

## V

(Ogłoszenia)

## POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

## KOMISJA EUROPEJSKA

## POMOC PAŃSTWA — FINLANDIA

**Pomoc państwa SA.33846 (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) Helsingin Bussiliikenne Oy****Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2015/C 116/03)

Pismem z dnia 16 stycznia 2015 r., zamieszczonym w autentycznych wersjach językowych na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Finlandię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma; uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission  
Directorate-General for Competition  
State Aid Registry  
B-1049 Bruxelles  
Belgia  
Nr faksu: + 32 22961242  
E-mail: stateaidgreffe@ec.europa.eu

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom fińskim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

## TEKST STRESZCZENIA

## PROCEDURA

W dniach 31 października i 15 listopada 2011 r. Komisja otrzymała skargę złożoną przez przedsiębiorstwa Nobina Sverige AB, Nobina Finland Oy i Nobina AB („skarżący”) w sprawie potencjalnej pomocy państwa na rzecz przewoźnika autobusowego Helsingin Bussiliikenne Oy („HelB”).

W lutym, maju, lipcu, wrześniu i październiku 2012 r., styczniu, lutym, maju, czerwcu, październiku, listopadzie i grudniu 2013 r. oraz styczniu, marcu, kwietniu, październiku i listopadzie 2014 r. miała miejsce wymiana korespondencji w tej sprawie z władzami fińskimi i skarżącymi.

## OPIS ŚRODKÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH KOMISJA WSZCZYNA POSTĘPOWANIE

HelB jest spółką będącą w 100 % własnością miasta Helsinki (zwanego dalej „miastem”). Została ona utworzona w dniu 1 stycznia 2005 r. w drodze zakupu aktywów i pasywów HKL Bussiliikenne – odrębnej jednostki gospodarczej miasta – przez należące do miasta przedsiębiorstwo transportowe Suomen Turistiauto Oy („STA”). Według skarżących przedsiębiorstwo HelB lub jego poprzednicy HKL Bussiliikenne i STA otrzymali szereg środków pomocy państwa w latach 1994–2012.

- (i) Skarżący twierdzą, po pierwsze, że miasto nie wymagało od HelB i jego poprzedników zapewnienia stopy zwrotu, której zwykle wymagałby inwestor prywatny w przypadku podjęcia takiej inwestycji.
- (ii) Skarżący twierdzą również, że w szeregu pożyczek udzielonych przez miasto przedsiębiorstwu HelB lub jego poprzednikom występował element pomocy państwa, gdyż stopa oprocentowania była rzekomo niższa niż stopa oferowana w warunkach rynkowych.
  - W maju 2002 r. miasto przyznało HKL Bussiliikenne pożyczkę w wysokości 14,5 mln EUR przeznaczoną na sfinansowanie zakupu sprzętu związanego z transportem autobusowym. Oprocentowanie tej pożyczki na zakup sprzętu ustalono na poziomie 12-miesięcznej stopy EURIBOR powiększonej o 0,05 % marży.
  - W dniu 1 stycznia 2005 r., kiedy utworzono przedsiębiorstwo HelB, miasto udzieliło HelB pożyczki kapitałowej w wysokości 15,9 mln EUR przy oprocentowaniu 6 %. Ponadto w dniach 31 stycznia 2011 r. i 23 maja 2012 r. miasto przyznało HelB dwie pożyczki kapitałowe w wysokości odpowiednio 5,8 mln EUR i 8 mln EUR przy oprocentowaniu 6 %.
- (iii) Wreszcie, skarżący twierdzą, że miała miejsce również pomoc państwa w formie zbyt niskich cen w odniesieniu do dwóch środków związanych z zajezdnią autobusową Ruskeasuo („zajezdnia”) będącą własnością wspólnego przedsiębiorstwa obrotu nieruchomościami należącego w 67 % do miasta i w 33 % do HelB.
  - Miasto poddzierzało HelB część zajezdni w zamian za czynsz w wysokości 3–3,50 EUR/m<sup>2</sup> miesięcznie w latach 2000–2006, a później w wysokości 7,80 EUR/m<sup>2</sup>.
  - Przedsiębiorstwo prowadzące zajezdnię dzierżawi od miasta grunt, na którym znajduje się zajezdnia. Pierwotny czynsz w latach 1996–2008 wynosił 4,33 EUR/m<sup>2</sup>. Po renegotjacji umowy czynsz ten podniesiono do poziomu 4,70 EUR/m<sup>2</sup> w latach 2009–2015 i 6 EUR/m<sup>2</sup> w latach 2016–2038. Wydaje się, że w latach 2006, 2007 i 2008 przedsiębiorstwo prowadzące zajezdnię nie zapłaciło żadnego czynszu za dzierżawę gruntu.

## OCENA ŚRODKÓW POMOCY

W odniesieniu do rzekomo niewystarczającego zwrotu z kapitału Komisja zauważa, że stopa zwrotu z inwestycji, która na pierwszy rzut oka może wydawać się zbyt niska, nie stanowi pomocy państwa *per se*, a zwrot z inwestycji musi być oceniany indywidualnie w każdym przypadku. Mimo że Komisja uważa, iż nie jest konieczne dokonanie odrębnej oceny tego środka, to jednak przyznaje, że stopa zwrotu stanowi istotny wskaźnik zgodności zachowania inwestora z warunkami rynkowymi.

Jeśli chodzi o pożyczkę na zakup sprzętu przyznaną przedsiębiorstwu HKL Bussiliikenne w 2002 r., Komisja ma wątpliwości, czy przyjęte oprocentowanie było zgodne z zasadami rynkowymi, zważywszy że odzwierciedlało ono oprocentowanie uzyskane przez miasto na rynkach finansowych w odniesieniu do pierwotnej pożyczki, bez uwzględnienia rzeczywistej sytuacji beneficjenta. Ponadto wydaje się, że w wysokości oprocentowania nie uwzględniono odpowiednio braku zabezpieczenia pożyczki.

W odniesieniu do pożyczek kapitałowych wydaje się, że pożyczki te są bardzo podobne do pożyczek udziałowców i że nie są one porównywalne ze zwykłymi pożyczkami bankowymi. W odniesieniu do pożyczki kapitałowej z 2005 r. Komisja zwraca uwagę, że przed utworzeniem nowego przedsiębiorstwa (tj. HelB) będącego następcą poprzedniego i udzieleniem mu pożyczki kapitałowej w wysokości 15,9 mln EUR inwestor rynkowy nastawiony na zysk rozważyłby, czy pod względem gospodarczym nie byłoby korzystniejsze przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw HKL Bussiliikenne i STA. Komisja ma ponadto wątpliwości, czy rozsądny inwestor prywatny udzieliłby HelB pożyczki kapitałowej w 2005 r. przy oprocentowaniu 6 %, biorąc pod uwagę cechy szczególne pożyczki kapitałowej jako rodzaju długu podporządkowanego bez zabezpieczenia.

W odniesieniu do pożyczki kapitałowej z 2011 r. Komisja ma również wątpliwości, czy można ją uznać za zgodną z warunkami rynkowymi, zważywszy na znaczące straty HelB w tamtym okresie oraz ujemny kapitał własny. Te same wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do pożyczki kapitałowej z 2012 r., zwłaszcza że żadna z wcześniejszych pożyczek kapitałowych nie została spłacona.

Jeśli chodzi o środki dotyczące zajezdni, Komisja nie może automatycznie wykluczyć zaistnienia nienależnych korzyści w związku z czynszem z tytułu poddzierżawy obiektu, zważywszy że został on ustalony poza postępowaniem przetargowym i bez wyceny niezależnego rzeczoznawcy. Wydaje się ponadto, że miesięczny czynsz jest niewielki, biorąc pod uwagę centralne położenie zajezdni i fakt, że była ona, przynajmniej od 2008 r., w pełni zmodernizowana. Również czynsz za dzierżawę gruntu nie został ustalony w postępowaniu przetargowym. Ponadto metoda zastosowana przez miasto do ustalenia wysokości czynszu nie jest zrozumiała dla Komisji i wydaje się, że nie jest ona zbliżona do niezależnej wyceny. Fińskie władze nie przedstawiły przekonujących argumentów, które pozwoliłyby Komisji stwierdzić, że zwolnienie przedsiębiorstwa zajezdni (a zatem HelB) z obowiązku opłacania czynszu za lata 2006, 2007 i 2008 było uzasadnione.

W związku z tym Komisja na obecnym etapie jest zdania, że pożyczka na zakup sprzętu i pożyczki kapitałowe oraz środki dotyczące zajezdni Ruskeasu stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja ma również wątpliwości co do zgodności tych środków z rynkiem wewnętrznym.

Z powodów określonych powyżej Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do zgłoszonej pomocy na restrukturyzację.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 wszelka niezgodna z prawem pomoc może podlegać odzyskaniu od beneficjenta.

## TEKST PISMA

"Komissio ilmoittaa Suomelle, että tutkittuaan Suomen viranomaisten toimittamat edellä mainittuja toimenpiteitä koskevat tiedot komissio on päättänyt aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

## 1. MENETTELY

- (1) Komissio vastaanotti 31. lokakuuta 2011 Nobina Sverige AB:n ja Nobina Finland Oy:n tekemän kantelun, joka kirjattiin saapuneeksi komissioon samana päivänä ja joka koski mahdollista valtiontukea bussiliikenteen harjoittajalle Helsingin Bussiliikenne Oy:lle, jäljempänä 'HelB'. Marraskuun 3 päivänä 2011 komissiolle toimitettiin vielä lisätietoja ja useita liitteitä kanteluun. Kanteluun yhtyi 15. marraskuuta 2011 Nobina AB, joka on Nobina Sverige AB:n ja Nobina Finland Oy:n emoyhtiö (kaikki yhdessä jäljempänä 'kantelijat'). Kantelijat toimittivat lisätietoja 12. joulukuuta 2011, 27. helmikuuta 2012, 4. huhtikuuta 2012, 21. kesäkuuta 2012 ja 4. syyskuuta 2012.
- (2) Kantelu toimitettiin Suomen viranomaisille huomautusten esittämistä varten 1. helmikuuta 2012. Ne esittivät huomautuksensa ja lisätietoja 28. helmikuuta 2012 päivättyllä kirjeellä.
- (3) Suomen viranomaisten huomautukset kantelusta toimitettiin kantelijoille 31. toukokuuta 2012 päivättyllä kirjeellä. Kantelijat esittivät niitä koskevat huomionsa 27. heinäkuuta 2012. Suomen viranomaiset antoivat lisätietoja 28. syyskuuta 2012.
- (4) Komissio toimitti kantelijoiden esittämät, 27. heinäkuuta 2012 saapuneet huomiot Suomen viranomaisille 31. lokakuuta 2012 päivättyllä kirjeellä ja pyysi lisätietoja. Suomen viranomaiset antoivat pyydetyt tiedot 3. tammikuuta 2013 sekä 7. ja 12. helmikuuta 2013. Suomen viranomaiset antoivat lisätietoja myös 16. toukokuuta 2013 lähetetyllä sähköpostiviestillä.
- (5) Suomen viranomaisten ja niiden laillisen edustajan kanssa pidettiin kokous 17. toukokuuta 2013, minkä jälkeen komissio pyysi lisätietoja 24. toukokuuta 2013 lähetetyllä sähköpostiviestillä. Suomen viranomaiset antoivat pyydetyt tiedot 31. toukokuuta 2013 sekä 3., 7. ja 10. kesäkuuta 2013.
- (6) Komissio pyysi Suomen viranomaisilta lisätietoja 24. lokakuuta 2013 lähetetyllä sähköpostiviestillä, johon vastattiin 8. marraskuuta 2013. Komissio pyysi lisätietoja myös 6. marraskuuta 2013 päivättyllä kirjeellä, johon Suomen viranomaiset vastasivat 31. tammikuuta 2014.
- (7) Komissio pyysi lisätietoja 27. helmikuuta 2014 ja 3. huhtikuuta 2014 lähetetyillä sähköpostiviesteillä, ja nämä tiedot toimitettiin 5. maaliskuuta 2014 ja 11. huhtikuuta 2014.
- (8) Komission yksiköt tapasivat kantelijat ja niiden lailliset edustajat 29. tammikuuta 2014 ja 14. lokakuuta 2014.

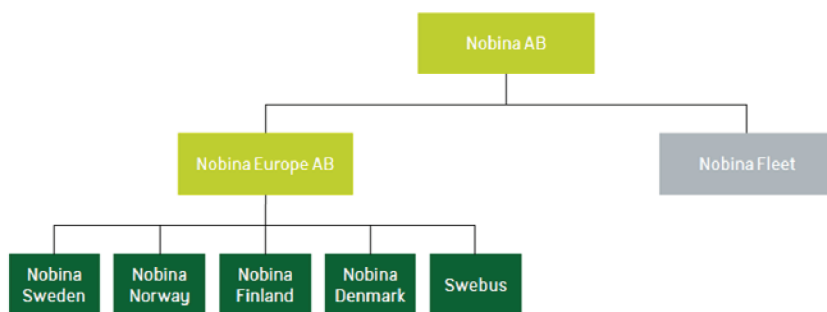
## 2. TAUSTA

## 2.1 Kantelijat

- (9) Nobina AB on Pohjoismaiden suurin julkisia bussiliikennepalveluja tarjoava yhtiö ja kuuluu Euroopan kymmenen suurimman julkisen liikenneyhtiön joukkoon. Se toimii alueellisen ja alueiden välisen liikenteen segmenteillä. Sen markkinaosuus Pohjoismaiden alueellisen liikenteen segmentillä oli 16 prosenttia vuosina 2013/2014 ja sen kuljettama matkustajamäärä noin 280 miljoonaa henkilöä. Vuosina 2013/2014 Nobina AB:n tulos verojen jälkeen oli noin 56 miljoonaa Ruotsin kruunua (7 miljoonaa euroa)<sup>(1)</sup>.
- (10) Nobina AB:n päämarkkina-alue on Ruotsi, missä Nobina Sverige AB liikennöi yli 2 300:aa bussia. Sen Ruotsissa toteutuneen myynnin osuus oli vuosina 2013/2014 noin 70 prosenttia sen kokonaismyynnistä. Samalla ajanjaksolla Nobina Finland Oy liikennöi 384:ää bussia (noin 10 prosenttia yhtiön kokonaismyynnistä).

<sup>(1)</sup> 1 Ruotsin kruunu = 0,11 euroa.

### Nobina AB:n ja sen tytäryhtiöiden rakenne



#### 2.2 Väitetty tuensaaja

- (11) HelB liikennöi bussireittejä Helsingin alueella ja tarjoaa tilausajokuljetuksia ja bussien leasingpalveluja. Sen kalusto koostuu noin 380 bussista.
- (12) HelB on kokonaan Helsingin kaupungin, jäljempänä 'kaupunki', omistuksessa. HelB omistaa puolestaan kokonaan pikkubussi- ja invataksipalvelujen tarjoajan Helsingin Palveluauto Oy:n ja kalustoyhtiö HelB-Fleet Oy:n. Lisäksi HelB omistaa 33 prosenttia Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy:stä, jäljempänä 'varikkokiinteistöyhtiö'.
- (13) HelB perustettiin 1. tammikuuta 2005, kun kaupungin omistama liikenneyhtiö Suomen Turistiauto Oy, jäljempänä 'STA', osti HKL-Bussiliikenteen (kaupungin erillinen liiketoimintayksikkö) omaisuudeltaan ja velat.
- (14) HKL-Bussiliikenne perustettiin vuonna 1995 kaupungin liikennelaitoksen eriytetyksi yksiköksi. Taulukossa 1 esitetään keskeiset numerotiedot HKL-Bussiliikenteen taloudellisesta tilanteesta ennen kuin STA osti sen.

Taulukko 1

#### Keskeisiä numerotietoja HKL-Bussiliikenteestä (tuhansina euroina)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nettoliikevaihto</b>	49 490	49 612	51 936	53 759	58 129	62 863
<b>Liikevoitto</b>	1 724	512	-917	-1 095	-35	447
<b>Tulos ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja</b>	-374	-1 533	-3 036	-3 144	-1 738	-1 086

- (15) STA oli kaupungin omistama yksityinen osakeyhtiö, joka tarjosi liikennepalveluja. Taulukossa 2 esitetään keskeiset numerotiedot STA:n taloudellisesta tilanteesta ennen kuin se osti HKL-Bussiliikenteen.

Taulukko 2

#### Keskeisiä numerotietoja STA:sta (tuhansina euroina)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nettoliikevaihto</b>	29 460	32 187	34 069	29 921	29 511	25 674
<b>Liikevoitto</b>	-777	-624	-1 139	-2 334	-2 892	-2 546
<b>Tulos ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja</b>	-1 109	-1 085	-1 638	-2 366	-3 220	-2 833

- (16) Taulukossa 3 esitetään keskeiset numerotiedot HelB:n taloudellisesta tilanteesta vuosina 2005-2012.

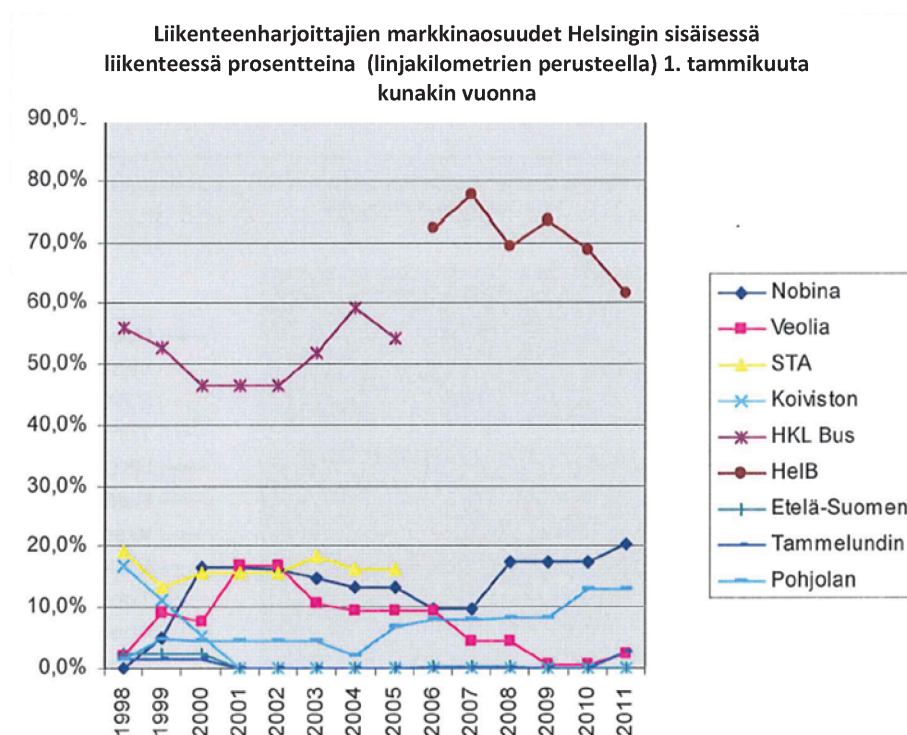
Taulukko 3

## Keskeisiä numerotietoja HelB:stä (tuhansina euroina)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Nettoliikevaihto</b>	85 134	88 169	90 194	91 913	98 164	93 641	91 506	99 407
<b>Liikevoitto</b>	- 2 214	- 1 590	- 2 399	- 8 470	- 4 319	- 3 620	- 6 136	- 1 941
<b>Tulos ennen tilin-päättösiirtoja ja ve-roja</b>	- 2 842	- 2 321	- 2 231	- 7 504	- 3 768	- 3 308	- 6 534	- 2 209

## 2.3 Helsingin sisäisen liikenteen markkinat

- (17) Helsingin sisäisen liikenteen bussilinjat kilpailutettiin ensimmäisen kerran vuonna 1998<sup>(2)</sup>. Joukkoliikenteen suunnittelusta ja joukkoliikennepalvelujen hankinnasta pääkaupunkiseudulla ja Helsingin kaupungissa vastaa Helsingin seudun liikenne, jäljempänä 'HSL'.
- (18) HelB:n lisäksi Helsingin bussiliikenteessä toimii useita muitakin yhtiöitä, erityisesti Nobina Finland Oy ja Veolia Transport Finland Oy. Jäljempänä olevassa kaaviossa esitetään eri bussiliikenteen harjoittajien osuudet Helsingin sisäisen bussiliikenteen markkinoista.



Lähde: kantelijoiden 31. lokakuuta 2011 toimittamat tiedot.

## 3. VÄITETTYJEN TUKITOIMENPITEIDEN KUVAUS

- (19) Kantelijoiden mukaan HelB:lle ja sen edeltäjille HKL-Bussiliikenteelle ja/tai STA:lle kohdennettiin vuosina 1994–2012 useita valtiontukitoimenpiteitä, joita kuvataan jäljempänä olevissa jaksoissa.

<sup>(2)</sup> Pääkaupunkiseudun bussiliikenne (mukaan luettuina Espoo ja Vantaa) avattiin ensimmäistä kertaa kilpailulle vuonna 1994. Helsingin sisäisen bussiliikenteen markkinat koskevat ainoastaan Helsinkiä, eivät Espoota ja Vantaata.

### 3.1 Pääoman riittämätön tuotto

- (20) Kantelijoiden mukaan kaupunki ei edellyttänyt HelB:ltä ja sen edeltäjiltä sellaista pääoman tuotto prosenttia, jota yksityinen sijoittaja tavallisesti vaatisi. Kantelijoiden näkemyksenä on, että vastaavanlaisen yksityisen sijoittajan edellyttämän tavanomaisen tuoton ja kaupungin tosiasiallisesti edellyttämän sijoitustuoton välisessä erotuksessa on kyse tuloista, joista kaupunki on luopunut, ja että ne olisi katsottava sääntöjenvastaiseksi valtiontueksi.
- (21) Lisäksi kantelijat katsovat, että HelB:ltä on edellytetty sen perustamisen jälkeen selvästi alhaisempaa oman pääoman tuottoa kuin sen kilpailijoilta Helsingin bussiliikennepalvelujen markkinoilla. HelB:n keskimääräinen oman pääoman tuotto vuosina 2005-2010 oli -87,33 prosenttia, mitä olisi verrattava Nobinan ja Veolian keskimääräiseen tuotto prosenttiin (Nobina -12,96 % v. 2006-2010 ja Veolia -51,68 % v. 2005-2009). Kantelijat toteavat myös, että HelB:n ja sen edeltäjien tulokset ovat aina olleet heikompia kuin niiden pääkilpailijoiden. HelB:n keskimääräinen tulos vuosina 2005-2010 oli -3,65 miljoonaa euroa, kun Nobinan tulos oli -0,7 miljoonaa euroa ja Veolian -1,56 miljoonaa euroa.

### 3.2 Kalustolainat ja pääomalainat

- (22) Kantelijat katsovat lisäksi, että useisiin kaupungin HelB:lle ja sen edeltäjille myöntämiin lainoihin sisältyi valtiontukea, sillä niistä perityn koron väitetään olleen markkinakorkoja alhaisempi.

#### 3.2.1 Vuonna 2002 myönnetty kalustolainat

- (23) Kaupunki myönsi toukokuussa 2002 HKL-Bussiliikenteelle 14,5 miljoonan euron kalustolainan bussikaluston hankinnan rahoittamiseksi. Lainat oli tarkoitus maksaa takaisin samansuuruisissa erissä 12 vuoden kuluessa. Korkoa oli maksettava vuodesta 2002 alkaen ja pääomaa lyhennettävä vuodesta 2004 alkaen. Kalustolainan koroksi määritettiin 12 kuukauden Euribor-korko lisättyinä 0,05 prosentin marginaalilla<sup>(3)</sup>, mutta sitä voitiin tarkistaa viiden vuoden välein.
- (24) Kantelijat toteavat, että kun HelB perustettiin vuonna 2005, se otti vastuulleen HKL-Bussiliikenteelle myönnetyn kalustolainan, jonka ehdot pysyivät muuttumattomina. Tuolloin sovittiin kuitenkin, ettei vuosina 2005 ja 2006 tarvinnut suorittaa lyhennyksiä. Lisäksi kantelijoiden mukaan kalustolainalle ei missään vaiheessa asetettu vakuuksia.
- (25) Kantelijat toteavat myös, että HelB pyysi vuonna 2007 kaupunkia muuttamaan takaisinmaksusuunnitelmaa siten, että pääoma maksettaisiin takaisin 16 vuoden aikana vuodesta 2008 lähtien. Kaupunki ilmeisesti hyväksyi HelB:n pyynnön.
- (26) Kantelijat katsovat, että kun otetaan huomioon komission vuonna 1997 antama tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen vahvistamismenelmästä<sup>(4)</sup>, jäljempänä 'vuoden 1997 viitekorkotiedonanto', kalustolainan koron olisi pitänyt olla ainakin 5,06 prosenttia lisättyinä asianmukaisella riskipreemiolla. Riskipreemion olisi pitänyt olla sellainen, että se vastasi HKL-Bussiliikenteen jatkuvia tappioita (ks. edellä (14) ylläkohta) ja vakuuden puuttumista, toisin sanoen vähintään 4 prosenttia. Sen vuoksi koron olisi pitänyt olla vähintään 9,06 prosenttia.
- (27) Lisäksi kantelijat korostavat sitä, että kun HelB otti kalustolainan vastuulleen (vuonna 2005) ja kun se neuvotteli lainalle uudet ehdot kaupungin kanssa (vuonna 2007), sen taloudellinen tilanne oli huononemassa (ks. edellä (16) yllä kohta). Tällaisessa tilanteessa järkevä yksityinen sijoittaja olisi vaatinut korkeampaa korkoa eikä olisi hyväksynyt pääoman lyhennysten lykkäystä ilman koronnostoa.
- (28) Tämän vuoksi kantelijat päättelevät, että HelB ja sen edeltäjät ovat saaneet sääntöjenvastaista valtiontukea vuoden 2002 kalustolainalle myönnetyn markkinaehtoista alhaisemman korkoprosentin muodossa.

#### 3.2.2 Vuonna 2005 myönnetty pääomalainat

- (29) Kun HelB perustettiin 1. tammikuuta 2005 (ks. edellä (13) yllä kohta), kaupunki myönsi sille pääomalainan varmistaakseen, että yhtiöllä oli riittävästi pääomaa toimintansa hoitamiseen. Pääomalainan kokonaismäärä oli 15,9 miljoonaa euroa, ja sen korko oli 6 prosenttia.

<sup>(3)</sup> Suomen pankin tilastotietojen mukaan 12 kuukauden Euribor-korko vuonna 2002 vaihteli 2,9 ja 4,1 prosentin välillä. Ks. <http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/korot/Pages/default.aspx>

<sup>(4)</sup> EYVL C 273, 9.9.1997, s. 3.

- (30) Kantelijoiden mukaan kaupunki myönsi HelB:lle huhtikuussa 2006 vielä toisen pääomallainan, jonka suuruus ei ole tiedossa.
- (31) Kantelijat katsovat, että koska sekä HKL-Bussiliikenne että STA tuottivat tappiota ennen HelB:n perustamista, yksityinen sijoittaja olisi ennemminkin vetäytynyt tällaisista sijoituksista kuin antanut lisärahoitusta. Tämän vuoksi koko vuoden 2005 pääomallainana on kantelijoiden mukaan valtiontukea. Joka tapauksessa HelB sai kantelijoiden mukaan vähintäänkin perusteetonta etua korkotuen muodossa. Vuoden 1997 viitekorkotiedonannon mukaan HelB:lle myönnetyn pääomallainan koron olisi pitänyt olla 4,08 prosenttia lisättynä vähintään 4 prosentin marginaalilla eli yhteensä 8,08 prosenttia.

### 3.2.3 Vuonna 2011 myönnetty pääomallainana

- (32) Kaupunki myönsi 31. tammikuuta 2011 HelB:lle 5,8 miljoonan euron pääomallainan 6 prosentin korolla.
- (33) Kantelijoiden mukaan HelB teki tappiota joka vuosi toimintansa aloittamisen jälkeen (sen tappiot vuosilta 2005–2010 olivat yhteensä 21,9 miljoonaa euroa). Tältä osin kantelijat painottavat sitä, että ainakin tammikuussa 2011 HelB oli valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi vuonna 2004 annetuissa yhteisön suuntaviivoissa<sup>(5)</sup>, jäljempänä 'vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistusten suuntaviivat', tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Tämän lisäksi kantelijat väittävät, ettei mikään yksityinen sijoittaja olisi vastaavassa tilanteessa myöntänyt HelB:lle lisärahoitusta. Kantelijat katsovat näin ollen, että vuoden 2011 pääomallainana on kokonaisuudessaan tukea tai että HelB vähintäänkin sai perusteetonta etua korkotuen muodossa.
- (34) Kantelijat väittävät, että jotta HelB:lle myönnetyn pääomallainan korko olisi ollut viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta vuonna 2008 annetun komission tiedonannon<sup>(6)</sup>, jäljempänä 'vuoden 2008 viitekorkotiedonanto', edellytysten mukainen ja jotta se olisi vastannut asiaan liittyvää riskiä (velallisen heikko taloudellinen tilanne, ei vakuuksia, lainan toissijaisuus) asianmukaisesti, sen olisi pitänyt olla 1,49 prosenttia lisättynä vähintään 6,5 prosentin, ellei jopa 10 prosentin marginaalilla, mikä olisi merkinnyt 7,99 tai 11,49 prosentin korkoa.

### 3.2.4 Vuonna 2012 myönnetty pääomallainana

- (35) Kaupunki myönsi HelB:lle 23. toukokuuta 2012 uuden, 8 miljoonan euron pääomallainan 6 prosentin korolla.
- (36) Kantelijoiden mukaan vuoden 2012 pääomallainan myöntämisen aikaan oli entistäkin selvempää, että HelB oli vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistusten suuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. HelB:n vuoden 2011 epävirallisen vuosikertomuksen mukaan yritys oli tehnyt huomattavat, yli 6,6 miljoonan euron tappiot. Saman vuosikertomuksen mukaan lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset velat olivat yhteensä 86,8 miljoonaa euroa. Lisäksi HelB arvioi vuosikertomuksessa, että vuonna 2012 sille aiheutuisi 4,1 miljoonan euron tappiot.
- (37) Kantelijat väittävät, että markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisesti toimiva sijoittaja ei olisi missään tapauksessa myöntänyt HelB:lle uutta pääomallainaa vuonna 2012. Sen vuoksi koko vuoden 2012 pääomallainan määrää olisi pidettävä tukena.

## 3.3 Ruskeasuon varikkoon liittyvät toimenpiteet

- (38) Ruskeasuon varikko, jäljempänä 'varikko', on Helsingin alueella sijaitseva bussivarikko. Sen omistaa varikkokiinteistöyhtiö, Suomen lainsäädännön mukainen keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö<sup>(7)</sup>. Varikkokiinteistöyhtiön osakkaita ovat kaupunki (67 prosenttia osakkeista) ja HelB (33 prosenttia osakkeista).
- (39) Varikkokiinteistöyhtiön osakkeenomistajilla on oikeus vuokrata niille varikosta kuuluvia tiloja kolmansille osapuolille tai toinen toiselleen. Kaupunki vuokraa osaa omistamistaan varikkotiloista HelB:lle vuokraa vastaan, jäljempänä 'varikon tilojen jälleenvuokraus'<sup>(8)</sup>.
- (40) Varikkokiinteistöyhtiö vuokraa kaupungilta tonttia, jossa varikko sijaitsee, jäljempänä 'tontin vuokraus'. Osakkeenomistajat maksavat varikkokiinteistöyhtiölle maanvuokraa.
- (41) Varikolla toteutettiin uudelleenjärjestely vuosina 2006–2008.

<sup>(5)</sup> EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

<sup>(6)</sup> EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6.

<sup>(7)</sup> Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö vastaa osuuskuntaa ja on Suomessa yleinen kiinteistöomistamisen muoto, jonka ainoa tarkoitus on hoitaa ja hallinnoida kiinteistöä osakkeenomistajien hyödyksi.

<sup>(8)</sup> Kaupunki jälleenvuokraa osaa tiloista myös kaupungin liikuntavirastolle, mikä näyttää olevan muuta kuin taloudellista toimintaa.



### 3.3.1 Varikon tilojen jälleenvuokraus

- (42) Vaikka HelB omisti 33 prosenttia varikkokiinteistöyhtiöstä, se tarvitsi toimintaansa varten tätä suuremman osuuden varikon tiloista. Tästä syystä kaupunki jälleenvuokrasi HelB:lle osan varikon tiloista vuokraa vastaan. Ennen varikon uudelleenjärjestelyä, vuosina 2000–2006, jälleenvuokrauksesta peritty vuokra oli noin 3–3,50 euroa/m<sup>2</sup> kuukaudessa. Uudelleenjärjestelyn jälkeen vuokra nousi 7,80 euroon/m<sup>2</sup> kuukaudessa. Kaupunki jälleenvuokrasi osaa varikosta myös kaupungin liikuntavirastolle samalla vuokralla.
- (43) Kantelijoiden mukaan kaupunki ei järjestänyt jälleenvuokrauksen hinnan määrittämiseksi avointa tarjouskilpailua, jolle ei asetettu ehtoja, eikä riippumaton arvioitsija suorittanut arviointia. Kantelijat väittävät julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista annettua komission tiedonantoa<sup>(9)</sup>, jäljempänä 'maa-alueiden myyntiä koskeva tiedonanto', vastaavasti, että Suomen viranomaisten olisi pitänyt ilmoittaa liiketoimesta komissiolle ennakkohyväksynnän saamiseksi.

### 3.3.2 Tontin vuokra

- (44) Varikkokiinteistöyhtiö on vuokrannut kaupungilta tontin, jolla varikko sijaitsee. Varikkokiinteistöyhtiön ja kaupungin välinen maanvuokrasopimus allekirjoitettiin vuonna 1994 ja sen oli määrä päättyä vuonna 2023. Vuosina 2006–2008 toteutetun varikon uudelleenjärjestelyn jälkeen vuokrasopimus neuvoteltiin uudelleen maaliskuussa 2009, ja sen voimassaoloa jatkettiin vuoteen 2038.
- (45) Alkuperäinen vuokra vuosina 1996–2008 oli 4,33 euroa/m<sup>2</sup>. Sopimuksen uudelleenneuvottelun jälkeen vuokra korotettiin 4,70 euroon/m<sup>2</sup> vuosiksi 2009–2015 ja 6 euroon/m<sup>2</sup> vuosiksi 2016–2038<sup>(10)</sup>. Kaikissa tapauksissa sijoitukselle edellytettiin 5 prosentin tuottoa.
- (46) Kantelijat väittävät, että kaupunki ei järjestänyt tontin vuokrauksen hinnan määrittämiseksi avointa tarjouskilpailua, jolle ei asetettu ehtoja, ja että vuokra on markkinahintaa alhaisempi. Lisäksi ne toteavat, ettei varikkokiinteistöyhtiö maksanut vuosina 2006, 2007 ja 2008 tontista lainkaan vuokraa. Niiden mielestä edellä esitetyt seikat merkitsevät perusteetonta etua HelB:lle.

## 4. SUOMEN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (47) Suomen viranomaisten näkemys on, etteivät edellä kuvatut toimenpiteet ole valtiontukea. Ne katsovat, että kaupunki antoi HelB:n (sekä HKL-Bussiliikenteen ja STA:n) omistajana rahoituksen HelB:lle markkinaehdoin ja sellaista tuottoa vastaan, joka olisi vallitsevin markkinaehdoin toimivan yksityisen osakkeenomistajan kannalta tyydyttävä.
- (48) Suomen viranomaiset myöntävät, että HelB:n taloudellinen tilanne on heikentynyt ajan mittaan ja että vuosina 2008–2010 näytti välttämättömältä toteuttaa toimenpiteitä sen kannattavuuden parantamiseksi sekä tehdä muutoksia hintarakenteeseen, vähentää henkilöstöä jne. Suomen viranomaisten mukaan HelB:tä ei kuitenkaan olisi pidettävä vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa tarkoitettuna vaikeuksissa olevana yrityksenä.

### 4.1 Pääoman riittämätön tuotto

- (49) Pääoman riittämättömäksi väitetyn tuoton osalta Suomen viranomaiset toteavat, että vuoteen 2001 saakka HKL-Bussiliikenteelle oli asetettu peruspääoman tuottovaatimukseksi 9 prosenttia vuodessa, joka oli myös maksettu. Vuosina 2002–2004 pääoman tuottovaatimukseksi oli asetettu 4,5 prosenttia. Sen jälkeen, kun HelB perustettiin 1. tammikuuta 2005, kaupunki ei ole asettanut pääoman vähimmäistuottovaatimusta. Suomen viranomaisten näkemyksen mukaan tuottovaatimuksen suuruus ja itse tuotto eivät ole olleet poikkeuksellisen alhaisia ottaen huomioon tuolloisen markkinatilanteen.
- (50) Suomen viranomaiset katsovat lisäksi, että tosiasiallinen pääoman tuotto bussiliikennepalvelujen markkinoilla (mukaan luettuina yksityiset yritykset) Helsingin alueella vuosina 2004–2010 oli melko alhainen, minkä kantelijatkin ovat tunnustaneet. Suomen viranomaiset korostavat, että toiminnan tappiollisuuteen johtivat markkinaolosuhteet, ei väitetty pääoman tuottovaatimuksen alhaisuus.

<sup>(9)</sup> EYVL C 209, 10.7.1997, s. 3.

<sup>(10)</sup> Nämä hinnat perustuvat Tilastokeskuksen julkaisemaan elinkustannusindeksiin (indeksi 1951 = 100). Sen vuoksi lopullinen hinta on ilmaista käyppinä hintoina; tällöin vuosivuokraksi saadaan 281 739 euroa vuonna 2006 ja 359 650 euroa vuonna 2016.

#### 4.2 Kalustolaina ja pääomailainat

- (51) Ensinnäkin HKL-Bussiliikenteelle vuonna 2002 myönnetyn kalustolainan osalta Suomen viranomaiset katsovat, että lainan hintaa voidaan pitää markkinaehtoisena, pääasiassa siksi, että lainan korko oli sidottu markkinakorkoon. Suomen viranomaisten mukaan 12 kuukauden Euribor-korko saattoi vuonna 2002 olla vaihtelujen vuoksi jopa kaikkein kallein markkinakorko.
- (52) Suomen viranomaiset pitävät todennäköisenä, että HKL-Bussiliikenne olisi saanut lainaa samantyyppisillä ehdoilla myös yksityisiltä rahoituslaitoksilta. Suomen viranomaisten mukaan HKL-Bussiliikenne oli kyseiseen aikaan kaupungille kuuluva yksikkö, minkä vuoksi sen luottokelpoisuus olisi katsottu hyväksi.
- (53) Tämän lisäksi Suomen viranomaiset selostavat, että kalustolainalle asetettu korko perustui kaupungin itsensä rahoitusmarkkinoilta ottaman lainan korkotasoon. Kalustolainan antamista olisi pidettävä puhtaasti konserninsäisenä järjestelyinä. Sen vuoksi ei tehty ulkopuolista HKL-Bussiliikenteen luottokelpoisuuden arviointia.
- (54) Kun kalustolaina siirrettiin HelB:lle, ehdot pysyivät entisellään, ja niihin lisättiin vain lyhennysvapaa kausi. Suomen viranomaisten mukaan lyhennysvapaa kausi, jonka aikana maksetaan vain korkoa, on tavallinen lainarahoitukseen kuuluva toimintatapa. Koron maksu alkoi heti, ja korko vaihteli vuosina 2005–2012 seuraavasti: 2,4 prosenttia vuonna 2005, 2,6 prosenttia vuonna 2006, 3,3 prosenttia vuonna 2007, 4,4 prosenttia vuonna 2008, 5,03 prosenttia vuonna 2009, 1,6 prosenttia vuonna 2010, 1,0 prosenttia vuonna 2011 ja 2,2 prosenttia toukokuussa 2012.
- (55) Suomen viranomaiset toteavat myös, että lainan korko ja sen marginaali olivat kalustolainan myöntämisen aikaan vallinneiden olosuhteiden mukaiset. Edellä esitetty huomioon ottaen kalustolainan hintaa voidaan pitää markkinaehtoisena.
- (56) Toiseksi, vuonna 2005 myönnetyn pääomailainan osalta Suomen viranomaiset selostivat aluksi, että kaupunki myönsi vuonna 1994 'perustamislainan' HKL-Bussiliikenteen perustamisen ja toiminnan rahoittamiseen. Perustamislainan suuruus oli 16,3 miljoonaa euroa, ja sen korko määritettiin aluksi 9 prosenttia, mutta sitä alennettiin 6 prosenttiin vuodesta 2003 alkaen. Suomen viranomaisten mukaan vuoden 2005 pääomailaina oli olemassa olevien velkojen jällelrahoitusta, kun HelB perustettiin 1. tammikuuta 2005. Kyseiset velat muodostuivat HKL-Bussiliikenteen taseeseen 31. joulukuuta 2004 sisältyneestä jäljellä olleesta perustamislainasta (12,2 miljoonaa euroa) ja lisäksi STA:n olemassa olleista vastuista (3,6 miljoonaa euroa). Jälkimmäinen laina jällelrahoitettiin osaksi vuoden 2005 pääomailinaa erillisellä, 18. huhtikuuta 2006 päivätyllä sopimuksella, johon ei sisällynyt uuden pääomailainan myöntämistä HelB:lle.
- (57) Suomen viranomaiset katsovat, että vuoden 2005 pääomailainan korko (6 prosenttia) oli verrattavissa keskimääräiseen korkoon, jota sovellettiin samantyyppisiin lainoihin Suomessa vuosina 2004–2006. Suomen viranomaiset esittävät esimerkkejä samantyyppisistä lainoista, joista peritty korko vaihteli 4,7 prosentista 7,5 prosenttiin.
- (58) Kolmanneksi, kantelijoiden mukaan (ks. edellä (30) yllä kohta) kaupunki myönsi HelB:lle huhtikuussa 2006 vielä toisen pääomailainan, jonka suuruus ei ole tiedossa. Tältä osin Suomen viranomaiset toteavat, että kaupunki ja HelB allekirjoittivat erillisen sopimuksen 18. huhtikuuta 2006. Siinä ei kuitenkaan ollut kyseessä uuden pääomailainan antaminen HelB:lle, vaan se liittyi (56) kohdassa mainittujen, STA:n olemassa olleiden 3,6 miljoonan euron suuruisien vastuiden jällelrahoittamiseen. Näin ollen Suomen viranomaiset ovat selvittäneet, että vuoden 2006 laina ei ole erillinen toimenpide, vaan itse asiassa osa vuoden 2005 pääomailinaa.
- (59) Neljänneksi, vuonna 2011 myönnetystä pääomailainasta Suomen viranomaiset toteavat, että sitä olisi pidettävä pitkäaikaisen konserniomistajan myöntämänä lainana, ei ulkopuolisen sijoittajan yksittäisenä lyhytaikaisena rahoituspäättökseenä. Sen vuoksi 6 prosentin korkoa ei pitäisi katsoa poikkeuksellisen alhaiseksi vaan pikemminkin vuoden 2008 viitekorkotiedonannon mukaiseksi. Samanaikaisesti Suomen viranomaiset kuitenkin tunnustavat, että HelB:n taloudellinen tilanne oli huono ja sen korjaaminen edellytti nopeaa lisärahoitusta vuonna 2011.
- (60) Suomen viranomaisten mukaan HelB toteutti vuosina 2008–2010 kannattavuutensa parantamiseksi toimenpiteitä, esimerkiksi [...] (\*) jne.
- (61) Lopuksi todetaan, että Suomen viranomaiset eivät myöskään kiistä sitä, että kaupunki päätti vuonna 2012 myöntää HelB:lle uuden, 8 miljoonan euron suuruisen pääomailainan, jäljempänä 'vuoden 2012 pääomailaina'. Suomen viranomaisten mukaan kaupunginhallitus edellytti, että pääomailaina myönnetään markkinaehtoisesti käsiteltävänä olevan asian taustalla olevan kantelun vuoksi (joka tehtiin lokakuussa 2011). Sen vuoksi vuoden 2012 pääomailina ei Suomen viranomaisten mukaan ole valtiontukea eikä siitä tarvitse ilmoittaa komissiolle tämän hyväksynnän saamiseksi.

(\*) Liikesalaisuus.

### 4.3 Ruskeasuon varikkoon liittyvät toimenpiteet

- (62) Vaikka Suomen viranomaiset myöntävät, että kaupunki määrittäi varikon jälleenvuokrauksesta perittävän vuokran ilman tarjouskilpailua ja ilman riippumattoman asiantuntijan arviointia, ne kuitenkin väittävät, että vuokra määritettiin varikon sijaintialueella vallitsevien markkinavuokrien mukaisesti ja että se on verrattavissa muiden Helsingin alueella sijaitsevien bussivarikkojen vuokratasoon. Suomen viranomaiset huomauttavat, että kaupunki määrittäi vuokran tarkastelemalla vuokria, joita perittiin bussivarikkotiloista Helsingin alueella [...], mutta tunnustavat, ettei asiasta ole käytettävissä todisteita, raportteja tai asiantuntijalausuntoja kyseiseltä ajalta.
- (63) Lisäksi tontista perittävä vuokra on Suomen viranomaisten mukaan markkinaehtoinen, koska se arvioitiin varikon tontin pääoma-arvon ja tontin todennäköisen myyntihinnan perusteella ja ottaen huomioon tontin käyttötarkoituksen ja sen poikkeuksellisen koon kaltaisia tekijöitä kaupungin kiinteistöviraston tavanomaisen käytännön mukaisesti. Tästä ei toimitettu todisteita.
- (64) Suomen viranomaiset väittävät, että vuokra on vertailukelpoinen muista Helsingin alueen varikoista perittävien vuokrien kanssa, ja toimittivat rakentamattomista teollisuus- ja varastotonteista perittyjä vuokria koskevan luettelon. Sen mukaan vuokrat ovat vastaavia tai alhaisempia kuin varikosta perittävä vuokra ([2–4] euroa/m<sup>2</sup>–[5–7] euroa/m<sup>2</sup>) huolimatta siitä, että rakentamattomilla tonteilla on edullisempi asemakaavamerkintä ja ne ovat pienempiä kuin Ruskeasuon tontti.
- (65) Lisäksi Suomen viranomaiset väittävät, että uuden vuokrasopimuksen mukainen tosiasiallinen vuokra on 6 euroa/m<sup>2</sup> vuosilta 2009–2038 ja että vuosilta 2009–2015 perityn alennetun vuokran (4,70 euroa/m<sup>2</sup>) taustalla on vanha vuokrasopimus, jonka oli tarkoitus päättyä vasta vuonna 2023. Sen, että varikkokiinteistöyhtiö ei maksanut maanvuokraa vuosina 2006, 2007 ja 2008, Suomen viranomaiset toteavat olleen perusteltua, koska tänä aikana varikolla toteutetuista parannustöistä aiheutuneet vahingot ja haitat oli korvattava varikkokiinteistöyhtiölle.

## 5. VÄITETTYJEN TUKITOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

### 5.1 Onko kyse valtiontuesta

- (66) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (67) Jotta toimenpide olisi kyseisessä määräyksessä tarkoitettua valtiontukea, sen on täytettävä kumulatiivisesti seuraavat ehdot:
- se on valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty,
  - se suosii valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa,
  - se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, ja
  - se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (68) Komissio toteaa aluksi, että yksi kantelun kohteena olleista toimenpiteistä on kaupungin edellyttämä riittämättömäksi väitetty pääoman tuotto. Kantelijoiden mukaan kaupunki ei edellyttänyt HelB:ltä ja sen edeltäjiltä sellaista pääoman tuottoprosenttia, jota yksityinen sijoittaja tavallisesti vaatisi, mikä merkitsisi valtiontuen olemassaoloa. Komissio katsoo kuitenkin, että kyseessä ei ole itsenäinen toimenpide, jota olisi analysoitava erillään varsinaisista sijoituspäätöksistä, jotka kaupunki teki myöntäessään kalustolainan ja pääomalainat.
- (69) Ensi näkemältä alhaiselta vaikuttavan tuottoprosentin määrittäminen sijoitukselle ei sinällään ole valtiontukea. Sijoituksen tuottoprosenttia on pikemminkin arvioitava ennalta joka kerran, kun valtio tekee yksittäisen sijoitus- tai rahoituspäätöksen, jotta voidaan määrittää, olisiko järkevä yksityinen sijoittaja tehnyt tällaisen sijoituksen. Jos kannattavuusnäkömiä voidaan osoittaa perustuvan uskottaviin oletuksiin, on valtiontukiarvioinnin kannalta epäoleennaista, onko sijoituksen tuottoprosentti jälkikäteen tarkasteltuna negatiivinen.

- (70) Vaikka komissio katsookin, ettei tätä toimenpidettä ole tarpeen arvioida erikseen, se kuitenkin tunnustaa, että yhtiön kokonaistuottoprosentilla on huomattava vaikutus sijoittajan käyttäytymiseen markkinoilla. Tämän perusteella komissio ottaa HelB:n ja sen edeltäjien kokonaiskannattavuuden huomioon arvioidessaan, toimiko kaupunki kalustolainaa ja pääomalainoja HelB:lle ja/tai sen edeltäjille myöntäessään järkevän yksityisen sijoittajan/osakkeenomistajan tavoin.
- (71) Kantelun kohteena olevien muiden toimenpiteiden osalta komissio toteaa aluksi, että kaupunki kohdensi kyseiset toimenpiteet (lainat ja pääomalainat sekä Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet) suoraan HelB:lle tai sen edeltäjille (HKL-Bussiliikenne tai STA) ja ne rahoitettiin sen talousarviosta. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja ovat jäsenvaltion ja sen julkisten viranomaisten varat sekä sellaisten julkisten yritysten varat, joissa julkiset viranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa. Komissio katsoo tämän määritelmän mukaisesti, että kantelun kohteena oleviin muihin toimenpiteisiin liittyy valtiontukea ja ne ovat valtion toteuttamia.
- (72) Toiseksi komission näkemys on, että kantelun kohteena olevat muut toimenpiteet ovat luonteeltaan valikoivia, sillä ne kohdennettiin ainoastaan HelB:lle tai sen edeltäjille (HKL-Bussiliikenne tai STA) <sup>(11)</sup>.
- (73) Kolmanneksi komissio katsoo, että kantelun kohteena olevat muut toimenpiteet vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua ja vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua <sup>(12)</sup>. Komissio huomauttaa täältä osin, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *Altmark* antamassaan tuomiossa <sup>(13)</sup>, että useat jäsenvaltiot ovat vuodesta 1995 alkaen ryhtyneet avaamaan tiettyjä kuljetusmarkkinoita muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten kilpailulle siten, että useat yritykset tarjoavat jo kaupunki- tai esikaupunkiliikenteen taikka alueellisen liikenteen palveluja muissa jäsenvaltioissa kuin alkuperävaltiossaan. Helsingin alueen julkisten bussiliikennepalvelujen tarjonta kilpailutettiin ensimmäisen kerran vuonna 1998 (ks. (17) yllä kohta), ja siitä lähtien markkinoilla on toiminut muitakin liikenteenharjoittajia, joista jotkin tulevat muista jäsenvaltioista kuin Suomesta. Sen vuoksi komissio katsoo, että jos muiden toimenpiteiden voidaan osoittaa tuovan taloudellista etua HelB:lle, kyseisten toimenpiteiden olisi katsottava vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua ja olevan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska kaikki valtion myöntämät toimenpiteet, jotka ovat omiaan parantamaan edunsaajan kilpailuasemaa suhteessa yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee, täyttävät kyseiset ehdot <sup>(14)</sup>.
- (74) Komission on vielä tutkittava, tuovatko kyseiset muut toimenpiteet HelB:lle (ja soveltuvin osin HKL-Bussiliikenteelle) taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisin markkinaehdoin. Suomen viranomaiset katsovat, että kaupunki myönsi HelB:n (sekä HKL-Bussiliikenteen ja STA:n) omistajana kyseiset toimenpiteet ehdoin, jotka olisivat olleet vallitsevin markkinaehdoin toimivan yksityisen osakkeenomistajan kannalta tyydyttävät. Se nojaa näin ollen niin kutsuttuun markkinatalousperiaatteeseen. Kyseisen periaatteen mukaan valtion toteuttama toimenpide ei ole tukea, jos normaalein markkinaehdoin toimiva yksityinen sijoittaja, joka on kooltaan verrattavissa kyseisiin julkisella sektorilla toimiviin elimiin, olisi samankaltaisissa olosuhteissa voinut myöntää edunsaajalle kyseisen toimenpiteen. Komission on sen vuoksi arvioitava kaikkien näiden toimenpiteiden osalta, olisiko hypoteettinen yksityinen sijoittaja toteuttanut kantelun kohteena olevat liiketoimet samanlaisin ehdoin. Hypoteettinen sijoittaja toimii kuten varovainen sijoittaja, joka haluaa maksimoida voittonsa mutta välttää suuria riskejä saatavaan tuottoon nähden.
- (75) Kuten jäljempänä olevissa jaksoissa selostetaan, komissio epäilee, olisiko mikään järkevä yksityinen toimija toteuttanut näitä toimenpiteitä HelB:n tai sen edeltäjien suhteen, erityisesti kun otetaan huomioon näiden yritysten taloudellinen tilanne toimenpiteiden myöntämisaikana (kuten edellä 2.2 yllä jaksossa todetaan).

#### 5.1.1 Kalustolainat ja pääomalainat

- (76) HKL-Bussiliikenteelle vuonna 2002 myönnetyn kalustolainan osalta komissio epäilee, oliko sovellettu korko markkinaehtoinen, kun otetaan huomioon, että se perustui kaupungin itsensä rahoitusmarkkinoilta saaman lainan korkoon, ilman että otettiin huomioon itse edunsaajan, HKL-Bussiliikenteen, todellista tilannetta. Suomen viranomaiset myöntävät, ettei HKL-Bussiliikenteen luottokelpoisuudesta laadittu ulkopuolista arviointia lainan myöntämisen aikaan.

<sup>(11)</sup> Ainoa poikkeus tästä on toimenpide, joka koski varikon tontin vuokraamista. Tämän toimenpiteen suora edunsaaja on varikkokiinteistöyhtiö. Komissio toteaa kuitenkin, että varikkokiinteistöyhtiötä ja HelB:tä olisi nyt tehtävässä arvioinnissa pidettävä yhtenä yrityksenä, koska varikkokiinteistöyhtiön rakenne on sellainen, että sillä on vain kaksi osakkeenomistajaa (kaupunki ja HelB itse, jonka puolestaan omistaa kaupunki), ja koska HelB näyttää olevan ainoa varikolla taloudellista toimintaa harjoittava yhtiö.

<sup>(12)</sup> Ks. 15.6.2000 annettu tuomio asioissa T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 ja T-23/98 *Alzetta Mauro*, ECLI: EU:T:2000:151, 141–147 kohta.

<sup>(13)</sup> Tuomio asiassa C-280/00 *Altmark Trans v. Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(14)</sup> Tuomio asiassa C-730/79 *Philip Morris*, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta. Ks. myös tuomio asiassa *Alzetta Mauro*, edellä alaviite 12, ECLI: EU:T:2000:151, 80 kohta.

- (77) Komissio katsoo, että järkevä yksityinen sijoittaja olisi arvioinut HKL-Bussiliikenteen luottokelpoisuuden ennen lainan myöntämistä yhtiölle, jotta se voisi olla varma tämän kyvystä maksaa laina takaisin sen erääntyessä. Lisäksi komissio toteaa, että vaikka HKL-Bussiliikenne oli kyseiseen aikaan kaupungin liikelaitos, se kuitenkin tarjosi liikennepalveluja markkinoilla, minkä vuoksi sitä olisi pidettävä talouden toimijana, ei pelkkänä julkishallinnon jatkeena. Tältä pohjalta kalustolainan antamista ei voida pitää puhtaasti konsernisisäisenä järjestelynä, kuten Suomen viranomaiset väittävät.
- (78) Lisäksi vaikuttaa siltä, ettei vakuuksien puuttumista ole otettu asianmukaisesti huomioon lainasta perittyä korkoa määritettäessä.
- (79) Komissio epäilee tässä vaiheessa myös sitä, voidaanko kalustolainan siirtoa HelB:lle samoin ehdoin kuin se oli myönnetty HKL-Bussiliikenteelle – ja lyhennysten lykkäämistä vuosilta 2006 ja 2007 – pitää markkinaehtoisena. Suomen viranomaisten esittämä väite, jonka mukaan lyhennysvapaa kausi on tavanomainen lainarahoitukseen kuuluva toimintatapa, ei ole vakuuttava eikä siitä esitetä todisteita. Samat epäilyt koskevat myös HelB:n vuonna 2007 neuvottelemaa takaisinmaksuajan pidentämistä, jonka kaupunki hyväksyi. Komissio epäilee erityisesti sitä, olisiko järkevä yksityinen sijoittaja myöntänyt kalustolainaa tällaisilla ehdoilla vastaperustetulle yhtiölle, toisin sanoen HelB:lle, arvioimatta ensin sen luottokelpoisuutta.
- (80) Tämän perusteella komission alustavana kantana on, että vuoden 2002 kalustolainaa myönnettiin HKL-Bussiliikenteelle ja sitten HelB:lle ehdoin, jotka sisälsivät perusteetonta etua näille yhtiöille.
- (81) Kun tarkastellaan pääomainoista yleensä, vaikuttaa siltä, että Suomen osakeyhtiölain mukaan pääoma saadaan palauttaa ja korkoa maksaa vain siltä osin kuin yhtiön vapaan oman pääoman ja kaikkien pääomainojen määrä ylittää yhtiön viimeksi päättäneeltä tilikaudelta vahvistettavan taseen mukaisen tappion määrän. Pääomainoista ei myöskään anneta vakuutta, vaan ne ovat toissijaisia kaikkiin muihin yhtiön velkoihin nähden. Näin ollen pääomainat näyttävät olevan hyvin samanlaisia kuin osakslainat, eivätkä ne vaikuta olevan verrattavissa 'puhtaisiin' pankkilainoihin.
- (82) Erityisesti vuoden 2005 pääomainan osalta komissio katsoo ensinnäkin, että ennen uuden seuraajayhtiön (eli HelB:n) perustamista ja 15,9 miljoonan euron pääomainan myöntämistä sille voittoa tavoitteleva yksityinen sijoittaja olisi harkinnut, olisiko HKL-Bussiliikenteen ja STA:n asettaminen selvitystilaan ollut taloudellisessa mielessä parempi vaihtoehto, kun otetaan huomioon HKL-Bussiliikenteen ja STA:n taloudelliset indikaattorit ennen liiketoiminnan siirtämistä HelB:lle. Kuten edellä (56) yllä kohdassa todetaan, vaikuttaa siltä, että kaupunki päätti jälleenrahoittaa HKL-Bussiliikenteen vuoden 1994 perustamislainasta jäljellä olevat vastuut ja STA:n jäljellä olevat 3,6 miljoonan euron vastuut analysoimatta kuitenkaan, olisiko taloudellisesti järkevämpää asettaa kumpikin yhtiö selvitystilaan kuin myöntää vielä yksi laina niiden seuraajalle.
- (83) Toiseksi, vaikka oletettaisiinkin, että pääomainan myöntäminen olisi ollut parempi vaihtoehto kuin asettaa HKL-Bussiliikenne ja STA selvitystilaan, komissio epäilee tässä vaiheessa, olisiko järkevä yksityinen sijoittaja antanut HelB:lle vuonna 2005 pääomainaa 6 prosentin korolla, kun otetaan huomioon pääomainojen erityispiirteet toissijaisina lainoina, joihin ei liity vakuuksia. On lisäksi epävarmaa, olisiko HKL-Bussiliikenteen ja STA:n seuraajaan sovellettu 6 prosentin korkoa, kun otetaan huomioon näiden yhtiöiden taloudellinen tilanne ja paikallisten linja-autoliikennemarkkinoiden tilanne kyseiseen aikaan.
- (84) Kolmanneksi komissio huomauttaa vastauksena Suomen esittämiin esimerkkeihin samantyyppisistä lainoista, joiden korkotaso vaihteli 4,7 prosentista 7,5 prosenttiin, että kutakin asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti ja tosiasiallisen edunsaajan nimenomaisen tilanteen perusteella. Joka tapauksessa komissio toteaa, etteivät esitetyt numerotiedot ole täysin vertailukelpoisia, erityisesti, kun otetaan huomioon lainamäärät (4,2 miljoonasta eurosta 70 miljoonaan euroon) ja alat, joilla näiden lainojen saajat toimivat (esim. metallintuotanto, kiinteistöala jne.).
- (85) Vuoden 2011 pääomainan osalta komissio epäilee tässä vaiheessa, voidaanko sitä pitää markkinaehtojen mukaisena. HelB:n vuotta 2010 koskevien tilinpäätöstietojen mukaan yhtiö teki kyseisenä vuonna 3,3 miljoonan euron tappiot, ja sen yhteenlaskettu oma pääoma oli - 8,9 miljoonaa euroa (osakepääoma oli 6,46 miljoonaa euroa). Tämän lisäksi HelB:llä oli 15,9 miljoonan euron arvosta toissijaisia lainoja kaupungilta ja maksamattomia korkoja oli kertynyt 5,7 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi Suomen viranomaiset myöntävät, että toisen pääomainan antamisen aikaan HelB:n taloudellinen tilanne oli vaikea ja että se tarvitsi nopeaa lisärahoitusta.
- (86) HelB:n tuolloisen tilanteen perusteella komissio päätelee alustavasti, että järkevä yksityinen sijoittaja ei olisi myöntänyt HelB:lle 5,8 miljoonan euron pääomainaa 6 prosentin korolla. Lisäksi komissio toteaa, että vuoden 2005 pääomainaa ei ilmeisestikään ollut maksettu takaisin vuoden 2011 pääomainan myöntämishetkellä ja että HelB:n keskimääräinen oman pääoman tuotto vuosina 2005–2010 oli - 87,33 prosenttia. Sen vuoksi vaikuttaa kyseenalaiselta, olisiko markkinataloussijoittaja tehnyt uuden sijoituksen tappiota tuottavaan yhtiöön toisen pääomainan muodossa.

- (87) Myös vuoden 2012 pääomallainan osalta komissio epäilee, voidaanko sitä pitää markkinaehtojen mukaisena. HelB:n tilinpäätöstietojen mukaan sen tappiot vuonna 2011 olivat 6,1 miljoonaa euroa ja yhteenlaskettu oma pääoma -15,4 miljoonaa euroa. Toissijaisten lainojen muodossa olevan kaupungilta otetun velan määrä oli kasvanut 21,7 miljoonaan euroon ja siitä oli kertynyt maksamattomia korkoja 6,9 miljoonaa euroa.
- (88) Edellä olevassa (86) yllä kohdassa esitetyt päätelmät koskevat soveltuvin osin myös vuoden 2012 pääomallainaa. Sen vuoksi vaikuttaa kyseenalaiselta, olisiko markkinataloussijoittaja sijoittanut kolmatta peräkkäistä kertaa tappiota tuottavaan yritykseen, varsinkaan, kun kaupunki ei ollut saanut sijoittamastaan pääomasta asianmukaista tuottoa.
- (89) Edellä esitetyn arvioinnin perusteella komissio päättää tässä vaiheessa alustavasti, että vuoden 2002 kalustolainan sekä vuosien 2005, 2011 ja 2012 pääomallainat myönnettiin ehdoin, joihin sisältyi perusteetonta etua HelB:lle. Vuoden 2002 kalustolainan osalta sama alustava päätelmä koskee myös HKL-Bussiliikennettä.

#### 5.1.2 Ruskeasuon varikkoon liittyvät toimenpiteet

- (90) Varikon jälleenvuokraamisesta perityn vuokran osalta komissio toteaa ensinnäkin, ettei se voi automaattisesti sulkea pois perusteettoman edun aiheutumista, kun otetaan huomioon, että vuokran suuruus määritettiin ilman tarjouskilpailua ja riippumattoman asiantuntijan arviointia, minkä Suomen viranomaiset myöntävät. Jo pelkästään tämä saa aikaan vuokran markkinaehtoisuuteen kohdistuvia epäilyjä.
- (91) Tämän lisäksi vaikuttaa ensi näkemältä siltä, että 7,80 euron kuukausivuokra/m<sup>2</sup> (ja erityisesti 3–3,50 euron kuukausivuokra/m<sup>2</sup> vuosina 2000–2006) on alhainen, kun otetaan huomioon varikon keskeinen sijainti ja se, että varikko oli viimeistään vuodesta 2008 eteenpäin täysin uusittu. Tältä osin Suomen viranomaiset ovat todenneet, että kaupunki määrittäi vuokran [...] ja että se on vertailukelpoinen muista Helsingin alueen varikoista perittyjen vuokrien kanssa.
- (92) Komissio ei voi tämän perusteella olla varma, määritettiinkö varikon jälleenvuokraamisesta peritty vuokra markkinaehtoisesti, eikä se sen vuoksi voi tässä vaiheessa sulkea pois sitä mahdollisuutta, että HelB on saanut kyseisen vuokrasopimuksen seurauksena perusteetonta etua.
- (93) Toiseksi komissio katsoo, että samanlaisia perusteluja voidaan soveltaa myös maanvuokraan. Myöskään tätä vuokraa ei määritetty tarjouskilpailumenettelyn perusteella. Vaikka Suomen viranomaiset väittävät, että hinta määritettiin kaupungin kiinteistöviraston käytännön mukaisesti, tämän käytännön metodologia ei ole komissiolle selvä, eikä vaikuta siltä, että sitä voitaisiin rinnastaa mihinkään maa-alueiden myyntiä koskevassa tiedonannossa tarkoitettuun riippumattomaan arviointiin.
- (94) Suomen viranomaiset eivät ole myöskään esittäneet vakuuttavia perusteluja, joiden pohjalta komissio voisi päätellä, että varikkokiinteistöyhtiön (ja sen myötä HelB:n) vapauttaminen vuokranmaksuvelvoitteesta vuosina 2006, 2007 ja 2008 olisi aiheellista niille varikon uudistustöiden aikana aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaamiseksi. Kun otetaan huomioon, että varikko säilyi toimintakykyisenä myös uudistustöiden aikana, komissio katsoo tässä vaiheessa, että täysi vapautus vuokrasta (verrattuna vuokranalennukseen) ei näytä olevan markkinaehtojen mukaista. Tällä perusteella myös maanvuokran alennus vuosilta 2009–2015 vaikuttaa kyseenalaiselta markkinataloussijoittajaperiaatteen näkökulmasta.
- (95) Komissio ei ole myöskään vakuuttunut siitä, voidaanko Suomen viranomaisten toimittamien, rakentamattomien teollisuus- ja varastotonttien vuokria koskevien tietojen perusteella tehdä pätevää vertailua, sillä nämä vuokrat, jotka vaikuttavat olevan samantasoisia tai matalampia kuin varikosta peritty vuokra, näyttävät liittyvän erityyppisiin, Helsingin laitamilla sijaitseviin tontteihin, kun taas varikko sijaitsee keskeisellä paikalla.
- (96) Edellä esitetyn arvioinnin perusteella komissio epäilee tässä vaiheessa, voidaanko varikon jälleenvuokrauksesta perittyä vuokraa ja maanvuokraa pitää markkinaehtojen mukaisina.

#### 5.1.3 Päätelmä siitä, onko kyseessä valtiontuki

- (97) Edellä esitettyjen perustelujen pohjalta komissio katsoo tässä vaiheessa, että kalustolainan ja pääomallainat sekä Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet antoivat HelB:lle (ja soveltuvin osin HKL-Bussiliikenteelle) perusteetonta valikoivaa etua, joka oli peräisin valtion varoista ja joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näissä olosuhteissa komissio katsoo tässä vaiheessa, että edellä esitetyt toimenpiteet ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

## 5.2 Sääntöjenvastainen tuki

- (98) Jos edellä yksilöidyt toimenpiteet ovat valtiontukea, Suomen viranomaiset ovat myöntäneet ne SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden ja täytäntöönpanokiellon vastaisesti. Sen vuoksi komissio katsoo tässä vaiheessa, että nämä toimenpiteet voitaisiin määrittellä sääntöjenvastaiseksi valtiontueksi.

## 5.3 Soveltuvuus sisämarkkinoille

- (99) Mikäli kalustolaina, pääomalinat ja Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, komission on arvioitava, voidaanko tuki todeta soveltuvaksi sisämarkkinoille.
- (100) On jäsenvaltion tehtävä esittää mahdolliset perusteet sisämarkkinoille soveltuvuudelle ja osoittaa, että tällaisen soveltuvuuden edellytykset täyttyvät<sup>(15)</sup>. Suomen viranomaiset kuitenkin katsovat, että toimenpiteet eivät ole valtiontukea, eivätkä ole sen vuoksi esittäneet mitään perusteita sisämarkkinoille soveltuvuudelle.
- (101) Komissio on kuitenkin arvioinut, voitaisiinko mitään SEUT-sopimuksessa määrätystä mahdollisista soveltuvuusperusteista soveltaa suoralta kädeltä.
- (102) Koska HelB ja sen edeltäjät toimivat maaliikennemarkkinoilla, komission olisi aluksi tutkittava, onko SEUT-sopimuksen 93 artikla sopiva perusta sisämarkkinoille soveltuvuudelle. SEUT-sopimuksen 93 artikla sisältää säännöt valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille liikenteen yhteensovittamisen alalla ja julkisten palvelujen velvoitteiden osalta liikenteen alalla. Se muodostaa erityismääräyksen (*lex specialis*) suhteessa SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohtaan ja 107 artiklan 3 kohtaan, koska se sisältää valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat erityissäännöt<sup>(16)</sup>. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tässä artiklassa '*katsotaan liikenteelle myönnetty tuki yhteensoveltuvaksi perustamissopimuksen kanssa ainoastaan sellaisissa tarkoin määritetyissä tapauksissa, jos se ei vahingoita [unionin] yleisiä etuja*'<sup>(17)</sup>.
- (103) Suomen viranomaiset eivät ole väittäneet, että toimenpiteet olivat välttämättömiä liikenteen yhteensovittamiseksi, eivätkä ole maininneet, että HelB (tai sen edeltäjät) hoitaisivat liikennettä linjoilla julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi. Joka tapauksessa komissio toteaa, että kalustolaina, pääomalinat ja Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet eivät näytä täyttävän liikenteen yhteensovittamisen tarvetta eivätkä vaatimuksia, joista säädetään asetuksessa (EY) N:o 1370/2007<sup>(18)</sup>. Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan arviointiperusteet, joiden mukaisesti julkisen henkilöliikenteen harjoittamisesta tai yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämiseksi maksettavien julkisten palvelujen korvausten voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Komissio katsoo tämän perusteella tässä vaiheessa, ettei SEUT-sopimuksen 93 artiklaa voida soveltaa sisämarkkinoille soveltuvuuden perustana.
- (104) Komissio on arvioinut myös, voitaisiinko SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia soveltaa havaittujen valtiontukitoimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioimiseksi. Komissio katsoo tässä vaiheessa, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdassa määrätty poikkeukset eivät selvästikään ole sovellettavissa, eivätkä Suomen viranomaiset ole niihin vedonneet. Sama päätelmä koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d ja e alakohdassa määrättyjä poikkeuksia.
- (105) Tässä vaiheessa ei näytä myöskään siltä, että voitaisiin soveltaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta, joka koskee taloudellisen kehityksen edistämistä tietyillä alueilla tai sektoreilla. Komissio on arvioinut myös sitä, voisiko jokin toimenpiteistä soveltua sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella tilapäisiin puitteisiin sisältyvien kriisisääntöjen mukaisesti<sup>(19)</sup>. Kalustolaina, pääomalinat ja Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet eivät kuitenkaan näytä täyttävän tilapäisten puitteiden sovellettavuuden edellytyksiä.
- (106) Sen vuoksi vaikuttaa siltä, että ainoastaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa voitaisiin käyttää sovellettavuuden perusteena. Komissio on suorittanut erityisesti HelB:n (ja soveltuvin osin HKL-Bussiliikenteen) taloudellisen tilanteen vuoksi alustavan analyysin arvioidakseen, voitaisiinko näitä yrityksiä pitää vuoden 2004

<sup>(15)</sup> Ks. esimerkiksi tuomio asiassa C-364/90 *Italia v. komissio*, ECLI:EU:C:1993:157, 20 kohta. Ks. myös 27.9.2012 annettu tuomio asiassa T-257/10 *Italia v. komissio*, ECLI:EU:T:2012:504, 135 kohta.

<sup>(16)</sup> Ks. mm. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 20 päivänä joulukuuta 2011 annetun komission päätöksen johdanto-osan 23 kappale.

<sup>(17)</sup> Ks. tuomio asiassa C-156/77 *komissio v. Belgia*, ECLI:EU:C:1978:180, 10 kohta.

<sup>(18)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta, EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

<sup>(19)</sup> Tilapäiset yhteisön puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä (EUVL C 16, 22.1.2009, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna komission tiedonannolla valtiontukitoimenpiteitä rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä koskevien tilapäisten yhteisön puitteiden muuttamisesta (EUVL C 303, 15.12.2009, s. 6). Tilapäisten puitteiden voimassaolo päättyi joulukuussa 2011.

pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa<sup>(20)</sup> tarkoitettuina vaikeuksissa olevina yrityksinä, minkä Suomen viranomaiset kiistävät. Lisäksi jotkin toimenpiteistä myönnettiin ennen vuotta 2004, minkä vuoksi komissio on suorittanut tämän arvioinnin myös valtioneudesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi vuonna 1999 annettujen yhteisön suuntaviivojen<sup>(21)</sup>, jäljempänä 'vuoden 1999 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivat', perusteella.

- (107) Vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen 11 kohdan – ja vuoden 1999 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen 6 kohdan hyvin samanlaisen sanamuodon – mukaan yrityksen voidaan katsoa olevan vaikeuksissa, jos vaikeuksissa olevan yrityksen tavanomaiset merkit, kuten kasvavat tappiot, liikevaihdon supistuminen, varastojen kasvu, ylikapasiteetti, tulorahoituksen pienentyminen, lisääntyvä velkaantuminen, korkokustannusten nousu ja nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ovat nähtävissä.
- (108) Komissio havaitsee, että HKL-Bussiliikenne (samoin kuin STA) on ollut vuodesta 1999 alkaen jatkuvasti raskaasti tappiollinen (ks. edellä (14) ja (15) yllä kohta). Sen jälkeen, kun sen seuraaja HelB perustettiin vuonna 2005, hyvin merkittävät tappiot jatkuivat joka vuosi ainakin vuoteen 2012 saakka (ks. edellä (16) yllä kohta). Tämän johdosta komission alustava näkemys on, että tämä on selvä merkki näiden yhtiöiden vaikeuksista.
- (109) HelB:n tilinpäätöstietojen mukaan näyttää lisäksi siltä, että yhtiön oma pääoma on ollut negatiivinen ainakin vuodesta 2009 lähtien: - 4,7 miljoonaa euroa vuonna 2009, - 8,9 miljoonaa euroa vuonna 2010, - 15,4 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja - 17,7 miljoonaa euroa vuonna 2012.
- (110) Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella komissio päätelee alustavasti, että HelB voitaisiin luokitella vaikeuksissa olevaksi yritykseksi vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa tarkoitettussa merkityksessä, ainakin sen 11 kohdan osalta. Sama päätelmä koskee myös HKL-Bussiliikennettä vuoden 1999 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen mukaan.
- (111) Koska alustava päätelmä on tämä, komissio katsoo tässä vaiheessa, että kalustolainaa, pääomalainoja ja Ruskeasuon varikkoa koskevia toimenpiteitä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina ainoastaan vuoden 1999 ja/tai vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen mukaisena pelastamis- ja/tai rakenneuudistustukena.
- (112) Komissio huomauttaa, että vuoden 1999 ja/tai vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen 3.1 jaksossa pelastamistuella asetetut edellytykset eivät näytä täyttyvän. Lukuun ottamatta vuonna 2002 myönnettyä kalustolainaa muut toimenpiteet eivät olleet maksuvalmiustukea, joka myönnetään lainatakauksina tai lainoina (kuten edellä (81) yllä kohdassa todetaan, pääomalainat näyttävät olevan hyvin samanlaisia kuin osakaslainat, eivät niinkään verrattavissa 'puhtaisiin' pankkilainoihin). Toimenpiteiden voimassaolo ei myöskään päättynyt viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun ensimmäinen lainaerä oli siirretty yritykselle, niitä ei näytetä myönnetyn vakavien sosiaalisten syiden perusteella eikä niihin liittynyt Suomen antamaa sitoumusta toimittaa komissiolle rakenneuudistus- tai selvitystilasuunnitelma.
- (113) Vuoden 1999 ja vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen 3.2 jaksossa määritellyn rakenneuudistustuen osalta komissio toteaa, että Suomen viranomaiset eivät tehneet komissiolle ilmoitusta mistään näistä toimenpiteistä rakenneuudistustukena eivätkä näin ollen osoittaneet, että ne sisältäisivät jonkin rakenneuudistustueksi määrittelyn kannalta olennaisista ominaisuuksista (rakenneuudistussuunnitelma, oma rahoitusosuus, vastasuoritteet jne.).
- (114) Sekä vuoden 1999 että vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen mukaan rakenneuudistustuen myöntämisen edellytyksenä on, että yritys panee täytäntöön rakenneuudistussuunnitelman, jonka on oltava yksittäisten tukien osalta kaikissa tapauksissa komission vahvistama. Jos toimenpiteet ovat valtioneutusta, ne olisi myönnetty ennen niiden ilmoittamista komissiolle ja ilman uskottavaa rakenneuudistussuunnitelmaa, joka täyttäisi vuoden 1999 ja vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivoissa vahvistetut edellytykset. Pelkästään tämä seikka riittää sulkemaan pois mahdollisuuden luokitella toimenpiteet sisämarkkinoille soveltuviksi.

<sup>(20)</sup> Komissio on soveltanut 1. elokuuta 2014 alkaen uusia suuntaviivoja valtioneudesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1). Sääntöjenvastaisen tuen osalta komissio käyttää uusia suuntaviivoja tutkiessaan sellaisten pelastamis- ja rakenneuudistustukien soveltuvuutta sisämarkkinoille, jotka on myönnetty ilman komission lupaa, jos tuki on osittain tai kokonaan myönnetty sen jälkeen, kun uudet suuntaviivat on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* (137 kohta). Kaikissa muissa tapauksissa se tekee tutkimuksen tuen myöntämishetkellä sovellettujen suuntaviivojen perusteella (138 kohta).

<sup>(21)</sup> EYVL C 288, 9.10.1999, s. 2.



(115) Komissio toteaa lisäksi, etteivät Suomen viranomaiset ole esittäneet mitään näkökohtia, joilla varmistettaisiin, että rakenneuudistustuen sisämarkkinoille soveltuvaksi toteamisen kannalta välttämättömiä edellytyksiä on noudatettu.

(116) Komissiolla ei sen vuoksi ole riittävästi todisteita, jotta se voisi päätellä, voidaanko jokin näistä toimenpiteistä katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi pelastamis- tai rakenneuudistustukena vuoden 1999 ja vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen perusteella.

#### 5.3.1 Päätelmä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille

(117) Tämän vuoksi komissio epäilee tässä vaiheessa, soveltuvatko kalustolaina, pääomalainat ja Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet sisämarkkinoille.

### 6. PÄÄTELMÄ

Komissio epäilee, olisivatko vuoden 2002 kalustolaina, vuosien 2005, 2011 ja 2012 pääomalainat ja Ruskeasuon varikkoa koskevat toimenpiteet vuoden 1999 ja vuoden 2004 pelastamis- ja rakenneuudistustuen suuntaviivojen mukaisia ja soveltuisivatko ne sen myötä sisämarkkinoille.

Komissio pyytää edellä esitetyn perusteella SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn nojalla Suomea toimittamaan huomautuksensa ja esittämään sille kaikki tiedot, joista voi olla apua edellä tarkoitettujen toimenpiteiden arvioinnissa, yhden kuukauden kuluessa tämän kirjeen vastaanottamisesta. Komissio kehottaa Suomen viranomaisia toimittamaan välittömästi jäljennöksen tästä kirjeestä mahdolliselle tuensaajalle.

Komissio ilmoittaa Suomelle tiedottavansa asiasta asianomaisille julkistamalla tämän kirjeen ja julkaisemalla tiivistelmän siitä *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Komissio tiedottaa asiasta myös ETA-sopimuksen allekirjoittaneiden EFTA-maiden asianomaisille julkaisemalla tiedonannon *Euroopan unionin virallisen lehden* ETA-täydennysosassa sekä EFTAn valvontaviranomaiselle lähettämällä sille jäljennöksen tästä kirjeestä. Kaikkia asianomaisia kehoitetaan esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa julkaisupäivästä.”

”Kommissionen vill genom denna skrivelse underrätta Finland om att den, efter att ha granskat de upplysningar som tillhandahållits av de finska myndigheterna angående stödet i fråga, har beslutat att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*).

## 1. FÖRFARANDE

- (1) Den 31 oktober 2011 mottog kommissionen ett klagomål från Nobina Sverige AB och Nobina Finland Oy avseende eventuellt statligt stöd till bussbolaget Helsingfors Busstrafik Ab (nedan kallat *HelB*), som registrerades hos kommissionen samma dag. Den 3 november 2011 inlämnades ytterligare upplysningar och ett antal bilagor till klagomålet. Den 15 november 2011 anslöt sig Nobina AB – moderbolag till Nobina Sverige AB och Nobina Finland Oy – till klagomålet (nedan gemensamt kallade *klagandena*). Klagandena lämnade kompletterande upplysningar den 12 december 2011, 27 februari 2012, 4 april 2012, 21 juni 2012 och 4 september 2012.
- (2) Klagomålet översändes till de finska myndigheterna för synpunkter den 1 februari 2012. Synpunkter lämnades, tillsammans med ytterligare upplysningar, i en skrivelse av den 28 februari 2012.
- (3) De finska myndigheternas synpunkter på klagomålet översändes till klagandena genom en skrivelse av den 31 maj 2012. Synpunkter från klagandena inkom den 27 juli 2012. De finska myndigheterna lämnade ytterligare upplysningar den 28 september 2012.
- (4) Genom en skrivelse av den 31 oktober 2012 översände kommissionen till de finska myndigheterna de synpunkter från klagandena som mottogs den 27 juli 2012 och begärde kompletterande upplysningar. De finska myndigheterna lämnade den begärda informationen den 3 januari 2013 och den 7 och 12 februari 2013. Vidare lämnade de finska myndigheterna ytterligare upplysningar genom ett e-postmeddelande av den 16 maj 2013.
- (5) Ett möte med de finska myndigheterna och deras rättsliga företrädare ägde rum den 17 maj 2013, varefter kommissionen begärde ytterligare upplysningar genom ett e-postmeddelande av den 24 maj 2013. De finska myndigheterna lämnade den begärda informationen den 31 maj 2013 och den 3, 7 och 10 juni 2013.
- (6) Kommissionen begärde ytterligare upplysningar från de finska myndigheterna genom ett e-postmeddelande av den 24 oktober 2013, som besvarades den 8 november 2013. Dessutom begärde kommissionen ytterligare upplysningar genom en skrivelse av den 6 november 2013, som de finska myndigheterna besvarade den 31 januari 2014.
- (7) Kommissionen begärde kompletterande upplysningar från de finska myndigheterna genom e-postmeddelanden av den 27 februari 2014 och den 3 april 2014. De kompletterande upplysningarna lämnades genom e-postmeddelanden av den 5 mars 2014 respektive den 11 april 2014.
- (8) Kommissionens avdelningar hade ett möte med klagandena och deras rättsliga företrädare den 29 januari 2014 och den 14 oktober 2014.

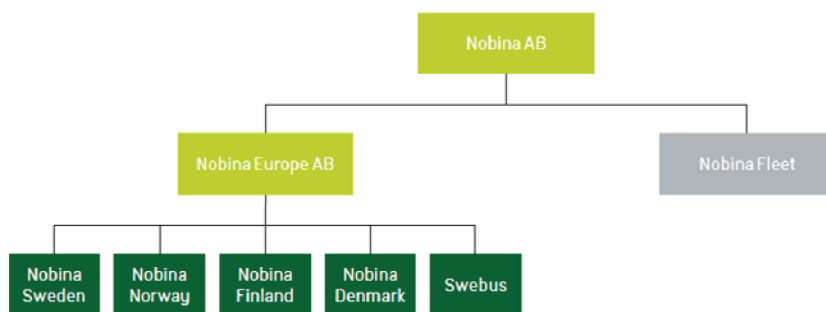
## 2. BAKGRUND

### 2.1 Klagandena

- (9) Nobina AB är det största företaget som erbjuder kollektivtrafik med buss i Norden och en av de tio största kollektivtrafikföretagen i Europa, och verksamt inom regionala och interregionala trafiksegment. Dess marknadsandel inom regionaltrafikssegmentet i Norden var 16 % 2013/2014, med omkring 280 miljoner passagerare. Åren 2013 och 2014 gjorde Nobina AB en vinst efter skatt på cirka 56 miljoner kronor (7 miljoner euro)<sup>(1)</sup>.
- (10) Nobina AB:s huvudsakliga marknad är Sverige, där företaget bedriver verksamhet under namnet Nobina Sverige AB med mer än 2 300 bussar. Företagets försäljning i Sverige 2013/2014 utgjorde cirka 70 % av dess sammanlagda försäljning. Under samma period hade Nobina Finland Oy 384 bussar i trafik (cirka 10 % av den totala försäljningen).

<sup>(1)</sup> SEK 1 = EUR 0,11.

### Nobina AB:s och dotterbolagens struktur



#### 2.2 Den påstådda stödmottagaren

- (11) HelB bedriver busstrafik i Helsingforsregionen och erbjuder chartertrafik och bussleasingtjänster. HelB har en fordonspark som omfattar cirka 380 bussar.
- (12) HelB ägs till 100 % av Helsingfors stad (nedan kallad *staden*). HelB äger i sin tur minibuss- och invataxiföretaget Helsingin Palveluauto Oy och fordonsförvaltningsföretaget HelB-Fleet Oy. HelB äger också 33 % av depåföretaget Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy (nedan kallat *depåföretaget*).
- (13) HelB bildades den 1 januari 2005 då transportföretaget Suomen Turistiauto Oy (nedan kallat *STA*), ägt av staden, köpte tillgångar och skulder i HST-Busstrafik – en separat affärsenhet också ägd av staden.
- (14) HST-Busstrafik bildades 1995 genom avknoppning från stadens trafikverk. Nyckeltalen för HST-Busstrafiks finansiella situation innan företaget förvärvades av STA presenteras i tabell 1.

Tabell 1

#### Nyckeltal för HST-Busstrafik (i 000 euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nettoomsättning</b>	49 490	49 612	51 936	53 759	58 129	62 863
<b>Rörelseresultat</b>	1 724	512	-917	-1 095	-35	447
<b>Resultat före anslag och skatter</b>	-374	-1 533	-3 036	-3 144	-1 738	-1 086

- (15) STA var ett privat aktiebolag ägt av staden som tillhandahöll transporttjänster. Nyckeltalen för STA:s finansiella situation före förvärvet av HST-Busstrafik presenteras i tabell 2.

Tabell 2

#### Nyckeltal för STA (i 000 euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Nettoomsättning</b>	29 460	32 187	34 069	29 921	29 511	25 674
<b>Rörelseresultat</b>	-777	-624	-1 139	-2 334	-2 892	-2 546
<b>Resultat före anslag och skatter</b>	-1 109	-1 085	-1 638	-2 366	-3 220	-2 833

- (16) Nyckeltalen för HelB:s finansiella situation 2005–2012 presenteras i tabell 3.

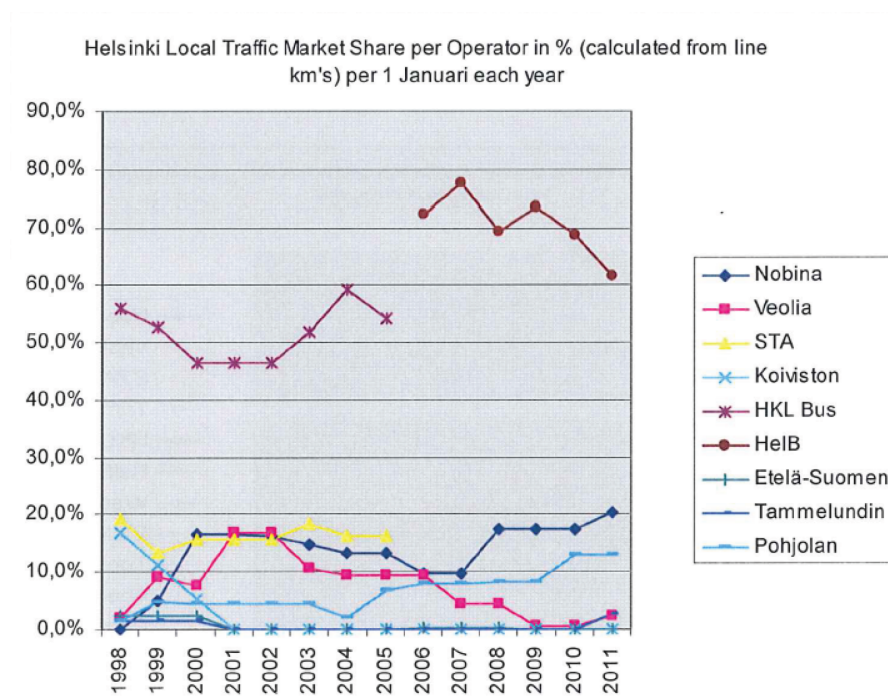
Tabell 3

## Nyckeltal för HelB (i 000 euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Nettoomsättning</b>	85 134	88 169	90 194	91 913	98 164	93 641	91 506	99 407
<b>Rörelseresultat</b>	- 2 214	- 1 590	- 2 399	- 8 470	- 4 319	- 3 620	- 6 136	- 1 941
<b>Resultat före anslag och skatter</b>	- 2 842	- 2 321	- 2 231	- 7 504	- 3 768	- 3 308	- 6 534	- 2 209

## 2.3 Den lokala transportmarknaden i Helsingforsområdet

- (17) De lokala busstransporttjänsterna i Helsingfors blev föremål för upphandling första gången 1998<sup>(2)</sup>. Ansvaret för att planera kollektivtrafiken och köpa in kollektivtrafiktjänster i huvudstadsregionen, inklusive Helsingfors stad, ligger hos Helsingforsregionens trafik (HRT).
- (18) Det finns ett antal företag utöver HelB som är verksamma i Helsingforsområdet, bland annat Nobina Finland Oy och Veolia Transport Finland Oy. Bussbolagens marknadsandelar för de lokala busstransporttjänsterna i Helsingfors visas i diagrammet nedan.



Källa: inlägga av den 31 oktober 2011 från klagandena.

## 3. BESKRIVNING AV DE PÅSTÅDDA STÖDÅTGÄRDERNA

- (19) Enligt klagandena mottog HelB och dess föregångare HST-Busstrafik och/eller STA ett antal statliga stödåtgärder under perioden 1994–2012, vilka beskrivs i avsnitten nedan.

## 3.1 Otillräcklig kapitalavkastning

- (20) Enligt klagandena krävde staden inte att HelB och dess föregångare skulle tillhandahålla den avkastning som en privat investerare normalt skulle kräva. Enligt klagandena utgör skillnaden mellan den normala avkastning som en privat investerare skulle ha krävt och den avkastning på investerat kapital som staden faktiskt krävde uteblivna intäkter för staden och bör betraktas som olagligt statligt stöd.

<sup>(2)</sup> Den regionala busstrafiken öppnades först för konkurrens i Helsingforsregionen (som inkluderar Esbo och Vanda) 1994. Den lokala busstransportmarknaden omfattar endast Helsingfors, inte Esbo och Vanda.

- (21) Klagandena anser vidare att den kapitalavkastning som HelB krävt sedan det bildades har legat klart under konkurrenternas på marknaden för busstransporttjänster i Helsingforsregionen. Den genomsnittliga avkastningen på eget kapital för HelB under perioden 2005–2010 var -87,33 %, vilket ska jämföras med den genomsnittliga avkastningen för Nobina (-12,96 % 2006–2010) och Veolia (-51,68 % 2005–2009). Klagandena noterar också att HelB och dess föregångare alltid uppvisat ett sämre resultat än sina viktigaste konkurrenter. HelB:s genomsnittliga resultat åren 2005–2010 var 3,65 miljoner euro, medan Nobinas och Veolias resultat uppgick till -0,7 miljoner euro respektive -1,56 miljoner euro.

### 3.2 Lånet för upphandling av utrustning och kapitallånen

- (22) Klagandena anser också att statligt stöd förekom i ett antal lån som staden beviljade HelB och dess föregångare med en räntesats som påstods ligga under marknadsnivån.

#### 3.2.1 2002 års lån för upphandling av utrustning

- (23) I maj 2002 beviljade staden HST-Busstrafik ett lån på 14,5 miljoner euro för att finansiera upphandling av busstransportutrustning (nedan kallat *finansieringslånet*). Skulden skulle återbetalas i lika stora avbetalningar under 12 år: ränta skulle betalas från och med 2002 och lånekapitalet börja amorteras från och med 2004. Räntan på finansieringslånet fastställdes till 12 månaders Euribor plus en marginal på 0,05 %<sup>(3)</sup>, med möjlighet till justering vart femte år.
- (24) Enligt klagandena övertog HelB, när det bildades 2005, på oförändrade villkor det lån för upphandling av utrustning som beviljats HST-Busstrafik. Man kom emellertid överens om att inga avbetalningar behövde göras 2005 och 2006. Enligt klagandena lämnades dessutom inte heller någon säkerhet för finansieringslånet.
- (25) Klagandena påpekar vidare att HelB 2007 begärde att staden skulle ändra återbetalningsplanen så att kapitalet skulle återbetalas från och med 2008 och inom 16 år. Uppenbarligen gick staden med på HelB:s begäran.
- (26) Enligt klagandena borde räntan på finansieringslånet, mot bakgrund av kommissionens meddelande från 1997 om metoden för fastställande av referens- och diskonteringsränta<sup>(4)</sup> (nedan kallat *1997 års referensräntemeddelande*) ha varit minst 5,06 % plus en lämplig riskpremie. Riskpremien bör ha återspeglat HST-Busstrafiks oupphörliga förluster (se skäl 14) och det faktum att ingen säkerhet ställdes, och därför uppgå till minst 4 %. Därför borde räntan ha varit minst 9,06 %.
- (27) Dessutom understryker klagandena att HelB:s finansiella situation försämrades när det tog över finansieringslånet (2005) och när det omförhandlade villkoren för lånet med staden (2007), (se skäl 16). I ett sådant läge skulle en rationell privat investerare ha krävt en högre ränta och skulle inte ha godtagit en senareläggning av återbetalningen av kapitalbeloppet utan en justering uppåt av räntan.
- (28) Klagandena drar därför slutsatsen att HelB och dess föregångare fick olagligt statligt stöd i form av en ränta under marknadsnivån för 2002 års finansieringslån.

#### 3.2.2 2005 års kapitallån

- (29) Den 1 januari 2005, då HelB bildades (se skäl 13), beviljade staden HelB ett kapitallån för att se till att företaget hade tillräckligt med kapital för att sköta sin verksamhet. Kapitallånets totalbelopp var 15,9 miljoner euro med en ränta på 6 %.
- (30) Enligt klagandena beviljade staden dessutom HelB ett annat kapitallån till ett okänt belopp i april 2006.
- (31) Klagandena anser att en privat investerare skulle ha dragit sig ur sådana investeringar snarare än tillhandahållit ytterligare finansiering med tanke på att både HST-Busstrafik och STA gick med förlust innan HelB bildades. Klagandena anser följaktligen att hela det kapitallån som beviljades 2005 utgör stöd. Enligt klagandena fick HelB i alla händelser åtminstone en otillbörlig fördel i form av en räntesubvention. I linje med 1997 års referensräntemeddelande borde räntesatsen för det kapitallån som beviljades HelB ha varit 4,08 % plus en marginal på minst 4 %, det vill säga totalt 8,08 %.

#### 3.2.3 2011 års kapitallån

- (32) Den 31 januari 2011 beviljade staden HelB ett kapitallån på 5,8 miljoner euro till en ränta på 6 %.

<sup>(3)</sup> Enligt statistik från Finlands bank fluktuerade 12 månaders Euribor mellan 2,9 % och 4,1 % under 2002. Se <http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/korot/Pages/default.aspx>

<sup>(4)</sup> EGT C 273, 9.9.1997, s. 3.

- (33) Enligt klagandena gjorde HelB förluster varje år sedan verksamheten började (HelB:s ackumulerade förluster mellan 2005 och 2010 uppgick till 21,9 miljoner euro). De framhåller i detta sammanhang att HelB åtminstone i januari 2011 var ett företag i svårigheter i den mening som avses i gemenskapens riktlinjer från 2004 för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter<sup>(5)</sup> (nedan kallade 2004 års undsättnings- och omstrukturingsriktlinjer). Dessutom hävdar klagandena att ingen privat investerare i en motsvarande situation skulle ha tillhandahållit HelB ytterligare finansiering. Klagandena anser således att hela 2011 års kapitallån skulle utgöra stöd eller åtminstone att HelB fått en otillbörlig fördel i form av en räntesubvention.
- (34) Enligt klagandena borde räntesatsen för det kapitallån som beviljades HelB ha varit 1,49 % plus en marginal på minst 6,5 % eller rentav 10 %, dvs. sammanlagt 7,99 % eller 11,49 %, för att uppfylla kraven i kommissionens meddelande från 2008 om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor<sup>(6)</sup> (2008 års referensräntemeddelande) och för att korrekt motsvara den aktuella risken (gäldenärens dåliga finansiella situation, ingen säkerhet, efterställdhet).

### 3.2.4 2012 års kapitallån

- (35) Den 23 maj 2012 beviljade staden HelB ytterligare ett kapitallån på 8 miljoner euro till en ränta på 6 %.
- (36) Enligt klagandena var det vid tidpunkten för beviljandet av 2012 års kapitallån ännu mer uppenbart att HelB var ett företag i svårigheter i den mening som avses i 2004 års undsättnings- och omstrukturingsriktlinjer. Den inofficiella finansiella rapporten för HelB för 2011 visade en förlust på mer än 6,6 miljoner euro. Enligt samma rapport var summan av de kortfristiga och långfristiga skulderna 86,8 miljoner euro. Dessutom uppger HelB i rapporten att det räknade med att göra en förlust på 4,1 miljoner euro 2012.
- (37) Klagandena hävdar att en privat investerare i en marknadsekonomi aldrig skulle ha beviljat HelB ytterligare ett kapitallån 2012. Därför ska hela beloppet av 2012 års kapitallån betraktas som stöd.

### 3.3 Åtgärder som avser depån i Brunakärr

- (38) Depån i Brunakärr (depån) är en bussdepå i huvudstadsregionen. Det ägs av depåfastighetsbolaget, ett ömsesidigt fastighetsbolag enligt finsk lag<sup>(7)</sup>. Aktieägare i fastighetsbolaget är staden med 67 % av aktierna och HelB med 33 %.
- (39) Aktieägarna i depåbolaget har rätt att hyra ut de lokaler som tillhör dem till tredje man eller till varandra. Staden vidareuthyr till HelB en del av sina depålokaler i utbyte mot hyra (vidareuthyrning av depålokaler)<sup>(8)</sup>.
- (40) Depåföretaget arrenderar av staden den tomt på vilken depån är belägen (markarrenderingen). Aktieägarna betalar en markarrendesavgift till depåföretaget för att finansiera arrendet för marken.
- (41) Depån byggdes om och renoverades mellan 2006 och 2008.

#### 3.3.1 Vidareuthyrningen av depålokalerna

- (42) Även om HelB ägde 33 % av depåföretaget förvärvade det faktiskt mer än 33 % av depålokalerna för sin verksamhet. Därför vidareuthyrde staden till HelB en del av depålokalerna i utbyte mot en hyra. Från 2000 till 2006, det vill säga före ombyggnaden av depån, var hyran för vidareuthyrningen omkring 3–3,50 euro per m<sup>2</sup> per månad. Efter ombyggnaden av depån höjdes hyran till 7,80 euro per m<sup>2</sup> per månad. Staden vidareuthyrde också en del av depån till stadens idrottsverk till samma hyra.
- (43) Klagandena gör gällande att staden inte följde ett villkorslöst anbudsförfarande för att fastställa priset för vidareuthyrningen och att ingen värdering gjordes av en oberoende värderingsman. I analogi med kommissionens meddelande om inslag av statligt stöd vid försäljning av mark och byggnader<sup>(9)</sup> (nedan kallat *markförsäljningsmeddelandet*) hävdar klagandena att Finland borde ha anmält transaktionen till kommissionen för förhandsgodkännande.

#### 3.3.2 Hyra för markarrenderingen

- (44) Depåföretaget hyr av staden den mark där depån är belägen. Arrendeavtalet mellan depåföretaget och staden undertecknades 1994 och löper ut 2023. Efter ombyggnaden av depån 2006–2008 omförhandlades hyresavtalet i mars 2009 och dess giltighetstid förlängdes till 2038.

<sup>(5)</sup> EUT C 244, 1.10.2004, s. 2.

<sup>(6)</sup> EUT C 14, 19.1.2008, s. 6.

<sup>(7)</sup> Ett ömsesidigt fastighetsbolag liknar ett andelslag (en ekonomisk förening), en populär form av fastighetsägande i Finland, vars enda syfte är att sköta och förvalta egendomen till förmån för aktieägarna.

<sup>(8)</sup> Staden vidareuthyr även en del av lokalerna till stadens idrottsverk, som förefaller vara en icke-ekonomisk verksamhet.

<sup>(9)</sup> EGT C 209, 10.7.1997, s. 3.

- (45) Den ursprungliga hyran från 1996 till 2008 uppgick till 4,33 euro per m<sup>2</sup>. Efter omförhandlingen av avtalet höjdes priset till 4,70 euro per m<sup>2</sup> mellan 2009 och 2015 och till 6 euro per m<sup>2</sup> från 2016 till 2038<sup>(10)</sup>. I samtliga fall krävdes en avkastning på 5 % på investeringen.
- (46) Klagandena hävdar att staden inte följde ett villkorslöst anbudsförfarande för fastställande av hyran för markarrendet och att denna hyra ligger under marknadsnivån. De förklarar också att depåföretaget inte betalade någon hyra för markarrendet åren 2006, 2007 och 2008. De anser att detta gett HelB en otillbörlig fördel.

#### 4. SYNPUNKTER FRÅN DE FINSKA MYNDIGHETERNA

- (47) Enligt de finska myndigheterna omfattar de ovan beskrivna åtgärderna inte statligt stöd. Finland hävdar att staden, i egenskap av ägare till HelB (och till HST-Busstrafik och STA), tillhandahöll HelB finansiering på marknadsmässiga villkor och i utbyte mot en avkastning som skulle vara tillfredsställande för en privat investerare som agerar enligt rådande marknadsvillkor.
- (48) Vad gäller HelB:s finansiella situation medger Finland att den har försämrats över tiden och att det åren 2008–2010 visade sig nödvändigt att genomföra åtgärder för att förbättra dess lönsamhet, bland annat genom ändringar av prisstrukturen, personalminskning osv. De finska myndigheterna anser dock inte att HelB bör betraktas som ett företag i svårigheter i den mening som avses i 2002 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer.

##### 4.1 Otillräcklig kapitalavkastning

- (49) Vad gäller den påstått otillräckliga kapitalavkastningen noterar de finska myndigheterna att fram till 2001 uppgick den begärda och utbetalade kapitalavkastningen från HST-Busstrafik till 9 % per år. Under åren 2002–2004 var den begärda kapitalavkastningen 4,5 %. Då HelB bildades den 1 januari 2005 krävde staden ingen minimiavkastning på kapitalet. De finska myndigheterna anser att storleken på avkastningskravet, och avkastningen i sig, inte varit exceptionellt låg med hänsyn till marknadssituationen vid den tidpunkten.
- (50) Vidare påpekar de finska myndigheterna att den faktiska kapitalavkastningen på marknaden för busstransporttjänster (inklusive privatägda företag) i Helsingforsregionen för perioden 2004–2010 var relativt låg, vilket klagandena medger. De finska myndigheterna framhåller att det var marknadsförhållandena som ledde till att verksamheten gick med förlust, inte det påstått låga kapitalavkastningskravet.

##### 4.2 Lånet för upphandling av utrustning och kapitallånen

- (51) För det första, vad gäller det finansieringslån som beviljades HST-Busstrafik år 2002, anser de finska myndigheterna att priset på lånet kan anses uppfylla marknadsvillkoren, främst därför att räntan på lånet var bunden till marknadsräntan: enligt Finland skulle 12 månaders Eurobor ha kunnat vara den dyraste marknadsräntan 2002 på grund av fluktuationer.
- (52) Dessutom anser Finland att det är troligt att HST-Busstrafik skulle ha kunnat få ett lån på motsvarande villkor från ett privat finansinstitut. Enligt Finland skulle HST-Busstrafik ha ansetts ha hög kreditvärdighet eftersom bolaget var en affärsenhet som tillhörde staden vid den aktuella tidpunkten.
- (53) De finska myndigheterna förklarar vidare att räntan på finansieringslånet låg i linje med räntan på det lån som staden tog upp direkt på finansmarknaden. Beviljandet av finansieringslånet bör ses som ett rent internt arrangemang inom gruppen. Därför gjordes ingen extern utvärdering av HST-Busstrafiks kreditvärdighet.
- (54) Dessutom förblev villkoren för finansieringslånet oförändrade när det togs över av HelB, och kompletterades endast med en amorteringsfri period. Enligt de finska myndigheterna är en amorteringsfri period – under vilken endast ränta betalas – gängse praxis vid lånefinansiering. Räntan började betalas omedelbart och fluktuerade under perioden 2005–2012 på följande sätt: 2,4 % 2005, 2,6 % 2006, 3,3 % 2007, 4,4 % 2008, 5,03 % 2009, 1,6 % 2010, 1,0 % 2011 och 2,2 % i maj 2012.
- (55) De finska myndigheterna noterar också att låneräntan och lånemarginalen låg i linje med de villkor som gällde vid den tidpunkt då finansieringslånet beviljades. Mot bakgrund av ovanstående kan priset på finansieringslånet anses motsvara marknadsvillkoren.
- (56) För det andra, vad gäller 2005 års kapitallån, förklarade de finska myndigheterna först att staden år 1994 beviljade ett 'startlån' som skulle finansiera bildandet och driften av HST-Busstrafik. Startlånebeloppet var 16,3 miljoner euro och den tillämpade räntesatsen 9 %, senare sänkt till 6 % från och med 2003. Enligt de finska myndigheterna var 2005 års kapitallån en återfinansiering av befintliga skulder när HelB bildades den 1 januari 2005, dvs. den obetalda delen av startlånet som låg kvar i balansräkningen för HST-Busstrafik den 31 december 2004 till ett belopp av 12,2 miljoner euro och, dessutom, en befintlig STA-skuld på 3,6 miljoner euro. Den senare refinansierades till 2005 års kapitallån på grundval av ett separat avtal av den 18 april 2006 som inte omfattade beviljandet av ett nytt kapitallån till HelB.

<sup>(10)</sup> Priserna baseras på konsumentprisindex som upprätthålls av Statistikcentralen (Index 1951 = 100). Därför måste det slutliga priset uttryckas i löpande kostnad som skulle ge en årlig hyra på 281 739 euro 2006 och 359 650 euro 2016.

- (57) De finska myndigheterna anser att räntesatsen på 6 % för 2005 års kapitallån var jämförbar med den genomsnittliga räntesats som tillämpades för liknande typer av lån i Finland under perioden 2004–2006. Finland gav exempel på liknande typer av lån för vilka räntan uppgår till mellan 4,7 % och 7,5 %.
- (58) För det tredje hävdar klagandena (se skäl 30) att staden beviljade HelB ett annat kapitallån till ett okänt belopp i april 2006, om vilken de finska myndigheterna förklarar att ett separat avtal mellan staden och HelB undertecknades den 18 april 2006. Det avtalet gällde dock inte beviljandet av ett nytt kapitallån till HelB utan refinansieringen av den befintliga STA-skuld på 3,6 miljoner euro som nämns i skäl (56). Därför har de finska myndigheterna förtydligt att 2006 års lån inte är en separat åtgärd utan i själva verket en del av 2005 års kapitallån.
- (59) För det fjärde, vad gäller 2011 års kapitallån, noterar Finland att det ska ses som ett lån som beviljas av en långsiktig grupp av ägare och inte som ett enda kortsiktigt finansieringsbeslut som fattats av en extern investerare. Därför bör räntesatsen på 6 % inte anses vara exceptionellt låg, utan snarare förenlig med villkoren i 2008 års referensräntemeddelande. Finland medger emellertid samtidigt att HelB:s finansiella situation var svag och att en korrigering krävde ett snabbt tillskott av ytterligare finansiering år 2011.
- (60) Enligt de finska myndigheterna genomförde HelB åren 2008–2010 åtgärder för att förbättra sin lönsamhet. Åtgärderna omfattade [...] (\*) osv.
- (61) Slutligen bestrider de finska myndigheterna inte det faktum att staden år 2012 beslutade att bevilja HelB ett nytt kapitallån till ett belopp av 8 miljoner euro (2012 års kapitallån). Enligt Finland krävde stadsstyrelsen i Helsingfors, med hänsyn till det klagomål som ligger till grund för det aktuella ärendet (och som lämnades in i oktober 2011) att kapitallånet skulle beviljas på marknadsmässiga villkor. Därför hävdar Finland att 2012 års lån inte utgjorde statligt stöd och inte behöver anmälas till kommissionen för godkännande.

### 4.3 Åtgärder som avser depån i Brunakärr

- (62) För det första, även om Finland medger att staden fastställde hyran för vidareuthyrningen av depån utanför ett anbudsförfarande och utan oberoende expertvärdering, hävdar man samtidigt att den ändå fastställdes enligt marknadsräntan i det område där depån är belägen och att den är jämförbar med hyresnivån för andra bussdepåer i Helsingforsområdet. Finland noterar att hyran fastställdes av staden med hänsyn till jämförbara hyror för bussdepåer i Helsingforsregionen [...] samtidigt som man erkänner att inga samtida bevis, rapporter eller expertutlåtanden finns tillgängliga.
- (63) För det andra hävdar Finland vad gäller hyran för markarrenderingen att den hyran är marknadsmässig eftersom den fastställdes på grundval av kapitalvärdet av den tomt på vilken depån är belägen, det troliga försäljningspriset för tomten och med hänsyn till faktorer såsom användningen av tomten, dess exceptionella storlek osv., i enlighet med sedvanlig praxis på stadens fastighetskontor. Ingen bevisning lämnades i detta avseende.
- (64) Finland hävdar att hyran är jämförbar med de hyror som tas ut för andra depåer belägna i Helsingforsregionen och har tillhandahållit en förteckning över hyror för obebyggda industri- och lagertomter enligt vilken hyrorna är liknande eller lägre än den som tas ut för depån, och varierar mellan [2–4] och [5–7] euro per m<sup>2</sup>, trots det faktum att de obebyggda tomterna har en fördelaktigare stadsplanemärkning och är mindre än tomten i Brunakärr.
- (65) Finland förklarar också att den faktiska hyran enligt det nya hyresavtalet är 6 euro per m<sup>2</sup> för perioden 2009–2038 och att orsaken till att hyran sänkts till 4,70 euro per m<sup>2</sup> för perioden 2009–2015 är att 'matcha' hyran enligt det gamla hyresavtalet, som skulle ha löpt ut först 2023. Vad gäller det faktum att depåföretaget åren 2006, 2007 och 2008 inte betalade någon hyra för markarrenderingen anser Finland att detta var berättigat eftersom depån under dessa år genomgick en ombyggnad och depåföretaget måste kompenseras för skador och olägenheter som arbetena orsakade.

## 5. BEDÖMNING AV DE PÅSTÅDDA STÖDÅTGÄRDERNA

### 5.1 Förekomst av stöd

- (66) Enligt artikel 107.1 i EUF-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 snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(\*) Affärshemlighet.



- (67) För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i den bestämmelsen måste den samtidigt uppfylla samtliga följande villkor:
- stödet måste ges av staten eller med hjälp av statliga medel,
  - det måste medföra en selektiv fördel genom att gynna vissa företag eller viss produktion,
  - det måste snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, och
  - det måste kunna påverka handeln mellan medlemsstater.
- (68) Kommissionen noterar till att börja med att en av de åtgärder som klagomålet gäller är den påstått otillräckliga kapitalavkastning som staden begärde. Enligt klagandena krävde staden inte att HelB och dess föregångare skulle tillhandahålla en avkastning som en privat investerare normalt skulle kräva, vilket skulle utgöra statligt stöd. Kommissionen anser dock att detta inte är en fristående åtgärd som bör analyseras separat från de faktiska investeringsbeslut som staden fattat när den tillhandahållit finansieringslånet och kapitallånet.
- (69) Fastställandet av en avkastning på investerat kapital som vid första anblicken kan framstå som låg utgör inte i sig statligt stöd. I stället måste avkastningen på det investerade kapitalet bedömas på förhand varje gång ett enskilt investerings- eller finansieringsbeslut fattas av staten för att det ska kunna fastställas om en rationell privat investerare skulle ha gjort en sådan investering. Om det genom en förhandsbedömning baserad på trovärdiga antaganden kan visas att investeringen blir lönsam är det irrelevant för bedömningen av statligt stöd om avkastningen på det investerade kapitalet är negativ ur ett efterhandsperspektiv.
- (70) Även om kommissionen anser att det inte behövs någon separat bedömning av denna åtgärd, medger den ändå att ett företags totala avkastning har en betydande inverkan på en investerares marknadsbeteende. På grundval av detta kommer kommissionen att beakta den totala lönsamheten för HelB och dess föregångare när den bedömer om staden agerade som en rationell privat investerare/aktieägare vid den tidpunkt då den beviljade HelB och/eller dess föregångare finansieringslånet och kapitallånen.
- (71) Vad gäller övriga åtgärder som är föremål för klagomål konstaterar kommissionen för det första att dessa åtgärder (dvs. lånen och kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr) beviljades direkt till HelB eller dess föregångare (HST-Busstrafik eller STA) av staden och finansierades med anslag ur stadens budget. Statliga medel vid tillämpningen av artikel 107.1 i EUF-fördraget är en medlemsstats och dess offentliga myndigheters medel samt offentliga företags medel, om de offentliga myndigheterna kan utöva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över dessa företag. Mot bakgrund av denna definition anser kommissionen att de övriga åtgärder som klagomålet gäller omfattar statliga medel och kan tillskrivas staten.
- (72) För det andra anser kommissionen att de övriga åtgärder som omfattas av klagomålet är selektiva till sin karaktär, eftersom de beviljades endast HelB eller dess föregångare (HST-Busstrafik eller STA) <sup>(11)</sup>.
- (73) För det tredje anser kommissionen att de övriga åtgärder som klagomålet gäller snedvrیدer eller hotar att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. En snedvrیدning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget antas föreligga så snart som staten beviljas ett företag en ekonomisk fördel inom en avreglerad sektor där konkurrens förekommer eller skulle kunna förekomma <sup>(12)</sup>. Kommissionen noterar i detta sammanhang att domstolen i sin dom i målet Altmark konstaterade <sup>(13)</sup> att flera medlemsstater sedan 1995 har börjat öppna vissa trafikmarknader för konkurrens från företag som är etablerade i andra medlemsstater, vilket innebär att flera företag redan tillhandahåller stads-, förorts- och regional trafik i andra medlemsstater än deras ursprungsstat. Tillhandahållandet av kollektivtrafik i Helsingforsregionen blev föremål för upphandling för första gången 1998 (se skäl 17) och sedan dess är andra aktörer – en del av dem från andra medlemsstater än Finland – verksamma på marknaden. Kommissionen anser därför att om de övriga åtgärderna kan visas medföra en ekonomisk fördel för HelB bör dessa åtgärder anses snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom varje av staten beviljad åtgärd som kan stärka det stödmottagande företags konkurrensposition i förhållande till andra företag som det konkurrerar med uppfyller dessa villkor <sup>(14)</sup>.

<sup>(11)</sup> Det enda undantaget är den åtgärd som avser arrenderingen av den mark där depån är belägen. När det gäller just denna åtgärd är depåföretaget den direkta stödmottagaren. Kommissionen konstaterar emellertid att depåföretaget och HelB bör betraktas som ett enda företag i den aktuella bedömningen, med hänsyn till depåföretagets struktur med endast två aktieägare (staden och HelB självt, som i sin tur ägs av staden) och det faktum att HelB verkar vara det enda företaget som bedriver ekonomisk verksamhet inom depån.

<sup>(12)</sup> Dom av den 15 juni 2000, Alzetta Mauro, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 och T-23/98, REG, EU:T:2000:151, punkterna 141–147.

<sup>(13)</sup> Dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans mot Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415.

<sup>(14)</sup> Domen i målet Philip Morris mot kommissionen, C-730/79, EU:C:1980:209, punkt 11. Se också domen i målet Alzetta Mauro, fotnot 12 ovan, EU:T:2000:151, punkt 80.

- (74) Slutligen måste kommissionen ännu undersöka om de övriga åtgärderna medför en ekonomisk fördel för HelB (och i tillämpliga fall för HST-Busstrafik) som det inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor. Finland hävdar att staden, i egenskap av ägare till HelB (och till HST-Busstrafik och STA), beviljade dessa åtgärder på villkor som skulle vara tillfredsställande för en privat aktieägare som agerar enligt rådande marknadsvillkor. Den förlitar sig därför på den s. k. marknadsekonomiska investeringsprincipen. Enligt den principen innebär en åtgärd som genomförs av staten inte statligt stöd om, under liknande omständigheter, en privat investerare av jämförbar storlek som de berörda organen inom den offentliga sektorn, som är verksam på normala marknadsekonomiska villkor i en marknadsekonomi, skulle ha kunnat förmås att bevilja stödmottagaren samma åtgärder. Kommissionen måste därför bedöma, för varje åtgärd, om en hypotetisk privat investerare på samma villkor skulle ha genomfört de transaktioner som klagomålet gäller. En hypotetisk privat investerare är en försiktig investerare vars mål att maximera vinsten modereras av försiktighet vad avser den risknivå som är godtagbar för en viss avkastning.
- (75) Såsom förklaras i de följande avsnitten hyser kommissionen tvivel om huruvida en rationell privat aktör skulle ha genomfört dessa åtgärder med avseende på HelB eller dess föregångare, särskilt med tanke på dessa företags finansiella situation när åtgärderna beviljades, såsom förklaras i avsnitt 2.2.

#### 5.1.1 Finansieringslånet och kapitallånen

- (76) För det första vad gäller 2002 års finansieringslån till HST-Busstrafik hyser kommissionen tvivel om huruvida den tillämpade räntan var marknadsmässig, med tanke på att den motsvarade den ränta som staden själv fått för sitt lån på finansmarknaderna utan hänsyn till den faktiska situation som stödmottagaren, det vill säga HST-Busstrafik, befann sig i. De finska myndigheterna medger i detta sammanhang att ingen extern utvärdering av HST-Busstrafiks kreditvärdighet gjordes vid den tidpunkt då lånet beviljades.
- (77) Kommissionen anser att en rationell privat investerare skulle ha gjort en bedömning av HST-Busstrafiks kreditvärdighet innan den beviljar lån till företaget för att försäkra sig om att företaget har kapacitet att återbetala lånet då det förfaller. Dessutom anser kommissionen att även om HST-Busstrafik var en av stadens affärsenheter vid den aktuella tidpunkten, tillhandahöll företaget ändå transporttjänster på marknaden och bör betraktas som en ekonomisk aktör och inte enbart som en förlängning av den offentliga förvaltningen. Mot bakgrund av detta kan beviljandet av finansieringslånet inte ses som ett rent internt arrangemang, såsom Finland gör gällande.
- (78) Dessutom förefaller bristen på säkerheter inte återspeglas korrekt i den ränta som tas ut för lånet.
- (79) Kommissionen hyser i detta skede även tvivel om huruvida överföringen av finansieringslånet till HelB på samma villkor som de som beviljades HST-Busstrafik – med ett ytterligare uppskov med betalningarna under 2006 och 2007 – kan anses vara marknadsmässig. Finlands argument om att en amorteringsfri period är gängse praxis vid lånefinansiering är varken övertygande eller styrkt av bevis. Samma tvivel råder vad gäller det uppskov med återbetalningarna som HelB förhandlade sig till och som staden godkände 2007. Kommissionen hyser framför allt tvivel om huruvida en rationell privat investerare skulle ha beviljat investeringslånet på sådana villkor till ett nybildat företag, dvs. HelB, utan att bedöma dess kreditvärdighet.
- (80) På grundval av detta är kommissionen preliminärt av den uppfattningen att 2002 års finansieringslån beviljades HST-Busstrafik – och därefter HelB – på villkor som gav dessa företag en oerättigad fördel.
- (81) För det andra, vad gäller kapitallånen rent allmänt, framgår det enligt aktiebolagslagen att kapitalbeloppet jämte ränta betalas tillbaka endast om den totala summan av det fria egna kapitalet och företagets samtliga kapitallån överstiger förlusten i den balansräkning som antagits för den senaste räkenskapsperioden. Dessutom har inga säkerheter ställts för kapitallånen, som för övrigt är efterställda företagets övriga skulder. Kapitallånen verkar därför vara mycket lika aktieägarlånen och förefaller därför inte vara jämförbara med 'rena' banklån.
- (82) Framför allt vad gäller 2005 års kapitallån konstaterar kommissionen för det första att en vinstinriktad privat investerare före inrättandet av ett nytt efterträdande företag (dvs. HelB), och beviljandet av ett kapitallån på 15,9 miljoner euro skulle ha övervägt huruvida en likvidation av HST-Busstrafik och STA hade varit att föredra i ekonomiskt hänseende, med hänsyn till de ekonomiska indikatorerna för HST-Busstrafik och STA innan verksamheten fördes över till HelB. Såsom anges i skäl 56 verkar staden endast ha beslutit att refinansiera de befintliga skulder för HST-Busstrafik som fanns kvar av 1994 års startlån och en befintlig skuld i STA på 3,6 miljoner euro, dock utan att analysera om det vore ekonomiskt mer rationellt att avveckla båda företagen innan ytterligare ett lån beviljas dess efterträdare.
- (83) För det andra, även om det antas att tillhandahållandet av ett kapitallån skulle ha varit att föredra framför att avveckla HST-Busstrafik och STA, hyser kommissionen i detta skede tvivel om huruvida en rationell privat investerare skulle ha beviljat HelB ett kapitallån 2005 med en räntesats på 6 %, med hänsyn till kapitallåns specifika karaktär av efterställda fordringar utan säkerhet. Dessutom är det tveksamt om en räntesats på 6 % skulle ha tillämpats på efterföljaren till HST-Busstrafik och STA mot bakgrund av den finansiella situationen för båda företagen och med beaktande av situationen på den lokala bussmarknaden vid den tidpunkten.

- (84) För det tredje konstaterar kommissionen, som svar på de exempel som Finland gett på liknande typer av lån för vilka den tillämpade räntesatsen varierade mellan 4,7 % och 7,5 %, att varje fall måste bedömas utifrån dess egna förtjänster på grundval av den specifika situation som den faktiska stödmottagaren befinner sig i. Kommissionen noterar i alla händelser att de siffror som lagts fram inte är helt jämförbara, särskilt inte med tanke på beloppen (som varierar från 4,2 miljoner euro till 70 miljoner euro) och de sektorer där mottagarna av dessa lån är verksamma (metallproduktion, fastigheter, etc.).
- (85) Vad gäller 2011 års kapitallån hyser kommissionen i detta skede också tvivel om huruvida den kan anses ligga i linje med marknadsvillkoren. Enligt HelB:s årsredovisning för 2010 gjorde företaget det året förluster på 3,3 miljoner euro, medan dess totala egna kapital uppgick till - 8,9 miljoner euro (med ett aktiekapital på 6,46 miljoner euro). Dessutom hade HelB efterställda lån på 15,9 miljoner euro som beviljats av staden, med upplupna obetalda räntor på 5,7 miljoner euro. Dessutom medger Finland att HelB då det andra kapitallånet beviljades befann sig i en svår finansiell situation och att ett snabbt tillskott av ytterligare finansiering krävdes.
- (86) På grundval av HelB:s situation vid den aktuella tidpunkten kommer kommissionen fram till den preliminära slutsatsen att en rationell privat investerare inte skulle ha beviljat HelB ett kapitallån på 5,8 miljoner euro till en räntesats på 6 %. Kommissionen konstaterar dessutom att 2005 års kapitallån vid den tidpunkt då 2011 års kapitallån beviljades uppenbarligen inte hade återbetalats och att den genomsnittliga avkastningen på eget kapital för HelB under perioden 2005–2010 var - 87,33 %. Det verkar därför tveksamt om en privat investerare skulle ha gjort en upprepad investering i ett förlustdrabbat företag i form av ett andra kapitallån.
- (87) Slutligen, vad gäller 2012 års kapitallån, hyser kommissionen även tvivel om huruvida den kan anses ligga i linje med marknadsvillkoren. Enligt HelB:s årsredovisning gjorde företaget en förlust på 6,1 miljoner euro år 2011, med ett totalt eget kapital på - 15,4 miljoner euro. Vidare hade summan av skulden till staden i form av efterställda lån ökat till 21,7 miljoner euro med en upplupen obetald ränta på 6,9 miljoner euro.
- (88) Samma slutsats som den i skäl 86 ovan skulle gälla för 2012 års kapitallån i tillämpliga delar. Det verkar därför tveksamt om en privat investerare skulle ha investerat i ett förlustföretag för tredje gången i rad, särskilt eftersom staden inte hade fått en adekvat avkastning på det investerade kapitalet.
- (89) På grundval av bedömningen ovan är kommissionens preliminära slutsats i detta skede att 2002 års finansieringslån och 2005, 2011 och 2012 års kapitallån beviljades på villkor som medförde en otillbörlig fördel för HelB. När det gäller 2002 års finansieringslån skulle samma preliminära slutsats gälla för HST-Bustrafik.

#### 5.1.2 Åtgärder som avser depån i Brunakärr

- (90) För det första, vad gäller hyran för vidareuthyrningen av depån, noterar kommissionen att den inte automatiskt kan utesluta förekomsten av en otillbörlig fördel, eftersom Finland medger att hyran fastställdes utanför ett anbudsförfarande och utan oberoende expertvärdering. Redan detta föranleder vissa tvivel om huruvida hyran låg i linje med marknadsvillkoren.
- (91) Dessutom förefaller en månadshyra på 7,80 euro per m<sup>2</sup> (och särskilt 3–3,50 euro per m<sup>2</sup> mellan 2000 och 2006) vara låg med tanke på depåns centrala läge och det faktum att depån åtminstone sedan 2008 varit helt ombyggd och renoverad. Finland har anfört i detta sammanhang att staden fastställde hyran [...] och att den är jämförbar med hyran för andra depåer i Helsingforsregionen.
- (92) Kommissionen kan därför inte vara säker på att hyran för vidareuthyrningen av depån fastställdes marknadsmässigt och kan därför inte utesluta i det här skedet att en otillbörlig fördel har getts HelB som en följd av det hyresavtalet.
- (93) För det andra anser kommissionen att liknande argument gäller för hyran för markarrenderingen. Inte heller den hyran fastställdes på grundval av ett anbudsförfarande. Dessutom, även om Finland hävdar att priset fastställdes i enlighet med fastighetskontorets praxis, är metoden för denna praxis inte klar för kommissionen och det förefaller inte som om detta kan likställas med en oberoende värdering i den mening som avses i markförsäljningsmeddelandet.
- (94) Dessutom har de finska myndigheterna inte lagt fram några övertygande argument som skulle göra det möjligt för kommissionen att dra slutsatsen att det vore motiverat att befria depåföretaget (och därmed HelB) från skyldigheten att betala hyran för 2006, 2007 och 2008 för att kompensera dem för skador och olägenheter de åsamkats i samband med renoveringen och ombyggnaden av depån. Med hänsyn till att depån fortsatte att vara i drift medan arbetena pågick anser kommissionen i det här skedet att en total hyresbefrielse (i motsats till sänkt hyra) inte verkar ligga i linje med marknadsvillkoren. På grundval av detta förefaller sänkningen av hyran för markarrenderingen mellan 2009 och 2015 också tveksam ur ett marknadsekonomiskt investerarperspektiv.

- (95) Kommissionen är också osäker på huruvida den information som Finland lämnat om hyrorna för obebyggda industri- och depåtomter, vilka förefaller vara liknande eller lägre än den hyra som tas ut för depån, möjliggör en fullgod jämförelse, eftersom dessa hyror verkar avse andra typer av tomter i Helsingfors utkanter, medan depån är centralt belägen.
- (96) På grundval av bedömningen ovan hyser kommissionen i detta skede tvivel om huruvida hyran för vidareuthyrningen av depån och hyran för markarrenderingen kan anses ligga i linje med marknadsvillkoren.

### 5.1.3 Slutsats om förekomsten av stöd

- (97) På grundval av de skäl som anges ovan anser kommissionen i det här skedet att finansieringslånet och kapitallånen samt de åtgärder som avser depån i Brunakärr, gav HelB (och i tillämpliga fall HST-Busstrafik) en otillbörlig selektiv fördel som härrör från statliga medel, vilket snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Under dessa förhållanden anser kommissionen i det här skedet att de åtgärder som anges ovan utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

### 5.2 Olagligt stöd

- (98) Om de åtgärder som anges ovan skulle visa sig utgöra statligt stöd har de beviljats av Finland i strid med den anmälningsplikt och det genomförandeförbud som föreskrivs i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen anser därför i detta skede att dessa åtgärder uppfyller villkoren för olagligt statligt stöd.

### 5.3 Förenlighet med den inre marknaden

- (99) I den mån finansieringslånet, kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste kommissionen bedöma om stödet kan förklaras förenligt med den inre marknaden.
- (100) Det är medlemsstaten som ska åberopa eventuella grunder för förenlighet med den inre marknaden och visa att villkoren för detta är uppfyllda<sup>(15)</sup>. De finska myndigheterna anser emellertid att åtgärderna inte utgör statligt stöd och har därför inte anfört några skäl för förenlighet med den inre marknaden.
- (101) Kommissionen har ändå undersökt om någon av de möjliga grunder för förenlighet som fastställs i EUF-fördraget vid en första anblick skulle kunna vara tillämplig.
- (102) Eftersom HelB och dess föregångare är verksamma på marknaden för landtransporter, bör kommissionen först undersöka om artikel 93 i EUF-fördraget är en lämplig grund för förenlighet med den inre marknaden. Artikel 93 innehåller regler för när statligt stöd är förenligt med den inre marknaden när det gäller samordning av transporter och allmän trafikplikt på transportområdet och utgör en *lex specialis* i förhållande till artiklarna 106.2 och 107.3 i EUF-fördraget eftersom den innehåller särskilda regler för när statligt stöd är förenligt med den inre marknaden<sup>(16)</sup>. Domstolen har i en av sina domar konstaterat att det i denna artikel föreskrivs att 'stöd till transporter endast är förenliga med fördraget i klart fastställda fall samt under förutsättning att dessa stöd inte skadar [unionens] allmänna intressen'<sup>(17)</sup>.
- (103) De finska myndigheterna har inte hävdats att åtgärderna var nödvändiga för samordning av transporter eller visat att HelB (eller dess föregångare) trafikerar rutter inom ramen för allmän trafikplikt. Kommissionen noterar i alla händelser att finansieringslånet, kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr inte verkar tillgodose behovet av samordning av transporter och inte heller verkar uppfylla kraven i förordning (EG) nr 1370/2007<sup>(18)</sup>, som anger kriterierna för när ersättning för allmän trafik eller uppfyllande av taxevillkor som fastställts i allmänna bestämmelser kan avses vara förenliga med den inre marknaden. På grundval av detta anser kommissionen i det här skedet att artikel 93 i EUF-fördraget inte kan användas som grund för förenlighet med den inre marknaden.
- (104) Kommissionen har också bedömt om undantagen i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget skulle kunna användas för att bedöma om de aktuella statliga stödåtgärderna är förenliga med den inre marknaden. Kommissionen anser i det här skedet att undantagen i artikel 107.2 i EUF-fördraget helt tydligt inte är tillämpliga och inte har åberopats av de finska myndigheterna. Samma slutsats gäller för undantagen i artikel 107.3 d och e i EUF-fördraget.

<sup>(15)</sup> Se t.ex. domen i mål C-364/90, Italien mot kommissionen, EU:C:1993:157, punkt 20. Se även domen av den 27 september 2012 i mål T-257/10, Italien mot kommissionen, REG, EU:T:2012:504, punkt 135.

<sup>(16)</sup> Se bland annat skäl 23 i kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>(17)</sup> Se domen i målet kommissionen mot Belgien, C-364/77, EU:C:1978:180, punkt 10.

<sup>(18)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 1).

- (105) Dessutom verkar det i det här skedet inte möjligt att tillämpa det undantag som avser utvecklingen av vissa regioner eller vissa sektorer enligt artikel 107.3 a i EUF-fördraget. Kommissionen har också undersökt om någon av åtgärderna skulle kunna vara förenlig med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget enligt krisreglerna i den tillfälliga gemenskapsramen <sup>(19)</sup>. Finansieringslånet, kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr förefaller dock inte uppfylla villkoren för tillämpning av den tillfälliga gemenskapsramen.
- (106) Därför verkar endast artikel 107.3 c i EUF-fördraget kunna användas som grund för förenlighet med den inre marknaden i det här skedet. I synnerhet med beaktande av HelB:s (och i tillämpliga fall HST-Busstrafiks) finansiella situation har kommissionen gjort en preliminär analys för att bedöma om dessa företag skulle kunna betraktas som företag i svårigheter i den mening som avses i 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer <sup>(20)</sup>, vilket de finska myndigheterna bestrider. Eftersom en del av åtgärderna beviljades före 2004 har kommissionen dessutom gjort denna bedömning på grundval av gemenskapens riktlinjer från 1999 för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter <sup>(21)</sup> (1999 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer)
- (107) Enligt punkt 11 i 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer – och den snarlika ordalydelsen i punkt 6 i 1999 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer – kan ett företag anses vara i svårigheter om de vanliga tecknen på att ett företag befinner sig i svårigheter föreligger, såsom ökande förluster, sjunkande omsättning, växande lager, överkapacitet, minskande kassaflöde, stigande skuldsättningsgrad, och finansiella kostnader samt ett sjunkande värde, som kan gå ner till noll, på nettotillgångarna.
- (108) Kommissionen noterar i detta sammanhang att HST-Busstrafik – och STA – har gjort jämna och stora förluster sedan 1999 (se skälen 14 och 15). När dess efterföljare HelB bildades 2005 fortsatte de mycket betydande förlusterna varje år åtminstone fram till 2012 (se skäl 16). Enligt kommissionens preliminära åsikt utgör detta följaktligen en tydlig indikation på de svårigheter som dessa företag hade.
- (109) Dessutom verkar det enligt HelB:s årsredovisning som om detta företag haft ett negativt eget kapital åtminstone sedan 2009: - 4,7 miljoner euro 2009, - 8,9 miljoner euro 2010, - 15,4 miljoner euro 2011 och - 17,7 miljoner euro 2012.
- (110) Mot bakgrund av det anförda drar kommissionen preliminärt slutsatsen att HelB skulle kunna betraktas som ett företag i svårigheter i den mening som avses i 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer, åtminstone i den mening som avses i punkt 11 i dessa. Samma slutsats gäller för HST-Busstrafik enligt 1999 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer.
- (111) Mot bakgrund av denna preliminära slutsats anser kommissionen i detta skede att finansieringslånet, kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr endast skulle kunna anses vara förenliga med den inre marknaden som undsättnings- och/eller omstruktureringsstöd enligt 1999 och/eller 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer.
- (112) Kommissionen konstaterar att de villkor för undsättningsstöd som föreskrivs i avsnitt 3.1 i 1999 och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer inte verkar vara uppfyllda. Med undantag för 2002 års finansieringslån består resten av åtgärderna inte av likviditetsstöd i form av lånegarantier eller lån (såsom konstateras i punkt 81 förefaller kapitallån likna aktieägarlån i väldigt hög grad och inte vara jämförbara med 'rena' banklån). Dessutom upphörde åtgärderna inte inom en period av högst sex månader efter den första låneutbetalningen till företaget, de verkar inte ha beviljats på grundval av allvarliga sociala problem och de åtföljdes inte av ett åtagande från Finland om att översända en omstruktureringsplan eller en likvidationsplan till kommissionen.
- (113) Vad gäller omstruktureringsstöd enligt definitionen i avsnitt 3.2 i 1999 års och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer konstaterar kommissionen att Finland inte har anmält någon av åtgärderna som omstruktureringsstöd och därmed inte har kunnat visa att någon av de faktorer som krävs för att de ska kunna betraktas som omstruktureringsstöd (omstruktureringsplan, eget bidrag, kompensationsåtgärder osv.) föreligger.

<sup>(19)</sup> Tillfällig ram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (EUT C 16, 22.1.2009, s. 1, ändrad genom meddelandet från kommissionen om ändring av den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, EUT C 303, 15.12.2009, s. 6. Den tillfälliga gemenskapsramen upphörde att gälla i december 2011.

<sup>(20)</sup> Från och med den 1 augusti 2014 kommer kommissionen att tillämpa de nya riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1). I fall av olagligt stöd kommer kommissionen att granska förenligheten av allt undsättnings- eller omstruktureringsstöd som beviljas utan dess godkännande på grundval av de nya riktlinjerna, om stödet helt eller delvis beviljats efter de nya riktlinjernas offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning* (punkt 137). I övriga fall kommer granskningen att ske på grundval av de riktlinjer som var tillämpliga när stödet beviljades (punkt 138).

<sup>(21)</sup> EGT C 288, 9.10.1999, s. 2.

- (114) Enligt både 1999 års och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer beviljas omstruktureringsstöd endast på villkor att det genomförs en omstruktureringsplan, som ska godkännas av kommissionen i alla fall av individuellt stöd. Skulle åtgärderna visa sig utgöra statligt stöd har de beviljats före anmälan till kommissionen och i avsaknad av en trovärdig omstruktureringsplan uppfyller de villkoren i 1999 års och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer. Denna omständighet är i sig tillräcklig för att utesluta åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden.
- (115) Kommissionen noterar dessutom att Finland inte har lagt fram någonting som garanterar att de nödvändiga kraven är uppfyllda för att omstruktureringsstöd ska kunna anses vara förenligt med den inre marknaden.
- (116) Kommissionen förfogar således inte över några bevis som gör det möjligt att avgöra om någon av dessa åtgärder kan anses vara förenlig med den inre marknaden på grundval av 1999 års och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer.

#### 5.3.1 *Slutsats om förenligheten med den inre marknaden*

- (117) Kommissionen hyser därför i detta skede tvivel om huruvida finansieringslånet, kapitallånen och de åtgärder som avser depån i Brunakärr är förenliga med den inre marknaden.

### 6. SLUTSATS

Vad gäller 2002 års finansieringslån, 2005, 2011 och 2012 års kapitallån och de åtgärder som avser depån i Brunakärr hyser kommissionen tvivel om huruvida de är förenliga med 1999 års och 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer och därmed förenliga med den inre marknaden.

Mot bakgrund av ovanstående överväganden uppmanar kommissionen, inom ramen för förfarandet i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Finland att inom en månad från dagen för mottagandet av denna skrivelse inkomma med synpunkter och lämna all information som kan bidra till bedömningen av de åtgärder som nämns ovan. Kommissionen uppmanar de finska myndigheterna att omedelbart översända en kopia av denna skrivelse till den potentiella stödmottagaren.

Kommissionens förvarnar Finland om att den kommer att underrätta berörda parter genom att offentliggöra denna skrivelse och en sammanfattning av den i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen kommer även att underrätta berörda parter i de Eftaländer som är avtalsslutande parter i EES-avtalet genom att offentliggöra ett tillkännagivande i EES-supplementet till *Europeiska unionens officiella tidning*, samt Eftas övervakningsmyndighet genom att skicka en kopia av denna skrivelse. Alla berörda parter kommer att uppmanas att inkomma med synpunkter inom en månad från dagen för offentliggörandet.”