

## BESLUT AV EFTAS ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET

nr 364/11/COL

av den 23 november 2011

att avsluta det formella granskningsförfarandet rörande statligt stöd till den isländska bostadsfinansieringsfonden Íbúðalánasjóður (HFF) i form av befrielse från den statliga garantiavgiften (Island)

EFTAS ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET (NEDAN KALLAD MYNDIGHETEN) HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

MED BEAKTANDE av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat *EES-avtalet*), särskilt artikel 61 och protokoll 26,

MED BEAKTANDE av artikel 1.3 i del I och 7.2 i del II i protokoll 3 till avtalet mellan Eftastaterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol (nedan kallat *övervakningsavtalet*) (nedan kallat *protokoll 3*),

MED BEAKTANDE av den konsoliderade versionen av myndighetens beslut nr 195/04/COL av den 14 juli 2004 om de genomförandebestämmelser som avses i artikel 27 i del II av protokoll 3 (nedan kallat *beslutet om genomförandebestämmelser*)<sup>(1)</sup>,

efter att ha uppmanat de berörda parterna att yttra sig<sup>(2)</sup>, och

av följande skäl:

## I. FAKTAUPPGIFTER

## 1. Förfarande

- (1) Genom en skrivelse av den 28 september 2007 (diariernr 442805), begärde myndigheten upplysningar från de isländska myndigheterna avseende statliga garantier och skyldigheten att betala en statlig garantiavgift i enlighet med lagen om statliga garantier. De isländska myndigheterna besvarade denna begäran genom en skrivelse från Islands delegation vid Europeiska unionen av den 24 oktober 2007 som vidarebefordrade en skrivelse från Islands finansdepartement samma dag, som myndigheten tog emot och registrerade den 25 oktober 2007 (diariernr 448739 och 449598).
- (2) Ärendet diskuterades mellan företrädare från myndigheten och den isländska regeringen den 7 september 2007 i Bryssel och den 29 oktober 2007 i Reykjavik samt mellan företrädare från myndigheten och Samtök fjármálafyrirtækja (Icelandic Financial Services Association) vid ett möte den 6 mars 2008 i Bryssel.

<sup>(1)</sup> Finns på <http://www.eftasurv.int/media/decisions/195-04-COL.pdf>

<sup>(2)</sup> Eftas övervakningsmyndighets beslut nr 406/08/COL av den 27 juni 2008 om att inleda det formella granskningsförfarandet rörande statligt stöd till den isländska bostadsfinansieringsfonden i form av befrielse från den statliga garantiavgiften, offentliggjort i EUT C 64, 19.3.2009, s. 21, och EES-supplement nr 15, 19.3.2009, s. 9.

- (3) Myndighetens beslut nr 406/08/COL av den 27 juni 2008 om att inleda det formella granskningsförfarandet rörande statligt stöd till den isländska bostadsfinansieringsfonden i form av befrielse från den statliga garantiavgiften offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* och i EES-supplementet till denna<sup>(3)</sup>. Genom detta beslut har myndigheten uppmanat berörda parter att inkomma med synpunkter. Myndigheten har inte tagit emot några synpunkter från berörda parter. Genom en skrivelse av den 8 september 2008 (diariernr 490696), inkom de isländska myndigheterna med synpunkter på myndighetens beslut nr 406/08/COL.

- (4) I oktober 2008 lade myndigheten ärendet på is till följd av den isländska banksektorns kollaps. Vissa diskussioner i fråga om ärendet fördes vid ett paketmöte i Reykjavik den 4 och 5 november 2009. Efter detta möte sände myndigheten den 16 november 2009 en skrivelse med en påminnelse om att lämna upplysningar om en bedömning av förenligheten avseende den åtgärd som är föremål för undersökning. Ett svar lämnades av de isländska myndigheterna genom en skrivelse av den 7 december 2009 (diariernr 539538).

- (5) I en parallell undersökning om statligt stöd som beviljats den isländska bostadsfinansieringsfonden Íbúðalánasjóður (nedan kallad *HFF*), konstaterade myndigheten i sitt beslut nr 405/08/COL av den 27 juni 2008<sup>(4)</sup> att den statliga garanti som beviljats *HFF* utgör befintligt stöd. Därefter antog myndigheten den 18 juli 2011 beslut nr 247/11/COL om ett förslag till lämpliga åtgärder i samband med finansieringen av den isländska bostadsfinansieringsfonden Íbúðalánasjóður (*HFF*)<sup>(5)</sup> bland annat i form av en statlig garanti.

## 2. Beskrivning av den granskade åtgärden

## 2.1 Stödmottagaren

- (6) Bostadsfinansieringsfonden Íbúðalánasjóður (*HFF*) är en statligt ägd institution, som verkar enligt marknadsvillkor i enlighet med den isländska bostadslagen nr 44/1998 (lög um húsnæðismál)<sup>(6)</sup>. *HFF* förvaltas av en styrelse

<sup>(3)</sup> Se fotnot 2 för hänvisningar till offentliggörandet.

<sup>(4)</sup> Beslut av Eftas övervakningsmyndighet nr 405/08/COL av den 27 juni 2008 om att avsluta det formella granskningsförfarandet beträffande den isländska bostadsfinansieringsfonden EUT L 79, 25.3.2010, s. 40, och EES-supplement nr 14, 25.3.2010, s. 20.

<sup>(5)</sup> En icke-konfidentiell text av beslut nr 247/11/COL finns på övervakningsmyndighetens webbplats: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/247-11-COL.pdf>

<sup>(6)</sup> Den ursprungliga föregångaren till *HFF*, det statliga bostadsinstitutet, inrättades 1980.

inom välfärdsministrarnas administrativa verksamhetsområde. Syftet med HFF är att främja säkerhet och lika rätt till bostad. Detta görs genom beviljande av hypotekslån till enskilda och lån till enheter som hyr ut bostäder, och genom en allmän organisation av bostadsfrågor. Finansieringen är särskilt avsedd att öka människors utsikter att förvärva eller hyra bostäder på rimliga villkor (se artikel 1 i bostadslagen).

- (7) HFF finansieras inte direkt av staten, men finansieras genom avkastning på eget kapital (dvs. amorteringar, räntor och prisindexerade betalningar på beviljade lån), genom räntor som betalats för utfärdande och försäljning av HFF-obligationer (íbúðarbréf) som är noterade på Íslands fondbörs, och genom avgifter från kunder. Eftersom staten äger HFF gynnas fonden också av en statlig garanti som följer av statens obegränsade ansvar för HFF:s skulder<sup>(7)</sup>. Vidare får HFF räntekompensation direkt från statsbudgeten att täcka förluster som uppstår vid utlåning under marknadsräntor till de enheter som bygger och hyr ut bostäder.
- (8) För en utförligare beskrivning av HFF-systemet enligt bostadslagen hänvisas till myndighetens beslut nr 405/08/COL.

## 2.2 Den statliga garantin

- (9) HFF är en statlig institution som lyder under offentlig rätt (se artikel 4 i bostadslagen) och en statlig garanti kan därmed ställas för alla dess skyldigheter i enlighet med den isländska offentliga rättspraxis som gäller för statliga institutioner. Garantin gäller alla statliga institutioner, oberoende av när de upprättades eller deras typ av verksamhet. Som nämnts ovan följer denna garanti av att staten som ägare av HFF har obegränsat ansvar för HFF:s skulder. Detta innebär att staten är ansvarig för HFF:s samtliga skyldigheter, eftersom garantin varken är kopplad till någon av HFF:s särskilda finansiella transaktioner eller begränsad till något fastställt högsta belopp. Detta speglas också i artikel 5.3 i insolvenslagen nr 21/1991 (lög um gjaldprotaskipti o.fl.) som utesluter tillämpning av konkurs eller andra insolvensförfaranden för institutioner som HFF.
- (10) I ingressen till den proposition som blev lag nr 121/1997 om statliga garantier (lög um ríkisábyrgðir) angavs följande:

”Detta grundar sig på den otvetydiga regeln enligt isländsk lagstiftning att staten ansvarar för sina institutioners och företags skyldigheter, såvida inte garantin är begränsad genom en uttrycklig lagbestämmelse [...] eller att statens ansvar i ett aktiebolag är begränsad till aktiekapitaltillskottet.”<sup>(8)</sup>

- (11) Den statliga garantin var också tillgänglig för HFF:s föregångare: Det statliga bostadsinstitutet, den statliga byggnadsfonden och arbetarnas bostadsfond som drivs av det statliga bostadsinstitutet och den statliga bostadsstyrelsen (se lag nr 97/1993 om det statliga bostadsinstitutet [lög um Húsnæðisstofnun ríkisins]).

## 2.3 Den statliga garantiavgiften

- (12) Vid tidpunkten för upprättandet av HFF och dess föregångare, var inte den obegränsade statliga garantin till deras förmån och som täcker samtliga skyldigheter föremål för en riskpremie eller en garantiavgift. Enligt de isländska myndigheterna har tillämpliga bestämmelser i inhemsk lagstiftning allt sedan starten av HFF tolkats som att de befriar HFF från att betala någon avgift för den statliga garantin<sup>(9)</sup>.
- (13) I den förberedande rättsakten nr 68/1987 om skatteåtgärder infördes för första gången en allmän skyldighet att betala en garantiavgift till staten för statliga garantier som inte omfattades av riskpremier. Följaktligen krävdes genom artikel 8 i lag nr 37/1961 om statliga garantier (lög um ríkisábyrgðir), ändrad genom lag nr 65/1988 om statliga garantier, (lög um breyting á lögum nr 37/1961, um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum) att banker, lånefonder, finansinstitut, företag och andra sådana enheter som, enligt lag, omfattas av en statlig garanti genom att de endera ägs av staten eller av andra skäl, ska betala en garantiavgift till staten för sina åtaganden gentemot utländska enheter. Avgiften fastställdes till 0,0625 % per kvartal för kapitalbeloppet på de utländska åtagandena, vars genomsnitt användes som underlag för varje period (se artikel 8.2 i lag nr 37/1961)<sup>(10)</sup>.
- (14) Ursprungligen infördes inga liknande avgifter för inhemska åtaganden. Men genom lag nr 121/1997 om statliga garantier<sup>(11)</sup> infördes en skyldighet att betala en avgift på 0,0375 % för inhemska åtaganden. Denna avgift höjdes senare till 0,0625 % genom lag nr 180/2000<sup>(12)</sup>.

<sup>(7)</sup> Mål E-9/04, De isländska bankernas och värdepappersmäklarnas sammanslutning mot Eftas övervakningsmyndighet, REG 2006, rapport från Eftadomstolen, s. 42, punkt 72.

<sup>(8)</sup> Myndighetens inofficiella översättning. Den ursprungliga isländska texten finns på <http://www.althingi.is/alttext/122/s/0099.html>.

<sup>(9)</sup> Se sidan 4 i inlagan av den 8 september 2008 (diariern 490696).

<sup>(10)</sup> Lån för vilka en riskpremie har betalats, vissa exportgarantier och åtaganden till följd av att creditsaldot i kontona i utländsk valuta i inhemska banker inte utgjorde underlag vid beräkningen av garantiavgiften (se artikel 9.2 i lag nr 37/1961).

<sup>(11)</sup> Lagen trädde i kraft den 1 januari 1998.

<sup>(12)</sup> Lagen trädde i kraft den 11 januari 2001.

- (15) I lag nr 121/1997 anges också ett undantag från betalning av en eventuell avgift för statliga garantier för bostadsobligationer som utfärdats av det statliga bostadsinstitutets bostadsobligationsenhet. När det gäller HFF:s andra skyldigheter annullerades HFF:s upplupna obetalda skulder som kan hänföras till obetalda avgifter, genom den kompletterande budgetlagen för år 2001, med retroaktiv verkan enligt lag nr 121/1997. Slutligen fastställdes genom lag nr 70/2000, som trädde i kraft den 26 maj 2000, att HFF omfattades av en allmän befrielse från betalning av den statliga garantiavgiften för samtliga åtaganden.
- (16) För en utförligare beskrivning av lagstiftningen om statliga garantier och senare ändringar av de allmänt tillämpliga avgiftssatserna och de särskilda bestämmelserna om HFF hänvisas till myndighetens beslut nr 406/08/COL.

### 3. Skäl för att inleda förfarandet

- (17) I beslut nr 406/08/COL förklarade myndigheten att den statliga garantin till förmån för HFF, som fanns innan EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, inte behandlades enligt förfarandet om garantiavgiften avseende nytt stöd, utan enligt ett separat förfarande för befintligt stöd (ärende nr 64865, numera ärende nr 70382). Beslut nr 406/08/COL behandlade det faktum att HFF är befriad från den garantiavgift som andra företag som är organiserade på ett liknande sätt som HFF är skyldiga att betala. Det är enligt myndighetens åsikt inte relevant att vid bedömningen av klassificeringen av stödet som nytt eller befintligt avgöra om lagen rent faktiskt ändrade HFF:s situation vad gäller betalningen av garantiavgiften. Vad som ansågs avgörande var att ett nytt system infördes genom den nya lagen nr 121/1997 om statliga garantier där HFF för första gången gavs mer förmånlig behandling än den som föreskrivs i de allmänna bestämmelserna för företag som omfattas av den underförstådda statliga garantin. Myndighetens preliminära åsikt var därför att alla eventuella fördelar för HFF till följd av den befrielse som beviljats bostadsobligationsenheten genom artikel 7 i lag nr 121/1997 utgjorde nytt stöd. Det samma bör tillämpas på undantaget/befrielsen från att betala avgiften för HFF:s andra transaktioner, se lag nr 70/2000 om ändring av lag nr 121/1997 och den kompletterande budgetlagen från 2001.
- (18) Enligt myndighetens preliminära uppfattning var HFF:s befrielse från att betala en garantiavgift liktydig med statligt stöd i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet. Följande inslag av statligt stöd konstaterades i beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande:

- i) Befrielse (endera ursprungligen eller i efterhand) från betalning av en statlig garantiavgift på 0,0625 % per

kvartal av värdet på de utländska åtaganden som avser både bostadsobligationer och andra åtaganden under perioden från den 1 januari 1998 till dagens datum.

- ii) Befrielse (endera ursprungligen eller i efterhand) från betalning av en statlig garantiavgift på 0,0375 % per kvartal av värdet på de utländska åtaganden som avser både bostadsobligationer och andra åtaganden under perioden från den 1 januari 1998 till den 10 januari 2001.
- iii) Befrielse från betalning av en statlig garantiavgift på 0,0625 % per kvartal av värdet på HFF:s samtliga inhemska åtaganden under perioden från den 11 januari 2001 till dagens datum.

- (19) Myndigheten betvivlade dessutom att ovanstående inslag av statligt stöd kan anses vara förenligt med EES-avtalet. Myndigheten förklarade att även om en viss del av utlåningen till bostadsfinansiering kan definieras som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse i den mening som avses i artikel 59.2 i EES-avtalet och som därmed eventuellt kan vara stödberättigad, var myndighetens preliminära bedömning att bostadsfinansieringsfondens låneprogram var för brett utformat för att kunna anses uppfylla villkoren i artikel 59.2. Myndigheten har inte fått någon information som ger den skäl att anta att marknaden inte skulle kunna tillhandahålla bostadsfinansiering på rimliga villkor. Bostadsfinansieringsfondens låneprogram är öppet för alla, oavsett inkomst och tillgång, och det finns heller inga begränsningar när det gäller finansieringsobjektets kostnad och storlek. Lån kan dessutom beviljas var som helst, oavsett om det finns god tillgång på bostadsfinansiering på lokal nivå eller ej.

### 4. Synpunkter från de isländska myndigheterna

- (20) Synpunkterna från Islands regering fokuseras på det faktum att alla eventuella stödsinlag härrör direkt från en underförstådd statlig garanti till förmån för HFF, som redan har konstaterats utgöra befintligt stöd. Enligt de isländska myndigheternas åsikt utgör varje betalning av avgifter en integrerad del av den statliga garantin. Mot bakgrund av bristande särskiljbara och väsentliga ändringar av den statliga garantin och betalningen av avgiften, föreligger inte något nytt stöd och frågan bör behandlas i det befintliga stödärendet. Den isländska regeringen uttryckte också sin uppfattning att om nytt stöd ansågs föreligga var det förenligt stöd, på grund av bostadsfinansieringsfondens sociala karaktär och det faktum att det stöd som beviljats HFF uppfyllde de villkor som fastställs i Altmarkmålet<sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> Mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747.

(21) När det gäller införandet av skyldigheten att betala en avgift för statliga garantier för vissa finansinstituts utländska åtaganden genom lag nr 68/1987, hävdar de isländska myndigheterna att HFF i själva verket aldrig har betalat någon avgift, eftersom det inte har några utländska åtaganden.

(22) Vidare ansåg de isländska myndigheterna att skyldigheten att betala avgifter för andra inhemska åtaganden än bostadsobligationer, på grundval av lag nr 121/1997, baserades på en "tveksam rättslig grund", eftersom avsikten aldrig var att HFF:s föregångare skulle betala en garantiavgift. De isländska myndigheterna pekar också på det faktum att HFF:s skulder till följd av obetalda garantiavgifter annullerades med retroaktiv verkan i den kompletterande budgetlagen från 2001, som en indikation på lagstiftarens avsikt att HFF vid varje tidpunkt borde ha befriats från att betala garantiavgiften.

(23) Och slutligen berodde HFF:s befrielse från den statliga garantiavgiften på att fonden tog ut en räntemarginal på 0,0375 % på de in-teckningshandlingar som garanterar åtaganden relaterade till bostadsobligationer<sup>(14)</sup>. De isländska myndigheterna kallar det en "särskild statlig garantiavgift". Den samlas in i en särskild reservfond.

## II. BEDÖMNING

(24) Artikel 61.1 i EES-avtalet har följande lydelse:

"Om inte annat föreskrivs i detta avtal, är stöd som ges av EG-medlemsstater, Eftastater eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med detta avtal i den utsträckning det påverkar handeln mellan de avtalslutande parterna."

(25) Det innebär att för att en åtgärd ska klassificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet, måste den innefatta ett bidrag från staten eller genom statliga medel, ge det stödmottagande företaget en fördel, vara selektiv, snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan de avtalslutande parterna.

(26) I myndighetens riktlinjer om statligt stöd för statliga garantier<sup>(15)</sup> anges att garantier som ges direkt av staten,

dvs. av centrala, regionala eller lokala myndigheter kan utgöra statligt stöd. Vidare kan mer förmånliga finansieringsvillkor beviljas företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden eller som omfattas av en uttrycklig statlig garanti eller där staten täcker eventuella förluster, vilka kan gynnas av en från staten icke tidsbegränsad exponering som kallas en obegränsad statlig garanti<sup>(16)</sup>. Dessutom gäller att

"fördelen med en statlig garanti är den att staten bär den risk som garantin är förknippad med. Den risk som staten bär ersätts vanligtvis med en lämplig avgift. Om staten helt eller delvis avstår från en sådan avgift gynnar det företaget samtidigt som statens medel tas i anspråk."<sup>(17)</sup>

(27) I beslut nr 247/11/COL drog myndigheten slutsatsen att den underförstådda och obegränsade statliga garantin till förmån för HFF utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet, eftersom den innebär en förlust av statliga medel för den isländska staten och ger HFF en ekonomisk fördel. Myndigheten hänvisade till det faktum att företag vars rättsliga form utesluter konkurs eller andra insolvensförfaranden eller som omfattas av en uttrycklig statlig garanti eller där staten täcker eventuella förluster, i enlighet med myndighetens riktlinjer om statliga garantier, kan betraktas som stödmottagare. Det är inte heller nödvändigt att staten gör utbetalningar genom garantin i fråga. Stödet beviljas från den tidpunkt då garantin beviljas, inte då garantin återopas eller då medel betalas ut enligt villkoren i garantin<sup>(18)</sup>.

(28) Med tanke på den direkta kopplingen mellan förekomsten av inslag av statligt stöd i en åtgärd som består av en statlig garanti och behovet att införa (och betala) en (marknads-) premie för ett sådant statligt ingripande är den avgörande frågan huruvida befrielsen från att betala en garantiavgift kan identifieras som ett separat inslag av statligt stöd jämfört med den fördel som garantin ger. En lämplig premie kan neutralisera åtminstone en del av den fördel som stödmottagaren ges. Om det hade varit möjligt att upprätta en marknadspremie för garantin, som motsvarar risken för staten i samband med garantin och om HFF hade betalat denna premie, hade inte kriteriet i artikel 61.1 i EES-avtalet avseende förekomsten av statliga medel och en ekonomisk fördel för HFF varit uppfyllt. Premien utgör därför en integrerad del vid beräkningen av det statliga stödbelopp som beviljats i form

<sup>(14)</sup> De var inte ursprungligen avsedda att befria alla de av HFF:s skyldigheter som garanteras av staten från garantiavgiften.

<sup>(15)</sup> Finns på <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=15646&1=1>.

<sup>(16)</sup> Se kapitel 1.2 punkt 4 i riktlinjerna om statliga garantier och kapitel 7.2. punkt 2 i riktlinjerna för statligt stöd om tillämpningen av reglerna för statligt stöd på offentliga företag inom tillverkningssektorn, som finns på <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16995&1=1>.

<sup>(17)</sup> Kapitel 2.1 i riktlinjerna om statliga garantier.

<sup>(18)</sup> Se fotnot 17.

av en garanti. Denna slutsats kan också dras till följd av riktlinjerna om statliga garantier, som det hänvisas till ovan.

- (29) De isländska myndigheterna uttryckte en liknande åsikt i sina synpunkter på beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet (beslut nr 406/08/COL). Dessutom framhöll de isländska myndigheterna att syftet med lagen om statliga garantier var att utgöra en allmän lagstiftning om villkoren för beviljande av statliga garantier. Inga garantier beviljades genom lagen i sig, utan den fastställdes bara villkoren för garantierna <sup>(19)</sup>.
- (30) Mot bakgrund av det som anges ovan anser myndigheten att HFF:s befrielse från betalning av den statliga garantiavgiften, på grund av den särskilda karaktären hos det inslag av stöd som finns i en statlig stödåtgärd i form av en statlig garanti, inte utgör en separat statlig stödåtgärd från den isländska statens underförstådda och obegränsade statliga garanti, i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet. Avsaknaden av betalningen av en avgift utgör en del av den fördel och de statliga medel som ingår i den statliga garantin som beviljas HFF. Eftersom fördelarna med denna statliga garanti behandlas av myndigheten i tillämpningsföreskrifterna för statligt stöd vad gäller befintligt stöd (se ärende nr 70382 (tidigare 64865), beslut nr 247/11/COL), är det formella gransk-

ningsförfarandet om HFF:s befrielse från betalning av en statlig garantiavgift grundlöst och kan avslutas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*

Det formella granskningsförfarandet rörande HFF:s befrielse från betalning av en statlig garantiavgift avslutas.

*Artikel 2*

Detta beslut riktar sig till Republiken Island.

*Artikel 3*

Endast den engelska versionen av detta beslut är giltig.

Utfärdat i Bryssel den 23 november 2011.

*För Eftas övervakningsmyndighet*

Oda Helen SLETNES  
*Ordförande*

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON  
*Ledamot av kollegiet*

---

<sup>(19)</sup> Skrivelse daterad den 8 september 2008, s. 5.