålagts genom lagen om Vägaffärsverket (se avsnitt 2.3).

(171) Förutom att Vägaffärsverket har till uppgift att se till att de kvalitetskrav och den övervakning som ingår i beställningsförfaranden och avtalsöverenskommelser uppfylls, har det också skyldighet att lägga anbud på all upphandling som avser vägunderhåll. Detta främjar en fungerande konkurrens eftersom inte bara privata företag utan även Vägaffärsverket lägger anbud på upphandlingskontrakten.

(172) Vägaffärsverkets skyldighet att vara berett att tillhandahålla sina tjänster i nödsituationer ansåg Finland som ett nödvändigt arrangemang, eftersom det under sådana nödsituationer kan finnas ett behov av att hantera olika typer av vägunderhållsverksamheter med väldigt snäv tidsplan och på ett sätt som avviker från det vanliga.

(173) Finland anser att dessa särskilda uppgifter kan anses som skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster enligt artikel 86.2 i EG-fördraget. Finland anser att skyldigheterna i fråga medför betydande kostnader för Vägaffärsverket.

(174) När det gäller skyldigheten att lägga anbud avseende underhåll av allmänna vägar och tillhandahållandet av färjetrafik i hela landet noterar de finska myndigheterna att det är svårt att beräkna de exakta kostnaderna.

(175) Förberedelserna inför nödsituationer har enligt expertutlåtandet medfört merkostnader på omkring 4,6 miljoner euro för Vägaffärsverket under övergångsperioden (2001–2004). Dessa kostnader beror framför allt på Vägaffärsverkets skyldighet att hålla beredskapslager av flytande bränslen fram till utgången av 2004 (kostnaderna för detta uppgick till 2,2 miljoner euro). Följande kostnader var också inkluderade:

- Lagring, underhåll och reparation av nödbro utan ersättning under 2001 (0,4 miljoner euro).
- Hantering av förberedelsefrågor på tjänstegrups- och huvudkontorsnivå (0,6 miljoner euro).
- Skyldighet att genomföra förberedelser och utbildning som ingår i projektavtalen (1,4 miljoner euro).

(176) De finska myndigheterna anser under alla omständigheter att summan av dessa utgifter är betydligt större än de resurser som avsatts för Vägaffärsverket.

(177) De finska myndigheterna noterar att kostnader som dessa inte behöver bäras av aktörer i den privata sektorn som är verksamma inom schaktnings- och byggbranschen.

(178) När det gäller de klagandes påstående att Vägförvaltningen betalar en avgift på 5 000 euro för anbud, noterar de finska myndigheterna att den avgift som de klagande hänvisar till har Vägförvaltningen betalat ut för alla anbud som avser underhållskontrakt och som uppfyller kvalitetskriterierna för anbud. Denna typ av ersättning som betalas till alla anbudsgivare måste särskiljas från ersättning som betalas ut för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Den ersättning som betalas ut till alla anbudsgivare tar inte bort det faktum att Vägaffärsverkets skyldighet att inkomma med anbud i alla anbudsförfaranden medför extrakostnader för Vägaffärsverket.

5.8.2 Andra villkor för Vägaffärsverkets verksamhet

(179) Under övergångsperioden underkastades Vägaffärsverket tämligen betydande begränsningar som inte gällde för privata aktörer, t.ex. regleringen av sektorn, begränsningar vad gäller dotterbolag, förbud mot gruppbidrag samt begränsning av verksamhet i utlandet.

(180) Expertutlåtandet visar att begränsningen av verksamhet i utlandet inneburit att Vägaffärsverket haft svårt att lägga anbud på avtal om vägunderhåll i utlandet (t.ex. i Estland). Vägaffärsverket har inte kunnat lägga anbud direkt på utländska projekt.

(181) Dessutom har Vägaffärsverket haft kostnader på grund av de mer omfattande rapporteringsskyldigheter som statliga affärsverk har jämfört med privata företag samt på grund av statliga affärsverks tyngre administration.

(182) Kravet att Vägaffärsverket ska inrikta sig på sin kärnverksamhet har till exempel försenat diversifieringen av Vägaffärsverkets verksamhet till exempelvis elnätskontrakt, vilket lett till inkomstbortfall.

(183) Finland medger dock att det varit mycket svårt att beräkna de kostnader som orsakats av de strukturella nackdelar som nämns ovan.

(184) Finland uppskattar att restriktionen mot att sälja mineralaggregat till utomstående ledde till att Vägaffärsverket förlorade vinster på omkring 1,6 miljoner euro under övergångsperioden. Denna beräkning bygger på en potentiell genomsnittlig årsförsäljning av mineralaggregat på tre miljoner euro (detta motsvarade försäljningsprognosen för 2006), om inte begränsningen hade funnits, och på kostnadsstrukturen för 2006 ⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Med denna kostnadsstruktur ger en årlig försäljning på tre miljoner euro en rörelsemarginal på 0,4 miljoner euro.

- (185) När det gäller de klagandes påstående att Vägaffärsverket kontinuerligt brutit mot alla de begränsningar av dess verksamhet som gällde under övergångsperioden noterar de finska myndigheterna att de påstådda överträdelserna utretts och befunnits vara marginella. Marginella överträdelser ändrar inte det faktum att begränsningarna medförde nackdelar för Vägaffärsverket.

5.9 Allmän bedömning av fördelar och nackdelar för Vägaffärsverket

- (186) I det expertutlåtande som lämnades in av de finska myndigheterna sammanfattades de möjliga fördelarna och nackdelarna för Vägaffärsverket under övergångsperioden på följande överskådliga sätt:

(EUR)	
Källa till fördel/nackdel	Verkan
Statligt lån	+ 1,2 miljoner
Förhandlingsentreprenader	+ 8,5 miljoner
Överföring av marksubstans- och stenmaterialtillgångar	- 4,3 miljoner
Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster	- 4,6 miljoner
Strukturella nackdelar ⁽¹⁾	- 70,6 miljoner

⁽¹⁾ Innefattar en beräkning av okompenserade kostnader för personalåtgärder för att minska övertaligheten och omfattningen på den börda som personalöverskottet innebär samt inkomstbortfallet (1,6 miljoner euro) på grund av begränsningar av handeln med mineralaggregat.

- (187) På grundval av beräkningarna ovan anser Finland att de totala effekterna av fördelar och nackdelar för Vägaffärsverket under övergångsperioden var en total förlust av 69,8 miljoner euro för Vägaffärsverket.

5.10 Marknadsutvecklingen

- (188) De finska myndigheterna hävdar att konkurrensen har utvecklats snabbt inom alla produktgrupperna vägunderhåll, planering och byggnation. Reformeringen av Vägförvaltningens nya upphandlingsstrategi har lett till utvecklingen av en grupp oberoende entreprenörer och konsulter.

- (189) Om man tittar på alla typer av arbeten och tjänster som tillhandahålls av Vägaffärsverket i Finland, minskade dess andel från 31 % i början av reformprocessen till 17 % 2006.

5.10.1 Bedömning av Vägförvaltningens avtal under övergångsperioden

- (190) Värdet på tjänster som upphandlats av Vägförvaltningen ökade från 54,1 miljoner euro 2000 till 549,1 miljoner

euro 2004. Under samma tidsperiod minskade värdet på förhandlingsentreprenader från Vägförvaltningen från 451,4 miljoner euro till 85,9 miljoner euro. År 2005 omfattades alla entreprenader från Vägförvaltningen av ett upphandlingsförfarande. Värdet på vägtjänster som utförs av andra uppdragstagare än Vägaffärsverket ökade i sin tur, från 20,2 miljoner euro 2000 till 203,5 miljoner euro 2004. Vid sidan av de viktigaste uppdragstagarna gynnade reformen privata företag som fungerar som underleverantörer till Vägaffärsverket.

- (191) Tillräckligt många anbud inkom för alla typer av upphandlingskontrakt (från planeringskontrakt till byggkontrakt) med i genomsnitt 4,0–4,7 anbud per kontrakt.

- (192) Prisnivån på kontrakten har helt klart sjunkit jämfört med perioden före reformen. Enligt en beräkning som gjorts av Vägförvaltningen i Finland har vägverksreformen därmed lett till en total årlig besparing på 60 miljoner euro. I detta ingår också 48 miljoner euro i årliga besparingar på regionala underhållskontrakt (allt reguljärt vägunderhåll ⁽³²⁾ läggs ut på entreprenad genom regionala underhållskontrakt). Vid övergångsperiodens utgång var kostnaderna för underhållskontrakt som Vägförvaltningen ingått genom konkurrenspräglade anbudsförfaranden 21,7 % lägre än kostnaderna för kontrakt som ingicks genom förhandlingsförfarandet i periodens början. Resterande 60 miljoner euro i besparingar utgörs huvudsakligen av bygg- och planeringstjänster.

- (193) För regionala underhållskontrakt var det vinterunderhållet som var den största källan till kostnadsbesparingar ⁽³³⁾ (15,2 miljoner euro per år), följt av underhåll av grusvägar (8,6 miljoner) och underhåll av trafikmiljön ⁽³⁴⁾ (8,3 miljoner euro).

- (194) Enligt de finska myndigheterna omfattar Vägaffärsverkets konkurrenter flera stora nationella och utländska företag som Skanska Oy (dotterbolag till svenska Skanska AB) och NCC Roads Oy (dotterbolag till svenska NCC AB) ⁽³⁵⁾ och även ett stort antal små och medelstora, dynamiska och mycket vinstgivande regionala och lokala konkurrenter, som är aktiebolag.

5.10.2 Utvecklingen av regionala vägunderhållskontrakt som läggs ut av Vägförvaltningen

- (195) Sektorn för Vägförvaltningens regionala vägunderhållskontrakt granskas särskilt, med tanke på de klagandes påstående att Vägaffärsverkets 88-procentiga andel av nya underhållskontrakt som lades ut på entreprenad under 2005 skulle vara ett tecken på att marknadsliberaliseringen misslyckats.

⁽³²⁾ Vinterunderhåll, underhåll av trafikmiljön och underhåll av grusvägar etc.

⁽³³⁾ Åtgärder mot halka, plogning, vägskrapning, borttagande av snövallar och rengöring av trafikskyltar.

⁽³⁴⁾ Underhåll av trafikskyltar och vägmarkeringar etc.

⁽³⁵⁾ Företag med betydligt större omsättning än Vägaffärsverket.

- (196) De finska myndigheterna anser det olämpligt att grunda sina bedömningar på resultaten av ett visst års resultat av anbudsförfaranden. I detta sammanhang förklarar man att den finska vägförvaltningen har delat upp landet i 84 områden/entreprenader. En entreprenad löper i mellan tre och sju år och den största delen av arbetet/utgifterna består i att hålla vägarna isfria. Varje år upphandlas endast en liten del av dessa kontrakt. Därför är resultaten för ett år inte nödvändigtvis representativa.
- (197) När det gäller 2005 års resultat vann Vägaffärsverket flera kontrakt på 10 miljoner euro med en ytterst liten marginal (20 000–30 000 euro). Dessa skulle lika lätt ha kunnat gå till konkurrenterna.
- (198) 2006 års resultat var totalt annorlunda: Vägaffärsverket vann bara fem av de femton underhållskontrakt som finska vägförvaltningen lade ut i anbudsförfarande. De tilldelade kontraktens sammanlagda värde uppgick till 48,2 miljoner euro, och Vägaffärsverkets marknadsandel, enligt kontraktvärdena, var 31 %.
- (199) I detta sammanhang anser de finska myndigheterna dessutom att de måste redogöra för utvecklingen för hela paketet löpande kontrakt som innehas av Vägaffärsverket. År 2000 utförde Vägaffärsverkets föregångare nästan 100 % av det regionala vägunderhållet, men i slutet av 2006 var Vägaffärsverkets andel av Vägförvaltningens portfölj av vägunderhållskontrakt 68 %. Ser man på Vägaffärsverkets andel av de kontrakt som tilldelats genom öppna anbudsförfaranden har den sjunkit från 77 % 2001 till 68 % i slutet av 2006.
- (200) Denna fortfarande ganska höga andel av vägunderhållsmarknaden som innehas av Vägaffärsverket var att förvänta eftersom Vägaffärsverket vid början av liberaliseringen hade fördelar av sin dominerande ställning, och nya marknadsaktörer behövde lite tid för att komma in på den finska marknaden för vägunderhållsarbeten.
- (201) Dessutom visar ett antal indikatorer att en effektiv konkurrens har utvecklats.
- (202) För det första har antalet anbud ökat, och 2006 kom det i snitt in 5,7 anbud som uppfyllde anbudsspecifikationerna på varje nytt kontrakt som lades ut. Till följd av 2006 års anbudsförfaranden tilldelades 9 av 15 kontrakt andra operatörer än de traditionella.
- (203) För det andra har priserna sjunkit. De priser som resulterade ur anbudsförfarandena underskred Vägförvaltningens förhandsuppskattningar med 16 % 2005, 18 % 2006 och 14 % 2007. Detta visar att konkurrensen på marknaden fungerade och var betydande.
- (204) I dag finns det sex olika entreprenörer med regionala underhållskontrakt. Utöver Vägaffärsverket är följande entreprenörer verksamma (marknadsandelar inom parentes): YIT Rakennus Oy som tillhör YIT-gruppen (20 %), NCC Roads Oy (5 %), Koillistie Määttä Oy (3 %), Savon Kuljetus Oy (2 %) och en estländsk entreprenör, AS Teho (2 %).
- ### 5.11 De finska myndigheternas allmänna slutsatser
- (205) De finska myndigheterna betonar att de påstådda stödåtgärderna huvudsakligen har gällt övergångsperioden, som löpte ut 2004. Vägaffärsverket hade endast obetydande verksamhet i andra medlemsstater under övergångsperioden.
- (206) Liberaliseringen av slutna nationella marknader är ett centralt mål i EU:s konkurrenspolitik. I det hänseendet hänvisar Finland till flera dokument ⁽³⁶⁾.
- (207) De tillfälliga marknadsarrangemangen var en nödvändig förutsättning för liberaliseringen av Finlands vägunderhållsmarknad. Därför behövdes stödåtgärderna för att underlätta projekt som överensstämde med gemenskapens allmänna intressen.
- (208) De stödåtgärder som de klagande hävdar har ägt rum har dessutom varit proportionella i förhållande till de avsedda resultaten, dvs. liberaliseringen av Finlands marknader för vägunderhåll och färjetrafik. De fördelar som stödet givit upphov till har överstigit dess eventuella skadliga verkningar.
- (209) Finland hänvisar slutligen till sitt åtagande att senast den 1 mars 2008 omvandla Vägaffärsverket till ett statligt ägt aktiebolag, som omfattas av normala konkurs- och samfundsskattebestämmelser.
- ## 6. FÖREKOMST AV STÖD ENLIGT ARTIKEL 87.1 I EG-FÖRDRAGET
- (210) Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i princip oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- (211) Vägaffärsverket är, trots sin särskilda rättsliga status, en organisation som bedriver ekonomisk verksamhet, och därför ett företag i den mening som avses i artikel 87 i EG-fördraget. Detta har de finska myndigheterna inte heller bestridit.
-
- ⁽³⁶⁾ Se bl.a. den XXX:e rapporten om konkurrenspolitiken, 2000, s. 128. Europeiska rådet i Lissabon den 23–24 mars 2000, ordförandeskapets slutsatser, SN 100/00. Meddelande till Europeiska rådets vårmöte, KOM(2005) 24, s. 21, Bryssel den 2 februari 2005, Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse, KOM(2003) 270 slutlig, punkt 5, Bryssel den 21 maj 2003.

6.1 Tillämpning av rättspraxis från *Altmark*-målet

(212) Som angivits ovan hävdar de finska myndigheterna att de åtgärder som behandlas här utgör ersättning för Vägaffärsverkets extrautgifter till följd av de särskilda uppgifter som företaget fått.

(213) I *Altmark*-målet ⁽³⁷⁾ hävdade domstolen att ersättning för allmännyttiga tjänster inte utgör statligt stöd enligt artikel 87 i EG-fördraget förutsatt att fyra kumulativa kriterier uppfylls. För det första måste det mottagande företaget faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade. För det andra ska de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst. Slutligen konstaterade EG-domstolen att när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är tillräckligt utrustat skulle ha åsamkats vid fullgörandet av den allmännyttiga tjänsten. Om dessa fyra kriterier (nedan kallade *Altmark*-kriterierna) samtliga är uppfyllda innebär statens ingripande inte att företaget beviljats en förmån.

(214) Beträffande det första *Altmark*-kriteriet noterar kommissionen att den uppgift som ålagts Vägaffärsverket enligt 3 § i lagen om detta företag, nämligen att lämna anbud på alla vägunderhållskontrakt och på tillhandahållandet av färjetrafik inom hela landet, verkar utgöra en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, dvs. skyldighet att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Samma sak gäller för skyldigheten att upprätthålla beredskapslager av flytande bränsle under övergångsperioden, och skyldigheten att gratis förvara, underhålla och reparera Vägförvaltningens nödbroutrrustning (denna skyldighet begränsades till 2001) ⁽³⁸⁾.

(215) Med undantag för de sektorer där det finns gemenskapsregler har medlemsstaterna stora friheter att definiera vilka tjänster som kan klassas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och kommissionen har sedan endast

rätt att kontrollera att inga uppenbara fel har begåtts vid denna klassificering ⁽³⁹⁾.

(216) Kommissionen höll därför med om att Vägaffärsverkets uppgifter att upprätthålla beredskapslager av flytande bränsle under övergångsperioden, att lämna anbud på alla vägunderhållskontrakt och på tillhandahållandet av färjetrafik som läggs ut av Vägförvaltningen och att gratis förvara, underhålla och reparera nödbroutrrustning under 2001, uppenbart är bördor som Vägaffärsverkets konkurrenter inte haft, och som kan klassificeras som skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

(217) Däremot har kommissionen inte fått tillräcklig information om övriga beredskapsåtgärder och skyldigheter att fortbilda personal som Vägaffärsverket ålagts för att kunna utesluta att, som de klagande hävdar, dessa uppgifter inte är mer belastande än de riskhanteringsåtgärder som konkurrenterna får vidta ⁽⁴⁰⁾ (alla företag måste förbereda sig på nödsituationer, eftersom det hör till alla företags riskhanteringssystem). Kommissionen noterar dessutom att skyldigheterna endast gäller de vägar för vilka underhållet ålagts Vägaffärsverket självt. Denna punkt behöver emellertid inte granskas vidare, eftersom det verkar som om uppfyllandet av andra *Altmark*-kriterier vållar problem.

(218) Ingen av de åtgärder som beskrivs i avsnitt 2.4 syftar till att kompensera för eventuella ekonomiska belastningar till följd av dessa olika uppgifter. Detta strider mot punkterna 90 och 91 i *Altmark*-domen, som förutsätter en koppling mellan kostnader och kompensation (kompensationen ska fastställas i förväg utgående från objektiva parametrar). I Vägaffärsverkets fall kan detta inte hävdas. I stället har olika förmåner beviljats och beräknats på grundval av mål som inte på något sätt är kopplade till de påstådda skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Det andra *Altmark*-kriteriet är därmed inte uppfyllt.

(219) De uppgifter som de finska myndigheterna tillhandahållit räcker inte för att kommissionen ska kunna fastställa att kompensationen inte överstiger vad som krävs för att täcka kostnader som uppkommit genom tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster (tredje *Altmark*-kriteriet). Även det faktum att inga fler kompensationer för skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster budgeterats efter övergångsperiodens utgång stöder hypotesen att det åtgärds-paket som genomfördes till förmån för Vägaffärsverket inte behövdes för att hjälpa företaget att klara de påstådda skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

⁽³⁹⁾ Se kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, K(2005) 2673, EUT L 312, 29.11.2005, s. 67–73, skäl 7.

⁽⁴⁰⁾ Uppgifterna som de finska myndigheterna lämnat in visar att beredskapen på tjänstegrups- och huvudkontorsnivå efter övergångsperiodens utgång, liksom fortbildning, kräver årliga utgifter på 0,5 miljoner euro, inbegripet alla oförutsedda utgifter. Med tanke på Vägaffärsverkets årsomsättning förefaller denna summa rimlig.

⁽³⁷⁾ Domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht – Tyskland), REG 2003, s. I-7747.

⁽³⁸⁾ Skyldigheterna fastställs i lagen om Vägaffärsverket och Beredskapslagen.

- (220) Slutligen hade Vägaffärsverket inte utsetts att tillhandahålla de olika tjänsterna i ett öppet anbudsförfarande. De berörda kostnaderna hade inte heller fastställts på grundval av en analys av de kostnader som ett typiskt, välskött och tillräckligt utrustat företag skulle ha haft i ett sådant fall.
- (221) De åtgärder som vidtagits kan vid en samlad bedömning därför inte anses utesluta förekomsten av statligt stöd på grundval av *Altmark*-kriterierna. Därför måste kommissionen analysera huruvida de berörda åtgärderna är selektiva (se avsnitt 6.2 nedan), medför fördelar för Vägaffärsverket som finansieras med statliga medel (avsnitt 6.3 nedan) och snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna (avsnitt 6.4 nedan). Detta är kumulativa villkor för bedömningen av huruvida en åtgärd omfattar statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget.

6.2 Är åtgärderna selektiva?

- (222) Det bestrids inte att de berörda åtgärderna antingen var särskilt tillskurna för Vägaffärsverket eller är begränsade till företag som har status som statligt affärsverk. Det är också uppenbart att Vägaffärsverket, på de marknader där det är verksamt, konkurrerar med andra företag som inte är statliga affärsverk. Kommissionen anser att de berörda åtgärderna därmed är selektiva.

6.3 Leder användningen av statliga medel till en selektiv fördel?

- (223) Här vill kommissionen undersöka huruvida de åtgärder som Finland vidtagit finansieras med statliga medel och medför en selektiv fördel för Vägaffärsverket. Det senare handlar om huruvida åtgärderna minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget till förmån för Vägaffärsverket och därför bör betraktas som en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha åtnjutit under normala marknadsförhållanden ⁽⁴¹⁾.

6.3.1 Statligt förmånslån

- (224) Det långtidslån av kapital till ett belopp på 39,5 miljoner euro (237 miljoner finska mark) som Vägaffärsverket erhöll när företaget upprättades har beskrivits på olika sätt av de klagande och de finska myndigheterna. De klagande anser att det är ett lån, och myndigheterna anser att det är en överföring av tillgångar med återbetalningsskyldighet. Kommissionen anser att definitionen av åtgärden är mindre viktig än dess faktiska inverkan på den börda som det berörda företaget bär, dvs. huruvida den befriar företaget från bördor det annars skulle behöva bära.

⁽⁴¹⁾ Se mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 26, mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I-877 punkterna 12–13 och mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkt 84 och den rättspraxis som det där hänvisas till.

- (225) För bedömningen av åtgärdens inslag av stöd bör situationen betraktas ur den privata låntagarens perspektiv vid det tillfälle då lånet beviljades ⁽⁴²⁾. Eftersom Statskontorets skuldbrev undertecknades den 28 december 2000 (lån till statligt affärsverk nr 6030–14) ⁽⁴³⁾ måste kommissionen för beräkning av inslaget av stöd i förmånslånet utgå från den referensränta som gällde i Finland vid den tidpunkten. I enlighet med kommissionens relevanta meddelande ⁽⁴⁴⁾ är den referensränta som ska tillämpas för detta lånearrangemang 5,7 %, varvid räntan fastställs som en femårig interbankränta med tillägg av en riskpremie på 75 baspunkter.

- (226) Under 2001 åtnjöt Vägaffärsverket alltså 4,7 procentandelar lägre ränta, under 2002, 2003 och 2004 åtnjöt det 4,2, 3,2 respektive 2,2 procentandelar lägre ränta, och under påföljande år 0,7 procentandelar lägre ränta. Genom att multiplicera de olika ränteskillnaderna med den utestående lånesumman i början av varje år ⁽⁴⁵⁾ kommer kommissionen fram till ett totalt stödsinslag på 7,2 miljoner euro.

- (227) I den utsträckning som lånet beviljats till lägre ränta än marknadsräntan har staten avstått från intäkter den skulle ha kunnat ha om den beviljat lånet till marknadsränta. Därigenom får Vägaffärsverket en fördel som finansieras med statliga medel.

6.3.2 Marksubstans- och stenmaterialtillgångar

- (228) Beträffande de marksubstans- och stenmaterialtillgångar som överförts till Vägaffärsverket måste man först och främst fråga sig om detta utgör statligt stöd. Kommissionen noterar att Vägaffärsverket redan haft tillgång till de berörda marksubstans- och stenmaterialtillgångarna innan verket bildades. Redan Vägaffärsverkets föregångare, det finska Vägverket, hade tillgång till samma marksubstans- och stenmaterialtillgångar. Upprättandet av Vägaffärsverket verkar endast ha inneburit att "vägproduktionsdelen" inom Vägverket blev en självständig enhet, men påverkade inte de resurser som enheten förfogade över.

⁽⁴²⁾ Se exempelvis punkt 42 i *Commission communication to the Member States – Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector* (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3). Se även punkt 76 i förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-16/96, Cityflyer Express Ltd mot Europeiska gemenskapernas kommission.

⁽⁴³⁾ Uppgifter från de finska myndigheternas skrivelse av den 31 maj 2006.

⁽⁴⁴⁾ Meddelande från kommissionen om gällande räntesatser för återkrav av statsstöd samt referens- och diskonteringsräntor för 15 medlemsländer tillämpliga från och med den 1 januari 2005 och historiska räntesatser för återkrav och referens- och diskonteringsräntor tillämpliga från och med den 1 augusti 1997 – Offentliggjorda i enlighet med artikel 10 i kommissionens förordning (EG) 794/2004 av den 21 april 2004 (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1) och kommissionens meddelande om metoden för fastställande av referens- och diskonteringsränta (EGT C 273, 9.9.1997, s. 3), EUT C 88, 12.4.2005, s. 5.

⁽⁴⁵⁾ Uppgifter från de finska myndigheternas skrivelse av den 31 maj 2006.

- (229) Dessutom togs i beslutet att inleda ett formellt granskningsförfarande frågan upp om en adekvat värdering av marksubstans- och stenmaterialtillgångarna.
- (230) I det här fallet har värdet på marksubstans- och stenmaterialtillgångar bedömts av en oberoende värderare (Catella Real Estate Consulting Ltd). De finska myndigheterna beslöt att revidera det värde som den oberoende värderaren kommit fram till från 21,5 miljoner euro till 19 miljoner euro eftersom de ansåg att Catella inte tillräckligt hade beaktat tre faktorer som anges i avsnitt 5.2.
- (231) Enligt den revisor (Ernst and Young) som granskat Vägaffärsverkets bokföring under övergångsperioden var dessutom det värde som fördes upp i Vägaffärsverkets bokföring fortfarande för högt, och därför godkändes exceptionella nedskrivningar av värdet på marksubstans- och stenmaterialtillgångar med cirka 4,3 miljoner euro. Ernst and Youngs värdering har också granskats av mäklarföretaget IceCapital Securities Ltd, som bekräftade att marksubstans- och stenmaterialtillgångarna i Vägaffärsverkets bokföring tagits upp till ett pris som överskred deras marknadsvärde.
- (232) De klagande ifrågasätter de värderingar som genomförts.
- (233) Kommissionen anser att det inte är nödvändigt att slutgiltigt avgöra huruvida statligt stöd har beviljats i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångarna, eftersom allt sådant stöd skulle vara förenligt med den gemensamma marknaden av de skäl som anges i avsnitt 7.2.

6.3.3 Tilldelning av förhandlingsentreprenader för väghållning

- (234) Metoden för att beräkna priset för förhandlingsentreprenader inom väghållningen leder med nödvändighet till ett pris som är högre än marknadspriset, eftersom den utgår från priset för ett jämförbart upphandlingskontrakt (som i sig är jämförbart med marknadspriset) och sedan ökar priset för att ta hänsyn till Vägaffärsverket strukturella nackdelar som inte kompenseras på annat sätt. Detta ger Vägaffärsverket en ekonomisk fördel, finansierad med statliga medel: Vägaffärsverket får mer pengar från staten än en vanlig marknadsaktör skulle få för motsvarande tjänster.
- (235) De klagande anser att det totala stödet i samband med förhandlingsentreprenader uppgår till 21,5 miljoner euro, medan de finska myndigheterna, på grundval av ett expertutlåtande, anser att Vägaffärsverket har fått en fördel på högst 8,5 miljoner euro genom förhandlingsentreprenader.
- (236) Kommissionen noterar att det finns stora skillnader i fråga om risker och uppgifter i olika entreprenadavtal som slutits mellan Vägförvaltningen och de olika aktörerna, inbegripet Vägaffärsverket. De två viktigaste typerna av entreprenader

var dels underhålls- och och planeringsavtal, dels planerings- och byggnadsavtal. I syfte att undersöka vilka fördelar Vägaffärsverket haft genom sina förhandlingsentreprenader anser kommissionen att man bör jämföra det pris den finska regeringen betalat för dessa entreprenadavtal med vad den betalat för upphandlingskontrakt med en jämförbar risknivå och jämförbara uppgifter.

- (237) Förhandlingsentreprenaderna har uteslutande handlat om underhåll och planering. För att fastställa vilka fördelar Vägaffärsverket haft måste kommissionen därför jämföra Vägaffärsverkets marginaler i förhandlingsentreprenader för underhåll och planering med Vägaffärsverkets marginaler i upphandlingskontrakt för underhåll och planering ⁽⁴⁶⁾.
- (238) IceCapital har analyserat de olika vinstmarginalerna. Deras rapport visar att skillnaden i vinstmarginal har givit Vägaffärsverket en fördel motsvarande 8,5 miljoner euro.
- (239) Samtidigt anser kommissionen att Vägaffärsverkets totala fördel i samband med förhandlingsentreprenaderna är något högre än 8,5 miljoner euro. Beloppet 8,5 miljoner euro togs fram med utgångspunkt i förhandlingsentreprenadernas slutmarginal (marginalen efter det årliga utgiftsjusteringsförfarandet). De klagande framhåller (och Finland har inte motsagt detta) att företaget under övergångsperioden varje år kunde få ut värdet för den årliga nerjusteringen utan att betala någon ränta för detta. Utöver denna marginalskillnad på 8,5 miljoner euro erhöll Vägaffärsverket dessutom kortfristiga ⁽⁴⁷⁾ räntefria krediter. Med vetskap om att den årliga utgiftsjusteringen nedåt under övergångsperioden uppgick till 16,8 miljoner euro och att krediträntan under denna period inte översteg 5,7 % översteg värdet på den förmån som Vägaffärsverket fick från dessa kortfristiga räntefria krediter inte 1 miljon euro.

- (240) Det totala stödbeloppet i samband med de väghållningskontrakt som tilldelades Vägaffärsverket genom förhandlingar under övergångsperioden uppgick således till ca 9,5 miljoner euro.

6.3.4 Tilldelning av kontrakt för färjetrafik enligt ett förhandlingsförfarande

- (241) Kommissionen noterar att de finska myndigheternas första försök att gå över från förhandlingsentreprenader till upphandlingskontrakt för färjetrafik inte gav önskat resultat. Priserna i anbudsförandet hamnade mycket högre än priserna för de förhandlingsentreprenadavtal som gällde mellan Vägverket och Vägaffärsverket. För övrigt skulle ett godtagande av anbudsförandets resultat inte

⁽⁴⁶⁾ Kostnaderna för övertalig personal som inte anställdes i särskilda serviceprojekt komparerades genom skillnaden mellan marginalerna för förhandlingsentreprenader och marginalerna för upphandlingskontrakt.

⁽⁴⁷⁾ Under ett år.

tjäna syftet med en liberalisering av marknaden, eftersom det skulle leda till att Vägaffärsverkets ställning stärktes (Vägaffärsverket gav det lägsta anbudet). Finland försöker därför hitta en ny upphandlingsmodell som ger alla potentiella anbudsgivare lika villkor.

(242) Att låta förhandlingsentreprenaderna fortsätta att gälla skulle inte innebära några fördelar för Vägaffärsverket eftersom villkoren i dem inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till behovet av ny utrustning. Tvärtom leder fortsättningen av förhandlingsentreprenader till nackdelar för Vägaffärsverket.

(243) Följaktligen anser kommissionen att det pris som Vägförvaltningen betalar Vägaffärsverket för förhandlingsentreprenaderna för färjetrafiken inte ligger över marknadspriset. Kommissionen drar därför slutsatsen att ersättningen inte innebär något statligt stöd.

6.3.5 Särskilda arrangemang för att minska övertalig personal

(244) Genom den lag som ligger till grund för Vägaffärsverkets omvandling från en del av förvaltningen till ett statligt affärsverk blev Vägaffärsverket tvunget att ta över all personal från det tidigare Vägverkets avdelning för vägbygge, trots att personalstyrkan översteg behoven. Dessutom innebar lagen att Vägaffärsverket inte fick säga upp någon under övergångsperioden.

(245) De finska myndigheterna anser att de åtgärder som syftade till att åtgärda problemen med en alltför stor personalstyrka vid Vägaffärsverket inte utgör statligt stöd. Åtgärderna skulle endast till viss del kompensera för den strukturella nackdel som Vägaffärsverket drabbades av till följd av den alltför stora personalstyrkan och de kostsamma anställningsvillkor som följde med från tiden före liberaliseringen kombinerat med Finlands riksdags förbud mot uppsägning av Vägaffärsverkets personal under övergångsperioden. I detta avseende förlitar sig de finska myndigheterna på förstainstansrättens dom i *Combus*-målet (se ovan).

(246) I de särskilda omständigheterna i *Combus*-målet använde förstainstansrätten argumentet att "danska staten i stället för att utbetala beloppet på 100 miljoner DKK direkt till de statstjänstemän som var anställda av *Combus* [hade] kunnat uppnå samma resultat genom att omplacera sagda statstjänstemän inom den offentliga förvaltningen utan att utbetala en särskild ersättning, vilket skulle ha gjort det möjligt för *Combus* att omedelbart kontraktsanställa personer med privaträttslig status" ⁽⁴⁸⁾.

(247) Kommissionen erinrar om att resonemanget i *Combus*-domen som de finska myndigheterna hänvisar till inte uttryckligen har bekräftats av EG-domstolen och inte heller

använts i någon senare dom från förstainstansrätten. I vilket fall som helst går vissa inslag i EG-domstolens rättspraxis emot antagandet att statlig kompensation för en strukturell nackdel inte skulle kunna betraktas som stöd. Kommissionens åsikt är således att *Combus*-målet inte ska ges en alltför vid tolkning.

(248) I sin fasta rättspraxis har domstolen ansett att bedömningen av om en åtgärd utgör statligt stöd måste göras på grundval av åtgärdens verkningar och inte dess orsak eller syften ⁽⁴⁹⁾. Domstolen har också funnit att åtgärder som innebär att ett företag slipper åtaganden som normalt belastar ett företags budget utgör statligt stöd ⁽⁵⁰⁾. Domstolen har klargjort att detta särskilt gäller kostnader hänförliga till löner till företagets anställda ⁽⁵¹⁾. På grundval av detta har domstolen inte accepterat att en åtgärd inte innebär en fördel för företaget i fråga enbart för att det kompenserar för en nackdel som företaget har drabbats av ⁽⁵²⁾.

(249) Med utgångspunkt i detta kommer kommissionen att granska de olika särskilda åtgärderna var och en för sig.

6.3.5.1 Överföring av personal till Vägförvaltningen och andra offentliga administrativa avdelningar

(250) Beträffande överföringen av 116 av Vägaffärsverkets anställda till lediga tjänster i den offentliga förvaltningen måste kommissionen först bedöma huruvida denna överföring finansierats med statliga medel. Det skulle endast vara fallet om det varit dyrare för den finska staten att fylla vakanser i förvaltningen med Vägaffärsverkets före detta anställda än med andra kandidater. Det bör noteras att den finska förvaltningen inte skapat några extra tjänster för Vägaffärsverkets tidigare anställda, utan endast tillsatt tjänster som blivit vakanta till följd av att en tjänsteman lämnat den.

(251) De klagande hävdar att personalen från Vägaffärsverket flyttades tillbaka till förvaltningen med oförändrade anställningsvillkor, och därmed innebar högre kostnader för förvaltningen än andra potentiella sökande.

(252) Den finska regeringen har gjort gällande att personalöverföring mellan Vägaffärsverket och den offentliga förvaltningen endast var möjlig om tjänster inom förvaltningen

⁽⁴⁹⁾ Mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 13, mål C-310/1985, Deufil, REG 1987, s. 901, punkt 8, mål C-241/94, Frankrike mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1996, s. I-4551, punkt 20.

⁽⁵⁰⁾ Mål C-387/92, Banco Exterior, REG 1994, s. I-877, punkt 13, mål C-241/94, Frankrike mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1996, s. I-4551, punkt 34.

⁽⁵¹⁾ Mål C-5/01, Belgien mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 2002, s. I-1191, punkt 39.

⁽⁵²⁾ Mål 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, REG 1961, s. 3, punkt 29–30, mål 173/73, Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 12–13, mål C-241/94, Frankrike mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1996, s. I-4551, punkterna 29 och 35, mål C-251/97, Frankrike mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1999, s. I-6639, punkterna 40 och 46–47, se även mål T-109/01, Fleuren Compost, REG 2004, s. II-127, punkt 54.

⁽⁴⁸⁾ *Combus*-målet, skäl 57.

blev lediga och annonserades ut. Vägaffärsverkets anställda fick endast sådana tjänster om vakansen var i deras tjänstegrad och om deras kvalifikationer motsvarade den utannonserade tjänstens. Före överföring bedömdes Vägaffärsverkets anställda avseende deras lämplighet för tjänsten.

(253) Kommissionen noterar att de klagande inte har styrkt sina påståenden om att det var dyrare för den finska regeringen att fylla vakanser med Vägaffärsverkets tidigare anställda än med andra kandidater.

(254) Kommissionen anser att det i de uppgifter som den förfogar över inte finns något som tyder på att den finska förvaltningen skulle ha dragit på sig ytterligare kostnader genom överföringen av 116 av Vägaffärsverkets tidigare anställda till vakanta tjänster i den offentliga förvaltningen. Kommissionen noterar särskilt att de 116 anställda tidigare, när de fortfarande arbetade för Vägverket, hade samma anställningsvillkor som tjänstemän i den finska förvaltningen. Genom att återinföra tidigare tjänstemän i den offentliga förvaltningen, på tjänster motsvarande deras tjänstegrad och kvalifikationer, hade den finska staten samma utgifter som om den skulle ha anställt andra personer på dessa tjänster.

(255) Därför anser kommissionen att överföringen av 116 anställda inte har lett till extra kostnader för finska staten. Följaktligen utgör överföringen inte statligt stöd, eftersom den inte omfattar överföring av statliga medel.

6.3.5.2 Finansiering av särskilda serviceprojekt

(256) Vad gäller särskilda serviceprojekt för övertalig personal som inte sagts upp har Vägförvaltningen betalat sammanlagt ungefär 68 miljoner euro för att finansiera sådana projekt, inbegripet 56 miljoner för finansiering av personalkostnader (se avsnitt 5.5).

(257) Kommissionen är medveten om att de olika serviceprojekten var tydligt inriktade på att uppväga företagets strukturella nackdel till följd av personalöverskott.

(258) Utgående från de finska myndigheternas redogörelse, som bekräftas av expertutlåtanden, anser kommissionen att statens betalningar av 68 miljoner euro inte utgjorde överkompensation för genomförandet av de olika tjänsterna (rengöring av vägrenar, restaurering av byggnader och utomhusområden). Serviceprojekten medförde tvärt om förluster (se avsnitt 5.5).

(259) Kommissionen anser emellertid att företaget skulle ha behövt betala sina övertaliga anställda även om inga särskilda serviceprojekt förelegat, utan att dessa skulle ha bidragit till att öka företagets intäkter. Det finns inget som styrker att de finska myndigheterna under andra

omständigheter ändå skulle ha övervägt att lägga ut de olika tjänsterna på entreprenad eller att det var den ekonomiskt mest gynnsamma lösningen för staten att tilldela Vägaffärsverket de olika kontrakten. Åtgärden som sådan måste anses vara finansierad med statliga medel.

(260) Till skillnad mot överföringen av personal till förvaltningen skiljer sig dessutom Vägaffärsverkets situation i fråga om de särskilda serviceprojekten från den som förstainstansrätten bedömde i *Combus*-målet.

(261) Denna åtgärd tar inte direkt itu med personalöverskottet, till skillnad från fallet där 116 anställda återförs till förvaltningen. Det är snarare så att staten exklusivt och utan anbudsförfarande från Vägaffärsverket upphandlar genomförandet av särskilda serviceprojekt som den förmodligen annars inte skulle ha lagt ut på entreprenad, eller åtminstone inte i den omfattningen. Det innebär också att staten tydligt snedvrider konkurrensen på en marknad som håller på att liberaliseras. Åtgärden undanröjer inte företagets alla strukturella nackdelar, men låter det överleva trots dessa, och ger inte i sig något incitament att lösa situationen.

(262) Ovanstående resonemang, tillsammans med relevant rättspraxis, även *Combus*-domen, leder därför till slutsatsen att den berörda åtgärden måste betraktas som stöd.

6.3.5.3 Åtgärder för personalanpassning

(263) Utöver de båda ovan beskrivna åtgärderna överfördes 20,1 miljoner euro från Vägförvaltningens budget för att hjälpa Vägaffärsverkets anställda att hitta nya jobb, finansiera vidareutbildning och omskolningsåtgärder samt finansiera förtidspensioneringar.

(264) De finska myndigheterna har inte beskrivit de berörda åtgärderna närmare. Som nämnts ovan måste rättspraxis i *Combus*-målet tolkas snävt, och kommissionen kan därför inte utesluta att åtgärderna ger Vägaffärsverket en selektiv fördel.

6.3.6 Skatteåtgärd kopplad till Vägaffärsverkets markinköp

(265) Under övergångsperioden befriades de personer som sålde mark till Vägaffärsverket i stor utsträckning från skatt på överlåtelsevinst, och kommissionen noterar att de finska myndigheterna inte heller bestrider att denna åtgärd kan klassas som stöd, så som de klagande anför. På grundval av de uppgifter som kommissionen förfogar över måste man dra den slutsatsen att åtgärden kan omfatta stöd till förmån för Vägaffärsverket.

(266) Kommissionen noterar att Vägaffärsverket inte är direkt förmånstagare av de olika skatteförmånerna. Kommissionen noterar också att inte alla marksäljare kunde dra nytta

av förmånerna. Endast andra säljare än bolag, aktiebolag och kommanditbolag kom i åtnjutande av detta. Vägaffärsverket skulle ha kunnat dra nytta av åtgärden om de direkta förmånstagarna (delvis) hade fört över förmånerna till Vägaffärsverket.

(267) Om Vägaffärsverket skulle ha haft fördelar av detta skulle åtgärden ändå kvalificeras som befintligt stöd enligt artikel 1 b v i rådets förordning (EG) nr 659/1999, dvs. "stöd som är att betrakta som befintligt stöd, eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes men senare blev ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden, utan att medlemsstaten företagit någon ändring". Detta har följande orsaker:

(268) *Det utgjorde inte stöd när det infördes.* När Vägaffärsverkets föregångare (Vägverkets "vägproduktionsdel") fortfarande ingick i den finska offentliga förvaltningen hade det de berörda skatteförmånerna. Enligt 49 § 1 mom. 4 punkten i inkomstskattelagen åtnjuter alla statliga ämbetsverk och statliga affärsverk denna skattebefrielse.

(269) Vägverket bedrev emellertid ingen ekonomisk verksamhet när åtgärden trädde i kraft, vilket berodde på följande: Enligt sina stadgar fick Vägverket inte erbjuda tjänster mot betalning på marknaden. Det var uteslutande avsett att arbeta för förvaltningen. Därför bedrevs verksamheten med planering, byggande och underhåll av allmänna vägar inom ett monopoliserat område. När inkomstskattelagen trädde i kraft 1993 ingick Vägaffärsverket i den finska offentliga förvaltningen och var inte verksamt på någon annan marknad. Kommissionen kommer fram till att åtgärden när den genomfördes inte utgjorde statligt stöd, eftersom den inte gynnade ett företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget.

(270) *Det blev senare ett stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden.* Från och med 2001 kunde Vägverkets gamla produktionsenhet, som nu etablerats under namnet Vägaffärsverket, erbjuda sina tjänster på marknaden, till följd av reformen av den finska vägmarknaden, som detta beslut gäller. Den finska regeringens beslut att liberalisera tillhandahållandet av vägtjänster ingick i en stor liberaliseringskampanj som också fick andra EU- och EES-länder att stegvis öppna sina marknader för vägtjänster på frivillig bas (senast genomfördes detta i Norge). I dag erbjuder många företag sina tjänster inom vägunderhåll och vägbygge⁽⁵³⁾ i hela EU och EES.

(271) Reformerna har förändrat marknaden på två sätt: Dels har tidigare statliga verk tagit sig in på marknaden. Dels har den öppna marknadens sammanlagda storlek ökat kraftigt

(exempelvis ökade den öppna marknaden med över 400 miljoner euro till följd av liberaliseringen i Finland).

(272) Därför anser kommissionen att Vägaffärsverket från och med 2001 bedriver ekonomisk verksamhet genom att erbjuda vägtjänster mot betalning, och därigenom är ett företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. Till följd av utvecklingen av den gemensamma marknaden har denna åtgärd, som när den genomfördes inte utgjorde statligt stöd, nu blivit statligt stöd.

(273) *Stöd utan att medlemsstaten företagit någon ändring.* Så länge 49 § 1 mom. 4 punkten i inkomstskattelagen var tillämplig på Vägaffärsverket (till den 1 januari 2005) tillämpades denna bestämmelse utan ändring från 1993 då inkomstskattelagen trädde i kraft.

6.3.7 Konkurslagstiftningen är inte tillämplig

(274) Kommissionen anser att det faktum att konkurslagstiftningen inte är tillämplig ger Vägaffärsverket en fördel.

(275) Den hänvisar till sitt tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier⁽⁵⁴⁾, där följande anges i punkt 2.1.3: "Som stöd i form av garantier betraktar kommissionen också de förmånliga finansieringsvillkor som beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden eller innebär en uttrycklig statlig garanti eller att staten täcker förluster."⁽⁵⁵⁾

(276) De finska myndigheterna medger att det förhållandet att Vägaffärsverket inte kan försättas i konkurs enligt konkurslagstiftningen teoretiskt kan utgöra en fördel, eftersom Vägaffärsverkets finansieringskostnader kan ha minskats genom att långgivarens risk minskade. Men Vägaffärsverket lånade inga nya medel på finansmarknaden efter sitt upprättande. De finska myndigheterna menar därför att Vägaffärsverket inte har kunnat få några konkurrensfördelar jämfört med konkurrenter från den privata sektorn till följd av att konkurslagstiftningen inte är tillämplig.

(277) Vad beträffar framtida externa lån håller kommissionen inte med om att en garantiavgift för lån som tas ut av Vägaffärsverket undanröjer inslaget av stöd, eftersom det inte är möjligt att kvantifiera marknadspriset för en obegränsad garanti, helt enkelt eftersom ingen marknadsaktör skulle ge en sådan garanti.

(278) Dessutom beställer Vägaffärsverket fortlöpande tjänster och material från externa leverantörer, vilket innebär att Vägaffärsverket sätter sig i skuld hos dessa aktörer. Med

⁽⁵³⁾ De viktigaste EU-företag som är aktiva på den finska marknaden nämns i beslutstexten.

⁽⁵⁴⁾ EGT C 71, 11.3.2000, s. 14.

⁽⁵⁵⁾ Se beslutet om att inleda förfarandet, punkt 103.

tanke på att konkurslagstiftningen inte är tillämplig på Vägaffärsverket anser kommissionen att det inte är uteslutet att Vägaffärsverket får fördelaktigare betalningsvillkor än vad som annars hade varit möjligt. Eftersom staten har ansvar gentemot Vägaffärsverkets leverantörer om företaget inte skulle infria sina förpliktelser, utan att ersättas för denna garanti, är åtgärden finansierad med statliga medel.

- (279) Kommissionen håller emellertid med de finska myndigheterna om att åtgärden bör klassas som befintligt stöd enligt artikel 1 b i rådets förordning (EG) nr 659/1999, "eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes". Denna ekonomiska enhet⁽⁵⁶⁾ har nämligen aldrig omfattats av konkurslagstiftningen, inte heller före liberaliseringen av Finlands vägtjänstesektor. Av de skäl som anges i skäl 267 och följande utgjorde åtgärden inte statligt stöd när den infördes, och har blivit statligt stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden.

6.3.8 Särskild behandling avseende samfundsskatt

- (280) Kommissionen anser att ett fortlöpande, i praktiken fullständigt, undantag från samfundsskatt ger Vägaffärsverket en förmån⁽⁵⁷⁾.
- (281) Kommissionen anser att undantaget från samfundsskatt i sig utgör statligt stöd. Stödet kan inte motiveras av skattesystemets art och ekonomi.
- (282) När det gäller fastställandet av stödslaget hävdar de finska myndigheterna att även om Vägaffärsverket inte betalar samfundsskatt till staten på sina inkomster, så beaktas detta i de årliga besluten om den andel av vinsten som Vägaffärsverket ger till finska staten. Den andel av vinsten som företaget ger bort på detta sätt är jämförbar med vad konkurrerande företag betalar i samfundsskatt och utdelningar.
- (283) Enligt kommissionens åsikt blandar de finska myndigheterna här ihop statens roll som skattemyndighet och som företagsägare. Kommissionen anser att det vid kontrollen av statligt stöd är viktigt att tydligt skilja mellan dessa båda roller, i överensstämmelse med gällande rättspraxis⁽⁵⁸⁾. Å ena sidan måste kommissionen kontrollera att staten i sin roll som skattemyndighet har behandlat alla företag lika. Å andra sidan måste kommissionen kontrollera att staten i sin roll som företagsägare agerar som en privat investerare, exempelvis när den beslutar om utdelningar.

- (284) Kommissionen anser därför att Vägaffärsverket måste omfattas av normala skatteregler för att man ska kunna garantera att det inte får mer fördelaktiga affärsvillkor än konkurrenterna.

- (285) Kommissionen noterar att undantaget från samfundsskatt bör klassas som befintligt stöd enligt artikel 1 b i rådets förordning (EG) nr 659/1999, "eftersom det kan fastställas att det inte utgjorde något stöd när det infördes". Den ekonomiska enheten har faktiskt aldrig omfattats av normala samfundsskatteregler. Av de skäl som anges i skäl 267 och följande utgjorde åtgärden inte statligt stöd när den infördes, och har blivit statligt stöd på grund av utvecklingen av den gemensamma marknaden.

6.4 Påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna

- (286) I rättspraxis har det fastlagts att när ett företag är verksamt inom en sektor som kännetecknas av produktionsöverkapacitet och där det förekommer verklig konkurrens mellan producenter i olika medlemsstater, är varje form av statligt stöd som företaget tar emot ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida konkurrensen, då företaget genom att kunna stanna kvar på marknaden förhindrar att konkurrenterna ökar sin marknadsandel samt minskar dessas möjligheter att öka sin export⁽⁵⁹⁾.
- (287) I det här fallet noterar kommissionen att marknaderna för underhåll av väginfrastruktur i de olika medlemsstaterna har öppnats tillräckligt för att internationella grupper som är verksamma i fler än en medlemsstat har kunnat uppstå. Under 2004 upprättade Vägaffärsverket självt ett dotterbolag i Estland, och var därmed verksamt utanför Finland. Dessutom är Vägaffärsverket för närvarande delaktigt i ett gemensamt företag i Sverige. Det är därför uppenbart att Vägaffärsverket "är verksamt inom en sektor där det förekommer verklig konkurrens mellan producenter i olika medlemsstater". Det får därför anses att de selektiva förmånerna för Vägaffärsverket som finansieras med statliga medel utgör statligt stöd som i princip är förbjudet enligt artikel 87.1 i EG-fördraget.

6.5 Slutsatser avseende förekomsten av statligt stöd

- (288) Kommissionen kommer därför fram till att åtgärderna "förhandlingsentreprenader för färjetrafiken" och "överföring av personal till offentliga administrativa avdelningar" inte utgör statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, eftersom de inte ger Vägaffärsverket en ekonomisk fördel.

⁽⁵⁶⁾ Vägaffärsverket och dess föregångare, Vägverket.

⁽⁵⁷⁾ Statliga affärsverk som främst tillgodoser andra statliga institutioners behov betalar inte sådan skatt.

⁽⁵⁸⁾ Se punkt 317 i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen, REG 2003, s. II-00435. Se även kommissionens beslut av den 16 december 2003 avseende EDF (EUT L 49, 22.2.2005, s. 9), punkt 97, och kommissionens beslut av den 19 maj 2004 om de åtgärder som vidtagits av Danmark till förmån för TV2/Danmark (EUT L 85, 23.3.2006, s. 1).

⁽⁵⁹⁾ EG-domstolens dom av den 21 mars 1991 i mål C-305/89, Italienska republiken mot Europeiska kommissionen, REG 1991, s. I-1603.

(289) De åtgärder som beskrivs ovan, nämligen: "statligt förmånslån", "tilldelning av förhandlingsentreprenader för väghållning", "finansiering av särskilda serviceprojekt", "åtgärder för personalanpassning", "konkurslagstiftningen är inte tillämplig", "den normala samfundsskattelagen är inte tillämplig" och "skatteåtgärd kopplad till Vägaffärsverkets markinköp" utgör däremot stöd som i princip är förbjudet enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Det är möjligt att det även förekom visst stöd i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångar.

7. STÖDETS FÖRENLIGHET MED DEN GEMENSAMMA MARKNADEN

(290) Av samma skäl som hindrade kommissionen från att förklara det åtgärdepaket som genomfördes till förmån för Vägaffärsverket som "icke-stöd" utgående från de kriterier som utvecklades i *Altmark*-domen (se avsnitt 6.1) är det inte möjligt för kommissionen att godkänna de åtgärder i paketet som omfattar inslag av statligt stöd som förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2 i EG-fördraget. I enlighet med gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster⁽⁶⁰⁾ kan kommissionen inte förklara stöd som inte uppenbarligen är nödvändigt för genomförandet av den ålagda uppgiften och proportionellt till denna förenligt med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 86.2 i fördraget.

(291) Eftersom det inte finns någon annan specifik rättslig grund för granskningen av detta stödpaket måste kommissionen bedöma huruvida stödet till Vägaffärsverket är förenligt med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 87.3 c i EG-fördraget, där det föreskrivs att "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset" kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.

(292) För att en stödåtgärd ska kunna anses förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget måste den uppfylla följande kriterier:

- Stödet ska främja eller bidra till ett projekt som är i hela gemenskapens intresse.
- Stödet ska vara nödvändigt för uppnåendet av detta resultat, på så sätt att det mål som ska främjas inte skulle kunna uppnås utan stödet, och stödets varaktighet, intensitet och omfattning måste vara proportionell till de eftersträlvande resultatens vikt.

— De positiva effekter som direkt kan tillskrivas stödåtgärden måste därför vägas mot stödets negativa effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, så att man kan se att stödet inte påverkar handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

(293) Vid bedömningen av åtgärderna utifrån dessa kriterier kommer kommissionen att dela upp de olika stödåtgärder som identifierats ovan i två grupper:

- Befintliga stödåtgärder (förmåner i samband med att konkurslagstiftningen inte är tillämplig, att normal samfundsskatt inte är tillämplig och med den skatteåtgärd som tillämpas vid Vägaffärsverkets markköp).
- Nya stödåtgärder som främst hänger samman med övergångsperioden (förmåner i samband med det statliga lånet, förhandlingsentreprenaderna inom vägsektorn, de särskilda serviceprojekten, personalanpassningsåtgärderna, eventuellt stöd i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångarna).

7.1 De befintliga stödåtgärdernas förenlighet

(294) Kommissionen noterar att de särskilda bestämmelserna om samfundsskatt och det faktum att konkurslagstiftningen inte är tillämplig, är åtgärder som har att göra med Vägaffärsverkets rättsliga ställning som statligt affärsverk. Samma sak gäller den skatteåtgärd som tillämpas vid Vägaffärsverkets inköp av mark.

(295) Dessutom är dessa åtgärder varken kopplade till öppnandet av Finlands marknad för vägbyggande, vägplanering, vägunderhåll eller till utvecklingen av andra ekonomiska verksamheter. Utifrån de uppgifter som kommissionen förfogar över kan det därför inte fastställas att åtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden i enlighet med artikel 87.3 c i EG-fördraget.

(296) Kommissionen anser att mekanismerna för överföring av vinst och för garantiavgifter inte garanterar att fördelarna till följd av att konkurslagstiftningen och samfundsskattelagstiftningen inte är tillämpliga helt uppvägs (se avsnitt 6.2).

(297) Kommissionen noterar vidare att de arrangemang som omfattar obegränsade statliga garantier till förmån för enheter som bedriver kommersiell verksamhet alltid har ansetts vara oförenliga med EG-fördragets regler om statligt stöd⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾ Se beslutet om det statliga stöd som Frankrike genomfört till förmån för EDF samt el- och gasindustrin (EUT L 49, 22.2.2005, s. 9). Se även E8/2005 Spaniens nationella radio- och tv-bolag RTVE (EUT C 239, 4.10.2006, s. 17), E50/2001 – CDC-garanti till CDC Ixis (EUT C 154, 2.7.2003, s. 13), E10/2000 – Statliga garantier för offentliga banker i Tyskland (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung) – EGT C 150, 22.6.2002, s. 7).

⁽⁶⁰⁾ EUT C 297, 29.11.2005, s. 4–7.

- (298) Kommissionen konstaterar därför att fortsättningen av undantagen från normal samfundsskatt och från konkurslagstiftningen är oförenlig med den gemensamma marknaden.
- (299) I detta sammanhang välkomnar kommissionen Finlands åtagande att omorganisera Vägaffärsverket som ett statligt ägt aktiebolag senast den 1 mars 2008. Kommissionen godkänner denna tidsfrist, eftersom den verkar rimlig för att genomföra denna rättsligt komplicerade process.
- (300) Slutligen noterar kommissionen att den befintliga stödden av skatteåtgärden i samband med Vägaffärsverkets markköp upphävdes 2004.

7.2 De nya stödåtgärdernas förenlighet

- (301) Detta avsnitt handlar om stöd i samband med ett förmånslån från staten, finansiering av särskilda serviceprojekt, tilldelning av förhandlingsentreprenader och finansiering av personalanpassningsåtgärder, samt eventuellt stöd i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångarna.
- (302) Till att börja med noterar kommissionen att de finska myndigheternas inlägg visar att stödet i fråga, som, med undantag för eventuellt stöd i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångar, var av övergående art, inte verkar ha haft negativa effekter på konkurrensstrukturen på de marknader där Vägaffärsverket är verksamt. De uppgifter som de finska myndigheterna har lämnat in och som behandlas ovan i avsnitt 5.10 visar att konkurrensen har ökat kraftigt under övergångsperioden och att Vägaffärsverket i dag utsätts för kraftigt konkurrenstryck. De klagandes bevisföring undergräver inte denna slutsats.
- (303) Vad gäller Vägaffärsverkets påstådda stora marknadsandel i fråga om reguljärt vägunderhåll (se ovan avsnitt 5.10) anser kommissionen att om man betraktar de siffror som de klagande lagt fram i dess korrekta ekonomiska sammanhang kan man inte finna att konkurrensen på den berörda marknaden skulle fungera dåligt. Detta gäller inte minst om man ser till det stora antalet anbud, kundernas bytesfrekvens och resultaten av de anbud som organiserades under 2006 ⁽⁶²⁾.
- (304) Kommissionen noterar också att de klagande själva anför att det redan under övergångsperioden 2001–2004 fanns utländska aktörer på den finska infrastrukturmarknaden, bland annat svenska Skanska AB och NCC AB, via dessa företags finska dotterbolag. Dessutom har utländska företag konkurrerat om entreprenaden att bygga en motorväg

mellan Muurla och Lojo, värd 630 miljoner euro. Bland annat estländska entreprenörer har lagt in anbud på finska underhållsentreprenader ⁽⁶³⁾.

- (305) Prisutvecklingen för vägunderhållstjänster (se avsnitt 5.10) har varit förmånlig för de finska skattebetalarna och ekonomin som helhet. De finska myndigheterna har visat detta mycket övertygande, och det har heller inte bestridits av de klagande.
- (306) Kommissionen anser därför att stödåtgärderna i samband med övergångsperioden inte tycks ha påverkat konkurrens och handel i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det är mot denna bakgrund som stödets nödvändighet och proportionalitet måste bedömas, inom ramen för den allmänna avvägning som måste göras enligt artikel 87.3 c.

7.2.1 Projekt som är i hela gemenskapens intresse

- (307) Det gemensamma intresse som de finska myndigheterna hänvisar till är det effektiva öppnandet av det statliga segmentet av Finlands vägmarknad för konkurrens, tillsammans med bevarandet av Vägverkets "vägproduktionsdels" (dvs. Vägaffärsverkets föregångare) industripotential, som gör det möjligt för företaget att omformas till ett konkurrenskraftigt företag utan att behöva tillgripa tvångsuppsägningar av befintlig personal, åtminstone under övergångsperioden.
- (308) Kommissionen anser att ett sådant projekt verkligen kan vara i gemenskapens intresse.
- (309) Som de finska myndigheterna mycket riktigt påpekat är öppnandet av slutna nationella marknader för konkurrens på europeisk nivå en positiv utveckling och ett viktigt strategiskt mål för gemenskapen ⁽⁶⁴⁾.
- (310) Kommissionen anser att liberaliseringen av marknaden för vägtjänster och bevarandet av Vägaffärsverkets industriverktyg hänger nära samman. För det första noterar den att antagandet av liberaliseringslagstiftningen var direkt kopplat till antagandet av en bestämmelse som garanterade att Vägaffärsverket inte skulle säga upp personal, trots att företaget då hade ett stort personalöverskott. För det andra visar marknadsutvecklingen att det fanns ett stort utrymme för Vägaffärsverket att spela en betydande roll i konkurrensen och erbjuda vägtjänster som väl motsvarade de olika kundernas behov, både i fråga om pris och kvalitet.

⁽⁶³⁾ Punkt 80 i de klagandes skrivelse från juni 2006.

⁽⁶⁴⁾ Se bl.a. den XXX:e rapporten om konkurrenspolitiken, 2000, s. 128. Europeiska rådet i Lissabon den 23–24 mars 2000, ordförandeskapets slutsatser, SN 100/00. Meddelande till Europeiska rådets vårmöte, KOM(2005) 24, s. 21, Bryssel den 2 februari 2005, Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse, KOM(2003) 270 slutlig, punkt 5, Bryssel den 21 maj 2003.

⁽⁶²⁾ Se avsnitt 5.10.

(311) Det statliga stödpaket som här granskas skulle, genom att befria Vägaffärsverket från de extra personalkostnader företaget skulle ha behövt bära till följd av arvet från den tid då dessa tjänster ingick i den offentliga förvaltningen (interntjänster), ge företaget möjlighet att fritt agera på en liberaliserad marknad och göra de marknadsanpassningar som krävdes och de tekniska utvecklingar som kunde påverka företagets lönsamhet på lång sikt.

(312) Kommissionen noterar vidare att de klagande inte i sak ifrågasätter de finska myndigheternas argument om att öppnandet av marknaderna för konkurrens är i gemenskapens intresse. De bestrider inte heller att det fanns en koppling mellan marknadsöppnandet och bevarandet av personal på Vägaffärsverket. Deras argument är i princip att de önskade resultaten skulle ha kunnat uppnås även utan stöd.

7.2.2 Stödåtgärdernas nödvändighet och proportionalitet, påverkan på konkurrensen och handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset

(313) För att bedöma om de berörda stödåtgärderna är nödvändiga och proportionella med avseende på målet av gemensamt intresse enligt ovan bör man först skilja mellan de olika stödåtgärderna.

7.2.2.1 Marksubstans- och stenmaterialtillgångar

(314) Som beskrivs i avsnitt 6.3.2 i detta beslut kan statligt stöd ha beviljats Vägaffärsverket av den finska regeringen i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångarna.

(315) Kommissionen är medveten om att om de finska myndigheterna ville införa konkurrens för väg- och färjetjänster var de tvungna att omvandla Vägaffärsverket till en egen enhet och antingen ge det de tillgångar det behövdes för att utföra sina uppgifter, eller det kapital som behövdes för att köpa dessa tillgångar. I detta fall kan därför det eventuella statliga stödet i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångarna anses vara en proportionell åtgärd, med tanke på de finska myndigheternas insatser för att öppna vägtjänsterna för konkurrens.

(316) Kommissionen konstaterar att om statligt stöd förekommit i samband med marksubstans- och stenmaterialtillgångar så är det nödvändigt och proportionellt.

7.2.2.2 Åtgärder för personalanpassning

(317) De olika åtgärder för anpassning av personalen som beskrivs ovan i avsnitt 5.5 gav Vägaffärsverkets personal incitament att lämna företaget. De var klart nödvändiga för att uppnå det fastställda målet, med tanke på Vägaffärsverkets personalöverskott. Detta bestrids inte av de klagande. De var också klart proportionella, eftersom staten endast finansierade 50 % av utgifterna (20,1 miljoner euro finansierades av staten och 20 miljoner av företaget). Eftersom åtgärdernas effekt i stor utsträckning berodde på

huruvida personalen skulle ta tillfället i akt att lämna företaget, var de inte tillräckliga för att kompensera de betydande kostnader som Vägaffärsverkets personalöverskott medförde.

7.2.2.3 Finansiering av särskilda serviceprojekt

(318) Som beskrivits ovan innebar de särskilda serviceprojekten att delar av Vägaffärsverkets överskottspersonal fick nya arbetsuppgifter. Om inga sådana projekt genomförts skulle Vägaffärsverket med tanke på att personalanpassningen endast kunde lösa en del av personalöverskottsproblemet uppenbart antingen ha behållit den kvarvarande överskottspersonalen tillfälligt, utan att sysselsätta den, eller avsatt den för underhållsentreprenader. Båda alternativen skulle ha varit till nackdel för det gemensamma mål som åtgärden avsåg. Att hålla kvar personalen utan att sysselsätta den skulle ha varit slöseri med mänskliga resurser som uppkommit under perioden före liberaliseringen, vad gäller deras särskilda kvalifikationer och kunnande. Att avsätta personal för underhållsentreprenader skulle ha hindrat Vägaffärsverket från att stegvis anpassa sina metoder så att det kunde tillhandahålla vägtjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt. Därför anser kommissionen att finansieringen av särskilda serviceprojekt med statligt stöd kan uppfylla kriteriet om stödets nödvändighet för ett mål av gemensamt intresse.

(319) Vad gäller åtgärdens proportionalitet noterar kommissionen att de arbeten som genomfördes i de särskilda serviceprojekten inte överkompenserades. Detta har övertygande kunnat visas av de finska myndigheterna (se ovan avsnitt 5.5).

7.2.2.4 Tilldelning av förhandlingsentreprenader för väghållning

(320) Naturligtvis fanns det gränser för vad som kunde göras genom särskilda serviceprojekt, och dessa gränser sattes främst av statens faktiska behov av sådana tjänster. Kommissionen konstaterar av de olika uppgifter som de finska myndigheterna inkommit med att de särskilda serviceprojekten endast sög upp en del av de kostnader som uppstod genom Vägaffärsverkets överskottspersonal. Som nämnts ovan i avsnitt 5.3 hade Vägaffärsverket i snitt under övergångsperioden fortfarande 100 anställda mer än det optimala antalet, trots personalanpassningen och de särskilda serviceprojekten.

(321) Av samma anledning som anges ovan för de särskilda serviceprojekten var det inte i det allmänna intresse att Vägaffärsverket behöll överskottspersonal utan sysselsättning. Förmågan att inte överbelasta upphandlade kontrakt med kostnader för övertalig personal, där företaget lade bud i öppna anbudsförfaranden, var naturligtvis avgörande om Vägaffärsverket skulle kunna anpassa sig till en konkurrensutsatt marknad. Därför kompenseras den finansiella bördan genom förhandlingsentreprenaderna.

(322) Vad gäller förhandlingsentreprenaderna var de beroende av att liberaliseringsprocessen fortskred stegvis, så som Finland lagt upp det. Sådana kontrakt utgjorde i början av perioden en stor del av Vägaffärsverkets verksamhet, som sedan stegvis minskade. Om man inte hade tagit hänsyn till de extrakostnader som drabbade företaget på grund av dess personalöverskott skulle dess finansiella situation ha försvagats avsevärt.

(323) Därför anser kommissionen att den stödmekanism som var kopplad till förhandlingsentreprenaderna var nödvändig.

(324) Vad beträffar proportionalitetsvillkoret infördes ett förfarande för att minska risken för överkompensation. Kommissionen anser att det årliga utgiftsjusteringsförfarandet enligt vad som beskrivs ovan i början av avsnitt 5.3 var adekvat i detta hänseende.

7.2.2.5 Förmånslån och allmänna slutsatser om nödvändighet och proportionalitet

(325) Vad beträffar förmånslånet till Vägaffärsverket noterar kommissionen slutligen att det dels ger företaget en nettoförmån på 7,2 miljoner euro, vilket är cirka 8 % av det sammanlagda stöd som beviljats Vägaffärsverket.

(326) Om man lägger detta belopp till de belopp som ovan nämnda stöd utgör, har Vägaffärsverket direkt eller indirekt erhållit 92,8 miljoner euro från staten⁽⁶⁵⁾. Detta har naturligtvis inte kompenserat för de strukturella nackdelar som Vägaffärsverket hade, och som uppskattas till 157 miljoner euro⁽⁶⁶⁾. Vägaffärsverket har därför lämnat ett betydande bidrag av egna medel för att lösa problemet med överskottspersonal från tiden före liberaliseringen. I detta sammanhang bör särskilt de 20 miljoner euro nämnas som Vägaffärsverket avsatte för finansiering av avgångsvederlag⁽⁶⁷⁾.

(327) I ljuset av Vägaffärsverkets balansräkningar verkar det som om företaget skulle ha kunnat råka i svårigheter om det hade bidragit med ännu mer från de egna resurserna till personaljusteringsåtgärder. Vägaffärsverkets rörelsevinst/omsättning-relation under övergångsperioden låg på en låg nivå, kring 2,4 %, medan konkurrenterna i snitt hade

värden på 4,5 %⁽⁶⁸⁾. Eftersom åtgärderna för att minska personalen inte hade slutförts under övergångsperioden var de respektive indikatorerna ännu ogynnsammare under 2005 (1,6 %). Under 2005 bar företaget kostnaderna för minskning av personalen med mer än 400 personer utan något som helst stöd från staten. Rörelsevinstindikatorn förbättrades under 2006 (2,2 %) och fortsätter att förbättras⁽⁶⁹⁾. Det verkar därför som om Vägaffärsverkets egna bidrag för att undanröja de strukturella nackdelarna hade negativa följder för företagets lönsamhet och därmed på dess konkurrensposition.

(328) Det bör dessutom beaktas att stödpaketet inte verkar ha haft några permanenta följder för konkurrensstrukturen (se avsnitt 5.10).

(329) I detta sammanhang noterar kommissionen att de finska myndigheterna har lagt upp stödpaketet till Vägaffärsverket så att tänkbara snedvridningar av konkurrensen begränsas. Detta gäller inte minst för det tillvägagångssätt som valdes för strukturen på Vägaffärsverkets ingående balansräkning (att inte släppa alla finansiella tillgångar som andelar) för att anpassa det till balansräkningarna i de privata företagen inom sektorn. Det gäller även för insatserna att i möjligaste mån minska skillnaderna mellan marginalen för förhandlingsentreprenader och avtal som ingåtts genom anbuds-förfarande, bland annat genom det årliga utgiftsjusteringsförfarandet.

(330) Kommissionen noterar också att Vägverket har vidtagit ett antal åtgärder för att underlätta marknadstillträdet för nya aktörer. I syfte att minska eventuella hinder för marknadstillträde, som exempelvis skulle kunna uppstå till följd av anbuds-förfarandenas komplexitet, har Vägverket anordnat informationsmöten med potentiella avtalsparter och så långt möjligt förberett upphandlingsprogrammen och reglerna för anbuds-förfaranden i samarbete med alla berörda parter. Vägverkets upphandlingsstrategi har utvecklats med utgångspunkt från synpunkter från sektorns aktörer, exempelvis om hur omfattande underhållsavtalen bör vara. Det belopp som betalades (5 000 euro per anbud) för anbud som uppfyllde minimikraven i Vägverkets specifikationer bidrog också till att få in nya aktörer på marknaden⁽⁷⁰⁾.

(331) 2006 blockerade handels- och industriministeriet Vägaffärsverkets förhandlingar med flera orter om gemensamma företag som skulle kombinera orternas tekniska serviceavdelningar med Vägaffärsverkets lokala serviceavdelningar.

⁽⁶⁸⁾ Dessa uppgifter grundas på årsrapporter som de finska myndigheterna tillhandahållit (årsrapporter från Vägaffärsverket, YIT-Yhtymä Oyj, Lemminkäinen Oyj, Skanska Oy, NCC Finland Oy, Palmberg Group, Oy VR-Rata Ab).

⁽⁶⁹⁾ Uppgifter från de offentligt tillgängliga årsrapporterna från Vägaffärsverket.

⁽⁷⁰⁾ Se regeringens rapport till riksdagen om vägverksreformen, 2005.

⁽⁶⁵⁾ Detta omfattar ett stödslag på 7,2 miljoner euro i förmånslån, på 9,5 miljoner i samband med förhandlingsentreprenader, på 56 miljoner euro för finansiering av personalutgifter i samband med särskilda serviceprojekt och på 20,1 miljoner euro för personaljusteringsåtgärder.

⁽⁶⁶⁾ Detta belopp omfattar endast extra personalrelaterade kostnader. När det gäller inkomstförluster till följd av begränsningar av användningen av markresurser under övergångsperioden beaktar kommissionen endast faktiska kostnader. I detta fall är det dessutom ytterst sannolikt att företaget snabbt kommer att återvinna inkomstförlusterna. De s.k. skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster är endast relevanta i samband med artikel 86.2 i EG-fördraget. De skulle endast ha beaktats om stödpaketet som helhet inte kunnat godkännas på grundval av artikel 87.3 i EG-fördraget.

⁽⁶⁷⁾ Se ovan i avsnitt 5.5.

Ministeriet krävde att de orter som ville starta de planerade gemensamma företagen valde samarbetsparter i öppna anbudsförfaranden ⁽⁷¹⁾.

(332) Kommissionen avvisar de klagandes påstående att Vägaffärsverket skulle ha tillämpat underprissättning under övergångsperioden eller under 2005. De uppgifter som de finska myndigheterna tillhandahållit visar att Vägaffärsverket hade positiva marginaler i de upphandlingskontrakt som företaget slöt. Kommissionen noterar dessutom att Vägaffärsverkets vinstnivå under övergångsperioden skulle ha motsvarat genomsnittet för dess konkurrenters vinstnivå om företaget inte haft okompenserade extrakostnader (65 miljoner euro – se avsnitt 7.1.2) i arv från den gamla ordningen.

(333) I ljuset av detta anser kommissionen efter en avvägning att de granskade nya stödåtgärderna, som var tillfälliga, eftersom de var kopplade till övergångsperioden, är förenliga med den gemensamma marknaden. De är nödvändiga och proportionella för ett mål av gemensamt intresse och snedvrider inte handeln och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

(334) Denna slutsats är i linje med kommissionens beslutspraxis, bland annat i ärendena *OTE* ⁽⁷²⁾ och *EDF* ⁽⁷³⁾.

(335) I *EDF* ansåg kommissionen att en åtgärd var förenlig med den gemensamma marknaden genom vilken den franska staten befriade företag i den franska el- och gassektorn från betalning av vissa av de särskilda pensionsrättigheter som de anställda förvärvat i det förlutna när företagen hade rättsligt monopol. Kommissionen ansåg att företagen på den tiden var skyddade mot intern konkurrens inom branschen och därför kunde bära de högre pensionsrättigheterna utan att lida betydande ekonomisk skada. Kommissionen erkände att sådana tidigare belastningar medförde stora problem för dessa företag så snart de hamnade i konkurrens med andra el- och gasföretag som inte behövde bära samma historiska kostnader (punkt 143 i beslutet). Kommissionen ansåg att det stöd som beviljats för en sådan omorganisering inom sektorn var nödvändigt och proportionellt med tanke på att de övriga aspekterna av sektorsreformen inte omfattade statligt stöd (punkt 146 i beslutet). I det föreliggande fallet har det personalöverskott som Vägaffärsverket drogs med på samma sätt ärvts från tiden före liberaliseringen. Åtgärderna bidrog till att lindra denna börda på ett proportionellt sätt och gav Vägaffärsverket möjlighet att till fullo delta i konkurrensen och därigenom även i omorganisationen av vägsektorn.

(336) I ärendet *OTE*, där kommissionen uttryckligen hänvisade till *EDF*-beslutet ⁽⁷⁴⁾, granskade kommissionen den grekiska regeringens bidrag till den grekiska telekommunikationsoperatörens (*OTE*) frivilliga system för

förtidspension. Med tanke på att *OTE*s anställda hade livstidskontrakt, något som var kvar sedan den tid då *OTE* hade monopol, kunde *OTE* inte på eget bevåg avskeda personal, utan var tvunget att tillämpa frivilliga lösningar med avgångsvederlag. För att göra sådana anbud mer attraktiva var *OTE* tvunget att erbjuda sina anställda avgångsvillkor som reflekterade deras fasta anställning, vilket i sin tur ledde till högre kostnader för *OTE* än de system för förtidspensionering som andra företag erbjöd under allmän arbetslagstiftning. Kommissionen kontrollerade att de olika stödåtgärderna endast delvis skulle ersätta särskilda kostnader som förorsakats av de strukturella nackdelar som *OTE*s tidigare position som statligt ägt monopol medfört, och att belastningen inte hängde samman med direkt relaterade fördelar som företagets tidigare status medfört, och som skulle kunna lindra belastningen. Kommissionen undersökte också huruvida den berörda marknaden var helt liberaliserad i den meningen att det förelåg lämpliga rättsliga ramar, och kom fram till att stödåtgärden var förenlig med artikel 87.3 i EG-fördraget. I det föreliggande fallet går den sammanlagda ersättning som Vägaffärsverket fått inte utöver den belastning som personalöverskottet medfört. Detta kompenseras inte genom andra fördelar, och marknadsutvecklingen pekar mot en allt hårdare konkurrens på denna marknad.

8. SLUTSATS

(337) I ljuset av det ovan anförda anser kommissionen att det stöd som beviljats Vägaffärsverket under övergångsperioden (2001–2004) är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget. Samtidigt anser kommissionen att det inte är motiverat med fortsatta undantag från tillämpningen av normal konkurslagstiftning och normala regler för samfundsskatt, och att sådana undantag därför måste upphöra.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som beviljats Vägaffärsverket under övergångsperioden och som består av

- ett statligt förmånslån till ett belopp av 41,44 miljoner euro, som beviljats i samband med företagets omvandling från Vägverkets produktionsavdelning till ett statligt affärsverk,
- stöd till ett belopp av 9,5 miljoner euro som beviljats i samband med förhandlingsentreprenader för tjänster/arbetsentreprenader avseende allmänna vägar under perioden 2001–2004,
- stöd i form av särskilda serviceprojekt för anställning av Vägaffärsverkets övertaliga personal, som finansierades av Vägförvaltningen till ett belopp av 68 miljoner euro,

⁽⁷¹⁾ Källa: Vägaffärsverkets årsrapport 2006.

⁽⁷²⁾ Kommissionens beslut av den 10 maj 2007 i ärende (statligt stöd) nr C 2/06 (ex N 405/05), se http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ji/

⁽⁷³⁾ Kommissionens beslut av den 16 december 2003 om det statliga stöd som Frankrike genomfört till förmån för EDF samt el- och gasindustrin, EGT L 49, 22.2.2005, s. 9.

⁽⁷⁴⁾ Beslutet *OTE*, punkt 116.

- åtgärder för personalanpassning, som finansierades av Vägförvaltningen till ett belopp av 20,1 miljoner euro (åtgärder för att hjälpa anställda att hitta nya jobb och för att finansiera vidareutbildning, omskolning och förtidspensioneringar),
- eventuellt stöd i samband med de marksubstans- och stenmaterialtillgångar som har överförts till Vägaffärsverket,

är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c i EG-fördraget.

Artikel 2

De befintliga stödåtgärder till förmån för Vägaffärsverket som består i att konkurslagstiftningen inte är tillämplig, att normala regler om samfundsskatt inte är tillämpliga och i den skattemässiga stödåtgärd som avser Vägaffärsverkets markköp, är inte förenliga med den gemensamma marknaden. De befintliga stödåtgärder som fortfarande är i kraft (som består i att

konkurslagstiftningen inte är tillämplig och att normala regler för samfundsskatt inte är tillämpliga) ska upphävas senast den 1 mars 2008 i överensstämmelse med de finska myndigheternas åtagande.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Republiken Finland.

Finland ska inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har planerats och vidtagits för att följa beslutet.

Utfärdat i Bryssel den 11 december 2007.

På kommissionens vägnar

Jacques BARROT

Vice ordförande