



Bryssel den 20 juli 2010
JUR(2010) 10386 GIP/ed

Högsta förvaltningsdomstolen

[REDACTED]
PB 100
FN-00131 Helsingfors

Ärende: Begäran om yttrande i enlighet med kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd

Förfarande

Genom brev av den 12 januari 2010, registrerat av kommissionens generalsekretariat den 14 januari 2010 med diarienummer Ares(2010)2290, har Högsta förvaltningsdomstolen anhållit om ett yttrande angående tillämpningen av reglerna om statligt stöd i enlighet med avsnitt 3.2 av kommissionens tillkännagivande om nationella domstolars tillämpning av reglerna om statligt stöd (i det följande "tillkännagivandet")¹.

Genom brev av den 30 juli 2009 och den 12 februari 2010 har kommissionen redan lämnat vissa upplysningar (i enlighet med avsnitt 3.1 i tillkännagivandet) avseende samma omständigheter. I brev av den 18 maj 2010 meddelade kommissionen Högsta förvaltningsdomstolen att kommissionen beklagligtvis inte kunde avge ett yttrande inom den indikativa tidsfrist som anges i tillkännagivandet.

Förevarande brev utgör kommissionens svar på Högsta förvaltningsdomstolens anhållan om ett yttrande av den 12 januari 2010.

Anhållan om yttrande

Anhållan har gjorts med anledning av ett mål anhängigt i Högsta förvaltningsdomstolen som gäller följande åtgärder:

¹ EUT C 85, 09.04.2009, s. 1

- 1) Ett beslut av den 26 oktober 2006 av Ålands landskapsregering genom vilket landskapsregeringen beviljat Ålands Industrihus AB en så kallad landskapsgaranti om 2 587 500 euro.
- 2) Ålands landskapsregerings beslut av den 15 februari 2007 att teckna aktier i Ålands Industrihus AB till ett värde av 1 379 998,95 euro.
- 3) Mariehamns stads beslut av den 8 februari 2007 att teckna aktier i Ålands Industrihus AB till ett värde av 344 798,55 euro.

Enligt de uppgifter som lämnats av Högsta förvaltningsdomstolen har Ålands landskapsregering och Mariehamns stad (i det följande "de åländska myndigheterna") gjort gällande att dessa åtgärder, i den mån de utgör statligt stöd, skall anses som "befintligt stöd" och följaktligen inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I detta sammanhang har de åländska myndigheterna hävdat att åtgärderna omfattas av stödordningar som tidigare anmälts till och godkänts av EFTA:s tillsynsmyndighet (med ärendenummer ESA 93-079 och ESA 93-074).

Högsta förvaltningsdomstolen har också noterat att kommissionen, i sitt brev av den 30 juli 2009, meddelat att åtgärderna inte anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF (tidigare artikel 88.3 EG).

Högsta förvaltningsdomstolen har nu bett kommissionen att förtydliga de tidigare lämnade uppgifterna genom ett yttrande över följande fråga:

"Högsta förvaltningsdomstolen önskar att kommissionen ännu preciserar sitt svar och meddelar huruvida kommissionens svar att åtgärderna inte har anmälts kan tolkas så, att åtgärderna 1-3 inte kan anses höra till ett stödprogram som anmälts till EFTA:s tillsynsmyndighet, varvid de kunde betraktas som existerande statstöd och inte ens har behövt anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 88.3 i EG-fördraget."

Kommissionens yttrande

Inledande anmärkningar

Som kommissionen uppfattar dess anhållan begär Högsta förvaltningsdomstolen ett yttrande om definitionen av begreppet "stödordning" samt om de regler som gäller för befintligt stöd vad avser åtgärder som existerade innan Finlands anslutning till EG.

Kommissionen har tidigare upplyst Högsta förvaltningsdomstolen om att åtgärderna omfattas av en pågående statsstödsgranskning i enlighet med artikel 108.2 FEUF. I den mån inga andra uppgifter lämnats av Högsta förvaltningsdomstolen bygger detta yttrande på uppgifter som kommissionen hittills inhämtat i samband med denna granskning. Vi understryker dock att kommissionen ännu inte fattat beslut i statsstödsärendet och att detta yttrande inte på något sätt är bindande för de beslut som kommissionen kan komma att fatta i ärendet.

Tillämpliga rättsregler

Högsta förvaltningsdomstolens begäran bör besvaras med beaktande av bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget².

I artikel 1(d) i förordning (EG) 659/1999 definieras "stöddordning" enligt följande:

"Stöddordning: varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp "

I artikel 1 (b) i förordning (EG) 659/1999 definieras som "befintligt stöd" bland annat

"...i) utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 144 och 172 i Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige, allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stöddordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft;"

Finland blev medlem av Europeiska gemenskapen den 1 januari 1995.

Vidare framgår av artikel 172, stycke 5, i Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige bland annat följande:

" ... statligt stöd, som en ny medlemsstat har beviljat under år 1994 och som den i strid med EES-avtalet eller arrangemang enligt det avtalet inte har anmält till EFTA:s övervakningsmyndighet eller som den har anmält dit men lämnat före det att EFTA:s övervakningsmyndighet fattat beslut i saken, skall inte anses som "förekommande" stöd i medlemsstaten i den mening som avses i Romfördragets artikel 93.1."

Vidare följer av artikel 1(c) i förordning 659/1999 att "nytt stöd" utgörs av *"allt stöd, det vill säga stöddordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd"*.

I domen i målet *Gibraltar mot kommissionen*³ uttalade förstainstansrätten att enligt ordalydelsen av artikel 1 (c) i förordning 659/1999 skall endast "ändringar av befintligt stöd" anses utgöra nytt stöd. Följaktligen är det som regel endast själva ändringen, inte stöddordningen i sig, som kan bedömas som nytt stöd. Dock gäller att att hela den ursprungliga stöddordningen skall betraktas som nytt stöd om ändringen påverkar dess materiella innehåll på sådant sätt att ändringen inte klart kan särskiljas från den ursprungliga stöddordningen.⁴

² EGT 1999 L 83/1.

³ Förenade målen T-195/01 and T-207/01, *Gibraltars regering mot kommissionen* [2002] REG II-2309, punkterna 109-111.

⁴ Förenade målen T-254/00, T-270/00 och T-277/00, *Hotel Cipriani mot kommissionen*, dom av den 28.11.2008, punkterna 358 - 359.

Slutligen skall nämna att artikel 4(1) i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 (i det följande "förordning 794/2004")⁵ definierar "ändringar av befintligt stöd" på följande vis:

"varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. En ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd."

Av det föregående följer att en stödordning utgör befintligt stöd om två villkor är uppfyllda. För det första skall ordningen ha trätt i kraft innan EG-fördraget trädde i kraft, och för det andra skall stödordningen inte därefter ha blivit föremål för några materiella ändringar.

1. Beträffande Ålands landskapsregering beslut av den 26 oktober 2006 genom vilket landskapsregeringen beviljat Ålands Industrihus AB landskapsgaranti om 2 587 500 euro.

Högsta förvaltningsdomstolen bör i första hand avgöra huruvida de bestämmelser som tillåter de åländska myndigheterna att bl.a. bevilja garantier till företag på Åland (och som påstås utgöra en stödordning) verkligen utgör en stödordning i den mening som avses i 1(b) i förordning (EG) 659/1999.

Den tillämpliga nationella lagstiftningen för garantiprogrammet är, såvitt kommissionen förstår, 1966 års landskapslag om landskapsgaranti för industrier och arbetsrörelse (ÅFS 1966:14), senare ändrad genom ÅFS 1979:84, 1982:37, 1988:53, 1992:9, 1994:29, 1996:56 och 2002:23. Såvitt kommissionen förstår gällde enligt denna lagstiftning vid tiden för Finlands anslutning till EG att det sammanlagda beloppet av samtidigt gällande landskapsgarantier och icke återbetalda lån fick uppgå till högst tjugo miljoner finska mark. Det finns dock ingen tidsbegränsning för dessa bestämmelser.

Mot bakgrund av den föregående beskrivningen är kommissionen benägen att anse att dessa bestämmelser utgör en stödordning i sann bemärkelse eftersom det förefaller röra sig om en "rättsakt" på grundval av vilken stöd, som inte är hänförligt till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid.

Det bör därefter avgöras huruvida denna stödordning kan anses utgöra befintligt stöd i dagsläget, eller om den har blivit föremål för materiella ändringar efter den 1 januari 1994.

Såvitt kommissionen är upplyst infördes stödordningen långt innan den 1 januari 1994. Den meddelades också EFTA:s tillsynsmyndighet under referens ESA 93-079 (EFTA:s tillsynsmyndighet tycks dock aldrig ha fattat något yttryckligt beslut om ordningen). Det tycks därför som att det första villkoret för befintligt stöd är uppfyllt eftersom den ursprungliga stödordningen fanns innan EG-fördraget trädde i kraft för Finlands räkning, och till och med före den 1 januari 1994 vilket innebär att artikel 172, stycke 5, i Anslutningsakten inte är tillämplig i detta fall.

⁵ EGT 2004 L 140/1.

Emellertid förefaller det av den information som står till kommissionens förfogande att de åländska myndigheterna har gjort minst tre ändringar i garantiprogrammet mellan den 1 januari 1994 och beviljandet av åtgärd 1 den 26 oktober 2006 (landskapslagarna ÅFS 1994:29, 1996:56 och 2002:23). Dessa ändringar innebar att garantiprogrammets budget höjdes (dvs. en ökning av det sammanlagda belopp garantier och annat stöd som kan vara utestående vid varje givet tillfälle). Eftersom det i målet inför Högsta förvaltningsdomstolen är fråga om en garanti bör domstolen avgöra huruvida de ändringar av garantiprogrammets budget som gjorts innan åtgärd 1 beviljades kan anses utgöra materiella ändringar av stödordningen, samt huruvida ändringen klart kan särskiljas från stödordningens ursprungliga bestämmelser.

Enligt artikel 4 i förordning 794/2004 anses en budgetökning med mer än 20 % utgöra en ändring av en befintlig stödordning.

Kommissionen noterar att två av den ovannämnda ändringarna⁶ tycks ha ökat garantiprogrammets ursprungliga budget med 50 % respektive 150 %. Det förefaller följaktligen som att dessa budgetökningar utgör materiella ändringar av stödordningen. Såvitt kommissionen är upplyst har dessa ändringar aldrig anmälts till (och följaktligen heller aldrig godkänts av) EFTA:s tillsynsmyndighet eller kommissionen.

Kommissionen anser att effekten av sådana materiella ändringar i en stödordning inte kan anses klart särskiljbar från den ursprungliga stödordningen och, följaktligen, att sådana ändringar medför att hela stödordningen omvandlas till nytt stöd. Den ursprungliga stödordningens enda begränsning avsåg det belopp som vid varje givet tillfälle kunde vara utestående. Denna utformning av stödordningen innebär att betydande öknings av budgeten (även om stödordningen inte ändras i övrigt) medför en ändring av stödordningens väsentliga egenskaper. Garantier som beviljats efter budgetökningen bör därför anses falla under en ny stödordning.

En alternativ tolkning vore att anse att garantierna omfattas av den ursprungliga stödordningen (och alltså utgör befintligt stöd) så länge som de i praktiken inte överstiger den ursprungliga budgetgränsen (i detta fall tjugo miljoner mark). En sådan tolkning förefaller dock inte godtagbar i ett fall som detta. Den skulle få som konsekvens att en garanti som beviljas i ett visst "år 2" skulle kunna vara befintligt stöd därför att det ursprungliga budgettaket vid det tillfället inte överskridits, medan en garanti som beviljats under det föregående "år 1" kunde vara nytt stöd om de garantier som var utestående vid det tillfället faktiskt överskred budgettaket. Resultatet vore att befintligt stöd skulle kunna uppstå vid en senare tidpunkt än nytt stöd som tidigare beviljats enligt samma bestämmelser. Ett sådant resultat förefaller ologiskt och skulle föranleda juridiska betänkligheter på grund av bristande förutsägbarhet.

2. Ålands landskapsregerings beslut av den 15 februari 2007 att teckna aktier i Ålands Industrihus AB till ett värde av 1 379 998,95 euro samt Mariehamns stads beslut av den 8 februari 2007 att teckna aktier i Ålands Industrihus AB till ett värde av 344 798,55 euro

Finland har informerat kommissionen om att programmet för aktieteckning anmälts till EFTA:s tillsynsmyndighet den 25 februari 1994 och registrerats under referens ESA 93-

⁶ Ändringen av den 3 mars 1994 ökade budgeten från 20 miljoner till 30 miljoner mark medan ändringen av den 16 februari 1996 höjde budgeten från 30 miljoner till 50 miljoner mark.

074. Enligt de upplysningar som tillhandahållits av de finska myndigheterna är den rättsliga grunden för aktieteckning enligt dessa bestämmelser följande:

Enligt paragraferna 18 och 22 i självstyrelselagen för Åland 1991/1144 har Åland allmän behörighet bland annat att lagstifta om olika slags åtgärder (lån, garantier, aktieteckning) för att främja näringsverksamheten i landskapet.

Lagtinget utövar denna behörighet. Aktieteckning i kraft av dessa behörigheter kommer till uttryck genom beslut i landskapets årliga allmänna budget.

Obeaktat att Finland väljer att beteckna de lokala myndigheternas befogenhet att teckna aktier (enligt den allmänna behörighet som tillagts dem i självstyrelselagstiftningen) som en "stöddordning" måste det undersökas om de nationella bestämmelser som omgärdar denna behörighet motsvarar definitionen av stöddordning i artikel 1 (d) i förordning 659/1999.

För närvarande förefaller det kommissionen som att paragraferna 18 och 22 i självstyrelselagen inte i sig själva utgör en stöddordning. Det rör sig om regler om fördelning av befogenheter och ansvar mellan olika myndighetsnivåer i den finska rättsordningen. Det tycks snarare (men detta kan endast avgöras utifrån de faktiska omständigheterna i målet) som att aktieteckningar som beslutats enligt dessa regler utgör av enskilda beslut. Om så är fallet måste varje beslut om aktieteckning, förutsatt att det faktiskt utgör statligt stöd, anses som ett *enskilt* statsstöd vilket (om det beviljats efter den 1 januari 1994) måste ha anmälts till och godkänts av den behöriga statsstödsmyndigheten (EFTA:s tillsynsmyndighet eller kommissionen) för att kunna betraktas som "befintligt stöd.

Avslutande anmärkning

Kommissionen vill slutligen påminna om att kommissionens yttranden skiljer sig från gemenskapsdomstolarnas auktoritativa tolkning av EG-rätten i det att de inte är juridiskt bindande för den nationella domstolen (se punkt 93 i tillkännagivandet).

Högaktingsfullt,

