

## II

(Akty przyjęte na mocy Traktatów WE/Euratom, których publikacja nie jest obowiązkowa)

## DECYZJE

## KOMISJA

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 11 grudnia 2007 r.

w sprawie pomocy C 7/06 (ex NN 83/05) przyznanej przez Finlandię dla przedsiębiorstwa  
*Tieliikelaitos/Destia*

(notyfikowana jako dokument nr C(2007) 6073)

(Jedynie teksty w języku fińskim i szwedzkim są autentyczne)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/765/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

wezawszy zainteresowane strony do zgłaszania swoich uwag zgodnie z postanowieniami przywołanymi powyżej<sup>(1)</sup> oraz nawiązując do ich uwag,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W dniu 22 lutego 2006 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (C(2006) 461 wersja ostateczna) w następstwie kilku skarg złożonych przez fińskie stowarzyszenia przemysłowe, w których stwierdzono, że fińskie władze w trakcie procesu wydzielania przedsiębiorstwa *Tieliikelaitos* z fińskiej administracji państwowej jako przedsiębiorstwa państwowego naruszyły szereg postanowień Traktatu WE, w tym dotyczących pomocy państwa.
- (2) W piśmie z dnia 23 lutego 2006 r. Komisja powiadomiła Finlandię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania, dając fińskim władzom możliwość przedstawienia ich spostrzeżeń w ciągu okresu jednego miesiąca.

- (3) W piśmie z dnia 3 maja 2006 r. Komisja przekazała kopię swojej decyzji o wszczęciu postępowania stronom wnoszącym skargi, dając im możliwość przedstawienia uwag odnośnie do decyzji w ciągu okresu jednego miesiąca.
- (4) Komisja otrzymała odpowiedź Finlandii na decyzję Komisji o wszczęciu postępowania, zawartą w piśmie z dnia 31 maja 2006 r., po dwukrotnym przedłużeniu okresu przeznaczanego na przedstawienie odpowiedzi.
- (5) W piśmie z dnia 22 czerwca 2006 r. strony wnoszące skargi przekazały swoje uwagi odnośnie do decyzji Komisji o wszczęciu postępowania.
- (6) Komisja przekazała te uwagi fińskim władzom w piśmie z dnia 6 lipca 2006 r., dając im możliwość odpowiedzi w ciągu okresu jednego miesiąca.
- (7) Komisja otrzymała odpowiedź Finlandii na uwagi stron wnoszących skargi w piśmie z dnia 27 września 2006 r.
- (8) Po spotkaniu fińskich władz i Komisji w dniu 7 września 2006 r. fińskie władze przekazały dodatkowe informacje w dniu 6 lutego 2007 r.
- (9) W dniu 20 kwietnia 2007 r. Komisja wysłała fińskim władzom pismo, żądając dalszych wyjaśnień. Odpowiedź fińskich władz otrzymano w dniu 22 maja 2007 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 274 z 10.11.2006, s. 2.

(10) W swoich pismach z 4 lipca i 27 lipca 2007 r. Komisja poprosiła fińskie władze o dostarczenie brakujących informacji, które były niezbędne do przyjęcia ostatecznej decyzji. Odpowiedzi otrzymano, odpowiednio, 10 i 29 sierpnia 2007 r.

## 2. FAKTY

### 2.1. Beneficjent

(11) *Tieliikelaitos* jest fińskim przedsiębiorstwem państwowym, którego działalność związana jest, z jednej strony, z projektowaniem, budową i konserwacją dróg, a z drugiej strony ze świadczeniem usług promowych. Choć z dniem 14 lutego 2007 r. nazwa przedsiębiorstwa została zmieniona na *Destia*, ze względu na zachowanie ciągłości, w całym tekście niniejszej decyzji Komisja używać będzie pierwotnej nazwy podmiotu, tj. *Tieliikelaitos*.

(12) Na mocy fińskiego prawa administracyjnego przedsiębiorstwo państwowe jest podmiotem będącym własnością państwa, który nie posiada osobowości prawnej i który prowadzi działalność gospodarczą. Przedsiębiorstwa państwowe są regulowane przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>(2)</sup>. Status przedsiębiorstwa państwowego jest statusem pośrednim między organem administracyjnym a spółką będącą własnością państwa. Przedsiębiorstwo państwowe działa zgodnie z zasadami prowadzenia działalności, jednak parlament, rząd oraz właściwe ministerstwa mają na niego wpływ decyzyjny i sterujący.

(13) Choć wielkość jego rocznego obrotu malała w ciągu ostatnich 6 lat (15 % spadek), przy rocznym obrocie w 2006 r. wynoszącym 474,1 mln EUR, *Tieliikelaitos* pozostaje znaczącym uczestnikiem rynku w sektorze infrastruktury fińskiego rynku inżynierii lądowej i wodnej.

(14) Najważniejszymi częściami składowymi jego obrotu są: usługi budowlane (47 %), usługi konserwacyjne (31 %), usługi w zakresie układania nawierzchni i kruszyw mineralnych (prace asfaltowe, usługi znakowania dróg, produkcja kruszyw mineralnych – 11 %). *Tieliikelaitos* świadczy usługi dla Fińskiego Zarządu Dróg (68 % swojego obrotu), przedsiębiorstw komercyjnych (15 %), gmin miejskich i miast (13 %), innych organów państwowych (2 %) itp.

(15) Zysk operacyjny *Tieliikelaitosu* w 2006 r. wyniósł 10,6 mln EUR. Średnia liczba jego pracowników wynosiła 2 469 osób w 2006 r.

### 2.2. Reforma usług drogowych i usług promowych w Finlandii

(16) Do końca 2000 r. konserwacja fińskiej sieci dróg państwowych prowadzona była głównie przez fińską Służbę Drogową. Służba Drogowa wykonywała ponadto częściowo projekty i prowadziła budowę nowych dróg państwowych. W tym kontekście należy nadmienić, że w Finlandii znajduje się 78 000 km państwowych dróg, 26 000 km miejskich ulic oraz 350 000 km prywatnych (niższej klasy) „leśnych” dróg.

(17) Służba Drogowa była państwową agencją, odpowiedzialną za zarządzanie i konserwację dróg publicznych oraz rozwój warunków dla ruchu drogowego i związaną z tym działalność usługową. Zgodnie z fińskim prawem administracyjnym państwowa agencja jest departamentem administracji państwowej, który sam nie posiada osobowości prawnej, lecz który jest częścią państwa.

(18) W okresie przed liberalizacją z usług prywatnych konsultantów, deweloperów i przedsiębiorstw konserwacyjno-remontowych korzystano jedynie w takim zakresie, w jakim część Służby Drogowej wyznaczona do „produkcji dróg”<sup>(3)</sup> nie mogła wyświadczyć usługi. W szczególności w sektorze regularnej konserwacji dróg<sup>(4)</sup>, która polega głównie na utrzymywaniu dróg wolnych od lodu, przed rozpoczęciem procesu liberalizacji praktycznie nie było prywatnych wykonawców: otrzymali oni tylko dwa drobne projekty, gdy pod koniec lat 90. odbyła się wstępna/próbna akcja przetargowa.

(19) W marcu 2000 r. fińskie władze podjęły decyzję o zbyciu produkcyjnej działalności Służby Drogowej jako przedsiębiorstwa państwowego i zmianie jego nazwy na *Tieliikelaitos*, natomiast Zarząd Dróg miałby funkcjonować w zakresie konserwacji dróg jako agencja kliencka. Dokonano tego, aby oddzielić rolę klienta zakupującego usługi konserwacyjne i budowlane od roli dostawcy tych usług.

(20) Finlandia zdecydowała się na stopniowe otwieranie rynku. W tym kontekście zadaniem Zarządu Dróg było tworzenie możliwości dla pojawienia się aktywnych rynków, na przykład poprzez wprowadzenie nowych konkurencyjnych procedur przetargowych.

(21) W wyniku reformy do końca 2004 r. projektowanie, budowa i konserwacja państwowych dróg zostały w pełni otwarte dla konkurencji. Co się tyczy miejskich dróg, zgodnie z zasadą pomocniczości, swobodę decydowania, czy korzystać z wewnętrznych mocy produkcyjnych, czy nie, pozostawiono poszczególnym gminom miejskim. Jednakże jeśli zdecydują się one na zlecenie odpowiednich usług na zewnątrz, powinny to zrobić, stosując procedury przetargu publicznego.

(22) Jeśli chodzi o usługi promowe, otwarcie rynku dla konkurencji nastąpi w 2010 r.

### 2.3. Zasady regulujące przedsiębiorstwo *Tieliikelaitos*, w tym procedury szczególne na okres przejściowy 2001–2004

(23) W ciągu okresu przejściowego od 2001 r. do 2004 r., na mocy ustawy regulującej przedsiębiorstwo *Tieliikelaitos*<sup>(5)</sup> oraz dekretu rządowego w sprawie *Tieliikelaitos*<sup>(6)</sup>, *Tieliikelaitos*:

— nie mógł działać jako dostawca kruszyw mineralnych i mógł wykorzystywać takie kruszywa tylko do

<sup>(3)</sup> Służba Drogowa była wewnętrznie podzielona na dwie części: Administrację Dróg i Produkcję Dróg, przy czym ta ostatnia zajmowała się projektowaniem, budową i konserwacją dróg.

<sup>(4)</sup> Usługa, która jest dziś zlecona w drodze przetargu poprzez 84 regionalne umowy, obejmujące całość Finlandii.

<sup>(5)</sup> Ustawa 569/2000 przyjęta w dniu 16 czerwca 2000 r. (zmieniona ustawą 1081/2003 przyjętą w dniu 15 grudnia 2003 r.).

<sup>(6)</sup> Ustawa 660/2000 przyjęta w dniu 29 czerwca 2000 r.

<sup>(2)</sup> Ustawa 1185/2002 przyjęta w dniu 20 grudnia 2002 r.

pokrywania dróg; musiał powstrzymać się od prac związanych z wodami śródlądowymi, budowy grot skalnych, budowy sieci energetycznych, prac ziemnych, prac terenowych w budownictwie oraz prac, które nie są związane z pasami ruchu i warunkami ruchu, w tym prac rozbiórkowych,

- był zobowiązany do niestwarzania nadwyżek zdolności produkcyjnych w swoim sektorze; nie miał prawa zakupu maszyn do robót ziemnych, urządzeń kruszących, ani do zwiększenia ilości innego sprzętu.

- (24) Ponadto w ciągu okresu przejściowego personelowi przeniesionemu do *Tieliikelaitosu* przyznano gwarancję zatrudnienia: decyzja parlamentu w sprawie reformy Służby Drogowej <sup>(7)</sup> zastrzegła, że *Tieliikelaitos* nie będzie wypowiadał umowy o pracę swoim pracownikom, zwolnił pracowników ani wprowadzał wymuszonych przeniesień na inne stanowiska pracy podczas okresu przejściowego.
- (25) Na *Tieliikelaitos* nałożono szereg innych ograniczeń, które stosują się do niego na stałe.
- (26) Po pierwsze, zgodnie z ustawą regulującą *Tieliikelaitos*, przedsiębiorstwo jest na stałe zobowiązane do składania ofert dotyczących wszelkich zamówień na konserwację dróg oraz świadczenia usług przewozów promowych na terenie całego kraju.
- (27) Po drugie, przedsiębiorstwo musi być przygotowane do świadczenia swoich usług w sytuacjach awaryjnych. Zarząd Dróg i *Tieliikelaitos* są zobowiązane do bycia przygotowanymi na sytuacje awaryjne zgodnie z odrębną ustawą w tej sprawie – ustawą o uprawnieniach w sytuacjach awaryjnych <sup>(8)</sup>. Przygotowania byłyby poczynione w drodze uprzedniego planowania, wcześniejszych przygotowań do działań w warunkach wyjątkowych oraz za pomocą innych środków. W oparciu o rządowy projekt ustawy <sup>(9)</sup> Ministerstwo Transportu i Łączności decyduje odrębnie o poziomie niezbędnej gotowości oraz podziale obowiązków między Zarząd Dróg i *Tieliikelaitos*. Ponadto *Tieliikelaitos* został zobowiązany do utrzymywania w ciągu okresu przejściowego awaryjnych zapasów ciekłych paliw.
- (28) Wreszcie, podobnie jak każde przedsiębiorstwo państwowe, *Tieliikelaitos* ma obowiązek skoncentrowania się na swoich kluczowych funkcjach. W szczególności, podlega on ograniczeniom co do działań, które mogą być prowadzone przez jego przedsiębiorstwa zależne, oraz co do jego zdolności do prowadzenia działalności za granicą, jak również zakazowi prowadzenia niektórych transakcji finansowych wewnątrz grupy.

## 2.4. Opis właściwych środków

### 2.4.1. Pożyczka państwowa

- (29) Na swojej sesji generalnej w dniu 21 grudnia 2000 r. fiński rząd podjął decyzję o strukturze aktywów bilansu

<sup>(7)</sup> EV 84/2000 vp.

<sup>(8)</sup> Ustawa 1080/1991 przyjęta w dniu 22 lipca 1991 r.

<sup>(9)</sup> Rządowy projekt ustawy 25/2000, za pomocą którego przedłożono Parlamentowi wnioski w sprawie ustawy regulującej *Tieliikelaitos* oraz ustawy regulującej Zarząd Dróg.

*Tieliikelaitosu*, który rozpoczął działalność na początku 2001 r. Część aktywów przekazanych pod kontrolę *Tieliikelaitosu* została zaksięgowana jako długoterminowa pożyczka, a część jako kapitał własny.

- (30) W ten sposób *Tieliikelaitos* otrzymał od państwa długoterminowy kapitał pożyczony w kwocie 41,44 mln EUR. Okres spłaty pożyczki wynosi 15 lat (1 stycznia 2001 r. – 1 stycznia 2015 r.), przy czym przez pierwsze trzy lata przedsiębiorstwo było zwolnione ze spłaty kapitału. Postanowiono również, że stopa procentowa będzie stopniowo rosła do 5 % i będzie wynosić odpowiednio: 1 % w 2001 r., 1,5 % w 2002 r., 2,5 % w 2003 r., 3,5 % w 2004 r. i 5 % od 2005 r.

### 2.4.2. Aktywa niefinansowe przekazane do dyspozycji *Tieliikelaitosu*, w tym grunty i zwirownie

- (31) Gdy podjęto decyzję o podziale Służby Drogowej na Zarząd Dróg i *Tieliikelaitos*, zasada podziału majątku Służby Drogowej była taka, że aktywa objęte ustawodawstwem drogowym, tj. głównie same drogi, pozostały pod kontrolą Zarządu Dróg, natomiast aktywa wykorzystywane w trakcie prowadzenia działalności związanej z konserwacją i przewozami promowymi zostały wpisane do ksiąg *Tieliikelaitosu*.
- (32) Przekazanie sprzętu odbyło się według wartości księgowej, która oparta była na koszcie nabycia pomniejszonym o narosłą amortyzację. Również źródła wydobywanego żwiru zostały wpisane do bilansu *Tieliikelaitosu* według wartości księgowej.
- (33) Wartość księgowa gruntów i zwirowni została podniesiona, ponieważ fiński rząd uznał, że jest ona poniżej rzeczywistej wartości zakładów. W tym celu fińskie Ministerstwo Transportu i Łączności utworzyło grupę roboczą <sup>(10)</sup>, która miała przedstawić propozycje w sprawie zakładów surowcowych pozostających w Zarządzie Dróg oraz przekazanych *Tieliikelaitosowi* oraz w sprawie uczciwej wartości rynkowej tych zakładów. Nie osiągnęła ona jednak konsensusu w sprawie wartości gruntów.
- (34) Ministerstwo Transportu i Łączności samo podjęło decyzję w sprawie wyceny gruntów i zwirowni po zwróceniu się o poradę do niezależnego konsultanta – firmy Catella Real Estate Consulting Ltd (zwanej dalej „Catella”).

### 2.4.3. Zamówienia z wolnej ręki na usługi drogowe

- (35) Przejściowe przepisy dotyczące reformy Służby Drogowej przewidywały, że na lata 2001–2004 tylko część umów na planowanie dróg, budowę dróg i konserwację dróg odnoszących się do dróg państwowych będzie zawierana przez Zarząd Dróg w drodze przetargu, lecz część ta będzie stopniowo wzrastać. Pozostałe umowy będą zawierane między *Tieliikelaitosem* a Zarządkiem Dróg jako zamówienia przyznawane z wolnej ręki bez procedury przetargowej.

<sup>(10)</sup> W skład grupy roboczej weszli przedstawiciele Zarządu Dróg, prywatni wykonawcy robót ziemnych, Urząd ds. Konkurencji oraz Rada ds. Konkurencji.

(36) Punktem wyjścia systemu ustalania cen zastosowanego do zamówień przyznawanych z wolnej ręki był poziom cen zamówień, które zostały udzielone w drodze przetargu. Zgodnie z tym Zarząd Dróg zbadał oferty cenowe *Tieliikelaitosu* dotyczące zamówień przyznawanych z wolnej ręki i porównał je z cenami konkurencyjnych ofert. Podczas późniejszej negocjacji między *Tieliikelaitosem* a Zarządem Dróg wzięto pod uwagę fakt, że *Tieliikelaitos* ma nadmierną liczbę pracowników, co skutkuje zwiększeniem jego kosztów. Różnica kosztów, która została uwzględniona w innych środkach korekty wielkości zatrudnienia (zwłaszcza specjalnych projektach usługowych), nie została jednak skompensowana poprzez zamówienia przyznawane z wolnej ręki.

(37) Podczas okresu przejściowego Zarząd Dróg i *Tieliikelaitos* uzgadniali każdego roku procedurę korekty wydatków, za pomocą której różnice marży wytworzonej przy wycenie zamówień między zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki a zamówieniami przyznawanymi w drodze przetargu były następnie wyrównywane do pewnego poziomu. Zakres, w jakim było to dokonywane, przeanalizowano w następujących rozdziałach: 4, 5 i 6 (nawet po korektach nadal istniały pewne różnice marż między zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki a zamówieniami przyznawanymi na podstawie przetargu). Te przepisy regulujące pozwoliły zbliżyć do siebie marże projektowe zamówień przyznawanych z wolnej ręki i zamówień przyznawanych na podstawie przetargu w ciągu okresu przejściowego.

#### 2.4.4. Zamówienia z wolnej ręki na usługi promowe

(38) W Finlandii usługi promowe są świadczone w ramach obsługi dróg publicznych w 43 przystaniach promowych. Przystanie promowe skupione są na Archipelagu Turku i na obszarach wód śródlądowych we wschodniej Finlandii.

(39) W związku z reformą zarządu dróg postanowiono, że usługi przewozów promowych świadczone w ramach obsługi dróg publicznych będą stopniowo otwierane na konkurencję począwszy od 2005 r. i że od 2010 r. wszystkie nowe zamówienia na usługi promowe będą przydzielane w drodze przetargu.

(40) Wystosowane w 2005 r. zaproszenia do wyrażenia zainteresowania, dotyczące 3 spośród 10 umów na przewozy promowe, nie przyniosły zadowalających wyników w tym sensie, iż doprowadziły, z jednej strony<sup>(11)</sup>, do wyższych kosztów dla Zarządu Dróg, a z drugiej strony – do umocnienia pozycji rynkowej *Tieliikelaitosu*. Zatem Zarząd Dróg na razie kontynuuje umowy z *Tieliikelaitosem* zakładające przyznawanie zamówień z wolnej ręki, poszukując jednocześnie innego modelu przyznawania zamówień, który zostanie zastosowany do przyszłych rund przetargu konkurencyjnego.

#### 2.4.5. Szczególne przepisy dotyczące obniżenia nadmiernego poziomu zatrudnienia

(41) Gdy był tworzony *Tieliikelaitos*, cały personel Służby Drogowej zajmujący się konserwacją dróg został

przeniesiony do *Tieliikelaitosu*. Doprowadziło to do znacznego nadmiaru poziomu zatrudnienia w *Tieliikelaitosie*. Fakt ten nie jest kwestionowany przez wnoszących skargi, którzy w swojej skardze złożonej w czerwcu 2006 uznali, że „*Tieliikelaitos* znalazł się w niekorzystnej sytuacji strukturalnej, gdyż został zobowiązany do zatrudnienia całego swojego personelu i nie może nikogo zwolnić”. W okresie przejściowym podjęto trzy rodzaje środków, mając na celu uporanie się z tym problemem.

(42) Po pierwsze, 116 pracownikom dano możliwość wypełnienia nieobsadzonych stanowisk w innych agencjach państwowych (9 z nich to były stanowiska w Zarządzie Dróg) i pracownicy ci skorzystali z tej możliwości.

(43) Po drugie, przydzielono 20,1 mln EUR na wsparcie korekt liczby personelu zatrudnionego w *Tieliikelaitosie*, mianowicie na pomoc pracownikom w znalezieniu nowego miejsca pracy, sfinansowanie środków kształcenia uzupełniającego i przekwalifikowania oraz dofinansowanie emerytur dla osób wcześniej odchodzących na emeryturę.

(44) Po trzecie, osoby, dla których nie było pracy na podstawie zleceń przyznanych *Tieliikelaitosowi* w drodze przetargu lub z wolnej ręki na podstawie wynegocjowanych umów między *Tieliikelaitosem* a Zarządem Dróg, i które nie mogły jeszcze skorzystać z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę lub podobnych rozwiązań, zostały zatrudnione w projektach usługowych zleconych przez Zarząd Dróg. Projekty te dotyczyły, na przykład, czyszczenia poboczy dróg lub renowacji budynków i terenów otwartych. Ogółem, Zarząd Dróg zapłacił 68 mln EUR na sfinansowanie tych projektów usługowych. Średnio, w okresie 2001–2004 projekty usługowe wykorzystano do zakupu 600–700 osobolet rocznej pracy.

(45) W ciągu okresu przejściowego liczba personelu zatrudnionego w *Tieliikelaitosie* zmalała z 4 235 pracowników w 2001 r. do 3 037 pracowników w 2004 r.

#### 2.4.6. Niestosowanie się prawa upadłościowego

(46) Przedsiębiorstwa państwowe nie są niezależnymi osobami prawnymi, w związku z czym ostateczną odpowiedzialność za zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego ponosi państwo, jak przewidziano w art. 6 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

(47) Biorąc pod uwagę odpowiedzialność państwa, stosownie do art. 3 rozdział 1 ustawy o upadłości, przedsiębiorstwa państwowe nie mogą zostać uznane za upadłe.

(48) Aby stworzyć przeciwwagę dla korzyści związanych z faktem, iż prawo upadłościowe nie ma w tym przypadku zastosowania, fińskie prawodawstwo przewiduje wnoszenie na rzecz państwa opłaty w związku z pożyczkami zaciągniętymi i gwarancjami otrzymanymi przez przedsiębiorstwo państwowe po 1 stycznia 2003 r.<sup>(12)</sup>

<sup>(11)</sup> Biorąc pod uwagę sposób, w jaki odbywa się kształtowanie ceny negocjowanej, na razie jest ona niższa niż byłaby cena rynkowa (jako punkt wyjścia do ustalania ceny negocjowanej bierze się cenę umowną za poprzedni rok; następnie koryguje się ją, uwzględniając zmiany poziomu kosztów oraz zawartość i jakość usługi).

<sup>(12)</sup> Sekcja 5 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych – ustawa 1185/2002 przyjęta dnia 20 grudnia 2002 r.

(49) Zgodnie z sekcją 15 ustawy regulującej udzielanie pożyczek przez państwo i dostarczanie gwarancji państwowych<sup>(13)</sup>, przy ustalaniu wielkości takiej opłaty gwarancyjnej należy wziąć pod uwagę wielkość możliwych obowiązkowych płatności państwa powstałych na skutek gwarancji, charakteru i zakresu działalności przedmiotu ryzyka oraz jego gospodarki, zdolności kredytowej przedmiotu ryzyka, zdolności kredytowej gospodarki krajowej przedmiotu ryzyka, oraz inne kwestie i warunki konkurencyjne, które wpływają na pokryte ryzyko.

(50) Odnośnie do kredytów długoterminowych dekret rządowy w sprawie opłat pobieranych od gwarancji państwowych<sup>(14)</sup> określa opłatę ryczałtową, która ma być pobierana w wysokości 0,25 procent kredytu (opłata manipulacyjna). Jeżeli ryzyko straty związane z gwarancją jest wyjątkowo wysokie, pobieraną opłatę ryczałtową zwiększa się o 1,50 punktu procentowego. Ponadto nałożona jest roczna opłata w wysokości 0,35 procent kredytu. Po wystąpieniu znaczących zmian warunków rynkowych wysokość rocznej opłaty ma zostać skorygowana najpóźniej w ciągu 12 miesięcy.

(51) Odnośnie do kredytów krótkoterminowych wyżej wymieniona ustawa regulująca udzielanie pożyczek przez państwo i dostarczanie gwarancji państwowych ustala roczną opłatę na poziomie równym połowie rocznej opłaty dla kredytu długoterminowego.

#### 2.4.7. Szczegóły dotyczące traktowania w kwestii podatku dochodowego od przedsiębiorstw

(52) Traktowanie przedsiębiorstw państwowych w kwestii obowiązku płacenia podatku dochodowego od przedsiębiorstw jest określone w ustawie o podatku dochodowym<sup>(15)</sup>. Zgodnie z zasadami ustanowionymi w sekcji 21 ust. 3 ustawy, przedsiębiorstwa państwowe, których działalność dotyczy głównie zaspokajania potrzeb innych instytucji państwowych, nie są zobowiązane do płacenia podatku.

(53) W ciągu okresu przejściowego większość obrotu *Tieliikelaitos* generowana była z umów z inną instytucją państwową (Zarządem Dróg) i z tego względu nie zostały pobrane podatki od dochodu uzyskanego z tej działalności.

(54) Ponadto do lipca 2004 r., za każdym razem, gdy *Tieliikelaitos* zakupił grunty, sprzedający byli w większości zwalniani z podatku od odpowiednich zysków kapitałowych zgodnie z sekcją 49 ustawy o podatku dochodowym<sup>(16)</sup>. W lipcu 2004 r. środek ten usunięto z ustawy o podatku dochodowym.

### 3. WĄTPLIWOŚCI KOMISJI

(55) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości:

- co do kwestii, czy przepisy szczególne dotyczące przesunięć personelu pomiędzy *Tieliikelaitos*

a organami państwowymi oraz projekty specjalne dla nadliczbowych, lecz nie zwalnianych pracowników przyniosły korzyści *Tieliikelaitosowi*,

- co do kwestii, czy przeniesienie prawa własności gruntów i zwirowni z fińskiego państwa na *Tieliikelaitos* odbyło się po cenie rynkowej,
- co do dokładnej pieniężnej wartości korzyści, jakie fiński rząd przyznał *Tieliikelaitosowi*,
- co do zgodności niskooprocentowanej pożyczki, zamówień przyznawanych z wolnej ręki i (potencjalnie) projektów specjalnych dla nadliczbowych, lecz nie zwalnianych pracowników oraz przekazania gruntów i zwirowni ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86 ust. 2 Traktatu WE, a zwłaszcza co do istnienia obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej i co do braku nadmiernej rekompensaty,
- co do zgodności niskooprocentowanej pożyczki, zamówień przyznawanych z wolnej ręki i (potencjalnie) specjalnych projektów dla nadliczbowych, lecz nie zwalnianych pracowników oraz przekazania gruntów i zwirowni ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, a zwłaszcza co do proporcjonalności środków oraz co do kwestii, czy pozytywne efekty pomocy przeważają nad negatywnym wpływem na konkurencję,
- co do zgodności szczególnego traktowania przez organy podatkowe oraz niestosowania przepisów prawa upadłościowego ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

#### 4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON – UWAGI PRZEDSTAWIONE WSPÓLNIE PRZEZ KONFEDERACJĘ FIŃSKICH PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁU BUDOWLANEGO RT ORAZ CENTRALNE STOWARZYSZENIE PRZEDSIĘBIORSTW ROBÓT ZIEMNYCH

##### 4.1. Pożyczka państwowa

(56) Wnoszący skargi uważają, że stopa procentowa ustalona dla pożyczki państwowej przyznanej *Tieliikelaitosowi* jest wyraźnie poniżej rynkowej stopy i że związane z nią dodatkowe korzyści pieniężne uzyskane przez *Tieliikelaitos* wyniosły w przybliżeniu 3,2 mln EUR w latach 2001–2004.

(57) Wnoszący skargi uważają, że spłaty wyżej oprocentowanych rat ustalone na okres 2005–2015 w rzeczywistości nie zmniejszają tych dodatkowych korzyści. Z uwagi na to, że stopy procentowe od 2005 r. zwiększają się, stopa procentowa 5 % wyznaczona na okres 2005–2015 może wkrótce przestać być wyższą od stóp procentowych obecnie występujących na rynku.

<sup>(13)</sup> Ustawa 1988/449 przyjęta w dniu 20 maja 1988 r. (ostatnio zmieniona ustawą 2001/1110 przyjętą w dniu 30 listopada 2001 r.).

<sup>(14)</sup> Dekret 20/2003 zmieniony dekretem 25/2005.

<sup>(15)</sup> Ustawa 1992/1535 przyjęta w dniu 30 grudnia 1992 r.

<sup>(16)</sup> Ustawa 1535/1992.

#### 4.2. Grunty i zwirownie przekazane do dyspozycji *Tieliikelaitosowi*

- (58) Wnoszący skargi zauważają, że wartość, według której zasoby gruntów zostały ujęte w bilansie otwarcia *Tieliikelaitosu* przez fińskie państwo, jest o 15 mln FIM <sup>(17)</sup> niższa od oszacowanej przez niezależnego eksperta (Catella). Według oszacowania prywatnego sektora robót ziemnych różnica może być jeszcze większa. Ponadto w opinii wnoszących skargi byłoby bardziej odpowiednie, gdyby *Tieliikelaitos* kupował zasoby gruntowe potrzebne do realizacji swoich umów od zewnętrznych dostawców po cenie rynkowej.
- (59) Wnoszący skargi uważają również, że odliczenia z tytułu braku zbywalności w odniesieniu do wartości gruntów i zwirowni, które zostały dokonane w sprawozdaniach finansowych *Tieliikelaitosu* za lata 2002–2004 i przyjęte przez audytorów *Tieliikelaitosu* nie mogą być uważane za dowód braku pomocy w przekazaniu gruntów i zwirowni. Wnoszący skargi uważają, iż audytorzy *Tieliikelaitosu* nie posiadali wystarczającej wiedzy fachowej w zakresie majątku gruntowego, aby przeprowadzić tego rodzaju ocenę. Według wnoszących skargi audytorzy oparli swój pogląd na oszacowaniu dokonany przez kierownictwo *Tieliikelaitosu*.

#### 4.3. Zamówienia z wolnej ręki na usługi drogowe

- (60) Wnoszący skargi uważają, że pomoc związana z zamówieniami z wolnej ręki udzielonymi *Tieliikelaitosowi* przez Zarząd Dróg wyniosła 21,5 mln EUR, co wylczyli na podstawie różnicy marż między zamówieniami z wolnej ręki a zamówieniami udzielonymi w drodze przetargu, których realizacji podjął się *Tieliikelaitos*.
- (61) Ponadto wnoszący skargi podejrzewają, że marże zamówień z wolnej ręki mogły zostać sztucznie zaniżone przez dodatkowe uwzględnienie kosztów personelu niezaangażowanego w realizację zamówień przyznanym z wolnej ręki.
- (62) Poza tym uważają oni, że tzw. procedura korekty wydatków dotycząca zamówień z wolnej ręki dawała <sup>(18)</sup> *Tieliikelaitosowi* każdego roku w okresie 2001–2004 dostęp do dodatkowych funduszy, z których mógł on korzystać przez około jeden rok bez konieczności płacenia Zarządowi Dróg odsetek od tych funduszy.
- (63) Wnoszący skargi uważają, że pomoc otrzymana przez *Tieliikelaitos* pozwoliła mu, m.in., na podjęcie się realizacji zamówień na planowanie i realizację <sup>(19)</sup> o niższej marży.
- (64) Wnoszący skargi uważają, iż to, że wyniki finansowe *Tieliikelaitosu* były poniżej średniej w branży w porównaniu z jego konkurentami pokazuje tylko, że działalność *Tieliikelaitosu* była nieefektywna i że stosował on antykonkurencyjną politykę cenową w zliberalizowanych sektorach.

#### 4.4. Zamówienia z wolnej ręki na usługi promowe

- (65) Wnoszący skargi uważają, że zamówienia z wolnej ręki na usługi przewozów promowych przyznają przewagę *Tieliikelaitosowi*. Sądzą oni, że *Tieliikelaitos* jest zdolny do świadczenia usług promowych po stosunkowo niskiej cenie dlatego, że otrzymał od Zarządu Dróg sprzęt promowy, który nie musi być odnawiany, lub dlatego, że związane koszty kapitałowe nie muszą być uwzględnione w wartości sprzętu.

#### 4.5. Środki redukcji liczby personelu *Tieliikelaitosu*

- (66) W opinii wnoszących skargi, *Tieliikelaitos* otrzymał w okresie 2001–2004 około 100 mln EUR w formie pomocy państwa na rozwiązanie problemu nadmiernego poziomu zatrudnienia.
- (67) Wnoszący skargi uważają, m.in., że *Tieliikelaitos* uzyskał korzyść z pomocy w związku z tym, że jego pracownicy znaleźli się w pozycji uprzywilejowanej przy obsadzaniu wolnych stanowisk w agencjach rządowych, w tym również w Zarządzie Dróg. Ogółem, pozwoliło to *Tieliikelaitosowi* zmniejszyć nadmierną liczbę zatrudnionego personelu o 116 osób.
- (68) Wnoszący skargi sądzą, że odpowiednia procedura przeniesienia pracowników doprowadziła do utraty przez uczestniczące w niej agencje rządowe swobody w wybieraniu najlepszego i najbardziej ekonomicznego dostępnego na rynku pracy kandydata na dane stanowisko i spowodowała dodatkowe wydatki dla państwa. Państwo mogłoby zatrudnić personel z zewnątrz w sposób bardziej ekonomiczny i na korzystniejszych warunkach zatrudnienia. Osoby z *Tieliikelaitosu* zostały przeniesione na starych warunkach zatrudnienia na nowe stanowiska i zostały potraktowane jako zasłużeni pracownicy.
- (69) Wnoszący skargi uważają ponadto że *Tieliikelaitos* otrzymał 20,1 mln EUR jako pomoc państwa z budżetu Zarządu Dróg na cele pomocy pracownikom *Tieliikelaitosu* w znalezieniu nowych miejsc pracy, sfinansowania dokształcenia i przekwalifikowania oraz na dofinansowanie emerytur dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę.
- (70) Wnoszący skargi sądzą również, że personel biorący udział w specjalnych projektach usługowych stanowił rezerwę własnej siły roboczej *Tieliikelaitosu*, podczas gdy jego koszty poniesione zostały przez fińskie państwo. Wnoszący skargi twierdzą, że w sektorze prywatnym nie ma możliwości dla tego rodzaju uregulowania; gdy projekt lub kontrakt skończy się, prywatny pracodawca jest nadal zobowiązany płacić pracownikowi wynagrodzenie lub, alternatywnie, wypowiedzieć mu umowę o pracę i wypłacać mu wynagrodzenie w ciągu okresu wypowiedzenia.

<sup>(17)</sup> W przedstawionych w dniu 22 czerwca 2006 r. uwagach wnoszący skargi przytaczają kwotę 15 mln EUR, lecz z ich wcześniejszych przedstawionych uwag oraz danych podanych przez fińskie władze wynika, że prawidłowa kwota to 15 mln FIM.

<sup>(18)</sup> Zob. sekcja 2.4.3.

<sup>(19)</sup> Zamówienia na planowanie i realizację są to zamówienia, w których usługi projektowe i prace budowlane są zamawiane jako jeden pakiet.

(71) Wreszcie, wnoszący skargi poddają w wątpliwość to, że *Tieliikelaitos* wniósł wystarczający wkład ze swoich własnych środków w sfinansowanie środków redukcji liczby personelu. Według nich sprawozdania finansowe *Tieliikelaitos* nie dają żadnego dowodu w tym względzie.

#### 4.6. Pośrednia pomoc podatkowa związana z zakupem gruntów

(72) Wnoszący skargi zwracają uwagę, że w zakresie, w jakim *Tieliikelaitos* zakupywał grunty w ciągu okresu przejściowego, sprzedający byli w dużej mierze zwalniani z podatku od dochodów kapitałowych, co również stanowi pośrednią pomoc państwa na rzecz *Tieliikelaitos*.

#### 4.7. Stałe korzyści przyznane *Tieliikelaitosowi*: brak zastosowania prawa upadłościowego oraz odstępowania od zwykłego prawa podatkowego

##### 4.7.1. Prawo upadłościowe

(73) Wnoszący skargi uważają, iż fakt, że prawo upadłościowe nie ma zastosowania w przypadku *Tieliikelaitos* stanowi niedozwoloną pomoc państwa. Wskazują oni, że choć obecna ustawa o prawie upadłościowym<sup>(20)</sup> weszła w życie dopiero w dniu 1 września 2004 r., również wcześniej nie było możliwości ogłoszenia upadłości *Tieliikelaitos*.

(74) Wnoszący skargi sądzą, że wystarczająca jest możliwość istnienia tego rodzaju pomocy, nawet gdyby groźba upadłości nigdy nie powstała.

(75) Podkreślają oni, że *Tieliikelaitos* miał możliwość otrzymania finansowania na korzystniejszych warunkach dzięki odpowiedniemu przepisowi prawnemu. Ponadto *Tieliikelaitos* stale zamawia usługi i materiały u zewnętrznych dostawców, co powoduje zadłużenie *Tieliikelaitos* wobec tych zewnętrznych uczestników rynku. *Tieliikelaitos* może w ten sposób uzyskać przewagę konkurencyjną, gdyż nie może zostać ogłoszony bankrutem.

(76) Ponadto zwracają oni uwagę Komisji na fakt, że opłata gwarancyjna od pożyczek zaciąganych i gwarancji udzielanych przez przedsiębiorstwo państwowe, której celem jest skompensowanie tego, że organizacja działająca w ramach państwa może otrzymywać zewnętrzne finansowanie na korzystniejszych warunkach, została wprowadzona dopiero w 2003 r. (art. 5 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Oznacza to, że *Tieliikelaitos* nie wniósł dotychczas takiej opłaty (nie stosuje się ona wstecznie do pożyczek zaciągniętych przez *Tieliikelaitos* przed 2003 r.).

(77) Wnoszący skargi zauważają, że, w każdym przypadku, prywatne przedsiębiorstwa, których upadłość może być ogłoszona na mocy fińskiego prawa, muszą również udzielić pożyczkodawcy gwarancji, które odpowiadają wysokości państwowej opłaty gwarancyjnej. Wydatki tego rodzaju są ponoszone, na przykład, z powodu obciążenia hipoteką majątku nieruchomości i dzierżaw stałych, jak również gwarancji udzielonych przez instytucje finansowe i inne strony.

#### 4.7.2. Traktowanie pod względem obowiązku podatkowego

(78) W opinii wnoszących skargi fakt, że *Tieliikelaitos* nie płaci państwu podatku dochodowego od przedsiębiorstw, ponieważ zamówienia państwa stanowią ponad połowę jego obrotu, stanowi niedozwoloną pomoc.

(79) Wnoszący skargi uważają, że w samym tylko okresie 2001–2004. *Tieliikelaitos* uzyskał dodatkową korzyść w kwocie 14,5 mln EUR wskutek tego zwolnienia z podatku, gdyż musiałby zapłacić o 14,5 mln EUR więcej podatku, gdyby podlegał 29 % stawce podatku obowiązującej dla prywatnych przedsiębiorstw w latach 2001–2004 (w 2005 r. stawka została obniżona do 26 %).

(80) Fakt, iż *Tieliikelaitos* wypłacił część swoich dochodów państwu, odpowiada wypłacie przez prywatną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością dywidendy, której wielkość jest zawsze ustalana przez udziałowców na corocznym walnym zgromadzeniu. Dywidenda jest wypłacana jedynie z dochodów pozostałych po zapłacie podatku dochodowego od przedsiębiorstw.

#### 4.8. Obciążenia wynikające ze szczególnego statusu przedsiębiorstwa *Tieliikelaitos*

(81) W tym, że *Tieliikelaitos* jest prawnie zobowiązany do składania ofert w odpowiedzi na każde zaproszenie do składania ofert na konserwację sieci dróg, zarówno podczas okresu przejściowego, jak i po jego upływie, wnoszący skargi nie widzą żadnego dodatkowego finansowego obciążenia *Tieliikelaitos*. Wnoszący skargi uważają, że w każdym przypadku sprawozdania finansowe *Tieliikelaitos* nie wykazują takich dodatkowych wydatków.

(82) Ponieważ *Tieliikelaitos* ma biura na terenie całej Finlandii, wnoszący skargi uważają, że ma on doskonałą możliwość świadczenia usług konserwacyjnych w całym kraju. Ponadto w celu wsparcia uczestnictwa w przetargach Zarząd Dróg wprowadził opłatę w kwocie 5 000 EUR, którą wypłaca wszystkim oferującym, których oferty odpowiadają dokumentacji przetargowej. Na każde zamówienie na konserwację wystawione do przetargu w latach 2001–2004, oferty złożyło średnio 4–4,7 wykonawców. Świadczy to o zainteresowaniu przedsiębiorstw braniem udziału w przetargach.

(83) Podobnie wnoszący skargi kwestionują to, że *Tieliikelaitos* poniósł dodatkowe wydatki w stosunku do innych przedsiębiorstw działających w tym sektorze z powodu swojego zobowiązania do bycia gotowym do świadczenia usług w sytuacjach wyjątkowych. Po pierwsze, podkreślają oni, że takie dodatkowe wydatki mogłyby być zidentyfikowane w sprawozdaniach finansowych *Tieliikelaitos*. Po drugie, wnoszący skargi uważają, że wszystkie przedsiębiorstwa muszą przygotować się na warunki wyjątkowe i że wchodzi to w zakres systemu zarządzania ryzykiem prywatnego przedsiębiorstwa.

<sup>(20)</sup> Ustawa 120/2004 przyjęta dnia 20 lutego 2004 r. (ostatnio zmieniona ustawą 709/2007 przyjętą dnia 15 czerwca 2007 r.).

- (84) Ponadto wnoszący skargi uważają, że w rachunkowości finansowej *Tieliikelaitosu* nie ma podziału między kosztami i przychodami związanymi z wyraźnie określoną usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym a kosztami i przychodami związanymi z innymi usługami i że nie określono parametru dla rozdzielania kosztów i dochodów między dwie takie kategorie usług.
- (85) W związku z tym wnoszący skargi podkreślają, że środki działające na korzyść *Tieliikelaitosowi* nie mogą być zakwalifikowane jako rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej.
- (86) Co do ograniczeń nałożonych na działalność *Tieliikelaitosu* wnoszący skargi podkreślają, że grupa kontrolna utworzona przez Ministerstwo Transportu i Łączności zauważyła, iż *Tieliikelaitos* wielokrotnie naruszył stosowne ograniczenia, na przykład poprzez budowę sieci energetycznych i miejskich obiektów inżynierskich. Stąd nie spowodowały one istotnych kosztów ani utraty dochodu, ani też pozycje takie nie zostały wykazane w sprawozdaniach finansowych *Tieliikelaitosu*.

#### 4.9. Ogólnie wnioski wnoszących skargi

- (87) Ogólnie biorąc, wnoszący skargi uważają, że *Tieliikelaitos* otrzymał co najmniej 164–171 mln EUR w formie niedozwolonej pomocy:

(EUR)	
Środki	Wynikająca pomoc
Subsydia stopy procentowej od pożyczek w latach 2001–2004	3 182 978
Sprzęt	13 800 000–20 700 000
Grunty z możliwością eksploatacji	7 230 000
Grunty eksploatowane	3 750 000
Zamówienia z wolnej ręki w latach 2001–2004	21 500 000
Korekta liczby personelu w latach 2001–2004	100 000 000
Ulgi podatkowe w latach 2001–2004	14 454 620

- (88) Według wnoszących skargi odpowiednie sumy należy powiększyć o kwotę pomocy otrzymanej poprzez przyznane z wolnej ręki zamówienia na przewozy promowe oraz dochody z odsetek od funduszy zwracanych corocznie od zamówień z wolnej ręki poprzez procedurę korekty wydatków.
- (89) Wnoszący skargi uważają, że *Tieliikelaitos* uzyskał dodatkowe korzyści, które zmniejszyły jego wydatki, a których nie mógłby uzyskać w zwykłych warunkach rynkowych.
- (90) Choć wnoszący skargi nie kwestionują tego, że dzięki otwarciu rynku na konkurencję zostały osiągnięte oszczędności, podkreślają jednak, że w ciągu okresu przejściowego *Tieliikelaitos* otrzymał pomoc niemal równą oszczędnościom uzyskanym przez państwo w tym samym okresie.

- (91) Wnoszący skargi uważają, że pomoc udzielona *Tieliikelaitosowi* zakłóciła konkurencję w sektorze infrastruktury i umożliwiła *Tieliikelaitosowi* realizowanie zamówień po niższej marży w porównaniu do prywatnych podmiotów na konkurencyjnym rynku. W opinii wnoszących skargi *Tieliikelaitos* cieszył się dominującą pozycją na rynku zamówień na konserwację dróg w ciągu całego okresu przejściowego, a w 2005 r. otrzymał 88 % nowych zamówień na konserwację przyznanych przez Zarząd Dróg. Może to wskazywać na fakt, że otwarcie rynku nie powiodło się.

- (92) Tak więc wnoszący skargi kwestionują to, że środki pomocy państwa były konieczne i proporcjonalne do rezultatów, czyli innymi słowy liberalizacji fińskich rynków konserwacji dróg i przewozów promowych. W opinii wnoszących skargi pomoc państwa otrzymana przez *Tieliikelaitos* nie była zatem uzasadniona, a przez to jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

#### 5. UWAGI PRZEDSTAWIONE PRZEZ FIŃSKIE WŁADZE

- (93) Po pierwsze, fińskie władze wyjaśniają powody leżące u podstaw przyjętego podejścia do liberalizacji rynku usług drogowych w Finlandii.

- (94) W ich opinii stopniowe otwieranie rynku wraz z przyznaniem pracownikom *Tieliikelaitosu* bezpieczeństwa zatrudnienia było konieczne dla osiągnięcia politycznego kompromisu w sprawie otwarcia rynku.

- (95) Faktycznie, fiński rząd rozpoczął prace nad projektem reformy usług drogowych już w 1994 r. Tym niemniej, biorąc pod uwagę występujące tu różne interesy, przez długi czas nie było możliwe osiągnięcie porozumienia w sprawie liberalizacji rynku i w dniu 20 maja 1997 r. rządowy Komitet Polityki Gospodarczej postanowił, aby utrzymać obecny system w dużym stopniu niezmieniony, poza wprowadzeniem pewnych „rozgraniczeń” pomiędzy administracyjnymi i „produkcyjnymi” funkcjami Zarządu Dróg. Dopiero na początku 2000 r. udało się rządowi dojść do politycznego porozumienia w sprawie stopniowej liberalizacji rynku usług drogowych. Porozumienie to znalazło swoje odzwierciedlenie w pakiecie wniosków ustawodawczych przedłożonych parlamentowi, mianowicie wniosków w sprawie ustawy o Zarządzie Dróg oraz ustawy regulującej *Tieliikelaitos*, jak również wstępnego wniosku w sprawie corocznej ustawy budżetowej (przy czym ta ostatnia zawierała przewidywane finansowanie niezbędne dla środków towarzyszących reformie). Zatwierdzając odpowiednie ustawy, parlament nie tylko zaaprobował zaproponowany przez rząd pakiet środków wspierających na rzecz *Tieliikelaitosu*, lecz postanowił, że wprowadzone zostaną dodatkowe zabezpieczenia z myślą o pracownikach przedsiębiorstwa.

- (96) Oprócz względów politycznych i społecznych istniał jeszcze aspekt związany z konkurencją, który miał wpływ na model liberalizacji rynku wybrany przez fiński rząd.



W opinii fińskich władz otwarcie rynku bez okresu przejściowego mogło doprowadzić do oligopolu lub nawet monopolu na rynku, gdyby *Tieliikelaitos* zniknął z rynku, a jego udział rynkowy został przejęty przez największych prywatnych konkurentów.

- (97) Finlandia uważa, że działania, jakie przeprowadziła, nie stanowią pomocy państwa. Nawet gdyby Komisja przyjęła stanowisko, że działania zawierają element pomocy państwa, fińskie władze uważają, że pomoc powinna zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem.
- (98) Aby uzasadnić swoje stanowisko, Finlandia przedstawiła, m.in., ekspertyzę ekonomiczną uzyskaną od firmy brokerskiej IceCapital Securities Ltd, dotyczącą rzekomych dodatkowych korzyści gospodarczych przyznanych *Tieliikelaitosowi* (zwaną dalej „ekspertyzą”).
- (99) Choć wnoszący skargi poddają w wątpliwość ważność tej ekspertyzy uzasadniając to tym, że IceCapital mógł być ekonomicznie zależny od *Tieliikelaitosu*, fińskie władze twierdzą, że *Tieliikelaitos* jest tylko jednym spośród wielu klientów IceCapitalu. W okresie dwóch lat, w ciągu których podmioty utrzymywały stosunki handlowe, prace firmy IceCapital dla *Tieliikelaitosu* były okazjonalne (w 2005 r. prace wykonane przez IceCapital dla *Tieliikelaitosu* przyniosły 4,7 % jego rocznych dochodów; w 2006 r. – 3,1 %). Fiński rząd ogłosił przetarg na dostarczenie ekspertyzy, w wyniku którego jako dostawcę ekspertyzy wybrano IceCapital. Fińskie władze zauważają również, iż fakt, że *Tieliikelaitos* korzystał w przeszłości z usług IceCapitalu, pogłębił znajomość przez IceCapital sektora robót ziemnych, co było korzystne dla przygotowania ekspertyzy.

### 5.1. Pożyczka państwowa

- (100) Fińskie władze twierdzą, że nie był to przypadek zwykłego udzielenia pożyczki, kiedy przedsiębiorstwu zostaje udzielona pożyczka o pewnej wielkości, spłacana wraz z odsetkami w ciągu określonego czasu. Było to raczej przekazanie *Tieliikelaitosowi* aktywów z obowiązkiem spłaty.
- (101) Finlandia uważa, że gdyby cały zasób aktywów został wypłacony *Tieliikelaitosowi* w formie kapitału własnego, mogłoby to stworzyć zakłócenie konkurencji. Badając bilanse prywatnych przedsiębiorstw w tym sektorze, stwierdza się, że przedsiębiorstwa mają w swoich bilansach środki trwale nabyte w formie zarówno kapitału własnego, jak i pożyczek. Zatem istotne było, aby w bilansie *Tieliikelaitosu* były ujęte aktywa nabyte w formie pożyczek. Finlandia twierdzi, że gdyby nie uczyniono tego, *Tieliikelaitos* zyskałby przewagę konkurencyjną równą pod względem finansowym spłacie kapitału pożyczki. Fińskie władze uważają, że struktura bilansu otwarcia *Tieliikelaitosu* była utworzona zgodnie z bilansami prywatnych przedsiębiorstw w sektorze.

(102) Finlandia uważa, że jeżeli środek rozpatruje się jako zwykłą pożyczkę długoterminową, koszt pożyczki powinno się porównać z finansowaniem dostępnym na rynku w ciągu całego okresu spłaty pożyczki. Porównanie, w którym porównuje się jedynie niektóre lata pożyczki z rynkowymi alternatywami, nie daje pełnego obrazu kosztu pożyczki. W związku z tym Finlandia uważa, że okres 2005–2015 należy wziąć pod uwagę wraz z okresem przejściowym 2001–2004.

(103) Fińskie władze stwierdzają, że *Tieliikelaitos* nie ma możliwości rozwiązania umowy pożyczki bez zgody pożyczającego. Dlatego przy obliczaniu ewentualnej korzyści uzyskanej dzięki długoterminowej pożyczce musi zostać należycie uwzględniony cały okres, w ciągu którego *Tieliikelaitos* musi spłacać odsetki. Obliczenie takie daje wynik znacznie różniący się od wyników obliczeń wnoszących skargi.

(104) Odnośnie do właściwej stopy procentowej fińskie władze zauważają, że jako referencyjną stopę procentową w pożyczkach dla przedsiębiorstw zwykle przyjmuje się roczną stopę EURIBOR. Finlandia zwraca uwagę, że istnieje krzywa progностyczna, która przewiduje, jaki będzie poziom rynkowych stóp procentowych do 2015 r. Krzywa ta oparta jest na oczekiwaniach różnych uczestników rynku odnośnie do rozwoju stóp procentowych. Referencyjne stopy procentowe użyte w obliczeniach zawartych w ekspertyzie oparte są na informacjach dostępnych na rynku transakcji terminowych (ang. *forward market*), a przez to wyrażają pogląd rynku na temat przyszłych stóp procentowych.

(105) Na tej podstawie z ekspertyzy wynika wyraźnie, że począwszy od końca okresu przejściowego do końca okresu spłaty pożyczki *Tieliikelaitos* musi zapłacić o około 2,0 miliona EUR więcej niż w przypadku finansowania według rynkowej stopy procentowej prognozowanej przez analityków rynkowych 8 maja 2006 r. <sup>(21)</sup>.

(106) Finlandia stwierdza więc, że w każdym wypadku kwota 2 mln EUR powinna być odliczona od kwoty 3,2 mln EUR oszacowanej przez wnoszących skargi, co daje wynik oznaczający, że maksymalna możliwa dodatkowa korzyść uzyskana przez *Tieliikelaitos* dzięki pożyczce państwowej wynosi 1,2 mln EUR.

### 5.2. Grunty i zwirownie oddane do dyspozycji *Tieliikelaitosu*

(107) Na wstępie, fińskie władze wyjaśniają, że jedną z głównych zasad leżących u podstaw podziału Służby Drogowej na Zarząd Dróg i *Tieliikelaitos* było to, że majątek objęty ustawodawstwem drogowym, tj. głównie same drogi, musiał być zatrzymany przez Zarząd Dróg, podczas gdy majątek wykorzystywany przez „produkcyjną część” Służby Drogowej (poprzednika *Tieliikelaitosu*) w trakcie konserwacji dróg musiał być zatrzymany przez *Tieliikelaitos* do celów konserwacji dróg.

<sup>(21)</sup> Źródło: Bloomberg.

- (108) Co się tyczy wyceny gruntów i żwirowni będących w dyspozycji *Tieliikelaitosu*, fińskie władze uważają, że wycena gruntów i żwirowni została przeprowadzona zgodnie z zasadami opisanymi w komunikacie Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne <sup>(22)</sup>.
- (109) Finlandia twierdzi, że dokonana przez Catella wycena, która była wzięta za podstawę do ustalenia wartości żwirowni i gruntów, może być uznana za wynik oszacowania bezstronnego rzeczoznawcy.
- (110) Korekta oszacowania wykonanego przez firmę Catella (zmniejszenie z 128 mln FIM do 113 mln FIM <sup>(23)</sup>) została dokonana, ponieważ fińskie Ministerstwo Transportu i Łączności uznało, iż cena żwiru betonowego zmaleje, gdy *Tieliikelaitos* wejdzie na właściwy rynek jako sprzedający, że wartość dodana w procesie wydobywania jest, według fińskiego Państwowego Urzędu Geodezji, niższa i że koszty późniejszych zabiegów, zgodnie z nowymi wymaganiami dotyczącymi późniejszego zagospodarowania zasobów gruntowych, będą wyższe.
- (111) Biorąc pod uwagę obniżenie wartości majątku gruntowego dokonane w sprawozdaniach finansowych *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego i przyjęte przez firmę audytorską (Ernst and Young), fińskie władze oceniają, że grunty i żwirownie są nadal ujęte w bilansie *Tieliikelaitosu* według zawyżonej wartości w stosunku do wartości zawartych w księgach audytowanych. Wniosek ten został potwierdzony przez firmę IceCapital, która przeprowadziła dla *Tieliikelaitosu* ogólną ocenę programu. Tak więc *Tieliikelaitos* nie tylko nie uzyskał dodatkowych korzyści gospodarczych, lecz poniósł szkodę gospodarczą w wysokości 4,3 mln EUR.
- (112) Finlandia zwraca uwagę, że firma audytorska jest ekspertem w ocenie podstaw spodziewanych dochodów, w związku z czym posiadała niezbędne kwalifikacje do zweryfikowania ważności dokonanych przez przedsiębiorstwo odliczeń z tytułu braku zbywalności.
- (113) Odnośnie do wyrażonych przez wnoszących skargi opinii, że grunty nie powinny być ujęte w księgach *Tieliikelaitosu* i że *Tieliikelaitos* powinien zakupywać wszelkie potrzebne mu zasoby gruntowe na zewnątrz po cenach rynkowych (zob. sekcja 4.2), Finlandia zwraca uwagę, że podczas okresu przejściowego *Tieliikelaitos* zakupił znaczne ilości zasobów gruntowych od stron zewnętrznych po rynkowych cenach: 47 % w 2001 r., 39 % w 2002 r., 41 % w 2003 r. i 34 % w 2004 r.

<sup>(22)</sup> Komunikat Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne, Dz.U. C 209 z 10.7.1997, ust. 2.

<sup>(23)</sup> Zmniejszenie z 21,5 mln EUR do 19 mln EUR.

### 5.3. Zamówienia z wolnej ręki na usługi drogowe

- (114) Po pierwsze, fińskie władze przypominają, że procedura corocznej korekty wydatków, która istniała podczas okresu przejściowego (zob. sekcja 2.4.3) zapewniała, że różnice marży między zamówieniami udzielanymi z wolnej ręki a zamówieniami udzielanymi w drodze przetargu były w dużym stopniu wyrównywane. Korekty wydatków w ciągu okresu przejściowego wyniosły ogółem 16,8 mln EUR.
- (115) Co się tyczy pozostających różnic marż, według Finlandii nie jest odpowiednie porównywanie marży zamówień *Tieliikelaitosu* przyznanych z wolnej ręki ze średnią marżą, jaką *Tieliikelaitos* uzyskiwał od zamówień przyznanych w drodze przetargu w ciągu całego okresu przejściowego, jak to zostało dokonane przez wnoszących skargi.
- (116) W opinii fińskich władz różnice marż należy obliczać dla zamówień, które są wzajemnie porównywalne.
- (117) W tym względzie specyfiką lat 2001–2002 było to, że wiele spośród zamówień przyznanych w drodze przetargu w ciągu tych lat stanowiły nowe zamówienia na planowanie i realizację (zamówienia ST). Początkowo *Tieliikelaitos* nie był przygotowany na znacząco wyższy poziom ryzyka w stosunku do tradycyjnych zamówień. Z tego powodu poziom marż zamówień na planowanie i realizację okazał się znacznie niższy od spodziewanej marży. Z kolei zamówienia z wolnej ręki nie obejmowały zamówień na planowanie i realizację. Dlatego właściwe jest wyłączenie zamówień na planowanie i realizację z kalkulacji.
- (118) Specyfiką lat 2003 i 2004 było z kolei to, że zamówienia z wolnej ręki otrzymywane od Zarządu Dróg w 2003 r. i 2004 r. były wyłącznie zamówieniami na konserwację i projektowanie dróg. Dlatego poziom marży musi być porównywany z poziomem marży podobnych zamówień przyznanych w drodze przetargu.
- (119) Ponadto fińskie władze wskazują, że część zamówień zrealizowanych jako zamówienia przyznane z wolnej ręki mogłaby zostać zrealizowana – nawet bez przepisu przejściowego zawartego w sekcji 9 ustawy regulującej *Tieliikelaitos* – w inny sposób przy zastosowaniu bezpośrednich negocjacji zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem dotyczącym udzielania zamówień.
- (120) Zgodnie z ekspertyzą *Tieliikelaitos* zyskał z zamówień przyznanych z wolnej ręki korzyść w wysokości najwyżej 8,5 mln EUR, gdy różnicę marż między porównywalnymi zamówieniami przyznanymi z wolnej ręki i w drodze przetargu obliczy się następująco:

	Rok	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Zamówienia przyznane z wolnej ręki	Mln EUR	451,4	346,3	207,1	85,9	1 090,7
	marża	12 %	9,3 %	8,9 %	11,9 %	
Porównywalne zamówienia przyznane w drodze przetargu	Mln EUR	88,4	183,8	231,7	280,5	784,4
	marża	10,1 %	8,5 %	10,2 %	12,1 %	
Różnica marż <sup>(1)</sup>	Mln EUR	8,6	2,8	- 2,7	- 0,2	8,5

(<sup>1</sup>) Różnica marż pozostająca po procedurze corocznej korekty wydatków.

(121) Nawet jeśli *Tieliikelaitos* otrzymał korzyść ekonomiczną w wysokości 8,5 mln EUR, korzyść ta była uzasadnioną rekompensatą za obowiązek świadczenia usług użyteczności publicznej oraz wydatki spowodowane przez niekorzystną sytuację strukturalną (zob. sekcja 2.3).

(122) W ciągu okresu przejściowego, dodatkowe wydatki wynikające zwłaszcza z nadmiernych kosztów osobowych musiały zostać uwzględnione w wycenie zamówień z wolnej ręki w zakresie, w jakim nie zostały uwzględnione w innych środkach korekty liczby pracowników. Pomimo że duża część nadliczbowego personelu była zaangażowana w specjalnych projektach usługowych, w *Tieliikelaitosie* nadal było zatrudnionych średnio 100 pracowników więcej niż wynosiłaby ich optymalna liczba w ciągu okresu przejściowego.

(123) Fińskie władze odpierają zarzuty, że pomoc otrzymana przez *Tieliikelaitos* pozwoliła temu przedsiębiorstwu państwowemu przyjąć niższy poziom marż od zamówień na planowanie i realizację. Jak wyjaśniono powyżej, poziom marż zamówień na planowanie i realizację był niski, ponieważ *Tieliikelaitos* był nieprzygotowany na związany z nimi poziom ryzyka.

(124) Odnośnie do twierdzenia wnoszących skargi, że wydatki spowodowane przez dodatkowy personel uznane zostały za koszt, który sztucznie obniżył marżę *Tieliikelaitos* w zamówieniach przyznawanych z wolnej ręki, fińskie władze zwracają uwagę, że nadliczbowy personel nie był ujęty w kalkulacji poziomu marży zamówień przyznanych z wolnej ręki. Nadliczbowy personel umieszczono w projektach usługowych.

(125) Wreszcie, Finlandia odpiesza zarzut, że stosunkowo słabe wyniki finansowe *Tieliikelaitosu* wskazują na nieefektywność działań *Tieliikelaitosu* oraz stosowanie niekonkurencyjnej polityki cenowej na rynkach zliberalizowanych. W opinii Finlandii słaby wynik można wyjaśnić dodatkowymi kosztami spowodowanymi korektą liczby personelu w *Tieliikelaitosie* oraz tym, że specjalne rozwiązania poczynione dla personelu nie pokrywają wszystkich kosztów dodatkowego personelu.

#### 5.4. Zamówienia z wolnej ręki na usługi promowe

(126) Według fińskich władz, dla Zarządu Dróg jest obecnie tańsze kontynuowanie zamówień udzielanych z wolnej ręki. Pierwsza próba rozpisania przetargu na usługi promowe była niepomyślna z następujących powodów.

(127) Po pierwsze, ceny oferowane przez oferentów były o 17–25 % wyższe od cen zamówień przyznanych z wolnej ręki obowiązujących między Zarządem Dróg i *Tieliikelaitosem*, w sprawie których strony prowadzą odrębne coroczne negocjacje cenowe. Zatem po przyjęciu wyników przetargu Zarząd Dróg musiałby zapłacić za odpowiednie usługi więcej.

(128) Po drugie, pozycja rynkowa *Tieliikelaitosu* zostałaby wzmocniona (ponieważ ceny podane przez *Tieliikelaitos* były najniższymi oferowanymi cenami, choć nadal wyższymi od cen w zamówieniach przyznanych z wolnej ręki, Zarząd Dróg musiałby przyjąć *Tieliikelaitos* jako zwycięskiego oferenta).

(129) Wobec powyższego fińskie władze odpieszają zarzut, że zamówienia przyznane z wolnej ręki przez Zarząd Dróg na rzecz *Tieliikelaitosu* pociągałyby za sobą jakąkolwiek konkurencyjną korzyść dla *Tieliikelaitosu*. Przeciwnie, mogą one stanowić niekorzyść, gdyż warunki zamówień przyznanych z wolnej ręki nie odzwierciedlają należycie potrzeby odnowy sprzętu (koszty kapitałowe nie są ujęte w całości w cenie usług promowych).

(130) Finlandia opracowuje nowy model dla przyszłych rund przetargu konkurencyjnego, zmieniając warunki liberalizacji związane z kosztami kapitałowymi i renowacją promów. Można tego dokonać zmniejszając czynniki ryzyka związane z inwestycjami poprzez warunki amortyzacji sprzętu promowego dołączone do umowy. Inną opcją jest postawienie wymogu, aby wszyscy oferenci mieli nowe jednostki pływające. Tymczasem, istniejące umowy o usługi promowe zostały przedłużone do końca 2009 r.

### 5.5. Przepisy szczególne dotyczące redukcji nadmiernego zatrudnienia

- (131) Fińskie władze twierdzą, że specjalne rozwiązania i specjalne projekty nie mogą być uznawane za stanowiące dodatkową korzyść.
- (132) Gdy *Tieliikelaitos* rozpoczął działalność dnia 1 stycznia 2001 r., miał 4 235 pracowników, choć w rzeczywistości potrzebował mniejszej liczby personelu. Jest oczywiste, że była Służba Drogowa, jako instytucja urzędowa oparta na hierarchii, miała znaczną liczbę stanowisk i zadań, które nie były potrzebne w *Tieliikelaitosie*, prowadząc przez to do znacznego nadmiaru liczby personelu w *Tieliikelaitosie*.
- (133) W opinii Finlandii fakt, iż *Tieliikelaitos* miał obowiązek zatrudnienia całego swojego personelu i miał zakaz jakichkolwiek zwolnień, stworzył niekorzystną sytuację strukturalną dla *Tieliikelaitosu*. Wydatki, jakie przedsiębiorstwo poniosło z powodu tej niekorzystnej sytuacji strukturalnej przekroczyły, nawet teoretyczne, korzyści gospodarcze uzyskane przez *Tieliikelaitos*. Procedury przesunięć personelu, jakimi *Tieliikelaitos* dysponował, były bardziej kosztowne i wolniejsze niż polityki personalne dostępne dla konkurentów *Tieliikelaitosu*.
- (134) Według Finlandii fińskie państwo mogło wybrać opcję nieprzeniesienia nadliczbowych pracowników do *Tieliikelaitosu* w czasie, gdy był on tworzony.
- (135) Finlandia powołuje się również na wyrok Sądu Pierwszej Instancji<sup>(24)</sup> w sprawie *Combust*, w którym Sąd dokonał rozstrzygnięcia w stosunku do podobnej sytuacji dotyczącej przeniesień personelu. W sprawie tej postanowiono, że jednorazowa wypłata przez państwo duńskim urzędnikom, którzy byli zatrudnieni przez *Combust* i którzy zgodzili się, aby zrezygnować ze swojego statusu urzędnika i zostać zatrudnionymi przez to przedsiębiorstwo na zasadzie umowy o pracę, nie stanowiła pomocy państwa. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że środek nie powoduje zmniejszenia obciążenia zwykle zakładanego w budżecie przedsiębiorstwa.
- (136) Reforma sektora administracji i konserwacji dróg w Finlandii była przeprowadzana w sytuacji podobnej do sytuacji w *Combust*. Fakt, że *Tieliikelaitos* nie wypłacił rekompensaty personelowi, który został przeniesiony do instytucji państwowych, w tym do Zarządu Dróg, nie może być uznawany za stanowiący pomoc państwa.
- (137) W opinii Finlandii stosowanie wyroku w sprawie *Combust* nie jest w żadnej mierze ograniczone przez wyroki Trybunału przytoczone przez Komisję w jej decyzji o wszczęciu postępowania (*Altmark Trans*<sup>(25)</sup>) i Francja przeciwko Komisji<sup>(26)</sup>. Wyroki te bowiem poprzedzają wyrok w sprawie *Combust*, a zatem siłą rzeczy zostały wzięte pod uwagę przez Sąd Pierwszej Instancji.
- (138) Finlandia twierdzi ponadto, że jeżeli środek nie ma na celu udzielenia korzyści, która ma wpływ na budżet, nie oznacza on przekazania funduszy państwowych, a zatem nie stanowi pomocy państwa<sup>(27)</sup>. Finlandia uważa, iż środki administracyjne, które nie mają wpływu na finanse państwa nie stanowią pomocy państwa.
- (139) Finlandia uważa więc, że państwo nie utraciło dochodów z tego powodu, że zgodziło się zatrudnić 116 byłych pracowników *Tieliikelaitosu* i wypłacać im wynagrodzenia. Żaden z tych pracowników nie został powołany na stanowisko bez oceny jego przydatności na to stanowisko. Przesunięcia personelu pomiędzy *Tieliikelaitosem* a departamentami administracji państwowej były możliwe jedynie wówczas, gdy stanowisko stało się wolne i ukazało się o nim ogłoszenie. Jeżeli nie udało się znaleźć odpowiedniego kandydata w *Tieliikelaitosie*, wtedy brano pod uwagę innych kandydatów.
- (140) Odnośnie do transferów finansowych dokonanych przez państwo w celu rozwiązania problemu nadmiernego zatrudnienia w *Tieliikelaitosie* Finlandia podkreśla, że *Tieliikelaitos* nie otrzymał 100 mln EUR w formie pomocy państwa, jak twierdzą wnoszący skargi. *Tieliikelaitos* otrzymał 68 mln EUR od Zarządu Dróg w celu sfinansowania projektów usługowych (z 68 mln w przybliżeniu 56 mln przeznaczono na pokrycie kosztów osobowych, a resztę wydano na materiały oraz inne „nieosobowe” pozycje). Ponadto Zarząd Dróg zapłacił 20,1 mln EUR na wsparcie korekty liczby zatrudnionego personelu. Całkowita rekompensata wynosząca 88,1 mln EUR nie pokryła wszystkich wydatków poniesionych z powodu nadmiernego poziomu zatrudnienia. Według ekspertyzy nadmierny poziom zatrudnienia spowodował niekorzyści strukturalne, które wyniosły 157 mln EUR w okresie 2001–2004.
- (141) Finlandia zwraca uwagę, że przy sporządzaniu sprawozdań finansowych *Tieliikelaitosu* stosowano rzetelne procedury księgowe i że sprawozdania finansowe zostały zrewidowane. Sprawozdanie finansowe nie zawiera uwag na poziomie szczegółowości wspomnianym przez wnoszących skargi. Tym niemniej ekspertyza dostarcza następujących uzasadnień dla niezajdującej pokrycia niekorzystnej sytuacji strukturalnej związanej z nadmiernym poziomem zatrudnienia (ogółem 69 mln EUR, tj. 157 mln EUR – 88 mln EUR).
- (142) Po pierwsze, Zarząd Dróg nie pokrył wszystkich kosztów związanych ze specjalnymi projektami usługowymi. Na przykład nie pokrył on odpowiednich kosztów nadzoru, które oszacowano na 2,8 mln EUR w ciągu czterech lat. Ponadto projekty usługowe odnotowały łączną stratę w wysokości 1,4 mln EUR w ciągu okresu przejściowego, oprócz kosztów odpowiedniego nadzoru (deficyt obliczono, odejmując wydatki na wynagrodzenia i materiały dla projektów usługowych od dochodów związanych z tymi projektami). Zatem, projekty usługowe przyniosły dla *Tieliikelaitosu* stratę netto w wysokości 4,2 miliona EUR.

<sup>(24)</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie T-157/01, *Danske Busvogmaend przeciwko Komisji*.

<sup>(25)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-280/00, *Altmark Trans*, wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.

<sup>(26)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-251/97, *Francja przeciwko Komisji*, wyrok z dnia 5 października 1999 r.

<sup>(27)</sup> Finlandia powołuje się, m.in., na połączone sprawy C-72/91 i C-73/91, *Slovan Neptun Schiffarts AG przeciwko Seebetriebsrat Bodo Ziesemer*, wyrok z dnia 17 marca 1993 r.

- (143) Po drugie, fundusze dostarczone przez Zarząd Dróg na sfinansowanie środków związanych z poszukiwaniem nowych miejsc pracy, doksztalceniem i przekwalifikowaniem oraz wsparciem spodziewanego przejścia na wcześniejszą emeryturę, były niewystarczające. W rezultacie *Tieliikelaitos* musiał przeznaczyć ponad 20 mln EUR na pokrycie kosztów korekty liczby personelu ze swoich własnych funduszy (z czego 12,8 mln EUR wypłacono w latach 2004 i 2005).
- (144) Po trzecie, *Tieliikelaitos* musiał ponieść dodatkowe wydatki administracyjne związane z korektami liczby personelu, które oszacowano na poziomie 2,8 mln EUR za okres przejściowy.
- (145) Po czwarte, *Tieliikelaitos* musiał zmierzyć się również z dodatkowymi wydatkami spowodowanymi korzystniejszymi warunkami urlopowymi dla tych pracowników *Tieliikelaitosu*, którzy zaliczali się do pracowników państwowych o długim stażu pracy (urlop dłuższy o 50 %). Te dodatkowe wydatki oszacowano w wysokości 42 mln EUR w ciągu 4 lat okresu przejściowego.
- (146) W każdym razie programy emerytalne były powodem dużego obciążenia dla *Tieliikelaitosu*. Nawet po przekształceniu *Tieliikelaitosu* w przedsiębiorstwo państwowe, pracownicy *Tieliikelaitosu* nadal podlegali pod ustawę o emeryturach państwowych nr 280 z dnia 20 maja 1966 r., z której wynika, że przedsiębiorstwo państwowe musi płacić państwową pracowniczą składkę emerytalną, która jest wyższa od pracowniczej składki emerytalnej w sektorze prywatnym. Zmiana do ustawy o emeryturach państwowych (nr 679 z dnia 30 lipca 2004 r.) doprowadzi do zbliżenia składek emerytalnych i pracowniczych świadczeń emerytalnych między sektorem prywatnym i publicznym, lecz dopiero w dłuższej perspektywie czasu. W 2005 r. powszechna składka emerytalna dla pracowników sektora prywatnego wynosiła 16,8 procent. Natomiast składka emerytalna *Tieliikelaitosu* została ustalona indywidualnie i w 2005 r. wynosiła 21,13 procent.
- (147) Ponadto dopiero w dniu 16 lutego 2005 r. postanowienia układów zbiorowych *Tieliikelaitosu* dotyczące wynagrodzeń płaconych za urlop chorobowy dostosowano, tak aby odpowiadały analogicznym warunkom umów w sektorze prywatnym. Przedtem przepisy te były dla *Tieliikelaitosu* bardziej kosztowne niż te, które stosują się do pracowników sektora prywatnego.
- (148) Finlandia stwierdza, że w ujęciu całościowym, warunki zatrudnienia pracowników są nadal lepsze od warunków zatrudnienia pracowników w przedsiębiorstwach prywatnych. Jest tak, pomimo że poprawki z 2005 r. do układów zbiorowych przybliżyły warunki zatrudnienia do istniejących w sektorze prywatnym. Na przykład, prawo do rocznego urlopu, które oparte jest na warunkach umownych równoważnych warunkom zawartym w umowach państwowych, jest nadal lepsze niż to, z którego korzystają pracownicy w sektorze prywatnym. Zatem warunki zatrudnienia, jako całość, w tym świadczenia emerytalne, można nadal wyraźnie uznać za obciążenie w porównaniu do tych, które dotyczą podmiotów gospodarczych sektora prywatnego.

## 5.6. Środek fiskalny związany z zakupem gruntów przez *Tieliikelaitos*

- (149) Zgodnie z sekcją 49 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym, podstawę opodatkowania dochodów kapitałowych uzyskanych przez podatnika niebędącego spółką kapitałową, spółką jawną lub spółką komandytową zwykle się obliczać przez odliczenie 80 % ceny sprzedaży lub rzeczywistego kosztu nabycia, zależnie od tego, która z tych wartości jest większa, pod warunkiem że nieruchomości sprzedawana jest państwu, prowincji, gminie miejskiej lub zrzeszeniu gminnemu. Zatem podstawa opodatkowania zysków kapitałowych wynosiłaby najwyżej 20 % ceny sprzedaży. Tak więc do celów wyznaczenia podstawy opodatkowania zysków kapitałowych odpowiedni sprzedający mogli odliczyć od ceny sprzedaży 30 % lub 60 % więcej niż mogliby to zrobić na podstawie zwykłych zasad opodatkowania, w zależności od tego, czy sprzedali swój grunt przed czy po upływie 10 lat od momentu wejścia w jego posiadanie.
- (150) Przekazania gruntów *Tieliikelaitosowi*/jego poprzednikowi były ujęte w zakresie programu koncesji od samego początku<sup>(28)</sup>. Czyli również poprzednik *Tieliikelaitos* – Służba Drogowa, pośrednio skorzystał z tego samego środka. W związku z tym fińskie władze podkreślają, że nawet jeśli środek ten stanowił pośrednią pomoc państwa dla *Tieliikelaitosu*, odpowiada on definicji „istniejącej pomocy” zgodnie z art. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999.
- (151) Sekcja 49 ustawy została zmieniona w lipcu 2004 r.<sup>(29)</sup> w taki sposób, że nie stosuje się już w przypadku gdy nieruchomości jest sprzedawana przedsiębiorstwu państwowemu do innych celów niż ochrona przyrody, użytkowanie przez siły zbrojne, badania lub inne podobne cele społeczne. W rezultacie dochód ze sprzedaży gruntów *Tieliikelaitosowi* podlega teraz standardowemu podatkowi od zysków kapitałowych.

## 5.7. Korzyści przyznane na stałe *Tieliikelaitosowi*: brak zastosowania prawa upadłościowego oraz ustawy o podatku dochodowym od przedsiębiorstw wobec *Tieliikelaitosu*

- (152) W odniesieniu do korzyści przyznanych na stałe *Tieliikelaitosowi* fińskie władze podkreślają, że nawet jeśli środki te stanowią pośrednią pomoc państwa, odpowiadają one definicji „istniejącej pomocy” zgodnie z art. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 659/1999.
- (153) *Tieliikelaitos* i poprzednicy odpowiedniego podmiotu gospodarczego (do 31.12.1997 r. – Służba Drogowa jako taka, od 1.1.1998 r. do 31.12.2000 r. – część produkcyjna Służby Drogowej) podlegali zasadom prawa upadłościowego lub zwykłego podatku dochodowego od przedsiębiorstw.
- (154) Sytuacja ta poprzedza nie tylko rozpoczęcie liberalizacji sektora usług drogowych w Finlandii (art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia (WE) nr 659/1999), lecz także przystąpienie Finlandii do UE (art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 659/1999).

<sup>(28)</sup> Ustawa została przyjęta w dniu 30 grudnia 1992 r.

<sup>(29)</sup> Ustawa 728/2004.

(155) Fińskie władze podejmują zobowiązanie przekształcenia *Tieliikelaitosu* w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością będącą własnością państwa, która będzie podlegać zwykłym zasadom prawa upadłościowego i podatku dochodowego od przedsiębiorstw, najpóźniej do 1 marca 2008 r.

#### 5.7.1. Prawo upadłościowe

(156) Ze statusu *Tieliikelaitosu* jako przedsiębiorstwa państwowego oraz ze statusu Zarządu Dróg jako organu państwowego wynika, że nie mogą one być postawione w stan upadłości.

(157) Fińskie władze zauważają, że zgodnie z obwieszczeniem Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji, korzystniejsze warunki finansowania uzyskane przez przedsiębiorstwa, których forma prawna wyklucza upadłość, uznaje się za stanowiące pomoc państwa. Fińskie władze uważają jednak, że *Tieliikelaitos* nie uzyskał takich korzystniejszych warunków finansowania, gdyż nie musiał pożyczać funduszy.

(158) Nie istniała nigdy groźba upadłości *Tieliikelaitosu* i wynikłe stąd urzeczywistnienie odpowiedzialności państwa.

(159) Dlatego, według fińskich władz, nie było możliwe, aby *Tieliikelaitos* zyskał przewagę konkurencyjną w stosunku do prywatnych konkurentów.

(160) W odniesieniu do korzystania z zewnętrznego finansowania w przewidywalnej przyszłości opłata gwarancyjna ustanowiona w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych stawia przedsiębiorstwa państwowe na rynku kredytowym pod względem finansowym na równych zasadach z innymi przedsiębiorstwami, które działają bez gwarancji państwowych (zob. sekcja 2.4.6).

(161) Odniesieniem zastosowanym przez fiński rząd dla okresowych zmian rocznej opłaty jest różnica w rynkowej stopie dochodu z obligacji między seryjnymi obligacjami państwowymi a obligacjami inwestycyjnymi przedsiębiorstw w indeksie pożyczek dla przedsiębiorstw JP Morgan. Nowa opłata stosuje się do pożyczek wypłaconych po wyżej wspomnianej korekcie.

(162) Fińskie władze nie zgadzają się z poglądem wnoszących skargi, że opłata gwarancyjna jest porównywalna z wydatkami przedsiębiorstw prywatnych wynikającymi z kredytu hipotecznego. Opłaty hipoteczne są wydatkami jednorazowymi, natomiast opłata gwarancyjna jest coroczna. Opłaty hipoteczne w przypadku dużych pożyczek są stosunkowo nieduże, a w odpowiadającej im pożyczce zabezpieczenie byłoby zapewnione poprzez kredyt hipoteczny dla przedsiębiorstw. W praktyce opłata gwarancyjna odpowiada raczej marży obliczonej ponad EURIBOR.

#### 5.7.2. Prawo podatkowe

(163) Zobowiązanie płacenia podatku dochodowego przez przedsiębiorstwa działające w administracji państwowej ustalane jest w ten sam sposób, co zobowiązanie podatkowe przedsiębiorstw państwowych, tj. zgodnie z sekcją 21 ustawy o podatku dochodowym. Tak więc

poprzednik *Tieliikelaitosu* („produkcyjna część” byłej Służby Drogowej) nie podlegał podatkowi dochodowemu. Sekcja 21 ustawy o podatku dochodowym była już ujęta w początkowej wersji ustawy o podatku dochodowym, która weszła w życie dnia 1 stycznia 1993 r. Ustawy o podatku dochodowym i majątkowym<sup>(30)</sup>, które wcześniej obowiązywały, zawierały podobne przepisy o zobowiązaniu państwa i jego przedsiębiorstw do płacenia podatku dochodowego.

(164) Choć *Tieliikelaitos* nie płaci państwu podatku dochodowego od przedsiębiorstw od swoich dochodów, fińskie władze twierdzą, że czynnik ten wzięto pod uwagę przy podejmowaniu corocznych decyzji o odpisach od zysków należnych państwu przez *Tieliikelaitos*.

(165) Całkowity zysk *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego wyniósł 62 mln EUR, a w ciągu pierwszych czterech lat *Tieliikelaitos* zapłacił państwu łączną kwotę odpisów od zysków w wysokości 59 % (37,3 mln EUR). Procentowy wskaźnik odpisów od zysków wahał się od 47 % do 71 %. Teoretyczna kwota podatków *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego według stawki podatkowej 29 % kształtowałaby się poniżej 18 mln EUR.

(166) W opinii fińskich władz firmy, takie jak YIT Group and Lemminkäinen Group (ta pierwsza – o wartości rocznej sprzedaży przekraczającej 3 mld EUR, a druga – o wartości rocznej sprzedaży bliskiej 2 mld EUR), które są głównymi prywatnymi konkurentami *Tieliikelaitosu*, można uznać za przedsiębiorstwa wzorcowe do analizy porównawczej odpowiednich danych. Na podstawie informacji podanych przez Bloomberg w okresie 2001–2004 łączny udział dywidend i podatku dochodowego od przedsiębiorstw wyniósł 68 % zysków przed opodatkowaniem w przypadku grupy YIT oraz 63 % w przypadku grupy Lemminkäinen. Roczne wskaźniki za ten okres wahały się od 58 % do 85 % zysków przed opodatkowaniem dla YIT i od 37 % do 98 % dla grupy Lemminkäinen.

(167) W 2005 r. – pierwszym roku następującym po okresie przejściowym, wskaźnik odpisów od zysków wynosił 69 % zysku (4,6 mln EUR). W 2006 r. wynosił on 50 % (4,8 mln EUR). Na podstawie danych z rocznych sprawozdań przedsiębiorstw-konkurentów, procent od zysków, jaki grupy YIT i Lemminkäinen oddały w formie dywidend i podatku dochodowego od przedsiębiorstw wynosił, odpowiednio, 52 % i 59 % w 2005 r. oraz 50 % i 61 % w 2006 r.

(168) Finlandia uważa, że korzystając ze swoich praw jako właściciela, państwo otrzymało od *Tieliikelaitosu* w ciągu całego okresu jego działalności znacznie więcej, niż wyniósłby podatek dochodowy od przedsiębiorstw od zysków o tej samej wielkości.

(169) Finlandia zwraca ponadto uwagę, że stawka podatku od wartości dodanej, stawka podatku od spadków i darowizn oraz stawka podatku od nieruchomości zastosowana do przedsiębiorstw państwowych jest taka sama jak dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

<sup>(30)</sup> Ustawy 1240/1988 i 1043/1974.

### 5.8. Obciążenia wynikające ze szczególnego statusu przedsiębiorstwa *Tieliikelaitos*

#### 5.8.1. Zobowiązania do świadczenia usług użyteczności publicznej

- (170) Finlandia uważa, iż nawet gdyby Komisja miała stwierdzić, że *Tieliikelaitosowi* przyznano pomoc państwa, pomoc taką należy uznać za niezbędną do zrehabilitowania wydatków, jakie stoją przed *Tieliikelaitosem* z powodu specjalnych zadań nałożonych na niego przez ustawę regulującą *Tieliikelaitos* (zob. rozdział 2.3).
- (171) Przez nałożenie na *Tieliikelaitos* obowiązku składania ofert na wszelkie zamówienia na konserwację dróg, oprócz zapewnienia spełnienia wymogów jakościowych i monitorowania zawartych w procedurach zamawiania i umowach, to specjalne zadanie może również pomóc w rozwoju konkurencji w zamówieniach na konserwację, ponieważ, oprócz prywatnych przedsiębiorstw, również *Tieliikelaitos* powinien składać oferty na zamówienia przyznawane w drodze przetargu.
- (172) Co się tyczy zobowiązania przedsiębiorstwa do gotowości do świadczenia usług w sytuacjach wyjątkowych, uregulowanie to zostało uznane przez Finlandię za niezbędne, ponieważ w sytuacjach wyjątkowych może istnieć potrzeba prowadzenia różnych działań związanych z konserwacją dróg według bardzo napiętego harmonogramu i w sposób odbiegający od zwykłego sposobu działania.
- (173) Finlandia jest zdania, że te specjalne zadania można uważać za zobowiązania do świadczenia usług użyteczności publicznej określone w art. 86 ust. 2 Traktatu WE. Uważa ona, że powyższe zobowiązania powodują znaczne koszty dla *Tieliikelaitosu*.
- (174) Odnośnie do zobowiązania składania ofert na konserwację dróg publicznych i świadczenie usług przewozów promowych na terenie całego kraju fińskie władze zwracają uwagę, że trudno jest dokładnie oszacować związane z nim wydatki.
- (175) Jeżeli chodzi o przygotowanie się na warunki wyjątkowe, zgodnie z ekspertyzą spowodowało ono dodatkowe koszty dla *Tieliikelaitosu* wynoszące w ciągu okresu przejściowego (lata 2001–2004) w przybliżeniu 4,6 mln EUR. Koszty te wynikły w szczególności ze zobowiązania *Tieliikelaitosu* do utrzymywania awaryjnych zapasów ciekłych paliw do końca 2004 r. (odpowiedni koszt wyniósł 2,2 mln EUR). Inne elementy kosztów obejmowały:
- bezpłatne przechowywanie, konserwację i naprawę mostu awaryjnego w 2001 r. (0,4 mln EUR),
  - załatwianie spraw związanych z przygotowaniem na szczeblu grupy serwisowej i centrali (0,6 mln EUR), oraz
  - zobowiązanie do poczynienia przygotowań i zorganizowanie szkolenia ujętego w porozumieniach w sprawie usług (1,4 mln EUR).

- (176) Fińskie władze uważają, że w każdym wypadku kwota tych wydatków jest wyraźnie większa niż środki udostępnione *Tieliikelaitosowi*.
- (177) Fińskie władze zwracają uwagę, że koszty takie, jak te, nie muszą być ponoszone przez podmioty sektora prywatnego działające w branży robót ziemnych i budownictwa.
- (178) Odnośnie do zgłoszonego przez wnoszących skargi zastrzeżenia, że Zarząd Dróg uiszcza opłatę 5 000 EUR za oferty zamówień, fińskie władze zwracają uwagę, że Zarząd Dróg uiszczył wspomnianą przez wnoszących skargi zapłatę w przypadku wszystkich ofert na zamówienia konserwacji, które spełniają kryteria jakościowe stawiane oferentom. Tego rodzaju rekompensatę, zapłaconą wszystkim oferentom, należy odróżnić od rekompensaty płaconej za zobowiązanie świadczenia usług użyteczności publicznej. Rekompensata zapłaconą wszystkim oferentom nie zmienia faktu, że *Tieliikelaitos* poniósł wydatki wynikające ze swojego zobowiązania do złożenia oferty w każdym przetargu konkurencyjnym.

#### 5.8.2. Inne warunki nałożone na działalność *Tieliikelaitosu*

- (179) W ciągu okresu przejściowego *Tieliikelaitos* musiał stosować się do dość znacznych ograniczeń, które nie były nałożone na podmioty prywatne, jak np. regulacja sektora, ograniczenia dotyczące przedsiębiorstw zależnych, zakaz dokonywania wkładów w ramach grupy oraz ograniczenia dotyczące działalności zagranicznej.
- (180) Jak wynika wyraźnie z ekspertyzy, ograniczenia dotyczące działalności zagranicznej spowodowały dla *Tieliikelaitosu* trudności w składaniu ofert zamówień na konserwację dróg za granicą (np. w Estonii). *Tieliikelaitos* nie był w stanie bezpośrednio składać ofert na zagraniczne projekty.
- (181) Ponadto *Tieliikelaitos* poniósł wydatki z powodu nałożonych na przedsiębiorstwa państwowe zobowiązań do składania obszerniejszych sprawozdań w porównaniu do prywatnych przedsiębiorstw, jak również administracyjnej biurokracji przedsiębiorstw państwowych.
- (182) Na przykład wymóg, aby *Tieliikelaitos* skupił się na swoich podstawowych operacjach, doprowadził do opóźnień w dywersyfikacji operacji *Tieliikelaitosu* np. w kierunku zamówień na sieci elektroenergetyczne, co doprowadziło do utraty dochodu.
- (183) Finlandia uznaje jednak, że oszacowanie wydatków związanych z wymienionymi powyżej trudnościami strukturalnymi było bardzo trudne.
- (184) Finlandia szacuje, że w wyniku ograniczenia sprzedaży kruszyw mineralnych podmiotom zewnętrznym *Tieliikelaitos* utracił w przybliżeniu 1,6 mln EUR zysku w ciągu okresu przejściowego. Oszacowanie to oparte jest na średniej rocznej potencjalnej wartości sprzedaży kruszyw mineralnych wynoszącej 3 mln EUR (odpowiadało to prognozie sprzedaży na 2006 r.), gdyby nie było ograniczenia, oraz na strukturze kosztów z 2006 r. <sup>(31)</sup>.

<sup>(31)</sup> Przy tej strukturze kosztów roczna wartość sprzedaży wynosząca 3 mln EUR daje marżę operacyjną równą 0,4 mln EUR.

(185) Odnośnie do twierdzenia wnoszących skargi, że *Tieliikelaitos* stale naruszał wszystkie ograniczenia dotyczące swojej działalności, które istniały w ciągu okresu przejściowego, fińskie władze zauważają, że zbadano rzekome naruszenia i ustalono, że są one nieznaczące. Nieznaczące naruszenia nie zmieniają faktu, że ograniczenia spowodowały niekorzyści dla *Tieliikelaitosu*.

#### 5.9. Globalna ocena dodatkowych korzyści i czynników działających na niekorzyść *Tieliikelaitosu*

(186) W ekspertyzie przedstawionej przez fińskie władze możliwe dodatkowe korzyści i czynniki działające na niekorzyść *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego zostały podsumowane graficznie w następujący sposób:

(EUR)	
Źródło dodatkowych korzyści/czynników działających na niekorzyść	Efekt
Pożyczka państwowa	+ 1,2 mln
Zamówienia przyznane z wolnej ręki	+ 8,5 mln
Przekazanie gruntów i żwirowni	- 4,3 mln
Zobowiązania do świadczenia usług użyteczności publicznej	- 4,6 mln
Niekorzystna sytuacja strukturalna <sup>(1)</sup>	- 70,6 mln

<sup>(1)</sup> Obejmuje oszacowanie niezrekompensowanych kosztów rozwiązań osobowych mających na celu zmniejszenie problemu nadmiernego zatrudnienia oraz wielkości obciążenia spowodowanego dodatkowo zatrudnionym personelem, jak również utracone dochody (1,6 mln EUR) z powodu ograniczeń nałożonych na handel kruszywami mineralnymi.

(187) W oparciu o powyższe oszacowania Finlandia stwierdza, że, w sumie, działanie dodatkowych korzyści i czynników działających na niekorzyść *Tieliikelaitosu* w okresie przejściowym spowodowało dla *Tieliikelaitosu* łączną stratę w wysokości 69,8 mln EUR.

#### 5.10. Rozwój sytuacji na rynku

(188) Fińskie władze twierdzą, że konkurencja szybko rozwinęła się we wszystkich grupach produktowych konserwacji, planowania i budowy dróg. Reforma strategii Zarządu Dróg w dziedzinie zamówień doprowadziła do rozwoju środowiska niezależnych wykonawców i konsultantów.

(189) Analizując wszystkie rodzaje robót i usług oferowanych przez *Tieliikelaitos* w Finlandii, jego udział zmniejszył się z 31 % na początku procesu reformy do 17 % w 2007 r.

##### 5.10.1. Ewolucja zamówień Zarządu Dróg w ciągu okresu przejściowego

(190) Wartość usług drogowych zleconych przez Zarząd Dróg w drodze przetargu zwiększyła się z 54,1 mln EUR w 2000 r. do 549,1 mln EUR w 2004 r. W ciągu tego samego okresu wartość zamówień z wolnej ręki złożonych przez

Zarząd Dróg zmalała z 451,4 mln EUR do 85,9 mln EUR. W 2005 r. wszystkie zamówienia złożone przez Zarząd Dróg zostały przyznane w drodze procedury przetargowej. Wartość usług drogowych zrealizowanych przez wykonawców innych niż *Tieliikelaitos* zwiększyła się z 20,2 mln EUR w 2000 r. do 203,5 mln EUR w 2004 r. Oprócz głównych wykonawców reforma przyniosła korzyści prywatnym przedsiębiorcom pełniącym funkcję podwykonawców *Tieliikelaitosu*.

(191) Dla wszystkich rodzajów zamówień złożonych w drodze przetargu otrzymano wystarczająco dużo ofert (począwszy od zamówień planowania, a skończywszy na zamówieniach budowy), przy średniej ilości 4,0–4,7 ofert na zamówienie.

(192) Poziom cenowy zamówień wyraźnie obniżył się w porównaniu do okresu sprzed reformy. Według oszacowania fińskiego Zarządu Dróg, reforma Służby Drogowej przyniosła więc łączne roczne oszczędności w wysokości 60 mln EUR. Obejmuje to roczne oszczędności równe 48 mln EUR w zamówieniach na konserwację dróg regionalnych (wszystkie regularne roboty związane z konserwacją dróg <sup>(32)</sup> są zamawiane w drodze zamówień na konserwację dróg regionalnych); na koniec okresu przejściowego koszty zamówień na konserwację udzielonych w drodze przetargów konkurencyjnych przez Zarząd Dróg były o 21,7 % niższe od kosztów zamówień udzielonych w drodze procedury przyznawania zamówień z wolnej ręki na początku tego okresu. Na pozostałe 60 mln EUR składają się głównie usługi budowlane i planowania.

(193) Dokładniej, dla zamówień na konserwację dróg regionalnych największym źródłem oszczędności kosztów była konserwacja zimowa <sup>(33)</sup> (15,2 mln EUR na rok), następnie konserwacja dróg żwirowych (8,6 mln EUR) oraz utrzymanie środowiska ruchu drogowego <sup>(34)</sup> (8,3 mln EUR).

(194) Według fińskich władz, do konkurentów *Tieliikelaitosu* należy dziś kilka dużych krajowych i zagranicznych przedsiębiorstw, takich jak Skanska Oy (przedsiębiorstwo zależne od szwedzkiego przedsiębiorstwa Skanska AB) oraz NCC Roads Oy (przedsiębiorstwo zależne od szwedzkiego przedsiębiorstwa NCC Ab) <sup>(35)</sup>, a także istotna liczba małych i średnich, dynamicznych i wysoce rentownych przedsiębiorstw regionalnych i lokalnych, będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością.

##### 5.10.2. Ewolucja zamówień na konserwację dróg regionalnych zleconych przez Zarząd Dróg

(195) Sektor zamówień Zarządu Dróg na konserwację dróg regionalnych został specjalnie przeanalizowany z uwagi na twierdzenie wnoszących skargi, że 88 % udział *Tieliikelaitosu* w nowych zamówieniach na konserwację przyznanych w drodze kontraktów w 2005 r. w tym sektorze może oznaczać, iż liberalizacja rynku nie powiodła się.

<sup>(32)</sup> Konserwacja zimowa, utrzymanie środowiska ruchu drogowego, konserwacja dróg żwirowych itp.

<sup>(33)</sup> Środki przeciwpoślizgowe, odśnieżanie, wyrównywanie dróg, usuwanie zasp śnieżnych oraz czyszczenie znaków drogowych.

<sup>(34)</sup> Utrzymanie znaków drogowych, oznakowań dróg itp.

<sup>(35)</sup> Przedsiębiorstwa o obrotach znacznie wyższych od obrotów *Tieliikelaitosu*.



- (196) Fińskie władze uważają za niewłaściwe wydawanie opinii na podstawie wyników przetargów w jednym konkretnym roku. W tym kontekście wyjaśniają one, że fiński Zarząd Dróg podzielił Finlandię na 84 obszary/zamówienia. Jedno zamówienie trwa 3–7 lat i na większość robót/kosztów składa się utrzymywanie dróg wolnych od lodu. Każdego roku tylko stosunkowo nieduży procent tych zamówień ma być przyznany w drodze przetargu. Dlatego wyniki za jeden rok niekoniecznie są reprezentatywne.
- (197) Co do wyników za 2005 r., to było wówczas kilka zamówień o wartości 10 mln EUR, które *Tieliikelaitos* wygrał tylko bardzo niewielką różnicą (20 000–30 000 EUR). Zamówienia te mogły równie łatwo dostać się jego konkurentom.
- (198) Jeżeli chodzi o wyniki przetargów w 2006 r., były one radykalnie odmienne: *Tieliikelaitos* zdobył tylko 5 spośród 15 zamówień, na które fiński Zarząd Dróg rozpiął przetarg konkurencyjny. Całkowita wartość udzielonych zamówień wyniosła 48,2 mln EUR, a udział *Tieliikelaitosu*, obliczony na podstawie wartości zamówień, wyniósł 31 %.
- (199) W tym kontekście fińskie władze uznają również za stosowne podanie informacji na temat rozwoju ogólnego pakietu bieżących zamówień posiadanych przez *Tieliikelaitos*. W 2000 r. na poprzednika *Tieliikelaitosu* przypadało blisko 100 % robót odpowiednio związanych z konserwacją dróg regionalnych, podczas gdy na koniec 2006 r. udział *Tieliikelaitosu* w portfelu zamówień Zarządu Dróg na konserwację dróg wynosił 68 %. Jeśli skupić się na udziale *Tieliikelaitosu* w zamówieniach przydzielonych w drodze procedury przetargu publicznego, to zmalał on z 77 % w 2001 r. do 68 % na koniec 2006 r.
- (200) Ten nadal stosunkowo duży udział *Tieliikelaitosu* w rynku konserwacji dróg był czymś, czego należało się spodziewać w tym względzie, że na początku procesu liberalizacji *Tieliikelaitos* miał przewagę związaną z jego ówczesną pozycją, a nowi uczestnicy rynku potrzebowali pewnego czasu, aby wypracować pozycję na fińskim rynku usług konserwacji dróg.
- (201) Ponadto szereg oznak wskazuje na rozwój skutecznej konkurencji.
- (202) Po pierwsze, liczba ofert wzrasta i w 2006 r. na każde zamówienie wystawione do przetargu przypadało 5,7 otrzymanych ofert odpowiadającym specyfikacjom przetargu. W wyniku przetargów w 2006 r., 9 na 15 zleceń przypadło podmiotom innym niż podmioty już obecne na rynku.
- (203) Po drugie, obniżyły się ceny. Ceny, które były wynikiem przetargów były niższe od tych zawartych w dokonanych przez Zarząd Dróg oszacowaniu *ex ante* o 16 % w 2005 r., o 18 % w 2006 r. i o 14 % w 2007 r. Zatem, konkurencja na rynku była skuteczna i intensywna.
- (204) Obecnie istnieje sześciu różnych wykonawców realizujących zamówienia na konserwację dróg regionalnych. Oprócz Fińskiego Przedsiębiorstwa Drogowego uczestniczą następujący wykonawcy (udział rynkowy podano w nawiasie): YIT Rakennus Oy należący do grupy YIT (20 %), NCC Roads Oy (5 %), Koillistie Määttä Oy (3 %), Savon Kuljetus Oy (2 %) oraz estoński wykonawca, AS Teho (2 %).

#### 5.11. Ogólne wnioski fińskich władz

- (205) Fińskie władze podkreślają, że domniemane środki pomocy były związane głównie z okresem przejściowym, który zakończył się w 2004 r. Działalność *Tieliikelaitosu* w innych państwach członkowskich w ciągu okresu przejściowego była nieznacząca.
- (206) Liberalizacja zamkniętych rynków krajowych jest głównym celem polityki konkurencyjnej UE. W tym względzie Finlandia odwołuje się do kilku dokumentów<sup>(36)</sup>.
- (207) Ustalenia okresu przejściowego były niezbędnym warunkiem wstępnym liberalizacji fińskiego rynku konserwacji dróg. Dlatego środki pomocy były niezbędne do umożliwienia projektu, zgodnego z ogólnymi interesami Wspólnoty.
- (208) Ponadto środki pomocy państwa będące przedmiotem zarzutów stron wnoszących skargi były proporcjonalne do rezultatów, czyli innymi słowy liberalizacji fińskich rynków konserwacji dróg i przewozów promowych. Korzyści uzyskane z pomocy przewyższyły jej możliwe ujemne skutki.
- (209) Wreszcie, fińskie władze powołują się na swoje zobowiązanie przekształcenia *Tieliikelaitosu* w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością będącą własnością państwa, która będzie podlegać zwykłym zasadom prawa upadłościowego i podatku dochodowego od przedsiębiorstw, najpóźniej do dnia 1 marca 2008 r.

#### 6. ISTNIENIE POMOCY W ROZUMIENIU ART. 87 UST. 1 TRAKTATU WE

- (210) Artykuł 87 ust. 1 Traktatu WE zakazuje, co do zasady, wszelkiej pomocy przyznawanej przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (211) *Tieliikelaitos*, pomimo swojego szczególnego statusu prawnego, jest podmiotem zaangażowanym w działalność gospodarczą i, jako taki, jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 87 Traktatu WE. Zostało to zakwestionowane przez fińskie władze.

<sup>(36)</sup> Trzydzieste sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji (2000 r.), s. 128; lizboński szczyt Rady Europejskiej, 23–24 marca 2000 r., konkluzje Prezydencji, SN 100/00; komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, COM(2005) 24, s. 21, Bruksela, 2 lutego 2005 r.; Zielona księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270 wersja ostateczna, ust. 5, Bruksela, 21 maja 2003 r.

### 6.1. Stosowanie orzecznictwa dotyczącego sprawy *Altmark*

- (212) Jak przedstawiono skrótowo powyżej, fińskie władze dowodzą, że rozważane tu środki stanowią rekompensatę z tytułu dodatkowych wydatków, jakie *Tieliikelaitos* musiał ponieść z powodu nałożonych na niego specjalnych zadań.
- (213) W sprawie *Altmark* <sup>(37)</sup> Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że rekompensata z tytułu usług publicznych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 78 Traktatu WE, pod warunkiem że spełnione są cztery łączne kryteria. Po pierwsze, na przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc muszą być rzeczywiście nałożone wyraźnie określone zobowiązania do świadczenia usług użyteczności publicznej, z których to musi się wywiązać. Po drugie, parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą być ustalone wcześniej w sposób obiektywny i przejrzysty. Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać tego, co jest konieczne do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych podczas wywiązywania się ze zobowiązań świadczenia usług użyteczności publicznej, biorąc pod uwagę właściwe przychody i racjonalny zysk. Wreszcie, gdy przedsiębiorstwo, które ma wywiązać się ze zobowiązań świadczenia usług użyteczności publicznej, w konkretnym przypadku nie jest wybrane na podstawie procedury zamówień publicznych, która pozwalałaby na wybór oferenta będącego w stanie świadczyć te usługi po najniższym koszcie dla społeczności, poziom wymaganej rekompensaty musi zostać określony na podstawie analizy kosztów, które poniosłoby typowe, dobrze zarządzanie i należycie wyposażone przedsiębiorstwo. Gdy te cztery kryteria (zwane dalej „kryteriami *Altmark*”) są spełnione łącznie, interwencja państwa nie wiąże się z przyznaniem przedsiębiorstwu dodatkowych korzyści.
- (214) Odnośnie do pierwszego kryterium *Altmark* Komisja zauważa, iż zadanie nałożone na przedsiębiorstwo na mocy przepisów sekcji 3 ustawy regulującej *Tieliikelaitos*, mianowicie zobowiązanie składania ofert na wszystkie zamówienia konserwacji dróg oraz świadczenia usług przewozów promowych na terenie całego kraju, wydaje się stanowić zobowiązanie świadczenia usług publicznych, tj. zobowiązanie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. To samo odnosi się do zobowiązania zapewnienia awaryjnych zapasów paliw płynnych podczas okresu przejściowego oraz zobowiązanie bezpłatnego przechowywania, konserwacji i naprawy awaryjnego sprzętu mostowego Zarządu Dróg (to ostatnie zobowiązanie ograniczono do 2001 r.) <sup>(38)</sup>.
- (215) W istocie, z wyjątkiem sektorów, w których istnieją wspólnotowe zasady regulujące tę sprawę, państwo członkowskie ma szeroką swobodę określania usług, które mogą być klasyfikowane jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, w czym podlega jedynie kontroli

Komisji, mającej na celu niedopuszczenie do popełnienia oczywistego błędu podczas takiej klasyfikacji <sup>(39)</sup>.

- (216) W ten sposób Komisja przyznała, że nałożone na *Tieliikelaitos* zadanie zapewnienia awaryjnych zapasów paliw płynnych w ciągu okresu przejściowego, jego stałe zobowiązanie do składania ofert na zamówienia usług konserwacji dróg i przewozów promowych udzielanej przez Zarząd Dróg w drodze przetargu, jak również zobowiązanie bezpłatnego przechowywania, konserwowania i naprawy awaryjnych mostów w ciągu 2001 r., są oczywistymi obciążeniami, którym nie podlegają konkurenci *Tieliikelaitosu* i mogą być sklasyfikowane jako zobowiązania świadczenia usług użyteczności publicznej.
- (217) Odnośnie do pozostałych nałożonych na *Tieliikelaitos* zobowiązań dotyczących środków przygotowania się do sytuacji awaryjnych i szkolenia personelu, Komisji nie dostarczono wystarczających informacji do wykluczenia tego, że – jak stwierdzili wnoszący skargi – nie są one bardziej uciążliwe niż środki zarządzania ryzykiem, jakie prowadzą jego konkurenci <sup>(40)</sup> (wszystkie przedsiębiorstwa muszą przygotować się do warunków awaryjnych, przy czym odbywa się to w ramach systemu zarządzania ryzykiem tych przedsiębiorstw). Ponadto Komisja zwraca uwagę, że odpowiednie zobowiązania dotyczą tylko dróg, których konserwację powierzono samemu *Tieliikelaitosowi*. Jednak nie ma w tym momencie potrzeby prowadzenia dalszych dochodzeń w tym zakresie, gdyż wydaje się, że problematyczne jest spełnienie pozostałych kryteriów *Altmark*.
- (218) Żaden ze środków opisanych w sekcji 2.4 nie miał na celu zrekompensowania możliwego obciążenia finansowego stworzonego przez odpowiednie zadania. Jest to sprzeczne z pkt 90 i 91 wyroku w sprawie *Altmark*, który zakłada powiązanie między kosztami a rekompensatą (rekompensatę należy ustalić *ex ante* w oparciu o obiektywne parametry). Niczego takiego nie ma w przypadku *Tieliikelaitosu*. W rzeczywistości, różnorodne dodatkowe korzyści zostały przyznane i obliczone na podstawie celów, które są zupełnie niezwiązane z domniemanymi zobowiązaniami do świadczenia usług publicznych. Tak więc, drugie kryterium *Altmark* nie jest spełnione.
- (219) Ponadto dane dostarczone przez fińskie władze nie pozwalają Komisji stwierdzić, czy rekompensata nie przekracza tego, co jest konieczne do pokrycia wydatków poniesionych podczas wywiązywania się ze zobowiązań świadczenia usług publicznych (trzecie kryterium *Altmark*). Fakt, że po zakończeniu okresu przejściowego rekompensaty z tytułu usług publicznych nie były zapisane w budżecie, dodatkowo przemawia za twierdzeniem, że pakiet środków przyznanych na rzecz *Tieliikelaitosu* nie był

<sup>(39)</sup> Zob. decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie zastosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu usług publicznych, przyznanej niektórym przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym C(2005) 2673 (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67), motyw 7.

<sup>(40)</sup> Z informacji dostarczonych przez fińskie władze wynika, że po zakończeniu okresu przejściowego przygotowania do sytuacji awaryjnych na szczeblu grupy usługowej i centrali, jak również środki szkolenia, wymagają rocznych wydatków w wysokości 0,5 mln EUR wraz z wszelkimi kosztami nieprzewidywanymi. Biorąc pod uwagę wartość rocznych obrotów *Tieliikelaitosu*, suma ta nie wydaje się nadmierna.

<sup>(37)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym od Bundesverwaltungsgericht): *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, I-7747.

<sup>(38)</sup> Zobowiązania wynikające z ustawy regulującej *Tieliikelaitos* oraz ustawy o uprawnieniach wyjątkowych.

potrzebny, aby pomóc mu w wywiązaniu się ze zobowiązania świadczenia usług publicznych.

- (220) Ostatecznie, *Tieliikelaitos* nie został wybrany do świadczenia odpowiednich usług w drodze procedury przetargu publicznego, ani też związane z tym koszty nie zostały określone na podstawie analizy wydatków, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane i należycie wyposażone przedsiębiorstwo.
- (221) Nie można więc uznać, aby łączny zestaw środków wykluczał udział pomocy państwa na podstawie kryteriów *Altmark*. Dlatego Komisja musi przeanalizować, czy rozważane środki są selektywne (rozdział 6.2 poniżej), czy przyznają *Tieliikelaitosowi* dodatkową korzyść, która jest finansowana przy użyciu zasobów państwowych (rozdział 6.3 poniżej) oraz czy zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem i czy wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi (rozdział 6.4 poniżej). Wszystkie te elementy są łącznymi warunkami dla ustalenia, czy środek wiąże się z pomocą państwa w znaczeniu art. 87 ust. 1 WE.

## 6.2. Selektywność środków

- (222) Nie kwestionuje się, że wszystkie odpowiednie środki były specjalnie przeznaczone dla *Tieliikelaitosu* lub są ograniczone do przedsiębiorstw korzystających ze statusu fińskiego przedsiębiorstwa państwowego. Równie jasne jest, że na rynkach, na których *Tieliikelaitos* działa, konkuruje on z przedsiębiorstwami, które nie są przedsiębiorstwami państwowymi. Komisja uważa, że, jako takie, rozważane tu środki są selektywne.

### 6.3. Istnienie selektywnej przewagi przyznanej przy użyciu zasobów państwowych

- (223) W tym rozdziale Komisji sprawdzi, czy środki wprowadzone przez fiński rząd są finansowane przy użyciu zasobów państwowych i przyznają selektywną przewagę *Tieliikelaitosowi*. To ostatnie pociąga za sobą ocenę, czy przedmiotowe środki zmniejszają takie obciążenia *Tieliikelaitosu*, które zwykle są zakładane w budżecie przedsiębiorstwa i czy w związku z tym należy uważać je za dodatkową korzyść gospodarczą, której nie otrzymałby on w zwykłych warunkach rynkowych<sup>(41)</sup>.

#### 6.3.1. Przyznanie preferencyjnej pożyczki państwowej

- (224) Długoterminowy kapitał pożyczony w kwocie 39,5 mln EUR (237 mln FIM) przekazany *Tieliikelaitosowi* w chwili jego utworzenia został zdefiniowany odmiennie przez wnoszących skargi i fińskie władze. Podczas gdy ci pierwsi uważają go za pożyczkę, te ostatnie uważają go za przekazanie środków ze zobowiązaniem spłaty. W tym względzie Komisja uważa, iż definicja środka jest mniej istotna niż jego faktyczny wpływ na koszty ponoszone przez przedmiotowe przedsiębiorstwo, mianowicie czy zmniejsza on koszty przedsiębiorstwa, jakie normalnie musiałoby ono ponieść.

<sup>(41)</sup> Sprawa 173/73 *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 1974, s. 709, pkt 26. Sprawa C-387/92 *Banco Exterior de España*, Rec. 1994, I-877, pkt 12 i 13; oraz sprawa C-280/00 *Altmark Trans i Regierungs presidium Magdeburg*, Rec. 2003, I-000, pkt 84 oraz cytowane tam orzecznictwo.

- (225) Do celów oceny pomocowego elementu środka, należy spojrzeć na sytuację z punktu widzenia prywatnego pożyczkodawcy w chwili zatwierdzenia pożyczki<sup>(42)</sup>. Jako że odpowiedni weksel własny fińskiego Skarbu Państwa został podpisany w dniu 28 grudnia 2000 r. (pożyczka przedsiębiorstwa państwowego nr 6030-14)<sup>(43)</sup>, do celów obliczenia pomocowego elementu pożyczki preferencyjnej Komisja musi użyć stopy referencyjnej obowiązującej dla Finlandii w tamtym dniu. Zgodnie z właściwym obwieszczeniem Komisji<sup>(44)</sup>, mająca zastosowanie stopa dla całego okresu trwania umowy kredytowej wynosi więc 5,7 % – jest to stopa procentowa obliczona jako pięcioletnia stopa międzybankowych transakcji swap powiększona o opłatę w wysokości 75 punktów bazowych.

- (226) Tak więc, w 2001 r. *Tieliikelaitos* skorzystał ze stopy procentowej niższej o 4,7 punktu procentowego, w latach 2002, 2003, 2004 niższej o, odpowiednio, 4,2, 3,2 i 2,2 oraz w następnych latach – niższej o 0,7 punktu procentowego. Mnożąc różnicę odpowiednich stóp procentowych przez sumę niespłaconego kredytu na początku każdego roku<sup>(45)</sup>, Komisja otrzymała całkowity element pomocy wynoszący 7,2 mln EUR.

- (227) W zakresie, w jakim pożyczka została przyznana według stopy procentowej niższej od rynkowej, państwo utraciło zasoby, jakie przypadłyby mu, gdyby udzieliło przedmiotowej pożyczki po rynkowej stopie procentowej. W ten sposób *Tieliikelaitos* otrzymuje dodatkową korzyść przyznaną przy użyciu zasobów państwowych.

#### 6.3.2. Grunty i żwirownie

- (228) W związku z oddaniem gruntów i żwirowni do dyspozycji *Tieliikelaitosu*, powstaje przede wszystkim pytanie, czy oznacza to pomoc państwa. W tym względzie Komisja zauważa, że przedmiotowe grunty i żwirownie pozostawały już w dyspozycji *Tieliikelaitosu* przed jego zarejestrowaniem. Istotnie, poprzednik *Tieliikelaitosu* – Służba Drogowa w ramach fińskiej administracji, dysponował już tymi samymi gruntami i żwirowniami. Wydaje się, że utworzenie *Tieliikelaitosu* spowodowało jedynie ustanowienie działu „produkcja drogową” Służby Drogowej jako odrębnej jednostki, nie mając wpływu na środki będące w dyspozycji tej jednostki.

<sup>(42)</sup> Zob. np. pkt 42 komunikatu Komisji do państw członkowskich – zastosowanie art. 92 i 93 Traktatu EWG oraz art. 5 dyrektywy Komisji 80/723/EWG do przedsiębiorstw w sektorze wytwórczym (Dz.U. C 307 z 13.11.1993, s. 3). Zob. również punkt wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-16/96 – *Cityflyer Express Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

<sup>(43)</sup> Dane przedstawione przez fińskie władze w piśmie z dnia 31 maja 2006 r.

<sup>(44)</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie bieżących stóp procentowych od zwracanej pomocy publicznej i stóp referencyjnych/dyskontowych dla 15 państw członkowskich obowiązujących od 1 stycznia 2005 r. oraz historycznych stóp procentowych od zwracanej pomocy publicznej i stóp referencyjnych/dyskontowych obowiązujących od 1 sierpnia 1997 r. – opublikowane zgodnie z art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1) oraz obwieszczenie Komisji w sprawie metod określania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. C 273 z 9.9.1997, s. 3), Dz.U. C 88 z 12.4.2005, s. 5.

<sup>(45)</sup> Dane uzyskane z pisma przedstawionego przez fińskie władze w dniu 31 maja 2006 r.

- (229) Po drugie, decyzja o wszczęciu formalnego postępowania poruszyła kwestię właściwej wyceny gruntów i żwirowni.
- (230) W danym przypadku wartość gruntów i żwirowni została oszacowana przez niezależnego rzeczoznawcę majątkowego, mianowicie firmę Catella Real Estate Consulting Ltd. Fińskie władze postanowiły zmienić wartość ustaloną przez niezależnego rzeczoznawcę majątkowego z 21,5 mln EUR na 19 mln EUR, ponieważ, w opinii fińskich władz, w oszacowaniu firmy Catella nie uwzględniono odpowiednio trzech czynników wyjaśnionych w rozdziale 5.2.
- (231) Ponadto według audytora (Ernst and Young) ksiąg *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego, wartość wpisana do ksiąg *Tieliikelaitosu* była nadal zbyt wysoka i zatwierdził on nadzwyczajną amortyzację wartości gruntów i żwirowni na poziomie 4,3 mln EUR. Dokonana przez firmę Ernst and Young wycena została dodatkowo zweryfikowana przez firmę brokerską IceCapital Securities Ltd, która stwierdziła, że grunty i żwirownie są wycenione w bilansie *Tieliikelaitosu* po cenie powyżej ich wartości rynkowej.

(232) Wnoszący skargi kwestionują przeprowadzone wyceny.

(233) Komisja uważa, że nie jest konieczne jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy została przyznana pomoc państwa w związku z gruntami i żwirowniami, gdyż każda taka pomoc byłaby zgodna ze wspólnym rynkiem z powodów przedstawionych w sekcji 7.2.

#### 6.3.3. Przyznawanie zamówień z wolnej ręki na usługi drogowe

(234) Metoda kalkulacji ceny zamówień przyznawanych z wolnej ręki w sektorze drogowym niekoniecznie prowadzi do ceny wyższej od ceny rynkowej, gdyż bierze za punkt wyjścia cenę porównywalnego zlecenia przyznanego w drodze przetargu, które samo jest porównywalne z ceną rynkową, a następnie podwyższą taką cenę, aby uwzględnić niekorzyści strukturalne *Tieliikelaitosu*, które nie są w inny sposób rekompensowane. Przyznaje to *Tieliikelaitosowi* dodatkową korzyść gospodarczą, która jest finansowana przy użyciu zasobów państwowych: *Tieliikelaitos* uzyskuje od państwa więcej środków pieniężnych, niż otrzymałby zwykły podmiot rynkowy za równoważną usługę.

(235) Choć wnoszący skargi są zdania, że całkowita pomoc związana z zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki wyniosła 21,5 mln EUR, fińskie władze, opierając się o ekspertyzę, uważają, iż *Tieliikelaitos* uzyskał z tytułu zamówień z wolnej ręki dodatkową korzyść równą najwyżej 8,5 mln EUR.

(236) Komisja zauważa istnienie znacznej rozbieżności co do występującego stopnia ryzyka oraz rodzaju prac wymaganych w różnych umowach zawartych między Zarządem Dróg a różnymi podmiotami gospodarczymi, w tym również *Tieliikelaitosem*. Dwa główne rodzaje umów dotyczyły, z jednej strony, zamówień na konserwację i planowanie, a z drugiej strony zamówień na planowanie

i realizację. Aby ustalić dodatkową korzyść, jaką *Tieliikelaitos* uzyskał poprzez zamówienia przyznawane z wolnej ręki, Komisja uważa, iż właściwe jest porównanie ceny zapłaconej przez fiński rząd za te zamówienia przyznane z wolnej ręki z ceną zapłaconą przez fiński rząd za zamówienia przyznane w drodze przetargu, które mają porównywalny stopień ryzyka i wymagają porównywalnego rodzaju prac.

(237) Zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki były wyłącznie zamówienia na konserwację i planowanie. Zatem, aby ustalić dodatkową korzyść uzyskaną przez *Tieliikelaitos*, Komisja musi porównać marże *Tieliikelaitosu* w zamówieniach na konserwację i planowanie przyznawanych z wolnej ręki z marżami *Tieliikelaitosu* w zamówieniach na konserwację i planowanie przyznawanych w drodze przetargu<sup>(46)</sup>.

(238) Firma IceCapital przeprowadziła analizę odpowiednich marż zysku. Jej sprawozdanie pokazuje, że różnica marż zysku przyniosła *Tieliikelaitosowi* dodatkową korzyść wynoszącą 8,5 mln EUR.

(239) Jednocześnie Komisja uważa, że całkowity zysk *Tieliikelaitosu* związany z zamówieniami z wolnej ręki wynosi nieco więcej niż 8,5 mln EUR. Różnica 8,5 mln EUR została obliczona przy zastosowaniu końcowej marży zamówień z wolnej ręki (marży po procedurze corocznej korekty wydatków). Jak podkreślili wnoszący skargi, przy braku zakwestionowania ze strony fińskich władz, w okresie przejściowym przedsiębiorstwo mogło w ten sposób korzystać co roku z wartości corocznej „korekty” obniżającej, nie płacąc odpowiednich odsetek. Zatem, oprócz różnicy marż wynoszącej 8,5 mln EUR, *Tieliikelaitos* korzystał z krótkoterminowych<sup>(47)</sup> nieoprocentowanych kredytów. Wiedząc, że kwota obniżających korekt wydatków w ciągu okresu przejściowego wyniosła 16,8 mln EUR i że stopy oprocentowania kredytów w tym okresie nie przekraczały 5,7 %, wartość dodatkowych korzyści zatrzymanych przez *Tieliikelaitos* w wyniku tych krótkoterminowych nieoprocentowanych kredytów nie przekracza 1 mln EUR.

(240) Tak więc, całkowity element pomocy w odniesieniu do warunków zamówień na usługi drogowe przyznanych *Tieliikelaitosowi* zgodnie z procedurą zamówień z wolnej ręki w ciągu okresu przejściowego wynosi w przybliżeniu 9,5 miliona EUR.

#### 6.3.4. Przyznawanie zamówień na usługi promowe na podstawie procedury zamówień z wolnej ręki

(241) Komisja zauważa, że pierwsza próba fińskich władz przejścia z zamówień przyznawanych z wolnej ręki na zamówienia przyznawane w drodze przetargu na usługi promowe nie przyniosła spodziewanych wyników. Ceny uzyskiwane w wyniku zaproszeń do składania ofert były znacznie wyższe od cen umów negocjowanych obowiązujących między Zarządem Dróg i *Tieliikelaitosem*. Ponadto przyjęcie wyników przetargu nie służyłoby celowi, jakim

<sup>(46)</sup> Koszt nadliczbowego personelu, który nie był zatrudniony w specjalnych projektach usługowych, był zrekompensowany poprzez różnicę marż zamówień przyznawanych z wolnej ręki i zamówień przyznawanych w drodze przetargu.

<sup>(47)</sup> Poniżej 1 roku.

jest liberalizacja rynku, gdyż mogło przynieść w rezultacie wzmocnienie pozycji *Tieliikelaitosu* (oferta *Tieliikelaitosu* była nadal najtańsza). Dlatego Finlandia poszukuje nowego modelu udzielania zamówień, który dawałby równe szanse wszystkim potencjalnym oferentom.

(242) Kontynuowanie zamówień z wolnej ręki nie daje *Tieliikelaitosowi* żadnej dodatkowej korzyści, ponieważ warunki zamówień z wolnej ręki nie oddają należycie potrzeby odnowy sprzętu. Kontynuacja zamówień z wolnej ręki jest więc raczej źródłem niekorzyści dla *Tieliikelaitosu*.

(243) W związku z tym Komisja przyjmuje stanowisko, że cena płacona *Tieliikelaitosowi* przez Zarząd Dróg z tytułu przyznawanych z wolnej ręki zamówień na usługi promowe nie jest wyższa od ceny rynkowej. Stąd, Komisja stwierdza, że wynagrodzenie nie wiąże się z pomocą państwa.

#### 6.3.5. Przepisy szczególne dotyczące redukcji nadmiernego zatrudnienia

(244) Poprzez ustawę regulującą przekształcenie *Tieliikelaitosu*, w wyniku którego przestał on być częścią administracji a stał się przedsiębiorstwem państwowym, *Tieliikelaitos* został zobowiązany do przejścia całej siły roboczej oddziału produkcji drogowej byłej Służby Drogowej, pomimo że liczba tego personelu była zbyt duża w stosunku do jego potrzeb. Ponadto ustawa zakazywała *Tieliikelaitosowi* zwalniania jakichkolwiek pracowników w okresie przejściowym.

(245) Fińskie władze kwestionują, że którekolwiek ze środków mających na celu rozwiązanie problemu nadmiernego zatrudnienia w *Tieliikelaitosie* stanowiły pomoc państwa. W rzeczywistości, środki takie służyły jedynie częściowemu zrehabilitowaniu niekorzystnej sytuacji strukturalnej, w jakiej znalazł się *Tieliikelaitos* z powodu problemu nadmiernego poziomu zatrudnienia i kosztownych warunków zatrudnienia przyjętych po okresie przed liberalizacją, jak również na skutek nałożonego przez fiński parlament zakazu zwalniania pracowników w ciągu okresu przejściowego. W tym względzie fińskie władze opierają się na opisanym powyżej wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Combus*.

(246) W szczególnych okolicznościach sprawy *Combus*, Sąd Pierwszej Instancji oparł się na argumente, że „zamiast wypłacać 100 mln DKK bezpośrednio urzędnikom zatrudnionym przez *Combus*, duński rząd mógł uzyskać ten sam rezultat przesuwając tych urzędników na inne stanowiska w ramach administracji publicznej, nie wypłacając jakiegokolwiek premii, która umożliwiłaby *Combusowi* natychmiastowe zatrudnienie pracowników na zasadzie umowy o pracę wchodzącej w zakres prawa prywatnego”.<sup>(48)</sup>

(247) Komisja przypomina, że rozumowanie wyrażone w wyroku w sprawie *Combus* i przytoczone przez fińskie władze nie zostało wyraźnie potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości ani też w istocie przywołane w jakimkolwiek

późniejszym wyroku Sądu Pierwszej Instancji. W każdym razie, niektóre elementy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości świadczą przeciwko założeniu, że przyznanie przez państwo rekompensaty z tytułu niekorzystnej sytuacji strukturalnej nie mogłoby się kwalifikować jako pomoc, a tym samym sugerują, że wyrok w sprawie *Combus* nie powinien być interpretowany zbyt szeroko.

(248) W swoim stałym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że to, czy środek stanowi pomoc musi zostać ustalone na podstawie skutków środka, a nie na podstawie przyczyn lub celów tego środka<sup>(49)</sup>. Trybunał Sprawiedliwości stwierdza również, że każdy środek, który zwalnia przedsiębiorstwo od opłat, które są zwykle ujęte w budżecie przedsiębiorstwa, stanowi pomoc państwa<sup>(50)</sup>. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że obejmuje to w szczególności koszty związane z wynagrodzeniem pracowników<sup>(51)</sup>. Na tej podstawie Trybunał nie zgodził się z tym, że środek nie udziela korzyści przedmiotowemu przedsiębiorstwu tylko dlatego, iż rekompensuje „niekorzyść”, której doznało przedsiębiorstwo<sup>(52)</sup>.

(249) Na podstawie tych okoliczności Komisja oceni oddzielnie każdy z konkretnych przedmiotowych środków.

#### 6.3.5.1. Przeniesienie personelu do Zarządu Dróg oraz innych departamentów administracji publicznej

(250) Odnosnie do przeniesienia 116 pracowników *Tieliikelaitosu* na wolne stanowiska w administracji publicznej, Komisja musi najpierw ocenić, czy przeniesienie to było sfinansowane przy użyciu zasobów państwowych. Ma to miejsce tylko wówczas, jeśli obsadzenie wolnych stanowisk w fińskiej administracji byłymi pracownikami *Tieliikelaitosu* było kosztowniejsze dla fińskiego państwa niż obsadzenie tych wolnych stanowisk innymi kandydatami. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że fińska administracja nie stworzyła żadnych dodatkowych stanowisk dla byłych pracowników *Tieliikelaitosu*, lecz tylko obsadziła stanowiska, które zwolniły się z powodu odejścia funkcjonariusza.

(251) Wnoszący skargi twierdzą, że pracownicy z *Tieliikelaitosu* zostali przeniesieni z powrotem do administracji bez zmiany ich warunków zatrudnienia, a stąd byli dla administracji bardziej kosztowni od innych potencjalnych kandydatów.

(252) Fiński rząd zapewnił, że przeniesienia personelu między *Tieliikelaitosem* a fińską administracją były możliwe dopiero wówczas, gdy stanowisko w administracji stało się wolne

<sup>(49)</sup> Sprawa 173/73 *Włochy/Komisja*, Rec. 1974, s. 709, pkt 13; sprawa C-310/85 *Deufil*, Rec. 1987, s. 901, pkt 8, sprawa C-241/94 *Francja/Komisja*, Rec. 1996, I-4551, pkt 20.

<sup>(50)</sup> Sprawa C-387/92 *Banco Exterior*, Rec. 1994, I-877, pkt 13, sprawa C-241/94 *Francja/Komisja*, Rec. 1996, I-4551, pkt 34.

<sup>(51)</sup> Sprawa C-5/01 *Belgia/Komisja*, Rec. 2002, I-1191, pkt 39.

<sup>(52)</sup> Sprawa 30/59 *Gezamenlijke Steenkolenmijnen*, Rec. 1961, s. 3, 29–30; sprawa C-173/73 *Włochy/Komisja*, Rec. 1974, s. 709, pkt 12–13; sprawa C-241/94 *Francja/Komisja*, Rec. 1996, I-4551, pkt 29, 35. Sprawa C-251/97 *Francja/Komisja*, Rec. 1999, I-6639, pkt 40, 46–47. Zob. również sprawa T-109/01 *Fleuren Compost*, Zb.Orz. 2004, II-127, pkt 54.

<sup>(48)</sup> Wyrok w sprawie *Combus*, pkt 57.

i ukazało się o nim ogłoszenie. Pracownicy *Tieliikelaivosu* byli zatrudniani dopiero wtedy, gdy pojawiło się wolne miejsce na odpowiednim poziomie stażu pracy i jeżeli poziom ich kwalifikacji odpowiadał ogłoszonemu wolnemu stanowisku. Przed przeniesieniem pracownicy *Tieliikelaivosu* musieli przejść ocenę swojej przydatności na stanowisko.

- (253) Komisja zauważa, iż wnoszący skargę nie przedstawił żadnego dowodu na swój zarzut, według którego obsadzanie wolnych stanowisk byłymi pracownikami *Tieliikelaivosu* zamiast innymi kandydatami były kosztowniejsze dla fińskiego rządu.
- (254) Według Komisji ocena wszystkich informacji będących w jej dyspozycji nie ujawniła żadnej oznaki tego, że fińska administracja poniosła dodatkowy koszt wskutek przeniesienia 116 pracowników *Tieliikelaivosu* na wolne stanowiska w administracji publicznej. W szczególności Komisja zauważa, iż tych 116 pracowników podlegało już wcześniej, gdy pracowali oni jeszcze w Służbie Drogowej, takim samym warunkom zatrudnienia, jak funkcjonariusze zatrudnieni w fińskiej administracji. Włączając ponownie byłych funkcjonariuszy do administracji publicznej na stanowiska odpowiadające ich stażowi pracy i profilowi kwalifikacji, fińskie państwo poniosło takie same koszty, jak wówczas, gdyby zatrudniło inne osoby na te stanowiska.
- (255) W świetle tych okoliczności Komisja stwierdza, że przeniesienie 116 pracowników nie wytworzyło jakichkolwiek dodatkowych kosztów dla fińskiego państwa. W związku z tym nie stanowi ono pomocy państwa, gdyż nie wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych.

#### 6.3.5.2. Finansowanie specjalnych projektów usługowych

- (256) Jeśli chodzi o specjalne projekty dla nadliczbowych, lecz niezwolnionych pracowników, Zarząd Dróg zapłacił łącznie około 68 mln EUR na ich sfinansowanie, w tym 56 mln EUR na sfinansowanie kosztów osobowych (zob. sekcja 5.5).
- (257) Komisja uznaje, że odpowiednie projekty usługowe były wyraźnie skierowane na złagodzenie niekorzystnej sytuacji strukturalnej przedsiębiorstwa związanej z nadmiernym poziomem zatrudnienia.
- (258) Na podstawie wyjaśnień udzielonych przez fińskie władze, potwierdzonych przez ekspertyzę, uważa ona, że zapłata kwoty 68 mln EUR przez państwo nie wiązała się z nadmierną rekompensatą z tytułu wykonywania odpowiednich usług (czyszczenia poboczy dróg, restauracji budynków i terenów otwartych). Przeciwnie, projekty usługowe wytworzyły straty (zob. sekcja 5.5).
- (259) Niemniej jednak Komisja uważa, iż w przypadku braku takich specjalnych projektów usługowych przedsiębiorstwo musiałyby płacić wynagrodzenie nadliczbowym pracownikom nieprzyczyniającym się do wzrostu dochodów przedsiębiorstwa. Nie ma żadnych dowodów na to, że w innych okolicznościach fińskie władze byłyby jednak zmuszone rozważyć zamawianie odpowiednich usług na zewnątrz i że ekonomicznie najkorzystniejszym

rozwiązaniem dla państwa było przyznanie odpowiednich zamówień *Tieliikelaivosowi*. Należy uznać, że środek, jako taki, został sfinansowany przy użyciu zasobów państwowych.

- (260) Ponadto w odróżnieniu od przeniesienia pracowników do administracji sytuacja *Tieliikelaivosu* w odniesieniu do specjalnych projektów usługowych różni się od sytuacji rozważanej przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawie *Combis*.
- (261) W odróżnieniu od przeniesienia 116 pracowników z powrotem do administracji ten środek nie służy bezpośrednio rozwiązaniu problemu nadmiernego zatrudnienia. Polega on raczej na tym, że państwo zamawia u *Tieliikelaivosu*, wyłącznie i bez jakiegokolwiek formy przetargu konkurencyjnego, realizację specjalnych projektów usługowych, których, jak się wydaje, w innym przypadku nie zamawiałoby lub zamawiałoby nie w takim samym zakresie. Zatem państwo tym samym wyraźnie zakłada warunki konkurencji na rynku podlegającym procesowi liberalizacji. Środek nie usuwa strukturalnych trudności przedsiębiorstwa, lecz raczej pozwala mu przetrwać pomimo tych trudności i sam przez się nie dostarcza jakiegokolwiek zachęty do położenia kresu tej sytuacji.
- (262) Powyższe okoliczności, zbadane w połączeniu z właściwym orzecznictwem, w tym również wyrokiem w sprawie *Combis*, prowadzą zatem do wniosku, że przedmiotowy środek należy uznać za pomoc.

#### 6.3.5.3. Środki korekty liczby personelu

- (263) Oprócz dwóch opisanych powyżej środków, z budżetu Zarządu Dróg zostało przekazane 20,1 mln EUR na cele pomocy pracownikom *Tieliikelaivosu* w znalezieniu nowych miejsc pracy, sfinansowania dokształcenia i przekwalifikowania oraz na dofinansowanie emerytur dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę.
- (264) Fińskie władze nie dostarczyły szczegółowych informacji o odpowiednich środkach. Jak wspomniano powyżej, orzecznictwo w sprawie *Combis* musi być interpretowane w sposób wąski, w związku z czym Komisja nie jest w stanie stwierdzić, czy środki te nie doprowadziły do przyznania selektywnej przewagi *Tieliikelaivosowi*.

#### 6.3.6. Środek fiskalny związany z zakupem gruntów przez *Tieliikelaivos*

- (265) W odniesieniu do faktu, iż podczas okresu przejściowego osoby, które sprzedawały *Tieliikelaivosowi* grunty były przeważnie zwolnione z podatku od zysków kapitałowych, Komisja zauważa, że fińskie władze w istocie nie podały żadnego argumentu kwestionującego to, że środek ten kwalifikuje się jako pomoc, jak twierdzą wnoszący skargi. W oparciu o informacje, którymi Komisja dysponuje, musi ona stwierdzić, iż przedmiotowy środek może wiązać się z przyznaniem dodatkowych korzyści *Tieliikelaivosowi*.
- (266) Komisja zwraca uwagę, że *Tieliikelaivos* nie był bezpośrednim beneficjentem odpowiednich dodatkowych korzyści fiskalnych. Komisja zwraca ponadto uwagę, że nie wszyscy sprzedający grunty mogli korzystać z tych

przywilejów – lecz jedynie sprzedający niebędący spółką kapitałową, spółką jawną lub spółką komandytową. *Tieliikelaitos* mógł wynieść korzyść z przedmiotowego środka, pod warunkiem że bezpośredni beneficjenci (częściowo) przenieśliby te korzyści na *Tieliikelaitos*.

(267) Gdyby wystąpiła jakakolwiek dodatkowa korzyść dla *Tieliikelaitosu*, środek ten należałoby w każdym przypadku sklasyfikować jako pomoc istniejącą zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (V) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 – „pomoc, jaka została uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy została wprowadzona w życie, nie stanowiła pomocy, a w okresie późniejszym stała się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie” – z następujących powodów:

(268) Brak pomocy w chwili wprowadzenia w życie. Gdy poprzednik *Tieliikelaitosu* (część Służby Drogowej pod nazwą „produkcja drogowa”) był jeszcze częścią fińskiej administracji, korzystał z przedmiotowych przywilejów fiskalnych: zgodnie z sekcją 49 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym, wszystkie agencje państwowe i przedsiębiorstwa państwowe korzystają z tego zwolnienia od podatku.

(269) Jednakże Służba Drogowa nie wykonywała żadnej działalności gospodarczej w czasie, gdy środek był wprowadzany w życie, z następującego powodu: zgodnie z jej statutem, „Służbie Drogowej” nie wolno było oferować odpłatnych usług na rynku. Była ona ograniczona do działalności wyłącznie w ramach administracji. Dlatego jej działalność w zakresie planowania, budowy i konserwacji dróg publicznych była ustanowiona w dziedzinie zarezerwowanej. Gdy w 1993 r. weszła w życie ustawa o podatku dochodowym, *Tieliikelaitos* stanowił część fińskiej administracji i nie działał na żadnym innym rynku. Komisja stwierdza, że w czasie, gdy środek był wprowadzany w życie nie stanowił on pomocy państwa, ponieważ nie przynosił przedsiębiorstwu korzyści w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

(270) Następnie pomoc ze względu na rozwój wspólnego rynku. W 2001 r. „produkcyjna część” Służby Drogowej, utworzona już pod nazwą *Tieliikelaitos*, mogła oferować swoje usługi na rynku dzięki reformie fińskiego rynku usług drogowych, która jest przedmiotem niniejszej decyzji. Decyzja fińskiego rządu o liberalizacji świadczenia usług drogowych była częścią większego posunięcia w zakresie liberalizacji, które skłoniło również inne państwa członkowskie UE i EOG do sukcesywnego otwierania swoich rynków dla państw oferujących usługi drogowe na zasadzie dobrowolnej (ostatnio dokonała tego Norwegia). Dziś wiele przedsiębiorstw oferuje swoje usługi w sektorze konserwacji i budowy dróg<sup>(53)</sup> na całym terenie UE i EOG.

(271) Reformy te zmieniły rynek dwojako: z jednej strony, weszły na rynek były instytucje rządowe; z drugiej strony, ogólna

wielkość rynku pozostającego do podziału znacznie wzrosła (m.in. na skutek liberalizacji przeprowadzonej przez Finlandię wielkość rynku pozostającego do podziału wzrosła o ponad 400 mln EUR).

(272) W świetle tych wydarzeń Komisja stwierdza, że poczynszy od 2001 r. *Tieliikelaitos* prowadzi działalność gospodarczą, mianowicie oferowanie odpłatnych usług drogowych, a zatem stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Wskutek ewolucji na wspólnym rynku środek, który w czasie jego wprowadzania nie stanowił pomocy państwa stał się więc pomocą państwa.

(273) Pomoc bez zmian ze strony państwa członkowskiego. Dopóki sekcja 49 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym znajdowała zastosowanie do *Tieliikelaitosu* (do 1 stycznia 2005 r.), była stosowana w sposób niezmienny od 1993 r., kiedy ustawa o podatku dochodowym weszła w życie.

#### 6.3.7. Brak zastosowania prawa upadłościowego

(274) Komisja uważa, że brak zastosowania prawa upadłościowego daje dodatkową korzyść *Tieliikelaitosowi*.

(275) Komisja powołuje się na swoje obwieszczenie o zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji<sup>(54)</sup>, gdzie w pkt 2.1.3 powiedziane jest, że: „Komisja uznaje także za pomoc w formie gwarancji bardziej korzystne warunki finansowania uzyskiwane przez przedsiębiorstwa, których forma prawna wyklucza upadłość lub inne procedury upadłościowe, bądź przewiduje bezpośrednią gwarancję państwa, czy też pokrywanie strat ze środków państwowych”<sup>(55)</sup>.

(276) Fińskie władze przyznają, że to, iż *Tieliikelaitos* nie może ogłosić upadłości zgodnie z ustawą o upadłości, mogłoby teoretycznie stanowić dodatkową korzyść, gdyż wydatki *Tieliikelaitosu* na finansowanie mogłyby być zmniejszone z powodu obniżenia ryzyka pożyczkodawcy. Lecz *Tieliikelaitos* nie pożyczał nowych funduszy na rynku finansowym od czasu, gdy został utworzony. Dlatego, według fińskich władz, nie było możliwe, aby *Tieliikelaitos* zyskał przewagę konkurencyjną w stosunku do prywatnych konkurentów na skutek braku zastosowania prawa upadłościowego.

(277) Co do przyszłych zewnętrznych pożyczek *Tieliikelaitosu*, Komisja nie zgadza się z tym, że istnienie opłaty gwarancyjnej dla pożyczek zaciąganych przez *Tieliikelaitos* wyeliminuje obecność pomocy, gdyż nie jest możliwe ilościowe określenie rynkowej ceny nieograniczonej gwarancji po prostu dlatego, że żaden podmiot rynkowy nie udzieliłby takiej gwarancji.

(278) Ponadto *Tieliikelaitos* stale zamawia usługi i materiały u zewnętrznych dostawców, co stwarza zadłużenie *Tieliikelaitosu* wobec tych zewnętrznych uczestników rynku.

<sup>(53)</sup> Główne przedsiębiorstwa UE działające na fińskim rynku wymienione są w tekście decyzji.

<sup>(54)</sup> Dz.U. C 71 z 11.3.2000, s. 14.

<sup>(55)</sup> Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 103.

Wobec niestosowania się prawa upadłościowego do *Tieliikelaitosu*, Komisja uważa, iż nie jest wykluczone, że *Tieliikelaitos* korzysta z warunków płatności korzystniejszych niż byłyby możliwe w innym przypadku. Ponieważ państwo ponosi odpowiedzialność za ewentualne niewywiązanie się *Tieliikelaitosu* z płatności wobec jego dostawców nie otrzymując wynagrodzenia za tę gwarancję, środek jest „finansowany przy użyciu zasobów państwowych”.

- (279) Komisja zgadza się jednak z fińskimi władzami, że środek ten należy sklasyfikować jako istniejącą pomoc zgodnie z art. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 659/1999, „ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy został wprowadzony w życie, nie stanowił pomocy”. Istotnie, odpowiedni podmiot gospodarczy<sup>(56)</sup> nigdy nie podlegał prawu upadłościowemu, w tym także w okresie przed liberalizacją sektora usług drogowych w Finlandii. Z powodów przedstawionych w motywie 266 i następnym, środek w chwili jego wprowadzenia nie stanowił pomocy państwa, a stał się pomocą państwa na skutek rozwoju wspólnego rynku.

#### 6.3.8. Szczegóły dotyczące traktowania w zakresie podatku dochodowego od przedsiębiorstw

- (280) Komisja uważa, iż stałe faktyczne pełne zwolnienie z podatku dochodowego od przedsiębiorstw dostarcza dodatkowych korzyści *Tieliikelaitosowi*<sup>(57)</sup>.
- (281) Zdaniem Komisji zwolnienie z podatku dochodowego od przedsiębiorstw, jako takie, stanowi pomoc państwa. Nie jest ono uzasadnione charakterem i gospodarką systemu podatkowego.
- (282) Gdy chodzi o określenie elementu pomocy państwa, fińskie władze twierdzą, że choć *Tieliikelaitos* nie płaci państwu podatku dochodowego od przedsiębiorstw od swoich zysków, jest to uwzględniane przy podejmowaniu corocznych decyzji o odpisach od zysków należnych państwu od *Tieliikelaitosu*, tzn. kwota procentu od zysków, jaką przedsiębiorstwo oddaje w formie odpisów od zysków zbliża się do kwoty, jaką konkurencyjne przedsiębiorstwa płacą w formie podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz dywidend.
- (283) W opinii Komisji ten argument fińskich władz miesza rolę państwa jako organu podatkowego z rolą państwa jako właściciela przedsiębiorstw. Komisja uważa, iż do celów kontroli pomocy państwa istotne jest wyraźne rozróżnienie tych dwu ról zgodnie z orzecznictwem<sup>(58)</sup>. Z jednej strony, Komisja musi sprawdzić, czy państwo, występując w roli władzy podatkowej, potraktowało wszystkie przedsiębiorstwa w ten sam sposób; z drugiej strony, Komisja musi sprawdzić, czy państwo, występując w roli właściciela przedsiębiorstw, zachowuje się tak, jak prywatny inwestor, np. gdy podejmuje decyzje o płatnościach dywidend.

- (284) Dłatego Komisja uważa, iż, aby upewnić się, czy *Tieliikelaitos* nie czerpie korzyści z korzystniejszych warunków gospodarczych niż te, które mają jego konkurencji, konieczne jest poddanie przedsiębiorstwa standardowym zasadom opodatkowania.

- (285) Komisja zwraca uwagę, że zwolnienie z podatku dochodowego od przedsiębiorstw należy sklasyfikować jako istniejącą pomoc zgodnie z art. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, „ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy zostało wprowadzone w życie, nie stanowiło pomocy”. Istotnie, odpowiedni podmiot gospodarczy nie podlegał nigdy standardowym przepisom dotyczącym podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Z powodów przedstawionych w motywie 266 i następnym, środek w chwili jego wprowadzenia nie stanowił pomocy państwa, a stał się pomocą państwa na skutek ewolucji wspólnego rynku.

#### 6.4. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (286) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, „gdy przedsiębiorstwo działa w sektorze, w którym konkurują producenci z różnych państw członkowskich, każda pomoc, jaką może ono otrzymać od władz publicznych może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i szkodzić konkurencji w takim zakresie, w jakim jego stała obecność na rynku uniemożliwia konkurentom z innych państw członkowskich zwiększenie ich udziału rynkowego i zmniejsza im szanse na zwiększenie ich wywozów do tego państwa członkowskiego”<sup>(59)</sup>.
- (287) W niniejszym przypadku Komisja zauważa, iż stopień otwarcia rynków konserwacji infrastruktury drogowej w różnych państwach członkowskich stał się wystarczający dla umożliwienia pojawienia się międzynarodowych grup, które działają w więcej niż jednym państwie członkowskim. *Tieliikelaitos* sam utworzył w 2004 r. przedsiębiorstwo zależne w Estonii, angażując się w ten sposób w działalność poza Finlandią. Oprócz tego, *Tieliikelaitos* ma obecnie w spółce joint venture w Szwecji. Jest więc oczywiste, że *Tieliikelaitos* „działa w sektorze, w którym konkurują producenci z różnych państw członkowskich”. W takim razie należy stwierdzić, że przyznanie *Tieliikelaitosowi* selektywnej przewagi sfinansowanej przy użyciu zasobów państwowych stanowi pomoc państwa, która co do zasady jest zakazana na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

#### 6.5. Stwierdzenie obecności pomocy państwa

- (288) Komisja uznaje zatem, że środki: „Zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usług promowych” oraz „Przeniesienie personelu do departamentów administracji publicznej” nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE, gdyż nie przyznają korzyści gospodarczej przedsiębiorstwu *Tieliikelaitosowi*.

<sup>(59)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89, *Republika Włosa przeciwko Komisji*, sprawozdania Trybunału Europejskiego, Rec. 1991, s. I-01603.

<sup>(56)</sup> *Tieliikelaitos* i jego poprzednik – Służba Drogowa.

<sup>(57)</sup> Przedsiębiorstwa państwowe działające głównie w celu zaspokajania potrzeb innych instytucji państwowych nie płacą podatku.

<sup>(58)</sup> Zob. pkt 317 połączonych spraw T-228/99 i T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji*, Rec. 2003, II-00435. Zob. również pkt 97 decyzji Komisji z dnia 16 grudnia 2003 r. dotyczącej EFR (Dz.U. L 49 z 22.2.2005, s. 9), jak również decyzja Komisji z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie środków podjętych przez Danię na rzecz TV2/Danmark (Dz.U. L 85 z 23.3.2006, s. 1).



(289) Jednakże opisane wyżej środki pod nazwą: „przyznanie preferencyjnej pożyczki państwowej”, „przyznawanie zamówień z wolnej w zakresie usług drogowych”, „finansowanie specjalnych projektów usługowych”, „środki korekty liczby personelu”, „brak zastosowania prawa upadłościowego”, „brak zastosowania zwykłych przepisów ustawy o podatku od przedsiębiorstw” oraz „środek fiskalny związany z zakupem gruntów przez *Tieliikelaitos*” stanowią pomoc państwa, która co do zasady jest zakazana na mocy art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Pewien stopień pomocy mógł również wystąpić w odniesieniu do gruntów i żywirowni.

## 7. ZGODNOŚĆ POMOCY ZE WSPÓLNYM RYNKIEM

(290) Te same powody, które nie pozwoliły Komisji uznać pakietu środków zrealizowanych na rzecz *Tieliikelaitosu* za niestanowiący pomocy w oparciu o kryteria rozwinięte w wyroku w sprawie *Altmark* (zob. rozdział 6.1), uniemożliwiły Komisji stwierdzenie, czy środki pakietu, które zawierają elementy pomocy państwa, są zgodne ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86 ust. 2 Traktatu WE. Zgodnie ze wspólnotowymi ramami dotyczącymi pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu usług użyteczności publicznej<sup>(60)</sup>, Komisja nie może uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 86 ust. 2 Traktatu pomocy, która nie jest w oczywisty sposób niezbędna do realizacji przydzielonych zadań i proporcjonalna do tego celu.

(291) Jako że nie ma żadnej innej szczególnej podstawy prawnej do zbadania przedmiotowego pakietu środków pomocy, Komisja musi ocenić, czy pomoc przyznana *Tieliikelaitosowi* jest zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, który przewiduje że „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem.

(292) Aby środek pomocy był zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE, pomoc musi spełniać następujące kryteria:

- pomoc musi promować lub wspierać projekt, który leży w interesie Wspólnoty jako całości,
- pomoc musi być niezbędna do osiągnięcia tego wyniku w takim sensie, iż cel, który ma ona wspierać nie mógłby zostać osiągnięty w przypadku jej braku, zaś czas trwania, intensywność i zakres pomocy musi być proporcjonalna do ważności zamierzonego wyniku,

- pozytywne efekty, które są w ten sposób bezpośrednio związane ze środkiem pomocy muszą zatem równoważyć negatywne wpływy pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, tak aby można było stwierdzić, że pomoc nie wpływa niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem.

(293) Podczas oceny odpowiednich środków w oparciu o te kryteria Komisja dokona rozróżnienia rozmaitych ustalonych wyżej środków pomocy państwa w obrębie dwu grup:

- istniejące środki pomocy (dodatkowe korzyści związane z brakiem zastosowania prawa upadłościowego, brakiem zastosowania zwykłych przepisów ustawy o podatku od przedsiębiorstw oraz środkiem fiskalnym dotyczącym nabywania gruntów przez *Tieliikelaitos*),
- nowe środki pomocy związane głównie z okresem przejściowym (dodatkowe korzyści związane z pożyczką państwową, zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki w sektorze drogowym, specjalnymi projektami usługowymi i środkami korekty liczby pracowników oraz możliwa pomoc dotycząca gruntów i żywirowni).

### 7.1. Zgodność istniejących środków pomocy

(294) Komisja zwraca uwagę, że specjalne przepisy podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz brak zastosowania prawa upadłościowego są środkami nierozłącznie związanymi ze statusem prawnym *Tieliikelaitosu*. To samo odnosi się do środka fiskalnego związanego z nabywaniem gruntów przez *Tieliikelaitos*.

(295) Ponadto środki te nie są związane ani z otwarciem fińskiego rynku budowy, planowania i konserwacji dróg, ani z rozwojem innych rodzajów działalności gospodarczej. Na podstawie informacji dostępnych Komisji nie można więc ustalić zgodności środków stosownie do art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

(296) Komisja uważa, że tzw. mechanizm odpisów od zysków i mechanizm opłat gwarancyjnych nie gwarantują, że korzyści związane z niestosowaniem się prawa upadłościowego i ustawy o podatku dochodowym od przedsiębiorstw zostaną całkowicie wyeliminowane (zob. rozdział 6.2).

(297) Komisja zwraca ponadto uwagę, że układy wiążące się z nieograniczonymi gwarancjami państwa na rzecz podmiotów zajmujących się działalnością komercyjną były zawsze uznawane za niezgodne z zasadami pomocy państwa określonymi w Traktacie WE<sup>(61)</sup>.

<sup>(61)</sup> Zob. decyzja w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję przedsiębiorstwu EDF oraz sektorowi elektrycznemu i gazowemu (Dz.U. L 49 z 22.2.2005, s. 9). Zob. również E8/2005 *Pomoc dla hiszpańskiego krajowego nadawcy publicznego RTVE* (Dz.U. C 239 z 4.10.2006, s. 17); E50/2001 *Garantie accordée par CDC à sa filiale CDC Ixis* (Dz.U. C 154 z 2.7.2003, s. 13); E10/2000 *Gwarancje państwowe dla banków publicznych w Niemczech (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung)* (Dz.U. C 150 z 22.6.2002, s. 7).

<sup>(60)</sup> Dz.U. C 297 z 29.11.2005, s. 4.

- (298) W rezultacie Komisja stwierdza, że kontynuowanie odstępstw od zwykłych przepisów podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz prawa upadłościowego jest niezgodne ze wspólnym rynkiem.
- (299) W tym względzie Komisja z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie się fińskiego rządu do zreorganizowania *Tieliikelaitosu* jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącą własnością państwa do dnia 1 marca 2008 r. Komisja zgadza się na tę datę, gdyż wydaje się ona rozsądnym terminem dla przeprowadzenia takiej procedury, biorąc pod uwagę jej złożoność z prawnego punktu widzenia.
- (300) Wreszcie, Komisja zauważa, że stanowiąca istniejącą pomoc część środka fiskalnego związanego z nabywaniem gruntów przez *Tieliikelaitos* została uchylona w 2004 r.

## 7.2. Zgodność nowych środków pomocy

- (301) Sekcja ta dotyczy pomocy związanej z przyznaniem preferencyjnej pożyczki państwowej, finansowaniem specjalnych projektów usługowych, przydzielaniem zamówień z wolnej ręki oraz finansowaniem środków korekty liczby personelu, jak również możliwej pomocy dotyczącej gruntów i zwirowni.
- (302) W ramach wstępnej obserwacji Komisja zauważa, iż – jak wynika jasno z danych przedstawionych przez fińskie władze – przedmiotowe środki pomocy, które miały głównie charakter przejściowy, najwyraźniej nie wpłynęły negatywnie na konkurencyjną strukturę rynków, na których działa *Tieliikelaitos*. Bowiem informacje przedstawione przez fińskie władze i opisane w sekcji 5.10 powyżej pokazują, że konkurencja w zakresie właściwej działalności znacząco wzrosła w ciągu okresu przejściowego i że *Tieliikelaitos* podlega znacznej presji konkurencyjnej. Dowody przedstawione przez wnoszących skargi nie podważają tego wniosku.
- (303) W odniesieniu do zarzucanego dużego udziału *Tieliikelaitosu* w rynku regularnej konserwacji dróg (zob. powyżej, sekcja 5.10), Komisja uważa, iż – analizując odnośną wartość liczbową przedstawioną przez wnoszącego skargę w jej właściwym ekonomicznym kontekście – nie można dowieść, że konkurencja nie funkcjonowała dobrze na odpowiednim rynku. Stwierdzenie to jest słuszne zwłaszcza, jeśli wziąć pod uwagę dużą liczbę przedstawionych ofert, częstotliwość zmian klientów oraz wyniki przetargów zorganizowanych w 2006 r. <sup>(62)</sup>.
- (304) Komisja zauważa w tym względzie, że – według samych wnoszących skargi – już w ciągu okresu przejściowego w latach 2001–2004 na fińskim rynku infrastruktury działały zagraniczne podmioty gospodarcze, w tym szwedzkie przedsiębiorstwo Skanska AB oraz NCC AB poprzez jego fińskie przedsiębiorstwa zależne. Ponadto

zagraniczne przedsiębiorstwa rywalizowały o zamówienie o wartości 630 mln EUR na budowę drogi szybkiego ruchu między Muurla and Lohja; o fińskie zamówienia na konserwację ubiegali się m.in. estońscy wykonawcy <sup>(63)</sup>.

- (305) Zmiany cen usług konserwacji dróg (zob. sekcja 5.10) nastąpiły na korzyść fińskich podatników i gospodarki jako całości. Fińskie władze przedstawiły przekonujący dowód w tym względzie, niezakwestionowany przez fińskie władze.
- (306) W związku z tym Komisja stwierdza, iż nie wydaje się, aby środki pomocy związane z okresem przejściowym wpłynęły na konkurencję i wymianę handlową w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Na tej właśnie podstawie będzie musiała zostać oceniona konieczność i proporcjonalność pomocy, w ramach ogólnego testu bilansującego wymaganego na mocy art. 87 ust. 3 lit. c).

### 7.2.1. Projekt leżący w interesie Wspólnoty jako całości

- (307) Wspólnym interesem, na który powołują się fińskie władze, jest skuteczne otwarcie państwowego segmentu fińskiego rynku usług drogowych na konkurencję, w połączeniu z zachowaniem przemysłowego potencjału sekcji Służby Drogowej zwanej „Produkcją drogową” (poprzednika *Tieliikelaitosu*) oraz umożliwieniem mu przekształcenia się w konkurencyjne przedsiębiorstwo, nie dopuszczając jednocześnie do wymuszonych zwolnień obecnych pracowników przynajmniej w ciągu okresu przejściowego.
- (308) Komisja uznaje, że taki projekt istotnie może służyć wspólnemu interesowi Wspólnoty.
- (309) Jak słusznie nadmienili fińskie władze, otwarcie zamkniętych, krajowych rynków na konkurencję na poziomie europejskim stanowi pozytywne zjawisko i ważny cel polityki Wspólnoty <sup>(64)</sup>.
- (310) Komisja uważa, że liberalizacja rynku usług drogowych i zachowanie przemysłowego narzędzia *Tieliikelaitosu* było ściśle z sobą związane. Zwraca ona uwagę, że, po pierwsze, przyjęcie prawodawstwa dotyczącego liberalizacji było bezpośrednio związane z przyjęciem przepisu gwarantującego, że *Tieliikelaitos* nie może zwolnić personelu – choć przedsiębiorstwo miało wówczas poważny problem związany z nadmiernym zatrudnieniem. Po drugie, jak wynika z rozwoju rynku istniały dostatecznie duże możliwości, aby *Tieliikelaitos* odgrywał znaczącą rolę w konkurencyjnym środowisku i oferował usługi drogowe należycie spełniające wymagania różnorodnych klientów, zarówno pod względem ceny, jak i jakości.

<sup>(63)</sup> Punkt 80 uwag przedstawionych w czerwcu 2006 r. przez składających skargi.

<sup>(64)</sup> Zob. m.in. XXX sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji (2000), s. 128; lizbońskie posiedzenie Rady Europejskiej, 23–24 marca 2000 r., konkluzje Prezydencji, SN 100/00; komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, COM(2005) 24, s. 21, Bruksela, 2 lutego 2005 r.; Zielona księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270 wersja ostateczna, ust. 5, Bruksela, 21 maja 2003 r.

<sup>(62)</sup> Zob. sekcja 5.10.

(311) Badany pakiet środków pomocy poprzez uwolnienie *Tieliikelaitosu* od dodatkowych kosztów osobowych, jakie przedsiębiorstwo to musiało ponosić na skutek przejętych zobowiązań z czasów, kiedy odpowiednie usługi stanowiły część systemu administracji publicznej (usługi wewnętrzne), pozwalał przedsiębiorstwu swobodnie działać na zliberalizowanym rynku i dokonywać niezbędnych korekt, aby reagować na zmiany rynkowe oraz inne zmiany technologiczne wpływające na rentowność przedsiębiorstwa w dłuższej perspektywie czasu.

(312) Komisja zauważa dalej, że wnoszący skargi nie podważają istoty argumentu fińskich władz, że otwarcie rynku na konkurencję leży we wspólnym interesie Wspólnoty. Nie twierdzą też, że nie było związku między otwarciem rynku a zachowaniem personelu w *Tieliikelaitosie*. Zasadniczo twierdzą one, że żądane wyniki można również było osiągnąć bez pomocy.

7.2.2. *Konieczność i proporcjonalność środków pomocy, brak wpływu na konkurencję i wymianę handlową w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem*

(313) Aby ocenić, czy odnośne środki pomocy są konieczne i proporcjonalne do ustalonego powyżej celu o wspólnym interesie, właściwe jest najpierw rozróżnienie różnych środków pomocy.

7.2.2.1. *Gruntowy i żywiownie*

(314) Jak przedstawiono w sekcji 6.3.2 niniejszej decyzji, pomoc państwa mogła zostać przyznana *Tieliikelaitosowi* przez fiński rząd w odniesieniu do gruntów i żywiowni.

(315) Komisja przyznaje, że jeśli fińskie władze miały wprowadzić konkurencję do usług drogowych i promowych, musiały przekształcić *Tieliikelaitos* w odrębną jednostkę i dostarczyć mu środki niezbędne do wykonywania zadań lub kapitał niezbędny do zakupu tych środków. Zatem, w obecnym przypadku, biorąc pod uwagę podjęty przez fińskie władze proces mający na celu otwarcie usług drogowych na konkurencję, możliwą pomoc państwa w odniesieniu do gruntów i żywiowni można uznać za środek proporcjonalny.

(316) Komisja uznaje, że jeżeli istnieje pomoc państwa w odniesieniu do gruntów i żywiowni, jest ona konieczna i proporcjonalna.

7.2.2.2. *Środki korekty liczby personelu*

(317) Różnorodne środki korekty liczby personelu, opisane powyżej w sekcji 5.5, dostarczyły pracownikom *Tieliikelaitosu* bodźców do odejścia z przedsiębiorstwa. Środki takie, z uwagi na nadmierny poziom zatrudnienia w *Tieliikelaitosie*, były wyraźnie niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, czego nie kwestionują wnoszący skargi. Były one również ewidentnie proporcjonalne, gdyż państwo sfinansowało jedynie 50 % odpowiednich wydatków (20,1 mln EUR zostało sfinansowane przez państwo a 20 mln EUR przez przedsiębiorstwo). Ponieważ ich efekt był w dużej mierze zależny od tego, czy właściwy personel skorzysta z możliwości odejścia z przedsiębiorstwa, nie były one wystarczające, aby zrekomensować znaczne

koszty związane z nadmiernym zatrudnieniem w *Tieliikelaitosie*.

7.2.2.3. *Finansowanie specjalnych projektów usługowych*

(318) Jak opisano powyżej, specjalne projekty usługowe dostarczyły pracę dla części nadliczbowego personelu *Tieliikelaitosu*. Gdyby takie projekty nie zostały wprowadzone, jest oczywiste, że – z uwagi na to, iż środki korekty liczby personelu mogły rozwiązać jedynie część problemu związanego z nadmiernym poziomem zatrudnienia – *Tieliikelaitos* albo utrzymałby pozostały nadliczbowy personel czasowo bez pracy albo skierowałby go do realizacji zamówień na konserwację. Obydwie te opcje byłyby szkodliwe dla wspólnego interesu, na wspieranie którego skierowany jest przedmiotowy środek. Utrzymanie personelu w stanie beczynnym byłoby stratą specjalnych umiejętności oraz wiedzy kapitału ludzkiego zgromadzonego w okresie przed liberalizacją. Skierowanie personelu do realizacji zamówień na konserwację uniemożliwiłoby *Tieliikelaitosowi* stopniowe dostosowywanie sposobu swojej pracy w celu świadczenia właściwych usług drogowych w sposób efektywny pod względem kosztów. Komisja przyjmuje zatem stanowisko, że finansowanie specjalnych projektów usług poprzez pomoc państwa może spełniać kryterium konieczności pomocy dla wspólnego interesu.

(319) Odnośnie do proporcjonalności tego środka Komisja zauważa, iż nie było nadmiernej rekompensaty za prace przeprowadzone w ramach specjalnych projektów usługowych. Fińskie władze przedstawiły przekonujący dowód w tym względzie (zob. powyżej, sekcja 5.5).

7.2.2.4. *Przyznawanie zamówień z wolnej ręki w zakresie usług drogowych*

(320) Istniała oczywiście granica co do ilości pracy, jaka mogła być wykonana w ramach specjalnych projektów usługowych, przy czym granica ta określona była rzeczywistym zapotrzebowaniem państwa na dostarczenie takich usług. Na podstawie różnych danych przedstawionych przez fińskie władze Komisja stwierdza, że specjalny projekt usług pochłonął jedynie część kosztów *Tieliikelaitosu* związanych z nadmiernym poziomem zatrudnienia. Jak wspomniano w rozdziale 5.3 powyżej, w ciągu okresu przejściowego *Tieliikelaitos* miał wciąż średnio 100 pracowników powyżej optymalnej liczby, pomimo środków korekty liczby personelu oraz specjalnych projektów usługowych.

(321) Z tych samych powodów, przedstawionych powyżej w odniesieniu do specjalnych projektów usługowych, nie leżało we wspólnym interesie, aby *Tieliikelaitos* utrzymywał ten dodatkowy personel w stanie beczynności. Możliwość nieobciążania w sposób nadmierny zamówień przyznawanych w drodze przetargu kosztami związanymi z nadliczbowym personelem, podczas składania ofert w ramach przetargu publicznego przez *Tieliikelaitos*, była naprawdę niezbędna, by *Tieliikelaitos* mógł przystosować się do konkurencyjnego rynku. Dlatego nadmierne obciążenie finansowe zostało zrekomensowane poprzez zamówienia z wolnej ręki.

- (322) Jeżeli chodzi o zamówienia przyznawane z wolnej ręki, ich istnienie było związane ze stopniowym charakterem procesu liberalizacji opracowanego przez Finlandię. Zamówienia te stanowiły na początku okresu dużą część działalności *Tieliikelaitosu*, która następnie stopniowo malała. Nieuwzględnienie dodatkowych kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo w rezultacie tego nadmiernego poziomu zatrudnienia doprowadziłoby do znaczącego pogorszenia jego sytuacji finansowej.
- (323) W świetle powyższych okoliczności Komisja przyjęła stanowisko, że mechanizm pomocy związany z zamówieniami przyznawanymi z wolnej ręki był konieczny.
- (324) Odnośnie do warunku proporcjonalności, procedura była zorganizowana, tak aby ograniczyć ryzyko nadmiernej rekompensaty. Zdaniem Komisji procedura corocznej korekty wydatków, opisana na początku sekcji 5.3 powyżej, była w tym względzie odpowiednia.

#### 7.2.2.5. Preferencyjna pożyczka i ogólny wniosek co do konieczności i proporcjonalności

- (325) W odniesieniu do preferencyjnej pożyczki przyznanej *Tieliikelaitosowi* Komisja zwraca uwagę po pierwsze, że przynosi ona przedsiębiorstwu korzyść netto wynoszącą 7,2 mln EUR, co stanowi w przybliżeniu 8 % ogólnej kwoty pomocy przyznanej *Tieliikelaitosowi*.
- (326) Dodając tę kwotę pomocy do kwoty, jaką reprezentują sobą wyżej wymienione środki pomocy widać, że *Tieliikelaitos* otrzymał od państwa bezpośrednio lub pośrednio kwotę 92,8 mln EUR<sup>(65)</sup>. Nie zrekompensowało to w sposób oczywisty straty strukturalnej doznanej przez *Tieliikelaitos*, którą oszacowano na 157 mln EUR<sup>(66)</sup>. Wobec tego, *Tieliikelaitos* wniósł znaczący wkład ze swoich środków własnych w rozwiązanie problemu nadmiernego poziomu zatrudnienia, jaki przejął z czasów sprzed liberalizacji. W tym względzie należy wspomnieć w szczególności o 20 mln EUR, które zostały przydzielone przez *Tieliikelaitos* na sfinansowanie pakietów odpraw dla zwalnianych pracowników<sup>(67)</sup>.
- (327) Ze sprawozdań finansowych *Tieliikelaitosu* wynika, że przedsiębiorstwo mogło stanąć w obliczu trudności, gdyby wniosło większy wkład ze swoich własnych środków w środki korekty liczby personelu. Wskaźnik zysk

operacyjny/obroty *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego pozostawał na niskim poziomie wynoszącym 2,4 %, podczas gdy dla jego konkurentów średni wskaźnik wynosił 4,5 %<sup>(68)</sup>. Ponieważ stosowanie środków korekty liczby personelu nie zostało zakończone w ciągu okresu przejściowego, odpowiedni wskaźnik w 2005 r. był jeszcze gorszy (1,6 %). W 2005 r. przedsiębiorstwo musiało ponieść finansowy koszt redukcji liczby swojego personelu o ponad 400 osób bez jakiegokolwiek wsparcia ze strony państwa. Wskaźnik zysku operacyjnego ponownie poprawił się w 2006 r. (2,2 %) i nadal ulega poprawie<sup>(69)</sup>. Wydaje się więc, że wkład własny *Tieliikelaitosu* w usuwanie odpowiedniej niekorzystnej sytuacji strukturalnej miał negatywny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa, a stąd na jego pozycję konkurencyjną.

- (328) Ponadto należy przypomnieć, iż nie wydaje się, aby pakiet środków pomocy wywarł jakikolwiek trwały wpływ na strukturę konkurencji (zob. sekcja 5.10).

- (329) W tym względzie Komisja zauważa, iż fińskie władze zaprojektowały pakiet pomocy dla *Tieliikelaitosu* w taki sposób, aby ograniczyć możliwe zakłócenia konkurencji. W szczególności dotyczy to przyjętego podejścia odnośnie do struktury bilansu otwarcia *Tieliikelaitosu* (bez rozdzielenia całego zasobu aktywów finansowych jako kapitału własnego), tak aby dostosować go do bilansów przedsiębiorstw prywatnych w sektorze. Dotyczy to również starań w kierunku możliwie jak największego ograniczenia różnic między marżami zamówień udzielanych z wolnej ręki i zamówień udzielanych w drodze przetargu, m.in. poprzez procedurę corocznej korekty wydatków.

- (330) Komisja zauważa również, że Zarząd Dróg zrealizował szereg środków mających na celu ułatwienie wejścia na rynek nowych uczestników. Aby zmniejszyć możliwe bariery wejścia na rynek, które mogłyby być spowodowane, na przykład, złożonością dokumentów przetargowych, Zarząd Dróg organizował spotkania instruktażowe dla kontrahentów i opracował programy zamówień oraz zasady składania ofert, obejmujące w miarę możliwości wszystkie zainteresowane strony. Strategia udzielania zamówień Zarządu Dróg została opracowana przy uwzględnieniu opinii podmiotów działających w sektorze na temat, m.in., tego, jak duże powinny być zamówienia na konserwację. Wnoszone opłaty za oferty (5 000 EUR za ofertę) odnoszące się do ofert spełniających minimalne wymagania ustalone przez Zarząd Dróg również sprzyjały wejściu na rynek nowych uczestników<sup>(70)</sup>.

- (331) W 2006 r. Ministerstwo Handlu i Przemysłu zablokowało negocjacje *Tieliikelaitosu* z kilkoma miastami w sprawie utworzenia wspólnych przedsiębiorstw, które łączyłyby

<sup>(65)</sup> Wielkości te opierają się na danych wziętych z rocznych sprawozdań składanych przez fińskie władze (dane z rocznych sprawozdań *Tieliikelaitosu*, YIT-Yhtimä Oyj, Lemminkäinen Oyj, Skanska Oy, NCC Finland Oy, Palmberg Group, Oy VR-Rata Ab).

<sup>(69)</sup> Dane wzięte z publicznie dostępnych rocznych sprawozdań *Tieliikelaitosu*.

<sup>(70)</sup> Sprawozdanie rządu do parlamentu za 2005 r. na temat reformy usług drogowych.

<sup>(65)</sup> Na to składa się 7,2 mln EUR elementu pomocy w postaci preferencyjnej pożyczki, 9,5 mln EUR elementu pomocy związanego z zamówieniami z wolnej ręki, 56 mln EUR na sfinansowanie kosztów osobowych związanych ze specjalnymi projektami usługowymi oraz 20,1 mln EUR na sfinansowanie środków korekty nadmiernej liczby pracowników.

<sup>(66)</sup> Suma ta obejmuje jedynie koszty związane z dodatkowym personelem. Odnośnie do straconego dochodu spowodowanego ograniczeniami wykorzystywania zasobów gruntych podczas okresu przejściowego, Komisja bierze pod uwagę jedynie rzeczywiste koszty; ponadto w tym konkretnym przypadku jest bardzo prawdopodobne, że przedsiębiorstwo wkrótce odzyska utracony dochód. Koszty tzw. zobowiązania świadczenia usług użyteczności publicznej mają znaczenie jedynie w świetle art. 86 ust. 2 Traktatu. Zostałyby one wzięte pod uwagę tylko wówczas, gdyby cały pakiet środków pomocy nie mógł zostać zatwierdzony na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu.

<sup>(67)</sup> Zob. sekcja 5.5 powyżej.

miejskie oddziały usług technicznych z lokalnymi oddziałami usługowymi *Tieliikelaitosu*. Ministerstwo zażądało, aby miasta pragnące utworzyć planowane wspólne przedsiębiorstwa wybrały partnera w drodze publicznego przetargu konkurencyjnego <sup>(71)</sup>.

- (332) Komisja odrzuca twierdzenie wnoszących skargi, zgodnie z którym *Tieliikelaitos* stosował drapieżne praktyki cenowe w ciągu okresu przejściowego lub w 2005 r. Informacje dostarczone przez fińskie władze pokazują, że *Tieliikelaitos* miał dodatnie marże z umów, jakie zawarł w drodze przetargu. Komisja zauważa, że faktycznie poziom zysku *Tieliikelaitosu* w ciągu okresu przejściowego odpowiadałby średniej jego konkurentów, gdyby jego dodatkowe koszty (65 mln EUR – zob. sekcja 7.1.2), przejęte z poprzedniego systemu, nie pozostały niezrekompensowane.
- (333) W związku z tym Komisja uznaje, iż z natury przejściowe, gdyż związane z okresem przejściowym, nowe środki pomocy poddane badaniu są w sumie zgodne ze wspólnym rynkiem, ponieważ są konieczne i proporcjonalne w celu osiągnięcia wspólnego interesu oraz nie zakłócają wymiany handlowej i konkurencji w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (334) Wniosek ten jest zgodny z praktyką decyzyjną Komisji, zwłaszcza w sprawach *OTE* <sup>(72)</sup> i *EDF* <sup>(73)</sup>.
- (335) W sprawie *EDF* Komisja uznała za zgodny, środek, za pomocą którego francuskie państwo zwolniło przedsiębiorstwa francuskiego sektora elektrycznego i gazowego od zapłaty niektórych spośród określonych świadczeń emerytalnych, do których prawa nabyli pracownicy w przeszłości, gdy przedsiębiorstwa działały w ramach monopolu prawnego. Komisja uznała, że w tamtym czasie przedsiębiorstwa były chronione przed wszelką wewnątrzsektorową konkurencją i mogły w ten sposób ponosić większe wydatki związane ze świadczeniami emerytalnymi, nie doznając żadnej znaczącej straty ekonomicznej. Komisja przyznała, że „przeszłe zobowiązania” stały się znaczną trudnością dla tych przedsiębiorstw, gdy tylko zaczęły one konkurować z innymi przedsiębiorstwami sektora elektrycznego lub gazowego, które nie musiały ponosić podobnych, wynikających z przeszłości kosztów (ust. 143 decyzji). Komisja uznała pomoc przyznaną „w celu takiej reorganizacji sektora” za konieczną i proporcjonalną na tej podstawie, że pozostałe aspekty reformy sektora nie wiązały się z jakąkolwiek pomocą państwa (ust. 146 decyzji). Podobnie w danym przypadku, nadmierny poziom zatrudnienia, stanowiący obciążenie dla *Tieliikelaitosu*, został przejęty z okresu sprzed liberalizacji; środki pomocy przyczyniły się do zmniejszenia tego obciążenia w sposób proporcjonalny i pozwoliły *Tieliikelaitosowi* uczestniczyć w pełni w procesie konkurencyjnym, a przez to wziąć udział w reorganizacji sektora usług drogowych.
- (336) W sprawie *OTE*, w której Komisja wyraźnie odwołała się do decyzji w sprawie *EDF* <sup>(74)</sup>, Komisja oceniła wkład

greckiego rządu do nieobowiązkowego systemu wcześniejszych emerytur Greckiego Operatora Telekomunikacyjnego (*OTE*). Z powodu posiadanego przez pracowników *OTE* statusu stałego zatrudnienia, który został przejęty z czasów, kiedy *OTE* miało pozycję monopolistyczną, *OTE* nie mogło jednostronnie zwalniać personelu, lecz musiało uciekać się do ofert dobrowolnego zwalniania się z pracy. Aby uczynić takie oferty atrakcyjnymi, *OTE* musiało zaoferować swoim pracownikom warunki i zasady dobrowolnego zwalniania się z pracy, odzwierciedlające ich status stałego zatrudnienia, co z kolei prowadziło do ponoszenia przez *OTE* wyższych kosztów niż koszty porównywalnych systemów wcześniejszych emerytur oferowanych przez inne przedsiębiorstwa na podstawie ogólnych przepisów prawa pracy. Komisja potwierdziła, że odpowiedni środek pomocy jedynie częściowo rekompensował koszty nadzwyczajne spowodowane przez trudności strukturalne wynikające z dawnej pozycji *OTE* jako monopolu państwowego i że obciążenie nie było związane z bezpośrednio powiązanymi korzyściami spowodowanymi jego byłym statusem, które zmniejszałyby to obciążenie. Komisja oceniła również, czy właściwy rynek był w pełni zliberalizowany pod względem istnienia odpowiednich ram prawnych lub regulacyjnych i stwierdziła, że środek pomocy był w pełni zgodny z art. 87 ust. 3 Traktatu WE. W danym przypadku całkowita rekompensata uzyskana przez *Tieliikelaitos* nie wykracza poza obciążenie wynikłe z nadmiernego poziomu zatrudnienia, które nie jest zrównoważone poprzez inną korzyść, a poziom rozwoju rynku wskazuje na wykształcenie się skutecznej konkurencji na właściwym rynku.

## 8. WNIOSEK

- (337) W świetle powyższych rozważań Komisja przyjęła stanowisko, że pomoc udzielona przedsiębiorstwu *Tieliikelaitos* w okresie przejściowym (lata 2001–2004) jest zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE. Jednocześnie Komisja uważa, iż dalsze zwolnienia od stosowania zwykłych przepisów prawa upadłościowego i przepisów w zakresie podatku dochodowego od przedsiębiorstw nie są uzasadnione i że w związku z tym odstępstwa takie muszą zostać zniesione,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

Pomoc państwa udzielona przedsiębiorstwu *Tieliikelaitos* na zasadzie przejściowej i obejmująca następujące środki:

- preferencyjną pożyczkę państwową w kwocie 41,44 mln EUR przyznaną w czasie przekształcania przedsiębiorstwa z produkcyjnej części Służby Drogowej w przedsiębiorstwo państwowe,
- pomoc wynoszącą 9,5 mln EUR, udzieloną w formie zamówień z wolnej ręki przyznanym na usługi/roboty dotyczące dróg państwowych w latach 2001–2004,
- pomoc udzieloną w formie specjalnych projektów usługowych na potrzeby zatrudnienia nadliczbowego personelu *Tieliikelaitosu*, które zostały sfinansowane przez Zarząd Dróg w wysokości 68 mln EUR,

<sup>(71)</sup> Źródło: roczne sprawozdanie *Tieliikelaitosu* za rok 2006.

<sup>(72)</sup> Decyzja Komisji z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie dotyczącej pomocy państwa C 2/2006 (ex N 405/2005), zob. [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/).

<sup>(73)</sup> Decyzja Komisji z dnia 16 grudnia 2003 r. „w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Francję przedsiębiorstwu EDF oraz sektorowi elektrycznemu i gazowemu” (Dz.U. L 49 z 22.2.2005, s. 9).

<sup>(74)</sup> Decyzja w sprawie *OTE*, ust. 116.

- środki korekty liczby personelu sfinansowane przez Zarząd Dróg w wysokości 20,1 mln EUR (środki pomocy pracownikom w znalezieniu nowych miejsc pracy, sfinansowania dokształcania i przekwalifikowania oraz dofinansowania emerytur dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę),
- możliwą pomoc związaną z gruntami i zwirowniami przekazanymi do dyspozycji *Tieliikelaitosu*,

jest zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE.

#### Artykuł 2

Istniejące środki pomocy na rzecz przedsiębiorstwa *Tieliikelaitos*, na które składa się brak zastosowania prawa upadłościowego, brak zastosowania zwykłego podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz środków pomocy fiskalnej związany z zakupem gruntów przez *Tieliikelaitos* nie są zgodne ze wspólnym rynkiem. Te istniejące, nadal obowiązujące środki pomocy (brak

zastosowania prawa upadłościowego oraz brak zastosowania zwykłego podatku dochodowego od przedsiębiorstw) muszą zostać uchylone najpóźniej do dnia 1 marca 2008 r. zgodnie ze zobowiązaniem przedstawionym przez fińskie władze.

#### Artykuł 3

Niniejsza decyzja jest skierowana do Finlandii.

Finlandia poinformuje Komisję w ciągu dwóch miesięcy od powiadomienia o niniejszej decyzji o już podjętych oraz planowanych środkach mających na celu zastosowanie się do niej.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 grudnia 2007 r.

W imieniu Komisji

Jacques BARROT

Wiceprzewodniczący