II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 12 juin 2012

concernant la mesure SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009) mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti

[notifiée sous le numéro C(2012) 3249]

(Les textes en langues finnoise et suédoise sont les seuls faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2013/8/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1],

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 15 janvier 2009, la Finlande a notifié à la Commission une aide au sauvetage en faveur d'Osuuskunta Karjaportti (ci-après «Karjaportti») sous forme de garantie et de report de dettes; à l'époque de la notification, la dénomination sociale était Järvi-Suomen Portti Osuuskunta. Par les lettres des 5, 11, 16 et 20 février 2009, la Finlande a fourni à la Commission des renseignements supplémentaires.

(2) Par lettre du 8 avril 2009, la Commission a informé la Finlande de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2] (ci-après «TFUE») à l'égard des mesures notifiées ainsi que de plusieurs mesures accordées dans le passé. À la suite de cette décision, la Finlande a présenté des renseignements supplémentaires par lettre du 13 mai 2009.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [3]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.

(4) Un tiers intéressé a présenté ses observations à la Commission. Celle-ci les a communiquées à la Finlande pour commentaires. Les observations de la Finlande ont été reçues par lettre du 28 août 2009. La Finlande a fourni des renseignements supplémentaires par courrier électronique le 3 novembre 2009.

(5) Par lettre du 15 décembre 2009, la Commission a notifié à la Finlande sa décision d'étendre la procédure d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, à d'autres mesures accordées dans le passé. La Finlande a fourni des renseignements supplémentaires par lettre du 12 février 2010.

(6) La décision de la Commission concernant l'extension de la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [4]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les aides en cause. La Commission n'a reçu aucune observation supplémentaire de parties intéressées.

[1] JO C 134 du 13.6.2009, p. 16; JO C 58 du 10 mars 2010, p. 4.

[2] À compter du 1er décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certains changements de terminologie, tels que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE sera utilisée tout au long de la présente décision.

[3] JO C 134 du 13.6.2009, p. 16.

[4] JO C 58 du 10.3.2010, p. 4.

(7) Le 1er mars 2010, la Finlande a informé la Commission qu'elle venait de retirer sa notification concernant la garantie octroyée à Karjaportti. Par lettre du 26 mars 2010, la Commission a fait savoir à la Finlande qu'elle apprécierait le retrait de la notification concernant la garantie dans sa décision finale parallèlement aux autres mesures à examiner. En outre, la Commission a posé certaines questions à la Finlande qui y a répondu par lettre du 22 avril 2010. Le 15 juillet 2010, la Commission a envoyé à la Finlande une demande de renseignements, à laquelle cette dernière a répondu le 20 août 2010. Le 28 septembre 2010, la Commission a envoyé une deuxième demande, à laquelle la Finlande a répondu le 29 novembre 2010. La Commission a encore demandé des renseignements supplémentaires par lettre du 16 novembre 2011. Ces renseignements ont été fournis par la Finlande le 16 décembre 2011.

2. BÉNÉFICIAIRE

2.1. Osuuskunta Karjaportti

(8) Karjaportti est une coopérative sise à Mikkeli, Finlande. Les sites de production sont situés dans la Finlande de l'Est, à Mikkeli et à Kouvola. La Finlande de l'Est est une région pouvant bénéficier d'aides régionales au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. La coopérative a été initialement fondée en 1914. En 1950, sa dénomination sociale est devenue «Osuusteurastamo Karjaportti», puis «Järvi-Suomen Portti Osuuskunta», le 31 décembre 2002, et depuis le 14 décembre 2010, la dénomination sociale est «Osuuskunta Karjaportti». Aujourd'hui, les effectifs permanents de Karjaportti s'élèvent à 300 personnes et sont complétés au printemps et en été par 100 à 120 salariés saisonniers.

(9) Karjaportti est présente dans le domaine des denrées alimentaires. La coopérative transforme la viande en divers produits, dont des boulettes de viande et des saucisses. En outre, elle vend des viandes emballées et découpées et des carcasses. Les exportations de Karjaportti vers d'autres États membres sont peu importantes.

2.2. Situation financière de Karjaportti

(10) Depuis le 1er décembre 2004, Karjaportti fait l'objet de procédures de restructuration sous contrôle judiciaire conformément à la loi finlandaise no 47/1993 sur la restructuration d'entreprises [5] (ci-après «procédure de restructuration sous contrôle judiciaire»). Cette procédure sous contrôle judiciaire sera analysée en détail aux considérants 31 à 43.

(11) Le tableau suivant présente des données sur la situation économique de Karjaportti avant et pendant la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire:

Tableau I

Principales données financières de Karjaportti (en EUR)

Année	Chiffre d'affaires	Résultat d'exploitation	Résultat net (profits/pertes)	Déficit cumulé	Capital social / Fonds de réserve et autres réserves	Fonds propres
2000	139 620 882	8 682	– 1 169 091		7 681 411 / 10 247 107	8 893 097
2001	139 748 861	2 082 662	549 865		7 812 809 / 9 078 473	9 442 963
2002	135 781 234	2 259 488	14 382		7 783 428 / 9 559 942	17 357 751
2003	128 354 480	– 3 299 914	– 6 009 055		7 585 778 / 9 506 525	11 083 248
2004	125 849 631	– 3 972 464	– 10 686 420		7 234 608 / 3 497 953	46 141
2005	101 507 619	– 6 629 915	– 9 235 908	– 7 404 955	7 772 913 / 216 662	– 8 651 289
2006	99 802 293	– 3 485 054	4 277 565	– 16 640 864	8 141 610 / 216 662	– 4 005 028
2007	86 962 069	– 8 916 539	– 7 943 878	– 12 363 299	6 244 277 / 216 662	– 13 846 239
2008	80 901 753	– 3 791 985	– 2 770 037	– 20 307 178	5 768 185 / 216 662	– 17 092 368
2009	64 793 763	305 936	– 2 124 435	– 23 077 214	5 077 160 / 216 662	– 19 907 828

[5] Laki yrityksen saneerauksesta du 25 janvier 1993 no 47.

(12) En 2008, l'administration fiscale finlandaise a engagé à deux reprises une procédure de faillite à l'encontre de Karjaportti. Lors de la première procédure engagée le 7 octobre 2008, elle a demandé à la coopérative le règlement de 461 579 EUR. La procédure a été annulée ultérieurement par l'administration fiscale. Le 1er décembre 2008, une nouvelle procédure a été engagée, assortie d'une injonction de payer 981 658 EUR. La procédure de faillite à l'encontre de Karjaportti a été clôturée en juin 2009, à la suite du règlement par la coopérative de sa dette fiscale.

3. DESCRIPTION DES MESURES

(13) Les mesures à examiner sont celles entreprises par la ville de Mikkeli (siège social de Karjaportti) et par Finnvera Oyj (ci-après «Finnvera»). Finnvera est une société financière spécialisée détenue par l'État finlandais et c'est l'organisme officiel de crédit à l'exportation de la Finlande ([6]). Ci-après, nous décrivons d'abord les mesures prises par la ville de Mikkeli (section 3.1) et ensuite celles prises par Finnvera (section 3.2).

3.1. Mesures accordées par la ville de Mikkeli

3.1.1. *La garantie octroyée le 12 juin 2000 (mesure nº 1) et la cession de terrain (mesure nº 2)*

(14) Mesure nº 1: par décision du 12 juin 2000, le conseil municipal de Mikkeli a octroyé à Karjaportti une garantie de caution solidaire couvrant l'intégralité du prêt de 25 millions de marks finlandais (FIM) (environ 4,2 millions EUR ([7])). Ce prêt a été accordé à Karjaportti par Tapiola Pankki Oy (ci-après «Tapiola») en septembre 2000. Le taux d'intérêt était fixe, de 5,35 %, et la durée était de 10 ans. Au même moment, le conseil municipal de Mikkeli a souscrit le contrat de garantie, exécutant ainsi la garantie. Celle-ci a été octroyée sans prime, en caution solidaire, ce qui signifie que le garant est responsable du capital emprunté comme s'il s'agissait d'un prêt souscrit par lui-même. En conséquence, le créancier peut se tourner directement vers la caution afin d'obtenir le remboursement au moment où le capital arrive à échéance. Le prêt cautionné était destiné à financer la construction d'un site de production à Tikkala, sis à Mikkeli ([8]).

(15) Cette garantie était cautionnée par des hypothèques existantes de biens immeubles, dont la valeur enregistrée était de 7,5 millions FIM (1 261 409 EUR) ([9]). Lorsque la mesure nº 1 a été accordée, la valeur des biens hypothéqués à titre de caution était de 3 millions FIM environ. Le complément consistait en hypothèques d'entreprises ([10]), pour une valeur enregistrée de 25 millions FIM, ainsi qu'en hypothèques de biens meubles de Karjaportti d'une valeur de 30,5 millions FIM.

(16) Après l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire en décembre 2004, Tapiola a exigé, au titre de la garantie précitée, de la ville de Mikkeli le règlement de toutes les dettes restant impayées de Karjaportti. Après avoir remboursé ces dettes à Tapiola, la ville de Mikkeli est devenue créancière de Karjaportti en subrogation de Tapiola (voir le considérant 34).

(17) Mesure nº 2: en l'an 2000, la commune rurale de Mikkeli ([11]) a cédé à Karjaportti un terrain afin de permettre la construction du site de production de Tikkala. La superficie du terrain était de 152 366 m^2, et la ville de Mikkeli l'a cédé à Karjaportti à titre gratuit, c'est-à-dire sans aucun prix d'achat. En outre, la ville de Mikkeli s'est engagée à céder le terrain en état aménagé, prêt à construire. À cet effet, la ville de Mikkeli a remboursé à Karjaportti les frais de nivellement du terrain, s'élevant à 2 millions FIM (environ 336 376 EUR) ([12]).

(18) En ce qui concerne la construction du site de production de Tikkala, Karjaportti a encore bénéficié d'autres aides. Finnvera lui a octroyé des prêts et des garanties d'un montant de 20 millions FIM (environ 3 363 789 EUR) et le Ministère de l'Emploi et de l'économie (appelé à l'époque «Ministère du Commerce et de l'industrie») lui a octroyé des subventions directes d'un montant de 15 millions FIM (environ 2 552 829 EUR).

(19) Au total, la valeur nominale de toutes les mesures, citées aux considérants 14 à 18, en faveur de la construction du site de production de Tikkala s'élevait à 63 783 719 FIM (environ 10 757 652 EUR). L'équivalent-subvention brut des mesures accordées était de 3 617 143 EUR, montant ventilé dans le tableau suivant:

([6]) Voir la description de Finnvera au considérant 56.

([7]) Le taux de change appliqué: 1 euro = 5,95 marks finlandais (FIM).

([8]) Lors de la première décision sur l'ouverture de la procédure, cette garantie était identifiée comme «mesure nº 1».

([9]) La ville de Mikkeli est initialement devenue la bénéficiaire de l'hypothèque grevant le bien-immeuble de Rokkala de Karjaportti (numéro cadastre 491-8-8-2). Sa valeur enregistrée était de 7,5 millions de FIM (1 261 409 EUR); en 2002, l'hypothèque a été transférée sur le site de production de Tikkala (numéro cadastral 491-35-1-1), après l'acquisition par la ville de Mikkeli du bien-immeuble de Rokkala (voir la description de la mesure nº 3, considérant 25).

([10]) Une «hypothèque d'entreprise» est créée en inscrivant une telle hypothèque sur le registre des hypothèques d'entreprises; les instruments hypothécaires sont déposés chez le créancier de l'entreprise comme caution. Le capital inscrit sur l'instrument hypothécaire, les intérêts encourus au taux confirmé par l'instrument et le montant indiqué par l'instrument et réservé aux frais d'exécution forment le montant maximal auquel le détenteur de l'instrument hypothécaire a droit. En principe, l'hypothèque d'entreprise couvre l'intégralité des biens de l'entreprise débitrice (notamment machines et équipements, droits de propriétés de marques, produits, trésorerie, avoirs), hors bien immobilier.

([11]) La commune rurale de Mikkeli a été rattachée à la ville de Mikkeli en 2001.

([12]) Voir le procès-verbal, point 155, de la séance du conseil municipal de Mikkeli en date du 25 février 2002.

Tableau II

L'équivalent-subvention brut des mesures accordées en EUR

Mesure	Montant	ESB
Garantie caution solidaire de la ville de Mikkeli	4 204 698	345 786
Terrain cédé par la ville de Mikkeli	300 000	300 000
Nivellement du terrain payé par la ville de Mikkeli	336 376	336 376
Prêt de Finnvera	1 681 879	82 162
Subventions directes du ministère du Commerce et de l'industrie	2 552 819	2 552 819
TOTAL	**10 757 652**	**3 617 143**

(20) La Finlande a calculé l'équivalent-subvention brut pour la garantie octroyée par la ville de Mikkeli de la manière suivante: elle a comparé le prix du marché pour une garantie comparable (1,75 %) à la prime de garantie réellement perçue par la ville de Mikkeli (0 %). Ainsi, l'élément contenu dans la garantie correspond à la différence entre ces deux taux, soit 1,75 %. Au cas où la ville de Mikkeli aurait exigé une prime à ce taux, elle aurait perçu, lors de la période garantie de 10 ans, des primes de garantie au montant de 2 406 250 FIM, ce qui reviendrait, après un escompte de 5,7 % à la date d'octroi de la garantie, à 1 055 949 FIM (environ 345 789 EUR).

(21) La Finlande a calculé l'équivalent-subvention brut pour le prêt accordé par Finnvera de la manière suivante: elle a comparé l'intérêt sur le prêt perçu par Finnvera (Euribor 6 mois + 1,75 point de pourcentage) au taux de référence fixé dans la communication de la Commission concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ([13]) et qui était en vigueur au moment où le prêt a été accordé. L'élément d'aide est égal à la différence de ces deux taux calculée pour la durée du prêt (10 ans). La prime payée par Karjaportti sur le prêt (0,5 %) a été déduite du résultat de ce calcul. Après un escompte de 5,7 % à la date d'octroi de la garantie, l'élément d'aide s'élève à 82 162 EUR.

(22) Les coûts d'investissements pouvant bénéficier d'aides ont été calculés à partir des prix d'acquisition, ventilés dans le tableau suivant:

([13]) JO C 273 du 9.9.1997, p. 3.

Tableau III

Analyse des coûts du projet sur la base de prix d'acquisitions (en EUR)

Terrains et constructions	14 208 192
Machines et équipements	11 155 379
Machines de bureau / logiciels	572 356
TOTAL	**25 935 928**

(23) L'élément d'aide est de 3 617 143 EUR, ce qui correspond à une intensité d'aide de 13,95 % par rapport aux coûts de projet éligibles, dont le montant s'élève à 25 935 928 EUR.

(24) Karjaportti avait sollicité les mesures accordées par la ville de Mikkeli avant de s'engager dans le projet d'investissement concerné ([14]). La Finlande a pris ces mesures afin de favoriser le développement régional. Il était estimé que le nouveau site de production porterait le nombre d'emplois dans la région, qui était alors de 400, à 550 ou 600 emplois.

3.1.2. *Transaction relative au terrain (mesure n° 3)*

(25) Le 28 février 2002, la ville de Mikkeli a acheté à Karjaportti six biens-immeubles et un bâtiment, avec les baux respectifs. Le prix d'acquisition réglé a été de 6 646 787 EUR ([15]). Les biens-immeubles étaient francs d'hypothèques au moment où la ville de Mikkeli les a achetés, et dans le cas d'un bien-immeuble, à la date où la propriété du bien-immeuble a été cédée à la ville de Mikkeli.

3.1.3. *Garantie octroyée le 8 mars 2004 (mesure n° 4)*

(26) Par décision du 8 mars 2004, le conseil municipal de Mikkeli a accordé une garantie couvrant l'intégralité du prêt de 607 054 EUR octroyé par Tapiola. Le prêt a été octroyé le 14 avril 2004 au taux fixe de 4 % pour une durée de 10 ans. La garantie précitée a été octroyée en caution solidaire sans prime. Le prêt et la garantie concernés ont remplacé un prêt antérieur de Tapiola, qui bénéficiait à l'origine d'une garantie de la ville de Mikkeli, à la suite d'une décision du 2 novembre 1992. Le prêt initial s'élevait à 7,5 millions FIM au total (1 261 409 EUR), et il avait été octroyé au taux de 4,5 % pour une durée de 10 ans.

([14]) Conformément au procès-verbal de la réunion du conseil municipal de Mikkeli du 12 juin 2000, ces mesures concernaient la future construction d'un nouveau site de production.

([15]) Ce prix a été majoré de 336 376 EUR comme frais encourus pour le nivellement du terrain, que la ville de Mikkeli a remboursés à Karjaportti. En conséquence, le contrat concernant l'achat des biens-immeubles mentionne le prix d'achat de 6 983 163 EUR.

(27) La garantie était cautionnée par des hypothèques de biens-immeubles grevant le site de production de Tikkala, qui avaient déjà servi de caution pour la mesure n° 1. En outre, la ville de Mikkeli était détentrice d'une hypothèque d'entreprise, dont la valeur enregistrée sur le registre des hypothèques d'entreprise était de 25 millions FIM. Cette hypothèque avait elle aussi servi à cautionner la mesure n° 1.

(28) Après l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire en décembre 2004, Tapiola a exigé, au titre de la garantie, de la ville de Mikkeli le règlement des dettes de Karjaportti. Après avoir remboursé ces dettes, la ville de Mikkeli est devenue créancière de Karjaportti en subrogation de Tapiola (voir le considérant 34).

3.1.4. *Garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(29) Par décision du 10 mai 2004 le conseil municipal de Mikkeli a accordé une garantie de caution solidaire couvrant l'intégralité du prêt de 1,7 millions EUR octroyé par Tapiola. Plus tard, le 8 juin 2004, Tapiola a décidé d'accorder pour trois mois un prêt d'investissement de 1,7 millions EUR au taux composé de l'Euribor 12 mois + une marge fixe de 0,3 point de pourcentage. La garantie précitée a été accordée en caution solidaire sans prime. Ce prêt était cautionné par la même hypothèque de bien-immeuble grevant le site de production de Tikkala, déjà citée à l'occasion des mesures n°s 1 et 4, et par la même hypothèque d'entreprise détenue par la ville de Mikkeli ([16]). En outre, la ville de Mikkeli a reçu un gage spécifique: l'hypothèque sur le site de production de Tikkala. La valeur enregistrée de cette hypothèque était de 1 135 268 EUR.

(30) Après l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire en décembre 2004, Tapiola a exigé, au titre de la garantie, de la ville de Mikkeli le règlement des dettes de Karjaportti. Après avoir remboursé ces dettes, la ville de Mikkeli est devenue créancière de Karjaportti en subrogation de Tapiola (voir le considérant 34).

3.1.5. *Mesures prises dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n° 6)*

(31) Karjaportti et ses créanciers: la banque Nordea Pankki Suomi Oyj (ci-après «Nordea»), la société financière Nordea Rahoitus Suomi Oy (ci-après «Nordea Rahoitus») et la banque centrale coopérative OKO Osuuspankkien Keskuspankki Oyj (appelée depuis le 1er janvier 2008 «Pohjola Pankki Oyj», ci-après «OKO/Pohjola») ont déposé le 17 novembre 2004 auprès du tribunal de grande instance de Mikkeli, Mikkelin käräjäoikeus, une demande concernant l'ouverture d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Conformément à la législation finlandaise, une telle procédure de restructuration peut être autorisée afin d'assainir les activités commerciales viables d'un débiteur ou afin d'en garantir les conditions et d'arriver à un arrangement avec les créanciers ([17]). La procédure de restructuration sous contrôle judiciaire relative à Karjaportti a été ouverte par décision du tribunal de grande instance de Mikkeli le 1er décembre 2004. Conformément aux dispositions de la loi, le débiteur n'est pas en droit, après l'ouverture de la procédure, de rembourser la dette à restructurer ni de la cautionner ([18]). Sont considérées «dettes à restructurer» toutes dettes engagées avant l'ouverture de la procédure.

(32) Le 23 juin 2005, le tribunal de grande instance de Mikkeli a reçu un plan de restructuration des dettes, et le 30 novembre 2005, un plan révisé. La durée du plan de restructuration confirmé le 30 janvier 2006 par ce tribunal était de 10 ans (jusqu'au 1er juillet 2015). Entre 2004 et 2008, Karjaportti a réduit ses effectifs de 372 salariés et a externalisé certaines fonctions, notamment les achats ainsi que les fonctions d'abattage et de coupe.

(33) En tout, environ [30 – 70] (*) % des dettes concernées par la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire étaient des dettes envers des créanciers privés. Les principaux créanciers privés s'appelaient Nordea, Oko/Pohjola et Nordea Rahoitus.

(34) Le 16 décembre 2004, dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, Tapiola a exigé de la ville de Mikkeli le remboursement des soldes impayés des trois prêts décrits aux points 3.1.1, 3.1.3 et 3.1.4, tous cautionnés par la ville de Mikkeli. Après avoir remboursé ces sommes à Tapiola, la ville de Mikkeli est devenue créancière de Karjaportti au titre de ces trois prêts impayés, dont le montant cumulé s'élevait à 5 356 895 EUR. Ces prêts étaient garantis par les cautions citées aux considérants 15, 27 et 29.

(35) En outre, la ville de Mikkeli a exigé dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire le remboursement de 682 087 EUR. Ce montant était composé des taxes impayées dont les destinataires étaient la gestion des biens-immeubles municipaux, le service municipal des eaux et la société municipale de gestion des déchets de la ville de Mikkeli. Ces créances étaient également garanties par les cautions citées aux considérants 15, 27 et 29.

([16]) Voir note n° 9 de bas de page.

([17]) Voir la loi finlandaise sur la restructuration d'entreprises, n° 47/1993, art. 1er.

([18]) Voir la loi finlandaise sur la restructuration d'entreprises, n° 47/1993, art. 17.

(*) Secret d'affaires

(36) Les prêts et les autres dettes (les taxes impayées) que Karjaportti devait à la ville de Mikkeli ont été considérées dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire comme «d'importantes créances garanties» ([19]). Les créanciers privés (Nordea, Nordea Rahoitus et OKO/Pohjola) ainsi que Finnvera ([20]) détenaient d'importantes créances garanties.

Tableau IV

Les créances garanties importantes (en EUR)

Détenteur de la créance garantie importante	Montant	Pourcentage
Nordea	[…](*)	[10-40] %
Nordea Rahoitus	[…]	[0-20] %
OKO/Pohjola	[…]	[10-40] %
Finnvera	[…]	[10-40] %
Ville de Mikkeli – prêts remboursés au titre de la caution	[…]	[10-40] %
Ville de Mikkeli – autres dettes (taxes impayées)	[…]	[0-20] %
TOTAL	**24 579 150**	**100 %**

(37) En ce qui concerne les prêts et les autres dettes (taxes impayées) que Karjaportti devait à la ville de Mikkeli, le plan de structuration prévoyait la mise en place des mesures suivantes:

Diminution du taux d'intérêt perçu sur les créances garanties

(38) Le prêt de la ville de Mikkeli, d'un montant de 5 356 895 EUR, a été qualifié de «créance garantie» et scindé en deux. Le taux d'intérêt perçu sur les deux a été réduit conformément au plan de restructuration: pour la partie composée de 4 millions EUR, le taux appliqué était l'Euribor […] minoré de […] points (sans toutefois être supérieur à […] points ou inférieur à […] points) jusqu'au 31 décembre 2010. Après cette dernière date, le taux perçu est l'Euribor […]. Pour la partie restante (1 356 895 EUR), le taux perçu est l'Euribor […] ([21]). À l'instar des prêts, les taxes impayées (682 087 EUR) étaient traitées comme créances garanties, et leur taux d'intérêt a été […] réduit au niveau de l'Euribor ([22]).

(39) Sur les créances garanties du secteur privé, le taux perçu conformément au plan de restructuration est […] l'Euribor. À l'exception de […], sur une certaine partie de la créance de chaque créancier était appliqué jusqu'au 31 décembre 2010 un taux réduit, composé de l'Euribor […] minoré de […] points; le taux minimal était de […] points et le taux maximal, de […] points. Après le 31 décembre 2010, le taux d'intérêt appliqué à toutes les créances garanties est l'Euribor […].

Tableau V

Taux d'intérêts applicables aux créances garanties importantes

Détenteur de la créance garantie importante	Le taux Euribor […] minoré de […] points jusqu'au 31 décembre 2010; à compter de cette date, le taux Euribor […] est appliqué au montant suivant:	Le taux Euribor […] appliqué au montant suivant:
Nordea et Nordea Rahoitus	[…]	[…]
OKO/Pohjola	[…]	[…]
Finnvera	[…]	[…]
Ville de Mikkeli – prêts remboursés au titre de la caution	[…]	[…]
Ville de Mikkeli – autres dettes (taxes impayées)		[…]

Restructuration des dettes

(40) La ville de Mikkeli a consenti à reporter le remboursement des dettes précitées. Conformément au plan de restructuration, le remboursement des créances garanties de la ville de Mikkeli sera terminé en 2015. Le premier versement aurait dû avoir lieu le 1er juillet 2009; à partir de 2010, deux versements annuels étaient prévus et, en 2015, il était prévu de régler le solde des créances garanties, c'est-à-dire […] EUR sur les prêts dus à l'obligation de garantie, et […] EUR sur les autres dettes (taxes impayées).

(41) Les créanciers privés ont consenti au report du remboursement de leurs créances garanties.

([19]) Conformément à l'art. 3, paragraphe 1, alinéa 7 de la loi sur la restructuration d'entreprises, une créance garantie désigne toute dette à structurer garantie par le droit d'un créancier à une sûreté réelle, efficace par rapport aux tiers, grevant des biens appartenant au ou détenus par le débiteur, dans la mesure où la valeur de cette caution, au moment de l'ouverture de la procédure, aurait suffi à couvrir le montant de la créance de ce créancier après les frais de liquidation et après la déduction des créances privilégiées.

([20]) Voir la description de Finnvera au considérant 56.

([21]) Dans le cadre de la première décision, concernant l'ouverture de la procédure, la réduction des taux était référencée comme «mesure nº 2».

([22]) Dans le cadre de la première décision, concernant l'ouverture de la procédure, la réduction des taux perçus sur les taxes impayées était référencée comme «mesure nº 4».

Tableau VI

Report du remboursement (en EUR)

Créancier de la créance garantie importante	Créance	Versements du 1.7.2009, du 2.1.2010 et du 1.7.2010	Pourcentage du total des créances	Versements du 2.1.2011 et du 1.7.2011	Pourcentage du total des créances	Versements semestriels entre le 2.1.2015 et le 2.1.2015	Pourcentage du total des créances	Versement du solde du 1.7.2015	Pourcentage du total des créances
Nordea	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nordea Rahoitus	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
OKO/Pohjola	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Finnvera	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ville de Mikkeli	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ville de Mikkeli	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	**24 579 150**	**500 000**	2 %	**1 000 000**	4 %	**1 500 000**	6 %	**10 579 150**	43 %

Abandon conditionnel du remboursement d'une créance

(42) Conformément au plan de restructuration, les prêts et les taxes impayées devraient être remboursés à la ville de Mikkeli d'ici 2015 de manière à ce que la majeure partie des taxes soit réglée en 2015. Dans la mesure où Karjaportti ne remplira pas certaines conditions financières à la clôture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire en 2015 (ratio endettement/EBIDTA dépassant 4), la ville de Mikkeli abandonnera une partie de ses créances, s'élevant tout au plus à [0–3] millions EUR.

(43) Les créances du reste des créanciers seront également réduites à la clôture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Nordea abandonnera une créance s'élevant tout au plus à [0–3 millions] EUR et Nordea Rahoitus abandonnera une créance s'élevant tout au plus à [0–2 millions] EUR. Les créances de Finnvera seront réduites tout au plus de [0–2 millions] EUR. Les créances de […] ne seront pas réduites. Conformément au plan de restructuration, les montants de ces réductions sont basés sur les valeurs des garanties données pour les prêts, dans deux scénarios distincts: dans le premier scénario, Karjaportti poursuivra ses activités; dans le second scénario, Karjaportti modifiera ou mettra un terme à ses activités, ce qui nécessite la réalisation des garanties et cautions. Ces valeurs ont été définies par deux analyses indépendantes ([23]). Ensuite, le montant exact de la réduction à appliquer à chaque créance garantie, a été défini individuellement pour chaque créancier concerné, en tenant compte des privilèges et en comparant les valeurs issues des deux scénarios.

3.1.6. *Acquisition des actions auprès de Karjaportti (mesure n° 7)*

(44) Le 2 septembre 2005, Karjaportti a vendu 50 % des actions de la société civile immobilière Kiinteistö Oy Suksimäki à une entreprise détenue par la ville de Mikkeli. Le prix de la transaction était de 860 000 EUR.

3.1.7. *Conversion en prêt des intérêts impayés (mesure n° 8)*

(45) Karjaportti n'a pas réglé les intérêts dus sur les créances garanties de la ville de Mikkeli entre le 16 décembre 2004 et le 19 décembre 2005 ([24]). Leur montant cumulé était de 281 982 EUR, et, à la suite de la décision prise le 19 décembre 2005 par le conseil municipal de Mikkeli, ils ont été convertis en prêt, assorti d'une échéance fin 2010. Le taux d'intérêt applicable à ce prêt était l'Euribor 3 mois + 0,3 point de pourcentage. Le remboursement de ce prêt devait débuter en mars 2009 et se faire en quatre versements égaux, deux fois par an, soit 144 991 EUR en 2009 et 144 991 EUR en 2010 ([25]). Le versement des montants arrivant à échéance a été reporté, ne serait-ce que partiellement (voir mesure n° 12).

(46) En principe, la capitalisation des intérêts impayés en 2005 a été prévue dans le plan de restructuration. Conformément à ce plan, tous les créanciers, et pas uniquement la ville de Mikkeli, devaient être traités sur un pied d'égalité. En conséquence, [un créancier privé] a capitalisé le 28 décembre 2008 ses intérêts. Le montant de ce prêt a été de 1 623 000 EUR environ et il devait échoir à la fin 2010. Le taux d'intérêt était l'Euribor 3 mois + 1,5 point de pourcentage. Le remboursement devait débuter en 2009. [Un autre créancier privé] a capitalisé le 29 décembre 2005 ses intérêts, et le montant de ce prêt a été de 1 532 500 EUR environ et il devait échoir à la fin 2010. Le taux d'intérêt était l'Euribor 3 mois + 2 points de pourcentage. Le remboursement devait débuter en 2009.

3.1.8. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2006 (mesure n° 9)*

(47) Le conseil municipal de Mikkeli a autorisé, par décision du 5 février 2007, que la créance de 274 023 EUR détenue par la ville de Mikkeli auprès de Karjaportti soit effacée dans les états financiers de 2006. Comme l'effacement de cette créance n'avait aucun impact sur la relation juridique entre le créancier et le débiteur, la ville de Mikkeli a poursuivi le recouvrement de sa créance.

3.1.9. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2008 (mesure n° 10)*

(48) La ville de Mikkeli a effacé de ses états financiers de 2008 la créance douteuse de 5,7 millions EUR qu'elle détenait auprès de Karjaportti. Comme l'effacement de cette créance n'avait aucun impact sur la relation juridique entre le créancier et le débiteur, la ville de Mikkeli a poursuivi le recouvrement de sa créance.

3.1.10. *Caution prévue pour 2009 et non réalisée (mesure n° 11)*

(49) Le 8 décembre 2008, le conseil municipal de Mikkeli a décidé de donner comme garantie une caution solidaire de 2,75 millions EUR pour couvrir un prêt futur de Tapiola à Karjaportti. Le conseil municipal a habilité l'exécutif de la municipalité à définir les modalités et les conditions de la garantie en caution solidaire, c'est-à-dire à mettre à exécution la garantie. Conformément à la notification, le montant du prêt prévu était de 5 819 807 EUR et le taux de 3,65 %. La mesure notifiée consistait en la garantie sur laquelle serait perçu un forfait de 4 % et dont la durée serait de 10 ans ([26]).

([23]) Les deux analyses effectuées ont permis de définir la valeur normale des biens-immeubles servant de caution à partir des prix comparables et des données locatives. Ces analyses ont été réalisées par le cabinet Kaakon Notariaatti Oy (www.kaakonnotariaatti.fi) et la société Catella Property Oy (www.catella.fi). Ces études ont été commandées par le commissaire liquidateur de Karjaportti.

([24]) Depuis cette dernière date, Karjaportti règle les intérêts perçus sur les créances garanties.

([25]) Dans le cadre de la première décision, concernant l'ouverture de la procédure, la capitalisation des intérêts impayés était référencée comme «mesure n° 3».

([26]) Lors de la première décision sur l'ouverture de la procédure, cette garantie était identifiée comme «mesure n° 5».

(50) Cependant, la décision du conseil municipal de Mikkeli ayant fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Kuopio (*Kuopion hallinto-oikeus)*, elle n'est jamais devenue définitive. À la suite de ce recours, le tribunal administratif a jugé que la ville de Mikkeli devait interrompre la mise à exécution de cette garantie et demander l'autorisation de la Commission pour cette aide.

(51) Tapiola n'a pas accordé le prêt en question à Karjaportti, la décision d'octroi de la garantie du conseil municipal de Mikkeli n'étant jamais devenue définitive. Karjaportti a annulé sa demande concernant la garantie, et le conseil municipal a décidé, le 22 février 2010, de ne pas mettre à exécution la décision de l'exécutif, ce après quoi la Finlande a retiré sa notification concernant la garantie en mars 2010.

3.1.11. *Restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12)*

(52) Report du remboursement des créances garanties: Conformément au plan de restructuration confirmé par le tribunal, il était prévu que Karjaportti rembourserait, sur les créances garanties impayées, […] EUR en 2009 et […] EUR en 2010 (voir Tableau VI). Conformément à la notification, le remboursement de ces montants devait être reporté au plus tard au 1er juillet 2015.

(53) Report du remboursement du prêt accordé en 2005 (capitalisation des intérêts impayés): Il était prévu que Karjaportti rembourserait sur le montant capitalisé des intérêts impayés 140 991 EUR en 2009 et un montant identique en 2010 (voir le considérant 40). Conformément à la notification, le remboursement de ces montants devait être reporté jusqu'en 2011/2013 ([27]).

(54) Le 4 février 2009, le tribunal administratif de Kuopio a interdit la mise à exécution de la décision du conseil municipal relative à la restructuration de dettes. Néanmoins, la restructuration des dettes semble bien avoir eu lieu. À partir du mois de mai 2009, Karjaportti proposait régulièrement à la ville de Mikkeli et au reste de ses créanciers le report du remboursement des créances à échoir afin de pouvoir assurer la continuité de la coopérative ([28]). Le conseil municipal de Mikkeli a accepté ces propositions.

3.2. **Mesures de Finnvera**

(55) Conformément aux renseignements fournis par la Finlande, Finnvera a accordé plusieurs prêts et garanties à Karjaportti entre 2004 et 2008.

(56) Finnvera est une société financière spécialisée détenue par l'État finlandais et l'organisme officiel de crédit à l'exportation. Les activités de Finnvera sont régies par les objectifs en matière de politique économique et de gouvernance définis par l'État. Parmi ces objectifs, figurent notamment l'augmentation du nombre de jeunes pousses, des aides aux PME pour leur permettre de s'adapter aux changements ainsi que la promotion de la croissance, de l'internationalisation et des exportations des entreprises. Finnvera est censée fonctionner de façon autonome. Cependant, la Finlande couvre une partie des créances ou garanties irrécouvrables; l'État est directement en charge des garanties nationales et des garanties de crédits à l'exportation accordées par Finnvera, et c'est l'État finlandais qui garantit les opérations d'emprunts de Finnvera. Les mesures d'État de ce type, liées à Finnvera, n'entrent pas dans le domaine d'application de la présente décision; la Commission se réserve le droit de les examiner à une date ultérieure. Finnvera est régie par la loi administrative n° 434/2003 (hallintolaki).

(57) En ce qui concerne la gouvernance de Finnvera, le conseil de surveillance, responsable de la surveillance de la gestion de cette société par le conseil d'administration et par le directeur général, représente le propriétaire, qui, en l'occurrence, est l'État finlandais. Les membres du conseil de surveillance sont sélectionnés au sein des groupes parlementaires des partis politiques, selon les pourcentages de représentation de ces derniers au Parlement. En outre, le conseil de surveillance de Finnvera compte des représentants d'organisations conformément aux objectifs en matière de politique économique définis pour la société. Le conseil, composé de 6 membres au minimum et de 9 membres au maximum, et de deux membres suppléants, entérine la stratégie de la société, consolide la clôture des comptes et les situations financières intérimaires, favorise le développement de la société, assure la légalité des opérations et se conforme aux objectifs définis par le propriétaire. Quatre des membres du conseil, ainsi que les deux suppléants sont sélectionnés parmi les candidats désignés par différents ministères. Le directeur général est responsable de la gérance.

(58) Finnvera est exonéré d'impôt sur le revenu depuis le 25 septembre 2007. La Commission a autorisé cette exonération. Cette décision favorable est basée sur l'engagement de la Finlande de veiller à ce que les activités de Finnvera se limitent à la gestion des programmes d'aides d'État ([29]).

3.2.1. *Garantie octroyée le 17 mars 2004 (mesure n° 13)*

(59) Le 17 mars 2004, Finnvera a accordé une garantie intégrale pour un prêt dont le montant était de 91 000 EUR. La prime de garantie de ce prêt était de 3 % par an. Le prêt de 3 ans a été accordé par Tapiola, à un taux fixe annuel de [2–5] %. Le prêt et la garantie ont remplacé le prêt accordé par Tapiola en 1992.

([27]) Dans le cadre de la première décision, concernant l'ouverture de la procédure, ces mesures étaient référencées comme «mesure n° 6».

([28]) Ces propositions datent du 26 mai 2009, du 28 septembre 2009, du 18 novembre 2009, du 22 janvier 2010, du 17 février 2010, du 12 avril 2010, du 2 juin 2010, du 23 août 2010, du 3 novembre 2010, du 10 février 2011 et du 31 mai 2011.

([29]) Décision de la Commission N 715/06 – Finlande – Exonération fiscale de Finnvera Oyj, JO C 307 du 18.12.2007, p. 6.

3.2.2. *Prêt accordé le 12 janvier 2006 (mesure n° 14)*

(60) Le 12 janvier 2006, Finnvera a accordé un prêt dont le montant était de 180 000 EUR et le taux d'intérêt, l'Euribor 6 mois + 2 points par an. Ce prêt était lié aux intérêts encourus lors de la procédure de restructuration du 2 décembre 2004 au 28 février 2008 et qui ont été capitalisés. La garantie pour ce prêt était constituée d'une hypothèque sur des biens-immeubles sis à Tikkala, à Lappeenranta et à Kouvola, ainsi que de […] actions. Le prêt était accordé jusqu'à la fin 2010, et le remboursement de ce prêt aurait dû commencer en 2009. Le 23 novembre 2011, […] EUR du capital de ce prêt restaient encore impayés. À l'époque, des créanciers privés […] et […] ont capitalisé leurs intérêts.

(61) [Un créancier privé] a capitalisé le 28 décembre 2008 ses intérêts, et le montant de ce prêt a été de 1 623 000 EUR environ; il devait échoir à la fin 2010. Le taux d'intérêt était l'Euribor 3 mois + 1,5 point. Le remboursement était censé débuter en 2009.

(62) [Un autre créancier privé] a capitalisé le 29 décembre 2005 ses intérêts, et le montant de ce prêt a été de 1 532 500 EUR environ; il devait échoir à la fin 2010. Le taux d'intérêt était l'Euribor 3 mois + 2 points. Le remboursement devait débuter en 2009.

3.2.3. *Garantie octroyée le 14 septembre 2006 (mesure n° 15)*

(63) Le 14 septembre 2006, Finnvera a accordé […] une contre-garantie d'un montant de 300 000 EUR avec une prime de garantie de 1,65 % par an, acquittée par Karjaportti. […], pour sa part, a accordé à Karjaportti une garantie du même montant à un taux de 1,25 %. Cette garantie et la contre-garantie ont couvert 16,7 % du montant de 1,8 million EUR, lié au contrat de sous-traitance conclu entre […] et Karjaportti. La garantie de Finnvera était accordée pour 8 mois. Le reste de la valeur du contrat de sous-traitance était couvert par les garanties […] (825 000 EUR) et […] (675 000 EUR), sur lesquelles était perçue une prime de garantie de 1,75 %. Finnvera n'a pas participé à l'octroi de ces garanties qui sont donc restées sans contre-garantie. Le 30 juin 2007, la contre-garantie de Finnvera a pris fin, inutilisée. En conséquence, cette garantie n'a pas donné lieu pour Finnvera à des obligations de remboursement.

3.2.4. *Prêt accordé le 6 juillet 2007 (mesure n° 16)*

(64) Le 6 juillet 2007, Finnvera a accordé un prêt dont le montant était de 250 000 EUR et le taux d'intérêt, l'Euribor 6 mois + 2,5 points par an. La durée du prêt était de six mois, et il aurait dû être remboursé avant le 15 janvier 2008. Jusqu'à ce jour, une partie seulement de ce prêt a été remboursée (le solde impayé au 23 novembre 2011 est de […] EUR).

(65) À l'époque, des créanciers privés ont également accordé des prêts pour six mois, […] 800 000 EUR et […] 650 000 EUR. Le taux d'intérêt applicable à ces prêts était l'Euribor d'1 mois + 2 points. Le remboursement de ces prêts a été également reporté (les soldes impayés au 23 novembre 2011 sont de […] EUR et […] EUR).

(66) Aux fins de ces deux prêts et de celui de Finnvera, Karjaportti a déposé les garanties suivantes: l'hypothèque d'entreprise dont la valeur enregistrée était de 1 850 067 EUR, […] actions ainsi qu'un compte bancaire. Finnvera, […] et […] ont partagé ces garanties mutuellement dans la proportion du risque supporté par chaque créancier sur la base de ces prêts. Ces trois créanciers avaient le même rang et se sont partagé les garanties selon certains pourcentages (Finnvera [0–30] %, [le premier créancier privé] [10 – 50] % et [le second créancier privé] [10 – 50] %).

3.2.5. *Garantie octroyée le 9 janvier 2008 (mesure n° 17)*

(67) Le 9 janvier 2008 […] Finnvera a accordé une contre-garantie d'un montant de 280 000 EUR, assortie d'une prime de garantie de 2,5 % par an, acquittée par Karjaportti. La contre-garantie a couvert 80 % de la garantie de 350 000 EUR, accordée à Karjaportti le 11 janvier 2008 par […] et liée au contrat de sous-traitance entre […] et […]. […] a perçu une prime de garantie de [0–3] %. Pour Finnvera, la garantie était constituée par les actions de […] détenues par Karjaportti. Selon l'analyse commandée par Finnvera, en date du 8 janvier 2008, au moment de l'octroi de la contre-garantie, la valeur de ces actions pour Finnvera au titre de la garantie était de […] EUR. Cette contre-garantie est arrivée à échéance le 28 février 2011, et elle n'a pas été activée.

4. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(68) Comme il a été constaté ci-dessus aux considérants 2, 3 et 6, la Commission a décidé, le 8 avril 2009, d'ouvrir la procédure formelle d'examen (ci-après «première décision d'ouverture de la procédure»). Le 15 décembre 2009, cette procédure formelle d'examen a été étendue afin de couvrir plusieurs mesures supplémentaires (ci-après «deuxième décision d'ouverture de la procédure»).

4.1. Mesures de la ville de Mikkeli

4.1.1. *Garantie octroyée le 12 juin 2000 (mesure n° 1)*

(69) Dans sa première décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes sur la question de savoir si la mesure en cause respectait le principe de l'investisseur en économie de marché. Premièrement, conformément à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ([30]) (ci-après «communication de 2000 concernant les garanties»), qui était en vigueur à la date

([30]) JO C 71 du 11.3.2000, p. 14, section 4.2.

d'octroi de la mesure, la mesure peut constituer une aide d'État dès lors qu'elle porte sur l'intégralité du prêt en question. Cette conclusion resterait inchangée, même si la communication à appliquer était celle de 2008 concernant les garanties ([31]). En outre, l'octroi d'une garantie sans prime, c'est-à-dire l'acceptation d'un risque économique sans contrepartie, ne saurait être considéré comme un comportement d'investisseur en économie de marché.

(70) Concernant la compatibilité avec le marché intérieur, la Commission avait des doutes quant à l'applicabilité de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE à la garantie. Selon l'évaluation préliminaire, les conditions énoncées dans les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ([32]) (ci-après «lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration») ne semblaient pas réunies.

4.1.2. *Cession du terrain (mesure n° 3)*

(71) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes sur le fait que la vente ait été effectuée conformément au principe de l'investisseur en économie de marché, car les conditions établies dans sa communication concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics ([33]) n'étaient pas réunies. La Commission a conclu que le prix du marché n'avait pas été payé, étant donné que le terrain avait été cédé à Karjaportti sans contrepartie. En outre, Karjaportti n'avait pas eu à supporter les frais nécessaires pour le nivellement du terrain.

4.1.3. *Transaction concernant le terrain (mesure n° 3)*

(72) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes concernant l'application du principe de l'investisseur en économie de marché, car la Finlande n'avait pas fourni de preuves permettant de constater que l'acquisition des biens-immeubles s'était déroulée aux conditions du marché, comme l'évaluation du bien-immeuble par un expert indépendant par exemple.

4.1.4. *Garantie octroyée le 8 mars 2004 (mesure n° 4)*

(73) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes quant à la conformité de la mesure en cause avec le principe de l'investisseur en économie de marché. Conformément à la communication de 2000 concernant les garanties, en vigueur à la date d'octroi de la mesure, celle-ci pouvait constituer une aide d'État puisque la garantie portait sur l'intégralité du prêt. Cette conclusion resterait inchangée même si la communication à appliquer était celle de 2008 concernant les garanties. En outre, l'octroi d'une garantie sans prime, c'est-à-dire l'acceptation d'un risque économique sans contrepartie, ne saurait être considéré comme un comportement d'investisseur en économie de marché, surtout dans une situation où l'entreprise se trouvait déjà en difficulté.

(74) Concernant la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, les renseignements communiqués à la Commission n'étaient pas suffisants pour lui permettre de juger du respect des exigences précisées dans les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

4.1.5. *Garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(75) Dans ce cas, la Commission avait le même type de doutes que pour la garantie octroyée le 8 mars 2004.

4.1.6. *Acceptation d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n° 6)*

(76) Dans sa première décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes quant à la conformité des mesures prises lors de la restructuration avec le principe de l'investisseur en économie de marché.

(77) Premièrement, la ville de Mikkeli a consenti à réduire les taux d'intérêt applicables aux créances garanties, ce qui a abouti à un niveau d'intérêts très inférieur au taux de référence finlandais de l'époque. Dans la mesure où le taux de référence est considéré comme le taux du marché pour les entreprises saines et que Karjaportti avait des difficultés à ce moment-là, la Commission a conclu qu'il aurait été peu probable qu'un créancier privé ait accordé ces prêts à Karjaportti à un taux aussi bas.

(78) En ce qui concerne l'évaluation de la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur, la Commission n'avait, au moment d'ouvrir la procédure, que peu de renseignements sur les mesures de restructuration réalisées par Karjaportti depuis 2004. La Commission a conclu à un échec de la restructuration poursuivie car l'administration fiscale finlandaise avait engagé une procédure de faillite à l'encontre de Karjaportti en décembre 2008. La Commission doutait ainsi que les mesures de restructuration prises suffisent à restaurer la viabilité à long terme de l'entreprise. N'ayant reçu ni notification ni plan de restructuration, la Commission était dans l'incapacité d'évaluer si les autres critères énoncés dans les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ([34]) étaient ou non remplis.

4.1.7. *Acquisition d'actions de Karjaportti (mesure n° 7)*

(79) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes quant au respect du principe de l'investisseur en économie de marché, la Finlande n'ayant fourni aucune preuve permettant de constater l'acquisition des actions aux conditions du marché.

([31]) JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.
([32]) JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.
([33]) JO C 209 du 10.7.1997, p. 3.
([34]) JO C 244 du 1.10.2004, p. 2. Prorogation de la validité en 2009, JO C 156 du 9.7.2009, p. 3.

4.1.8. *Conversion en prêt des intérêts impayés (mesure n° 8)*

(80) En convertissant les intérêts impayés en prêt, la ville de Mikkeli a consenti à un taux d'intérêt extrêmement bas applicable au prêt. Les créanciers privés, qui avaient également converti leurs intérêts impayés en prêt, ont négocié des taux d'intérêts plus élevés. En conséquence, la Commission avait des doutes quant au fait qu'une telle approche respecte le principe de l'investisseur en économie de marché.

4.1.9. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et 2008 (mesures nos 9 et 10)*

(81) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission a considéré que l'effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et de 2008, s'il signifiait également la fin de l'obligation juridique, constituait un bénéfice pour Karjaportti. Pour la Commission, il était permis de douter qu'un investisseur privé en économie de marché ait agi d'une telle manière.

4.1.10. *Caution prévue pour 2009 et non réalisée (mesure n° 11)*

(82) Dans sa première décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes quant à la question de savoir si la ville de Mikkeli, en accordant sa garantie, avait agi comme l'aurait fait un investisseur privé en économie de marché, et elle a conclu préliminairement que cette garantie constituait une aide d'État. Pour la compatibilité avec le marché intérieur, la Commission avait des doutes quant à la conformité de la garantie avec les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, car il semblait que le principe de non-récurrence n'avait pas été respecté. En outre, la prime de garantie et le taux d'intérêt étaient si peu élevés qu'ils ne pouvaient remplir les conditions énoncées au point 25 a), des lignes directrices, et la garantie était contraire au point 25 c), des lignes directrices dans la mesure où elle n'avait pas été limitée à une durée de six mois.

4.1.11. *Restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12)*

(83) Dans sa première décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait des doutes quant à la question de savoir si la ville de Mikkeli, en acceptant la restructuration des dettes, avait agi comme l'aurait fait un investisseur privé en économie de marché, et elle a conclu préliminairement que cette mesure constituait une aide d'État. Pour la compatibilité avec le marché intérieur, la Commission avait des doutes quant à la conformité de la garantie avec les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, car il semblait que le principe de non-récurrence n'avait pas été respecté. En outre, la restructuration des dettes ne remplissait pas les conditions précisées pour l'aide au sauvetage. La mesure n'avait pas été limitée à une durée de six mois, ce qui la rendait contraire au point 25 c), des lignes directrices.

4.2. **Mesures accordées par Finnvera (mesures nos 13 à 17)**

(84) Dans sa deuxième décision d'ouverture de la procédure, la Commission a conclu que les mesures étaient financées au moyen de ressources d'État et devaient être considérées comme une aide d'État, l'État finlandais étant l'unique propriétaire de Finnvera. En ce qui concerne les prêts, la Commission avait des doutes quant au fait que les taux perçus aient été supérieurs aux taux de référence. En outre, la Commission ne disposait pas d'informations suffisantes pour évaluer si ces mesures étaient ou non accordées conjointement avec des investisseurs privés et aux mêmes conditions que celles fixées par ces derniers. En ce qui concerne les garanties, la Commission ne pouvait pas être certaine qu'elles aient été accordées sur la base de régimes existants, puisque les garanties accordées à une grande entreprise en difficulté ne relèvent pas du cadre de tels régimes. Si ces mesures avaient été accordées en dehors d'un régime d'aide existant, la Commission jugeait peu probable qu'elles respectent le principe de l'investisseur en économie de marché.

5. OBSERVATIONS DE LA FINLANDE

5.1. Mesures prises par la ville de Mikkeli

5.1.1. *Garantie octroyée le 12 juin 2000 (mesure n° 1)*

(85) La Finlande fait valoir que la garantie ne devrait pas été considérée comme une aide d'État, car Karjaportti aurait probablement pu obtenir une telle garantie sur les marchés de capitaux privés. Elle constate que le prêt accordé par Tapiola, cautionné par cette garantie, faisait partie d'un paquet de mesures de financement d'un montant de 25 millions EUR pour des investissements liés au site de production de Tikkala. D'autres acteurs économiques ont également participé au financement. L'État a accordé une aide à l'investissement en cédant le terrain et en couvrant les frais encourus pour le nivellement de celui-ci, qui étaient à la charge de la ville de Mikkeli (voir les considérants 89 et 90), avec des prêts et des garanties accordés par Finnvera, ainsi qu'au moyen des subventions directes du Ministère du Commerce et de l'industrie.

(86) En outre, la Finlande affirme que la ville de Mikkeli a traité toutes les entreprises ayant demandé des garanties sur un pied d'égalité.

(87) Si la mesure devait être considérée comme une aide d'État, elle serait, selon la Finlande, compatible avec le marché intérieur puisqu'elle a été octroyée conformément aux lignes directrices de 1998 concernant les aides d'État à finalité régionale ([35]) (ci-après «lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales»). Les grandes entreprises étaient éligibles aux mesures d'aide à finalité régionale en application de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, à condition que l'aide ne dépasse pas 24 % des coûts éligibles nets. Ces conditions étaient remplies. La Finlande a fourni notamment un calcul selon lequel l'équivalent-subvention brut resterait toujours au-dessous de 24 %, même en tentant compte de toutes les aides accordées par l'État à l'investissement en question.

5.1.2. *Cession du terrain (mesure n° 2)*

(88) La Finlande affirme que la valeur comptable actuelle du terrain n'est pas un indicateur approprié pour permettre de déterminer la valeur du terrain au moment de la

([35]) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

cession. La ville de Mikkeli estime que la valeur commerciale du terrain s'élevait à 300 000 EUR au moment de la cession. Selon la Finlande, les frais de nivellement du terrain représentaient 2 millions FIM (336 376 EUR).

(89) La Finlande considère que la cession du terrain et la couverture des frais encourus pour le nivellement du terrain étaient conformes aux lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales (voir le considérant 87).

5.1.3. *Transaction concernant le terrain (mesure n° 3)*

(90) Selon la Finlande, la transaction de 2002 concernant le bien-immeuble était liée au projet de construction du site de production de Tikkala, pour lequel Karjaportti avait besoin de financements. La Finlande affirme que ces biens-immeubles ont été achetés au prix du marché. L'évaluation tient compte du fait que les biens-immeubles achetés étaient destinés à être transformés pour un usage principalement résidentiel en modifiant le plan d'urbanisme, avec toutefois une partie réservée à un usage commercial. En outre, les biens-immeubles étaient grevés d'hypothèques aux mains des créanciers. Rien que pour un bien-immeuble sur six, le montant des hypothèques s'élève à 9 600 000 EUR, ce qui montre que la valeur des biens-immeubles était supérieure au prix d'achat. En conséquence, la ville Mikkeli a respecté le principe de l'investisseur en économie de marché et la transaction n'a pas recelé d'aide d'État.

5.1.4. *Garantie octroyée le 8 mars 2004 (mesure n° 4)*

(91) La Finlande constate que le prêt garanti a été accordé afin de remplacer un ancien prêt pour pensions, accordé en 1992. La ville de Mikkeli avait cautionné ce dernier conjointement avec Finnvera et […]. En contrepartie, la ville de Mikkeli avait obtenu une hypothèque de 7,5 millions FIM (12 614 009 EUR) grevant le bien-immeuble de Karjaportti. La ville de Mikkeli gardait cette caution au moment où elle a accordé la garantie du 8 mars 2004.

(92) La Finlande affirme que la garantie initiale avait été accordée avant l'adhésion du pays à l'Union européenne. Lorsque la ville de Mikkeli a accordé la nouvelle garantie le 8 mars 2004, aucune nouvelle aide n'a été accordée, puisque la garantie initiale a été transformée en une nouvelle garantie, tout en gardant les contreparties suffisantes. D'autres garants du prêt d'origine accordé en 1992 ont également accordé des prêts à Karjaportti à l'époque.

(93) Finalement, la Finlande conteste que Karjaportti ait été, au printemps 2004, en difficulté au sens des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Selon la Finlande, les prévisions de marché étaient satisfaisantes au premier semestre de 2004, et Karjaportti avait prévu dans son budget pour 2004 un bénéfice de 3 000 000 EUR. En outre, Karjaportti a été en mesure d'obtenir des prêts des prêteurs privés à des taux relativement bas au printemps et en été 2004. En décembre 2004, Karjaportti a été jugé comme une entreprise viable, lorsque ses créanciers ont accepté sa restructuration, malgré ses difficultés financières de longue durée. Sinon Karjaportti aurait été déclaré en faillite.

5.1.5. *Garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(94) Selon la Finlande, cette garantie est la continuation du financement que la ville de Mikkeli a accordé en 2000 aux fins de l'investissement dans le site de production de Tikkala. La garantie a été accordée afin de permettre l'achèvement du plan d'investissement initial engagé en 2000. Au moment de l'octroi de cette garantie, Karjaportti n'était pas une entreprise en difficulté visée par les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, comme il a déjà été constaté pour la garantie octroyée en mars 2004 (voir le considérant 93).

(95) À supposer que cette garantie ait contenu des éléments d'aide d'État, elle aurait été, selon la Finlande, compatible avec le marché intérieur car elle aurait été conforme aux lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales. Les grandes entreprises pouvaient bénéficier de mesures d'aide à finalité régionale en application de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, à condition que l'aide ne dépasse pas 24 % des coûts éligibles nets. Ces conditions étaient remplies, parce que l'élément d'aide inclus dans la garantie n'était que de 57 835 EUR, tandis que l'intégralité des investissements de Karjaportti à Tikkala s'élevait à […] EUR.

5.1.6. *Procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n° 6)*

(96) La Finlande affirme que toutes les mesures prises sont liées à l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Conformément à la jurisprudence de la Cour et à la législation sur le redressement judiciaire, la faillite ne saurait en elle-même justifier la qualification d'aide de cette législation ([36]).

(97) Deuxièmement, il n'a pas été accordé de nouveaux prêts lors de la procédure, mais le remboursement des créances accordées avant la restructuration a été reporté conformément à la législation nationale concernant la restructuration d'entreprises tout en traitant l'ensemble des créanciers sur un pied d'égalité. Non seulement les créances de la ville de Mikkeli mais aussi celles des acteurs du secteur privé ont été réaménagées lors de la procédure. Les créanciers de Karjaportti ont été divisés en plusieurs groupes. Chaque groupe de créanciers a été soumis à des règles égales et identiques. La Finlande note en particulier que c'est le cas des créances garanties de la ville de Mikkeli. En conséquence, il est manifeste que la ville de Mikkeli a agi comme un investisseur privé en économie de marché en acceptant la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire.

([36]) Voir l'arrêt du 12 octobre 2000 dans l'affaire C-480/98, Royaume d'Espagne/Commission, Rec. 2000, p. I-08717, point 18.

(98) En outre, la Finlande fait valoir que la ville de Mikkeli a considéré la restructuration des créances comme une solution plus rentable que la faillite et l'arrêt définitif de toute activité de Karjaportti, comme l'indique aussi le bilan d'ouverture de la liquidation annexé au plan de restructuration.

(99) En vertu des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, la Finlande fait valoir que, en ce qui concerne la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, toute entreprise soumise à une procédure de restructuration devrait généralement être considérée comme une entreprise en difficulté visée par les lignes directrices. Elle réitère que la procédure de restructuration ne constitue pas une aide d'État et que la ville de Mikkeli n'a pas procédé à des mesures d'aide lors de cette procédure de restructuration.

(100) Ensuite, la Finlande présente des allégations distinctes pour chaque mesure. Quant à la mise à exécution de la garantie de la ville de Mikkeli relative au prêt accordé en 2000, la Finlande constate qu'il ne s'agit pas de nouveaux prêts accordés à Karjaportti par la ville de Mikkeli, mais seulement de la réponse de celle-ci à l'exigence que Tapiola lui a présentée au début de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Il s'agissait d'une mesure habituelle dans le cas d'une procédure de restructuration de ce type. Quant aux conditions de remboursement du prêt, la Finlande affirme qu'elles avaient été fixées dans le plan de restructuration et étaient identiques pour tous les créanciers au sein du ce groupe.

(101) Concernant les taxes impayées, la Finlande précise qu'il s'agit des créances de la gestion des biens-immeubles municipaux, du service municipal des eaux et de la société municipale de gestion des déchets. Ce sont des taxes impayées datant de l'époque précédant l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. La ville n'a pas accordé de caution pour ces montants impayés parce qu'il s'agissait des créances de la ville elle-même. En conséquence, ils ont été comptabilisés à l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire comme un forfait.

5.1.7. *Acquisition des actions de Karjaportti (mesure n° 7)*

(102) La Finlande affirme que les actions de Kiinteistö Oy Suksimäki ont été achetées à Karjaportti au prix du marché. La Finlande a fourni l'avis d'un expert indépendant selon lequel la valeur de ces actions s'élevait à un million EUR environ, selon le niveau des loyers de l'époque. Cette valeur a été révisée selon le niveau réel des loyers, ce qui a abouti à un prix d'achat de 860 000 EUR. En conséquence, le prix ne constituait pas une aide d'État.

5.1.8. *Conversion en prêts des intérêts impayés (mesure n° 8)*

(103) En ce qui concerne la conversion des intérêts impayés, la Finlande constate tout d'abord que c'est une mesure typique que de renoncer au remboursement des intérêts lors d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. La conversion de ces intérêts impayés en prêts, qui seront privilégiés par rapport à d'autres prêts, est prévue par la législation finlandaise. La Finlande considère en outre que cette conversion a été opérée dans le respect du principe de l'investisseur en économie de marché, car des créanciers privés ont converti des créances d'intérêts impayés en prêts au même titre que la ville de Mikkeli.

5.1.9. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et 2008 (mesures n°s 9 et 10)*

(104) La Finlande confirme que les créances ont été comptabilisées comme des pertes à l'initiative du créancier seul, en respectant le principe de prudence et les dispositions de la loi finlandaise sur la comptabilité (kirjanpitolaki) n° 1336/1997. La Finlande affirme que l'effacement des créances n'avait aucun impact sur la relation juridique entre le créancier et le débiteur, c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas d'un abandon de créances. La ville de Mikkeli a confirmé qu'elle n'a pas renoncé aux créances comptabilisées comme pertes et qu'elle en poursuit le recouvrement. Cette créance constitue une partie des créances garanties soumises à la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire.

5.1.10. *Caution prévue pour 2009 et non réalisée (mesure n° 11)*

(105) Avant de retirer la notification concernant cette garantie en mars 2010, la Finlande affirmait que celle-ci était compatible avec le marché intérieur en vertu des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Étant donné que cette notification a été retirée, les allégations de la Finlande ne seront pas traitées en détail.

5.1.11. *Restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12)*

(106) La Finlande affirme que la restructuration des dettes est une mesure inhérente à la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire et qu'elle ne contient aucun élément d'aide d'État. Selon la Finlande, les créanciers de Karjaportti étaient unanimes sur le fait que la restructuration des dettes constituait une solution raisonnable pour sauvegarder les créances. Elle informe la Commission du fait que cette restructuration annoncée n'a jamais eu lieu, le tribunal administratif de Kuopio ayant ordonné l'arrêt de l'exécution de la restructuration des dettes des créanciers. La Finlande précise que les dettes de Karjaportti ont pourtant été restructurées à la suite de plusieurs propositions que Karjaportti a présentées entre 2009 et 2011 et que la ville de Mikkeli a acceptées. La Finlande affirme que cette restructuration ultérieure était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, puisque la ville de Mikkeli et le reste des créanciers ont mis la restructuration à exécution dans des conditions égales.

5.2. **Mesures de Finnvera**

5.2.1. *Garantie octroyée le 17 mars 2004 (mesure n° 13)*

(107) La Finlande considère que cette garantie a été accordée conformément à la communication de 2000 concernant les garanties. En tout état de cause, la garantie ne constituait pas une aide d'État. Premièrement, le risque de Finnvera n'a pas été augmenté, car cette garantie remplaçait une garantie précédente que Finnvera avait accordée auparavant (en 1992) pour un prêt concernant les retraites. En 2004 ce prêt a été remplacé par un autre prêt pour les retraites, objet de la garantie en question par Finnvera. En outre, les deux créanciers privés ont accordé simultanément des crédits à Karjaportti afin de financer le report des remboursements de 2004. En outre, une prime importante a été perçue sur la garantie, et l'élément d'aide inclus dans la garantie se situait sous le seuil *de minimis*. Il est à noter également que les perspectives concernant Karjaportti étaient favorables au moment où cette garantie lui a été accordée.

5.2.2. *Prêt accordé le 12 janvier 2006 (mesure n° 14)*

(108) La Finlande considère que le prêt accordé en 2006 ne constituait pas une aide d'État, dans la mesure où Finnvera a agi à l'instar d'un investisseur en économie de marché en convertissant les intérêts impayés en un nouveau prêt conforme au plan de restructuration. En outre, des créanciers privés ont converti leurs intérêts impayés en nouveaux prêts peu avant Finnvera et à des conditions similaires.

5.2.3. *Garantie octroyée le 14 septembre 2006 (mesure n° 15)*

(109) La Finlande considère que cette garantie a été accordée conformément à la communication de 2000 concernant les garanties. En tout état de cause, cette garantie ne constitue pas une aide d'État, puisqu'elle ne porte que sur 16,7 % d'un prêt de 1 800 000 EUR, dont le restant est couvert avec des garanties de créanciers privés.

5.2.4. *Prêt accordé le 6 juillet 2007 (mesure n° 16)*

(110) La Finlande considère que le prêt accordé en 2007 ne contient aucun élément d'aide d'État, puisque Finnvera a agi conjointement avec deux créanciers privés qui ont accordé, au même moment, de nouveaux prêts à des conditions similaires. En outre, le prêt était cautionné par des hypothèques de valeur grevant des biens-immeubles et par des hypothèques d'entreprises.

5.2.5. *Garantie octroyée le 9 janvier 2008 (mesure n° 17)*

(111) La Finlande considère que cette contre-garantie a été accordée conformément à la communication de 2000 concernant les garanties. En tout état de cause, elle ne contient aucun élément d'aide d'État, puisque l'autre partie était un prêteur privé et que la prime de garantie exigée par Finnvera était considérablement supérieure à celle exigée par le prêteur privé en question.

6. **OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS**

(112) La partie concernée n'a commenté que les mesures n^{os} 1, 2, 3, 5, 7, 9 et 10.

6.1.1. *Garantie octroyée le 12 juin 2000 (mesure n° 1)*

(113) La partie concernée constate que cette garantie a été octroyée afin de cautionner un prêt de 25 millions FIM. Celui-ci était destiné à financer un investissement prévu pour un nouveau site de production.

6.1.2. *Cession du terrain (mesure n° 3)*

(114) La partie concernée affirme qu'un terrain a été cédé à Karjaportti et que la ville de Mikkeli s'est engagée à s'occuper des constructions en matière de génie urbain et d'autres travaux techniques, qui ont engendré des coûts s'élevant au total à 2,5 millions FIM. Karjaportti a payé 1,2 millions FIM pour ce terrain. Dans la comptabilité de Karjaportti, la valeur de ce terrain est de 403 000 EUR. La partie concernée s'interroge sur la possibilité que la cession de ce terrain constitue une aide d'État.

6.1.3. *Transaction relative au terrain (mesure n° 3)*

(115) La partie concernée affirme que la ville de Mikkeli a acheté six bâtiments industriels abandonnés sis à Mikkeli et a payé pour cela la somme totale de 6 700 000 EUR. L'investisseur en économie de marché n'aurait jamais acheté de biens-immeubles à une entreprise en grande difficulté financière à ce prix-là.

6.1.4. *Garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(116) La partie concernée affirme que Karjaportti était en graves difficultés au moment où cette garantie a été octroyée. L'entreprise avait déjà des dettes importantes à l'égard de la ville de Mikkeli et d'entreprises dont la ville était propriétaire.

6.1.5. *Acquisition des actions de Karjaportti (mesure n° 7)*

(117) La partie concernée affirme que le prix payé pour les actions de la société civile immobilière dépassait leur valeur comptable.

6.1.6. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et 2008 (mesures n^{os} 9 et 10)*

(118) La partie concernée a fourni la copie du procès-verbal du conseil municipal de Mikkeli en date du 5 février 2007 au cours duquel l'effacement des dettes des états financiers de 2006 a été décidé. En outre, la partie concernée constate que l'effacement par la ville de Mikkeli, dans ses états financiers de 2008, des dettes de Karjaportti qui s'élevaient à plusieurs millions d'euros était une procédure inhabituelle, et s'interroge en particulier sur le fait que la ville de Mikkeli, au même moment, était prête à octroyer de nouvelles garanties à Karjaportti.

7. **APPRÉCIATION**

(119) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(120) Les conditions définies à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ont un caractère cumulatif: elles doivent être toutes remplies simultanément pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'État.

(121) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE énonce une interdiction générale portant sur les aides d'État dans l'Union, tandis que l'article 107, paragraphes 2 et 3, précise certaines dérogations à la règle générale de l'article 107, paragraphe 1, selon laquelle une telle aide est incompatible avec le marché intérieur.

(122) La Commission appréciera ci-dessous si les mesures précitées constituent des aides d'État. Si ces mesures constituent une aide d'État, la Commission analysera sa compatibilité avec le marché intérieur. La Commission classera ces mesures en mesures annulées, en mesures prises par la ville de Mikkeli et en mesures prises par Finnvera. Tout d'abord, il convient d'évaluer le moment à partir duquel Karjaportti devrait être considérée comme une entreprise en difficulté.

7.1. **Entreprise en difficulté**

(123) Tant pour démontrer l'existence d'une aide d'État que pour évaluer la compatibilité des mesures avec le marché intérieur, il est important de définir si le bénéficiaire de l'aide en question était en difficulté au moment où la mesure lui a été accordée. Que Karjaportti puisse être considérée ou non comme une entreprise en difficulté, doit être apprécié à partir des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, et ceci jusqu'au 9 octobre 2004, date après laquelle ces lignes directrices ne sont plus en vigueur ([37]). Depuis le 10 octobre 2004 sont applicables les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ([38]).

(124) Conformément aux lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une entreprise peut être considérée comme étant en difficulté si elle remplit les critères d'évaluation «contraignants» énoncés au point 5 de ces lignes directrices, c'est-à-dire lorsque plus de la moitié de son capital souscrit a disparu, ou lorsqu'elle remplit selon son droit national les conditions pour être soumise à une procédure collective fondée sur son insolvabilité. Même si aucune des conditions contraignantes n'est remplie, une entreprise peut néanmoins présenter les signes qui montrent généralement qu'une entreprise est en situation de difficulté, tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net (conditions d'évaluation dites «souples»). Les points 10 et 11 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration contiennent des conditions d'évaluation contraignantes et souples similaires.

(125) Dans ce contexte, la Commission conclut qu'en 2000, Karjaportti n'avait ni perdu ses fonds propres ni présenté les «signes révélateurs habituels» d'une entreprise en difficulté. En réalité, il apparaît que Karjaportti était une entreprise saine, qui avait un chiffre d'affaires élevé et un résultat d'exploitation positif, dont le capital social était stable et le niveau des réserves relativement élevé sur la période 2000-2002 (voir également tableau I).

(126) La situation s'est détériorée dans les années qui ont suivi. Le chiffre d'affaires était en baisse et les pertes avaient considérablement augmenté entre 2003 et 2004. Les dettes se sont accumulées et l'entreprise s'est engagée dès le début de 2004 dans un réaménagement de ses dettes, ce qui l'a contrainte à demander à ses créanciers de reporter les remboursements arrivant à échéance ([39]). Il apparaît également que Karjaportti connaissait une certaine surcapacité. Il y a lieu de noter en outre que dès 2004, le fonds de réserve ne suffisait plus à couvrir les pertes de Karjaportti (voir Tableau I).

(127) Selon les états financiers de Karjaportti, son capital social a été perdu presque dans son intégralité en 2004, lorsque sa valeur a chuté à moins d'un 10ème de sa valeur de 2003. Désormais, les fonds propres de l'entreprise sont de plus en plus négatifs, surtout depuis ces dernières années. Si l'on excepte l'année 2006, Karjaportti est une entreprise déficitaire depuis 2003. Les bénéfices réalisés en 2006 ne sauraient être considérés comme un signe du rétablissement de l'entreprise, dans la mesure où ils ne résultent pas d'activités constituant son cœur de métier. Le résultat d'exploitation de Karjaportti est resté négatif comme dans les années précédentes et suivantes. Les bénéfices de 2006 n'ont pas suffi à compenser le déficit accumulé lors des exercices précédents ni les fonds propres négatifs. Dans l'ensemble, la situation financière de Karjaportti est demeurée très fragile. En 2008, l'administration fiscale a engagé à deux reprises une procédure de faillite à l'encontre de Karjaportti.

([37]) Voir le paragraphe 79 des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration: «Sous réserve des dispositions suivantes, les présentes lignes directrices entrent en vigueur à la date de leur publication au Journal officiel des communautés européennes. Elles restent en vigueur, sauf nouvelle décision, pendant cinq ans.» Les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ont été publiées le 9 octobre 1999.

([38]) Voir le paragraphe 102 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

([39]) D'après le procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 8 mars 2004, Karjaportti s'était déjà engagée à une restructuration des dettes après le début de l'année et avait demandé à la ville de Mikkeli de reporter jusqu'en 2005 les règlements destinés à rembourser le prêt accordé en 2000 et cautionné par la ville de Mikkeli, arrivant à échéance en 2004 (le conseil municipal a accepté cette demande).

(128) Compte tenu des faits présentés aux considérants 125 à 127, Karjaportti peut être considérée dès le début de 2004 comme une entreprise en difficulté visée au point 5 des lignes directrices de 1999 et au point 11 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. En 2008, lors de la procédure de faillite engagée à son encontre, elle pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté également en vertu du point 10, c), des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

7.2. **Mesures annulées**

7.2.1. *Caution prévue pour 2009 et non réalisée (mesure n° 11)*

(129) Conformément à l'article 8 du règlement n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ([40]) (ci-après le «règlement de procédure»), l'État membre peut retirer sa notification au sens de l'article 2 en temps voulu avant que la Commission ne prenne une décision concernant l'existence d'une aide d'État. Dans ce cas, la Commission clôture la procédure formelle d'examen, devenue sans objet.

(130) La Finlande a retiré en mars 2010 sa notification concernant la garantie, la décision du conseil municipal de Mikkeli d'octroyer une garantie au bénéfice de Karjaportti étant restée non exécutoire et le conseil municipal ayant décidé en février 2010 de ne pas mettre à exécution la garantie en question. En conséquence, pour la garantie, l'examen est sans objet.

7.3. **Mesures prises par la ville de Mikkeli**

7.3.1. *Garantie octroyée le 12 juin 2000 (mesure n° 1) et cession de terrain (mesure n° 2)*

Existence d'une aide d'État

(131) Garantie (mesure n° 1): Comme il a été décrit aux considérants 14 à 16, la ville de Mikkeli a octroyé la garantie en juin 2000 et procédé en décembre 2004 à des remboursements en découlant. Après que la ville de Mikkeli fut devenue créancière de Karjaportti, les conditions du prêt ont été modifiées dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (pour les détails, voir les considérants 34 à 39).

(132) En conséquence, il convient de distinguer différentes étapes. L'aide est accordée au moment où la garantie d'État est offerte, tandis que les paiements effectués par l'État conformément aux modalités de la garantie, ne sont pas considérés comme l'octroi d'une aide d'État ([41]). En revanche, la modification des conditions de prêt après que le garant étatique est devenu créancier, pourrait constituer une aide d'État. La question de savoir si la garantie octroyée en juin 2000 constitue une aide d'État est analysée ci-après. La question de savoir si la modification des conditions de prêt pourrait recéler une aide d'État sera évaluée plus loin, dans le cadre de la mesure n° 6 (voir les considérants 188 à 195).

(133) La garantie a été accordée par la ville de Mikkeli, et, partant, au moyen de ressources d'État; elle est donc imputable à l'État.

(134) Afin de constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure doit accorder un avantage dont l'entreprise n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché. Pour son appréciation, la Commission applique la communication concernant les garanties. Au moment où la mesure a été accordée, c'est la communication de 2000 concernant les garanties qui était en vigueur. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour de l'Union européenne constate clairement que la notion d'aide d'État, au sens du TFUE, répond à une situation objective «qui s'apprécie à la date à laquelle la Commission prend sa décision» ([42]). En conséquence, la Commission appliquera à son appréciation la communication de 2008 concernant les garanties.

(135) Selon le point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, une garantie publique individuelle ne constitue pas une aide d'État si les quatre conditions cumulatives énoncées ci-après sont remplies: «L'emprunteur n'est pas en difficulté financière […], b) La portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi […], c) La garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière […], d) La garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché […].»

(136) Dans l'affaire concernée, l'emprunteur n'était pas en difficulté financière au moment de l'octroi de la garantie (voir les considérants 123 à 128). Toutefois, la garantie à apprécier couvre l'intégralité du prêt.

(137) En outre, la garantie a été offerte sans aucune prime, même si l'instance qui l'a octroyée a considéré qu'elle présentait un grand risque ([43]). La Finlande fait valoir que Karjaportti aurait pu obtenir une garantie similaire sur le marché, mais la Commission estime que la prime de garantie nulle ne peut être considérée comme correspondante aux primes applicables sur les marchés au moment de l'octroi de cette garantie. La garantie a porté sur l'intégralité du prêt concerné. Cela signifie que l'autorité ayant octroyé la garantie assumait seule le risque de défaillance du bénéficiaire, mais en plus, cette garantie a pris la forme d'une caution solidaire; autrement dit le garant devenait responsable du capital

([40]) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

([41]) Voir le point 2.1 de la communication de 2008 concernant les garanties.

([42]) Voir l'arrêt de la Cour du 1er juillet 2008 dans les affaires jointes C-341/06 P et C-342/06 P, Chronopost SA et La Poste/Union française de l'express (UFEX) et al., Rec. I-04777, point 95.

([43]) Selon le procès-verbal de la réunion du 12 juin 2000 du conseil municipal de Mikkeli, le risque que la ville court pendant les premières années est grand.

emprunté comme s'il s'agissait d'un emprunt engagé par lui-même, auquel cas le créancier pouvait exiger de lui le remboursement de ce capital lorsque celui-ci arrivait à échéance.

(138) En conséquence, la Commission ne peut adhérer à l'avis de la Finlande dans le cas concerné mais elle conclut que cette mesure ne peut être considérée comme dépourvue d'aide d'État.

(139) L'argument de la Finlande selon lequel cette mesure aurait été accordée en coopération avec d'autres parties peut être rejeté, puisque les renseignements fournis par la Finlande permettent de constater que les autres parties prenant part à cet investissement étaient également détenues par l'État. En conséquence, la Commission estime que cette mesure confère un avantage à Karjaportti.

(140) Pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit être spécifique ou sélective en ce sens qu'elle favorise certaines entreprises ou certaines productions. La mesure considérée a été accordée à Karjaportti, donc à une entreprise spécifique. La Commission considère par conséquent que cette mesure confère un avantage sélectif à son bénéficiaire.

(141) En outre, la Commission doit examiner si la mesure prise par la ville de Mikkeli en faveur de Karjaportti risque de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres en conférant à l'entreprise un avantage par rapport à d'autres concurrents (potentiels) qui ne bénéficient pas d'une aide de l'État. Les produits à base de viande s'échangent entre États membres, c'est-à-dire dans la zone où le bénéficiaire opère. Selon la Finlande, Karjaportti exporte principalement vers la Russie mais aussi vers les États membres. En conséquence, la Commission est d'avis que la mesure est de nature à provoquer des distorsions de concurrence et à affecter les échanges entre États membres.

(142) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure constitue une aide d'État.

(143) Cession du terrain (mesure n° 2): La Finlande ne conteste pas que la mesure puisse constituer une aide d'État. Le bénéficiaire a clairement obtenu un avantage, car il n'a rien eu à payer pour ce terrain. En outre, la ville de Mikkeli a remboursé au bénéficiaire les frais encourus pour le nivellement du terrain. En conséquence, la Commission est d'avis que la mesure a conféré à Karjaportti un avantage que l'entreprise n'aurait pu obtenir sur les marchés.

(144) De surcroît, la mesure remplit tous les autres critères indiquant l'existence d'une aide d'État. Comme il a été décrit en détail aux considérants 133, 140 et 141, la cession du terrain également constitue une mesure accordée au moyen de ressources d'État et imputable à l'État; elle est sélective, fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(145) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure constitue une aide d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(146) La Finlande affirme que la garantie et la cession du terrain pour la construction du site de production de Tikkala constitueront une aide régionale compatible avec le marché intérieur. Au moment où les mesures n° 1 et 2 ont été accordées, ce sont les lignes directrices de 2000 sur les aides régionales qui étaient en vigueur ([44]). Les mesures en cause n'ont pas été accordées dans le cadre d'un régime mais il s'agit de mesures *ad hoc* individuelles. Comme elles ont été octroyées dans un secteur auquel s'appliquent les lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, ces mesures tombent en principe dans le champ d'application de ces lignes directrices. Au moment où l'aide a été accordée, le bénéficiaire n'était pas en difficulté, comme il a été constaté aux considérants 123 à 128, et il était établi dans la Finlande de l'Est, éligible à une aide à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a) du TFUE. En conséquence, la Commission a évalué le projet en appliquant les lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales. Dans son évaluation, la Commission fait les constats suivants:

(147) Selon le point 2 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, une aide régionale ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur que si l'équilibre entre les distorsions de concurrence qui en découlent et les avantages de l'aide en termes de développement d'une région défavorisée peut être assuré. Dans ce contexte, la Commission constate que le projet d'investissement concerné devait avoir un effet positif sur le développement régional. Il était destiné à favoriser le développement d'activités économiques, ainsi que la création de nouveaux emplois et d'emplois indirects. Comme il a été décrit au considérant 24, il était estimé que le nouveau site de production augmenterait le nombre d'emplois dans la région (de 400 emplois jusqu'à 550 à 600 emplois).

(148) Le point 4 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales précise les conditions que les aides à finalité régionale doivent respecter afin d'être compatibles avec le marché intérieur.

(149) Premièrement, selon le point 4.1 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, l'aide régionale a pour objet soit l'investissement productif (investissement initial), soit la création d'emplois en lien avec l'investissement. Selon le point 4.4 de ces mêmes lignes directrices, on entend par investissement initial un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant, ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant. Les mesures concernées portaient sur la construction d'un nouveau site de production, donc il s'agit d'un investissement initial au sens du point 4.4 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales.

([44]) Voir le point 6 des lignes directrices de 1998 concernant les aides à destination régionale.

(150) Deuxièmement, l'intensité de l'aide doit être inférieure à 24 %, qui est un maximum pour une aide à finalité régionale ([45]). Afin de calculer l'intensité de l'aide, il convient de déterminer la valeur de l'investissement et l'élément d'aide inclus dans les mesures concernées.

(a) Selon le point 4.5 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, la valeur de l'investissement peut être établie sur la base de coûts éligibles composés de dépenses dues au terrain, aux bâtiments et aux équipements. En cas de reprise, il y a lieu de prendre en considération exclusivement les coûts de rachat de ces actifs. La Finlande a calculé les coûts éligibles conformément à ces règles et obtenu le montant total de 25 935 928 EUR (voir le considérant 22 et le tableau III).

(b) Aux fins de l'élément d'aide, la Finlande a fourni un calcul dont la plausibilité a été vérifiée par la Commission. Dans le cas de la mesure n° 1 (garantie octroyée par la ville de Mikkeli), l'élément d'aide peut être défini en appliquant la communication de 2000 concernant les garanties. L'élément d'aide peut être défini par trois méthodes, dont l'une précise qu'il peut «être calculé par toute autre méthode objectivement justifiable et généralement admise» (point 3.2 de la communication de 2000 concernant les garanties). La Finlande a comparé le prix du marché d'une garantie équivalente à la prime de garantie appliquée par la ville de Mikkeli, ce qui semble une méthode objectivement justifiable et généralement admise. Dans le cas de la mesure n° 2, l'élément d'aide est composé de la valeur du terrain et des frais engendrés par son nivellement, ce qui est également acceptable. Cette décision ne concerne pas le financement de la part de Finnvera et du ministère du Commerce et de l'industrie, mais dans la mesure où ce financement était considéré comme constituant une aide d'État, cet élément d'aide devrait également être pris en compte. La Finlande a fourni un calcul, concernant l'élément d'aide inclus dans le prêt de Finnvera, qui est plausible. Quant aux subventions directes du Ministère du Commerce et de l'industrie, leur montant intégral a été considéré. Compte tenu de l'élément d'aide contenu dans les mesures prises par la ville de Mikkeli, par Finnvera et par le Ministère du Commerce et de l'industrie, l'élément d'aide intégral (exprimé en équivalent-subvention brut) s'élève au total à 3 617 143 EUR (Tableau II).

(151) Cet élément d'aide de 3 617 143 EUR correspond à une intensité d'aide de 13,95 % par rapport aux coûts totaux éligibles, dont le montant s'élève à 25 935 928 EUR. En conséquence, l'intensité de l'aide demeure au-dessous de la limite de 24 %.

(152) Troisièmement, selon le point 4.10 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, les aides à l'investissement initial doivent être subordonnées au maintien de l'investissement en question sur une période minimale de cinq ans. La Finlande a confirmé que l'investissement concerné devait être maintenu sur une période minimale de cinq ans.

(153) Quatrièmement, selon le point 4.2 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, l'apport du bénéficiaire destiné au financement de l'investissement doit atteindre au minimum 25 %. La Finlande a confirmé ce fait.

(154) Cinquièmement, la Commission constate que la demande d'aide a été introduite avant le début d'exécution des projets, conformément au point 4.2 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, que les règles de cumul ont été respectées conformément au point 4.18 des lignes directrices précitées, et que le montant maximal des aides à finalité régionale n'a pas été dépassé.

(155) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures n[os] 1 et 2 respectent les conditions des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales et sont, en conséquence, compatibles avec le marché intérieur.

7.3.2. *Transaction concernant le terrain (mesure n° 3)*

(156) Le principe de l'investisseur en économie de marché est en principe applicable également aux achats par l'État de terrains ou d'autres biens. L'achat peut inclure un élément d'aide d'État s'il ne peut être considéré comme une transaction commerciale normale. Le fait qu'une administration achète des biens et services aux conditions du marché ne suffit pas pour que cette opération soit exclue de la notion d'aide d'État, s'il s'avère que l'État n'avait pas un besoin réel de ce terrain ou de ces biens ([46]).

(157) En conséquence, la Commission doit apprécier si la transaction concernant le terrain peut être considérée comme une transaction commerciale normale. À cette fin, il convient d'examiner si le prix payé par la ville de Mikkeli correspondait à la valeur des biens-immeubles et du bâtiment achetés.

(158) Selon la partie concernée, un investisseur en économie de marché n'aurait pas été prêt à payer 6 700 000 EUR pour ces bâtiments industriels que la ville Mikkeli a achetés à ce prix-là.

(159) La Finlande a fourni à la Commission une estimation de la valeur des biens-immeubles. Selon la Finlande, une banque privée […] détenait une hypothèque de 7 500 000 EUR grevant l'un des biens-immeubles vendus dans le cadre de cette transaction ([47]).

([45]) Décision de la Commission N 238/1999; lettre du 13 décembre 1999 adressée à la Finlande concernant la carte des aides d'État à finalité régionale entre 2000 et 2006.

([46]) Voir l'arrêt du 28 janvier 1999 dans l'affaire T-14/96, Bretagne Angleterre Irlande (BAI)/Commission, Rec. II-139, point 71; l'arrêt du 5 août 2003 dans les affaires jointes T-116/01 et T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya), SA ja Diputación Foral de Vizcaya/Commission, Rec. II-02957, point 114 et suivants.

([47]) Voir le considérant 25. Lorsque le bien-immeuble a été transféré aux mains de la ville de Mikkeli, il n'était grevé d'aucune hypothèque.

(160) La Finlande a informé la Commission du fait qu'il n'existe aucune évaluation de la valeur du terrain. La Commission considère que la valeur d'une hypothèque détenue par une banque privée peut constituer une indication de la valeur du terrain. Avant d'accepter les garanties, la banque a procédé à l'évaluation de la valeur du bien-immeuble concerné afin de pouvoir récupérer sa créance par l'intermédiaire de l'hypothèque dans le cas où le débiteur serait incapable de rembourser sa dette.

(161) Pour les biens-immeubles concernés, la ville de Mikkeli a payé un prix d'achat de 6 646 787 EUR, qui est inférieur à la valeur enregistrée de l'hypothèque détenue par une banque privée et grevant l'un des biens-immeubles avant la finalisation de la procédure de vente. En plus de celui-ci, cinq autres biens-immeubles, ainsi qu'un bâtiment ont été vendus à la ville de Mikkeli. En outre, la Commission constate que la ville de Mikkeli a acheté ces biens-immeubles afin de les transformer en une zone résidentielle en modifiant le plan d'urbanisme; ils étaient situés près du centre-ville, dans une zone attrayante pour l'usage résidentiel.

(162) Ce qui précède lève les réserves que la Commission a formulées dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen à propos du prix payé pour les biens-immeubles et le bâtiment. Elle considère que la ville de Mikkeli a acheté les biens-immeubles et le bâtiment à un prix correspondant à leur valeur et que le critère de l'investisseur en économie de marché est rempli. En conséquence, la Commission conclut que la mesure ne contient pas d'éléments d'aide d'État.

7.3.3. *Garantie octroyée le 8 mars 2004 (mesure n° 4) et garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(163) Dans le cas de ces garanties, il convient de distinguer différentes phases, comme dans celui de la garantie octroyée en juin 2000 (octroi de la garantie, paiements au titre de la garantie et modification des conditions de prêt; voir le considérant 132). Dans ce contexte, la Commission examinera ci-dessous si les garanties octroyées en mars 2004 et en mai 2004 constituent des aides d'État. La question de savoir si la modification des conditions du prêt pourrait recéler une aide d'État sera évaluée dans le cadre de la mesure n° 6 (voir les considérants 188 à 195).

Existence d'une aide d'État

(164) Mesure n° 4: Contrairement aux allégations de la Finlande présentées au considérant 92, la Commission considère que la transformation d'obligations existantes en une nouvelle garantie peut constituer une aide d'État. Dans ce cadre, il convient de distinguer entre une aide existante et une aide nouvelle. La définition d'une aide existante couvre toute aide individuelle existant avant l'entrée en vigueur du traité (article 1er, point b) du règlement de procédure). En revanche, une aide nouvelle désigne «toute aide […] qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante» (article 1er, point c)). Conformément au règlement (CE) n° 794/2004 ([48]) de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999, on entend par modification «tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun».

(165) Concrètement, la ville Mikkeli a octroyé le 8 mars 2004 une nouvelle garantie pour cautionner un nouveau prêt que Tapiola a accordé le 14 avril 2004. Une nouvelle garantie ne peut être considérée comme une prorogation de l'ancienne dès lors qu'elle a été octroyée pour un prêt nouveau, dont les conditions étaient également nouvelles. Le fait que ce prêt ait remplacé le prêt accordé en 1992 par Tapiola, qui bénéficiait déjà d'une garantie de la part de la ville de Mikkeli, n'influe pas sur l'avis de la Commission. Même s'il est vrai que le montant du nouveau prêt correspondait au capital restant dû de l'ancien prêt et que le taux d'intérêt était désormais plus favorable à Karjaportti (pour l'ancien prêt, il était de 4,5 % par an, tandis que pour le nouveau crédit, le taux était de 4 % par an), la durée du prêt a été changée (l'ancien prêt était à rembourser dans les dix ans à compter de son octroi, à savoir en mars 2002, tandis que le remboursement du nouveau prêt a été reporté jusqu'en 2014). Dans l'ensemble, le montant du nouveau prêt (capital et intérêts encourus entre 2004 et 2014) est supérieur à l'ancien. En conséquence, l'octroi de la garantie nouvelle augmentait le risque de la ville de Mikkeli et, par ce biais, l'importance de la mesure par rapport à la garantie ancienne. L'octroi de la garantie nouvelle doit être considéré comme une modification de la garantie ancienne, ce qui permet de classer la garantie nouvelle comme une aide nouvelle. En conséquence, l'argument de la Finlande selon lequel la garantie ancienne aurait été octroyée avant l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne et serait, de ce fait, à considérer comme une aide existante, et selon lequel la garantie nouvelle ne pourrait être considérée comme contenant une aide nouvelle ne peut être retenu.

(166) La question de savoir si la garantie a constitué un avantage pour le bénéficiaire doit être examinée en appliquant la communication de 2008 concernant les garanties. Au moment où la mesure a été accordée, c'est la communication de 2000 concernant les garanties qui était en vigueur. Comme il a été décrit au considérant 134, la Commission appliquera néanmoins à son appréciation la communication de 2008 concernant les garanties. Selon le point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, une garantie publique individuelle ne constitue pas une aide d'État si les quatre conditions cumulatives sont remplies (voir le considérant 135). La garantie à apprécier couvre l'intégralité du prêt. Ceci permet déjà de constater que l'élément d'aide d'État n'est pas à exclure en vertu du point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties. En outre, contrairement aux allégations de la Finlande, la Commission considère que Karjaportti était dès le mois de mars 2004 en difficulté au sens des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (voir les considérants 123 à 128), ce qui ne permet pas de considérer que la garantie relève du point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties.

([48]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

(167) En outre, la garantie a été octroyée sans aucune prime, et ceci dans une situation où l'entreprise était en difficulté et où le risque encouru par la ville de Mikkeli pouvait être qualifié de considérable. La garantie a porté sur l'intégralité du prêt concerné. Cela signifie que l'instance ayant octroyé la garantie supportait seule le risque de défaillance du bénéficiaire, mais en plus, cette garantie a pris la forme d'une caution solidaire où le garant devenait responsable du capital emprunté comme s'il s'agissait d'un emprunt contracté par lui-même, auquel cas le créancier peut exiger de lui le paiement du capital à l'échéance.

(168) Selon la Finlande, cette mesure était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, notamment à cause de la participation de parties privées. Cet argument peut être rejeté. Selon les renseignements fournis par la Finlande, les parties privées, premièrement, n'ont pas octroyé des garanties mais des prêts au bénéficiaire. Deuxièmement, les prêts des parties privées n'ont pas été octroyés au même moment que les prêts pour les retraites couverts par la garantie. Troisièmement, parmi les parties privées, au moins une demandait pour son prêt un taux d'intérêt supérieur à celui du prêt pour les retraites. Plus important encore, les parties privées n'ont accordé que des prêts à court terme, dont la durée était tout au plus de plusieurs mois, tandis que la garantie octroyée par la ville de Mikkeli portait sur le prêt accordé pour dix ans.

(169) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure procure un avantage à Karjaportti. De surcroît, la mesure n° 4 remplit tous les autres critères justifiant l'existence d'une aide d'État. Comme il a été décrit en détail aux considérants 133, 140 et 141, cette garantie constitue une mesure accordée au moyen de ressources d'État et imputable à l'État, qui est sélective, fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(170) Mesure n° 5: l'argument de la Finlande selon lequel la mesure a été octroyée pour la poursuite d'un investissement engagé en 2000, peut être rejeté, puisque cette garantie était manifestement une mesure nouvelle.

(171) Selon le point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, une garantie publique individuelle ne constitue pas une aide d'État si les quatre conditions cumulatives sont remplies (voir le considérant 135). Comme dans le cas de la mesure n° 4, la garantie à apprécier couvre l'intégralité du prêt et Karjaportti était dès le mois de mai 2004 une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (voir les considérants 123 à 128). En conséquence, la garantie ne peut relever du point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties.

(172) À l'instar de la mesure n° 4, la garantie a été en outre octroyée sans aucune prime de garantie, et ceci dans une situation où l'entreprise était en difficulté et où le risque encouru par la ville de Mikkeli pouvait être qualifié de considérable. La garantie portait sur l'intégralité du prêt, et elle a pris la forme d'une caution solidaire. En conséquence, contrairement à l'avis de la Finlande, la Commission considère que cette mesure procure un avantage à Karjaportti.

(173) De surcroît, la mesure n° 5 remplit tous les autres critères justifiant l'existence d'une aide d'État. Comme il a été décrit en détail aux considérants 133, 140 et 141, cette garantie constitue une mesure accordée au moyen de ressources d'État et imputable à l'État, qui est sélective, fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(174) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures 4 et 5 constituent des aides d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(175) La Finlande n'a avancé aucun argument sur la compatibilité de la mesure n° 4 avec le marché intérieur. Dans le cadre de la mesure n° 5, la Finlande a invoqué l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE et les lignes directrices de 1998 sur les aides régionales (voir le considérant 95). Les lignes directrices de 1998 sur les aides régionales ne peuvent pourtant pas servir de base pour évaluer la compatibilité avec le marché intérieur, dans la mesure où Karjaportti était en situation de difficulté au moment de l'octroi des mesures en cause (voir les considérants 123 à 128). Selon les lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, les aides accordées aux entreprises en difficulté doivent être appréciées sur la base des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ([49]). C'est pourquoi la Commission examinera d'abord si les mesures 4 et 5 sont compatibles avec le marché intérieur comme des aides au sauvetage et à la restructuration conformes aux lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration étaient applicables au moment de l'octroi de la garantie ([50]).

(176) Selon les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une aide au sauvetage doit remplir certains critères qui ne sont pas remplis par la mesure concernée.

(a) Les mesures consistent en des aides de trésorerie sous forme de garanties (point 23, alinéa a) des lignes directrices de 1999), mais les prêts couverts par la garantie n'ont pourtant pas été soumis à un taux au moins comparable aux taux observés pour des prêts à des entreprises saines (le taux de référence finlandais en mars 2004 était de 4,43 % majoré de 100 points de base; celui en mai 2004 était également de 4,43 % majoré de 100 points de base).

(b) Deuxièmement, les garanties n'étaient pas liées à des crédits dont la durée de remboursement qui suit le dernier versement à l'entreprise des sommes prêtées ne dépasse pas douze mois (point 23, alinéa b) des lignes directrices de 1999).

([49]) Voir le point 4.4 des lignes directrices de 1998 sur les aides régionales, notes de bas de page 10 et 21.

([50]) Selon la section 6 des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, elles étaient applicables jusqu'au 9 octobre 2004; voir la note de bas de page 36.

(c) Troisièmement, la Finlande n'a pas fourni de renseignements pouvant justifier les aides par des raisons sociales graves et par l'absence d'effets graves de débordement négatif dans d'autres États membres (point 23 alinéa c) des lignes directrices de 1999).

(d) Quatrièmement, les garanties n'ont pas été intégralement remboursées dans un délai de six mois et le plan de restructuration visé dans les lignes directrices n'a pas été établi (point 23 alinéa d) des lignes directrices de 1999).

(e) Rien n'indique non plus que les garanties se bornaient à ce qui est nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise pendant la période pour laquelle l'aide a été autorisée (point 23, alinéa e) des lignes directrices de 1999).

(177) Les mesures n^{os} 4 et 5 ne remplissent pas non plus l'intégralité des conditions précisées pour une aide à la restructuration dans les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(a) Premièrement, l'octroi des mesures n'a pas été conditionné à la mise en œuvre du plan de restructuration (point 31 des lignes directrices de 1999). Le plan de restructuration visé aux points 32 et suivants des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration n'a pas été établi.

(b) Deuxièmement, il est attendu que les bénéficiaires de l'aide contribuent de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources (point 40 des lignes directrices de 1999), mais dans le cas des mesures concernées, il n'y a aucun signe permettant de constater la participation du bénéficiaire au financement.

(c) Troisièmement, afin d'éviter les distorsions inacceptables de concurrence, des contreparties sont nécessaires (point 37 des lignes directrices de 1999). Ces contreparties n'ont pas eu lieu.

(178) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que ces mesures n'ont pas été accordées conformément aux lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(179) En outre, il convient d'examiner si les mesures 4 et 5 pourraient être compatibles avec le marché intérieur en vertu d'une autre dérogation stipulée à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

(180) Les dérogations stipulées à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE ne peuvent pas s'appliquer au présent cas, puisqu'il ne s'agit pas, dans le contexte de ces mesures, d'aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels ni d'aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires ni d'aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne.

(181) L'article 107, paragraphe 3, du TFUE prévoit certaines autres dérogations.

(182) Selon l'article 107, paragraphe 3, point a), peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi». À l'époque où l'aide a été octroyée, Karjaportti se trouvait dans une telle région.

(183) Au moment où ont été accordées les mesures n^{os} 4 et 5, la compatibilité des aides d'État accordées était régie par les lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales. Selon ces lignes directrices, les entreprises en difficulté ne peuvent pas bénéficier d'aides à finalité régionale. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette aide ne peut pas être autorisée en vertu de la dérogation stipulée à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.

(184) Selon l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, sont compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». La Commission remarque que l'aide examinée n'est pas destinée à promouvoir un projet important d'intérêt européen commun et ne dispose d'aucune preuve permettant d'affirmer qu'il s'agit de remédier à une perturbation grave de l'économie finlandaise. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette aide ne peut pas être autorisée en vertu de la dérogation stipulée à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.

(185) Selon l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, peuvent être compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun». Cet article n'est manifestement pas applicable en l'occurrence.

(186) L'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE autorise les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission a donné de nombreuses lignes directrices et communications précisant les modalités d'application de la dérogation introduite par cet article. Cependant, compte tenu de la nature et des caractéristiques de ces aides, la Commission considère que les dérogations prévues dans les lignes directrices et dans les communications ne sont manifestement pas applicables en l'occurrence.

(187) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures n^{os} 4 et 5 contiennent des éléments d'aides d'État incompatibles avec le marché intérieur.

7.3.4. *Procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n^{o} 6)*

(188) La Finlande a affirmé avant tout, comme il a été décrit aux considérants 96 à 98, que la ville de Mikkeli n'a pas été plus généreuse que le reste des créanciers et que la ville a agi en coopération avec les créanciers privés et selon des conditions identiques. En conséquence, en acceptant le plan de restructuration, elle aurait agi comme un investisseur en économie de marché.

(189) Le premier point à examiner ici est de savoir si le critère de l'investisseur en économie de marché est applicable à des situations où une ou plusieurs entités publiques, dont les mesures doivent être considérées comme prises par l'État, prennent plusieurs mesures en faveur d'une entreprise individuelle. La Cour de l'Union européenne a examiné cette question dans l'affaire BP Chemicals contre Commission ([51]). Selon la Cour, le seul fait qu'une entreprise étatique ait déjà effectué des apports en capital qualifiés d'«aides» à sa filiale n'exclut pas, a priori, la possibilité qu'un apport en capital ultérieur puisse être qualifié d'investissement satisfaisant au critère de l'investisseur privé en économie de marché. Cependant, il appartient à la Commission de vérifier si plusieurs mesures prises en faveur d'une même entreprise peuvent être dissociées et considérées comme une mesure autonome. Dans ce contexte, la Cour a considéré comme éléments pertinents à cet égard la chronologie des apports, leur finalité et la situation de la filiale à l'époque où les décisions d'effectuer chacun des apports ont été prises ([52]).

(190) En l'occurrence, la Commission doit déterminer si les garanties octroyées en mars et en mai 2004 (mesures n^{os} 4 et 5) peuvent ou non être dissociées de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n^{o} 6). Certes, ces trois mesures ont toutes été décidées la même année, mais la Commission conclut qu'elles n'ont pas été prises dans une situation identique. Entre-temps, la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire avait été engagée, avec la participation de tous les créanciers de l'entreprise. L'objectif de la mesure n^{o} 6 n'était plus le rétablissement de la viabilité de l'entreprise sans recourir à une procédure d'insolvabilité en obtenant un nouveau financement auprès des banques privées. La ville de Mikkeli a plutôt essayé, à l'instar du reste des créanciers, de maximiser le recouvrement de ses créances dans les limites permises par la législation nationale sur les faillites. En conséquence, la Commission considère que la mesure n^{o} 6 est dissociable des mesures n^{os} 4 et 5.

(191) Comme il a été décrit au considérant 31, Karjaportti a introduit conjointement avec ces créanciers privés, auprès du tribunal de grande instance de Mikkeli, une demande concernant l'ouverture d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire conformément à la loi n^{o} 47/1993 sur la restructuration d'entreprises. Le plan de restructuration contenant les détails relatifs aux mesures examinées en l'occurrence a été communiqué au tribunal. Après avoir vérifié les faits, le tribunal a confirmé le plan de restructuration. La Commission constate que Karjaportti a fait l'objet d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire visée par la législation nationale finlandaise. L'objectif d'une telle procédure de restructuration sous contrôle judiciaire est d'assainir les activités viables du débiteur ou de lui permettre de rester viable et de parvenir à un arrangement avec les créanciers. En conséquence, la Commission considère que les mesures prises par la ville de Mikkeli lors de cette procédure de restructuration sous contrôle judiciaire peuvent être appréciées selon le principe de l'investisseur en économie de marché.

(192) Selon la jurisprudence «Megafesa» ([53]), les mesures incluses dans une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire peuvent contenir des éléments d'aide d'État, lorsque l'État est plus généreux que d'autres créanciers de l'entreprise. En conséquence, la Commission vérifiera si les créanciers privés et publics ont bel et bien été traités d'une manière identique lors de cette procédure de restructuration.

(193) La Commission constate tout d'abord, que […] (environ [30 – 70] %) des dettes concernées par la procédure de restructuration sont des dettes envers des créanciers privés. Les principaux créanciers privés sont Nordea, Oko/Pohjola et Nordea Rahoitus. Deuxièmement, il est à noter que les créanciers de Karjaportti ont été divisés en plusieurs groupes selon leurs privilèges. La ville de Mikkeli appartenait, à côté des créanciers privés, c'est-à-dire Nordea, OKO/Pohjola et Nordea Rahoitus, ainsi que la société financière spécialisée Finnvera détenue par l'État finlandais, au groupe des créanciers de créances garanties importantes. Comme le tableau IV permet de le constater, le pourcentage de la ville de Mikkeli parmi ces importantes créances garanties est de [10 – 40] %, tandis que le pourcentage total des créanciers privés est de [30 – 70] %. Le pourcentage de Finnvera est de [10 – 40] %.

(194) Ci-après, chacune des mesures prises par la ville de Mikkeli sera évaluée plus en détail:

(195) Diminution des taux d'intérêt perçus sur les créances garanties: Comme l'indique le tableau V, les prêts classés comme d'importantes créances garanties et le reste des dettes (taxes impayées) ont été soumis à des taux d'intérêts identiques dans le cas des créanciers tant privés que publics, sauf […]. Ce dernier a obtenu sur ses créances, dès le début de la procédure de restructuration, […] Euribor, tandis que le reste des créanciers n'ont obtenu sur leurs créances que […] Euribor minoré de […] points jusqu'en 2010. Cette différence était due au fait que […] avait le meilleur privilège par rapport aux

([51]) Arrêt du 15.9.1998 dans l'affaire T-11/95, BP Chemicals/Commission, Rec. II-3235.

([52]) Arrêt du 15.9.1998 dans l'affaire T-11/95, BP Chemicals/Commission, Rec. II-3235, points 171 et 172.

([53]) Voir l'arrêt du 12 octobre 2000 dans l'affaire C-480/98, Royaume d'Espagne/Commission, Rec. I-08717, point 19.

garanties offertes par Karjaportti. La Commission estime que la différence des taux d'intérêts est justifiable par le meilleur privilège de […].

(196) Restructuration des dettes: Les créances de la ville de Mikkeli ont été reportées dans les mêmes délais que les créances garanties d'autres créanciers. Comme l'indique le tableau VI, Karjaportti doit rembourser ces créances à l'ensemble des créanciers de créances garanties du mois de juillet 2009 jusqu'en 2015, année au cours de laquelle le remboursement le plus important (43 % du capital de chaque créance garantie) arrive à échéance. Le remboursement à régler à chaque créancier est égal par rapport au montant total des créances du créancier en question (le montant des trois premiers remboursements s'élève à 2 % des créances, les deux remboursements suivants s'élèvent à 4 %, et les suivants, à 6 %). Le pourcentage du dernier remboursement est de 43 % du capital de chaque créancier garanti. En conséquence, la ville de Mikkeli n'a pas été traitée d'une manière moins favorable par rapport aux créanciers privés se trouvant dans une situation identique.

(197) Abandon conditionnel du remboursement d'une créance: Comme il a été décrit aux considérants 42 et 43, les montants dont les remboursements seront abandonnés à la clôture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, si certaines conditions financières ne sont pas réunies, sont basés sur la valeur des garanties dans le cas où Karjaportti continuerait ses activités et dans le cas où celles-ci seraient réalisées, et ils seront définis individuellement pour chaque créancier en tenant compter des privilèges des créanciers. La valeur des garanties dans ces deux scénarios a été calculée par deux analystes indépendants, sur la base de prix et de données locatives comparables à l'époque où le plan de restructuration a été établi. Dans ce contexte, […] n'a pas besoin de renoncer aux créances à la clôture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, étant donné qu'il a le meilleur privilège de tous les créanciers. Les montants correspondants des autres créanciers ont été définis selon cette méthode, ce qui a donné les montants présentés au considérant 43. Les méthodes appliquées à la définition des montants peuvent être considérées plausibles, d'autant plus que le privilège est lié à la valeur des garanties dans les deux scénarios. En pratique, le calcul a été basé sur des analyses d'experts indépendants, et les mêmes principes ont été appliqués à tous les créanciers afin de définir le montant maximal éligible à la déduction à la clôture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. En conséquence, il est évident que tous les créanciers ont été traités d'une manière égale.

(198) Tout bien considéré, la Commission conclut que la ville de Mikkeli n'a pas été traitée d'une manière moins favorable que les créanciers privés lors de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Les différences éventuelles par rapport aux autres créanciers sont justifiées par la nature différente des garanties des créanciers. En conséquence, à la lumière de ce qui précède, il convient de conclure que la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire n'a pas procuré au bénéficiaire d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Les réserves que la Commission a exprimées dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, ont été levées, et les mesures décrites aux considérants 31 à 43 ne constituent pas des aides d'État.

7.3.5. *Acquisition des actions (mesure n° 7)*

(199) La Commission constate d'emblée que l'acquisition des actions ne faisait pas partie de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire.

(200) La Finlande affirme qu'en achetant ces actions, la ville de Mikkeli a respecté le principe de l'investisseur en économie de marché. Premièrement, comme il a été exposé dans les motifs de l'arrêt BP Chemicals (voir les considérants 189 à 191), la question est de savoir si le principe de l'investisseur en économie de marché est applicable à la mesure n° 7, la ville de Mikkeli ayant déjà auparavant accordé des mesures d'aides en faveur de Karjaportti. Dans ce contexte, la Commission constate que les mesures n°s 4 et 5 ont été prises avant l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, tandis que la transaction portant sur les actions n'a eu lieu que plus tard. En outre, les mesures n°s 4 et 5 étaient destinées à garantir que le bénéficiaire continuerait de profiter d'une certaine liquidité, même s'il était clair, après l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, que ces besoins seraient satisfaits lors de cette dernière procédure. En conséquence, la Commission conclut que la mesure n° 7 est dissociable des mesures n°s 4 et 5 et que le principe de l'investisseur en économie de marché est en principe applicable à la mesure n° 7.

(201) Comme il a été décrit au considérant 156, le principe de l'investisseur en économie de marché est appliqué à l'achat par l'État de terrains ou d'autres actifs. La Finlande a fourni une estimation de la valeur des actions, établie par une société de gérance de biens immobiliers, […] ([54]), domicilié à Helsinki. Selon l'évaluation, en date du 29 mars 2005, la valeur des actions de la société civile immobilière se situe entre 1 000 000 et 1 100 000 EUR. Ce montant est basé sur la valeur du bien-immeuble détenu par la société. La valeur a été définie par deux méthodes: la valeur locative au prix courant (selon les statistiques du logement calculées par le Centre finlandais des Statistiques) et la valeur de revente (selon les prix demandés).

(202) Au moment de la vente des actions, le bien-immeuble était en location, à un prix inférieur au niveau courant. Selon l'estimation, il serait possible d'atteindre le niveau locatif courant dans les deux ans qui suivent, en augmentant le loyer annuellement selon le taux maximal. Sur cette base, la valeur du bien-immeuble a été rectifiée au moment de l'achat, et la ville de Mikkeli a fini par acheter les actions au prix de 860 000 EUR.

([54]) Voir […].

(203) Cette estimation a été calculée par un expert indépendant. Comme il vient d'être constaté, la méthode appliquée consistait à évaluer la valeur au prix courant et ensuite la valeur de revente. Les valeurs étaient basées sur des données du marché et ont servi à définir la valeur des actions, adaptée finalement au niveau locatif courant au moment de la transaction. Cette méthode est convaincante. La Commission conclut que les actions de Kiinteistö Oy Suksimäki ont été achetées au prix du marché, sans procurer d'avantage à Karjaportti.

(204) À la lumière de ce qui précède, les réserves exprimées par la Commission dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ont été levées, et la Commission conclut que la mesure ne constitue pas une aide d'État.

7.3.6. *Conversion en prêts des intérêts impayés (mesure n° 8)*

Existence d'une aide d'État

(205) La Finlande affirme que la conversion en prêts des intérêts impayés est une mesure habituelle lors d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Il est vrai qu'une telle mesure peut être considérée inhérente à la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Dans le cas examiné, la conversion en prêts des intérêts impayés en 2005 était, en principe, confirmée depuis l'existence du plan de restructuration, en ce qui concerne tous les détenteurs d'importantes créances garanties ([deux créanciers privés] et Finnvera). En conséquence, la Commission ne la considère pas comme une aide d'État. Néanmoins, il convient de vérifier si le taux d'intérêt appliqué par la ville de Mikkeli au prêt de Karjaportti a procuré un avantage à cette entreprise.

(206) Dans ce contexte, la Finlande est d'avis que la ville de Mikkeli s'est comportée en respectant le principe de l'investisseur en économie de marché, car les créanciers privés ont également converti en prêts leurs intérêts impayés, à l'instar de la ville de Mikkeli. D'une manière identique à la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, la Commission considère que le principe de l'investisseur en économie de marché est, en principe, applicable à la mesure n° 8, puisque celle-ci est dissociable des mesures n^{os} 4 et 5 (voir les considérants 189 à 191). En ce qui concerne l'application du principe de l'investisseur en économie de marché au cas examiné, la Commission constate ce qui suit: s'il est vrai que la conversion ne concernait pas seulement la ville de Mikkeli mais aussi [les créanciers privés], le taux perçu sur les prêts n'était pas le même. Concrètement, [un créancier privé] a demandé l'Euribor 3 mois majoré de 1,5 point, et [un autre créancier privé] a demandé l'Euribor 3 mois majoré de 2 points, tandis que la ville de Mikkeli n'a demandé que l'Euribor 3 mois majoré de 0,3 point. Ainsi, le taux d'intérêt consenti par la ville de Mikkeli est inférieur de 1,2 point à celui perçu par [un créancier privé] et de 1,7 point à celui perçu par [un autre créancier privé]. En conséquence, l'allégation selon laquelle la ville de Mikkeli aurait agi aux mêmes termes que les créanciers privés peut être rejetée. Compte tenu des différences de taux d'intérêt, il y a lieu également d'écarter l'argument selon lequel la ville de Mikkeli aurait perçu un taux d'intérêt du marché. En conséquence, le prêt issu de la conversion des intérêts impayés par la ville de Mikkeli procure un avantage à Karjaportti.

(207) De surcroît, la mesure n° 8 remplit tous les autres critères permettant de conclure à l'existence d'une aide d'État. Comme il a été décrit en détail aux considérants 133, 140 et 141, ce prêt constitue une mesure accordée au moyen de ressources d'État et imputable à l'État, qui est sélective, fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(208) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure n° 8 constitue une aide d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(209) La Finlande n'a avancé aucun argument sur la compatibilité de la mesure n° 8 avec le marché intérieur. Dès lors que Karjaportti était en difficulté au moment où les intérêts impayés ont été convertis en prêts (voir les considérants 123 à 129), la Commission examinera d'abord si la mesure n° 8 est compatible avec le marché intérieur comme une aide au sauvetage et à la restructuration conforme aux lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration étaient applicables au moment de l'octroi de la mesure ([55]).

(210) Selon les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une aide au sauvetage doit remplir certains critères qui ne sont pas remplis par la mesure concernée.

(a) La mesure consiste en des aides de trésorerie sous la forme de prêts (point 25, alinéa a), des lignes directrices de 2004), mais le prêt n'a pas été soumis à un taux au moins comparable aux taux observés pour des prêts à des entreprises saines (le taux de référence finlandais en décembre 2005 était de 4,08 % + 100 points de base; le taux d'intérêt applicable au prêt était l'Euribor 3 mois + 0,3 point, donc, au 19 décembre 2005, il était de 2,486 % + 30 points de base).

(b) Deuxièmement, la Finlande ne s'est pas engagée à fournir dans le délai de six mois à compter de l'acceptation de l'aide le plan de restructuration, et la mesure n'avait pas été limitée à une durée de six mois (point 25, alinéas a) et c) des lignes directrices de 2004).

(c) Troisièmement, le principe de non-récurrence de l'aide (point 25, alinéa e) des lignes directrices de 2004) n'avait pas été respecté, puisque l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur, au moment où elle se trouvait en difficulté.

([55]) Voir le paragraphe 102 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(211) La mesure ne remplit pas non plus l'intégralité des conditions précisées pour une aide à la restructuration dans les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(a) Premièrement, l'octroi de la mesure n'a pas été subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration (point 34 des lignes directrices de 2004). Même s'il est vrai qu'un programme de restructuration a été établi pour Karjaportti lors de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, celui-ci ne remplit pas les conditions du point 35 des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (durée de 10 ans, manque d'analyse de sensibilité, absence de perspective de rétablissement de la viabilité à long terme dans un délai raisonnable).

(b) Deuxièmement, il est escompté que les bénéficiaires de l'aide contribuent de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources (point 43 des lignes directrices de 2004), mais dans le cas des mesures concernées, il n'y a aucun signe permettant de constater la participation du bénéficiaire au financement.

(c) Troisièmement, la mesure ne respecte pas le principe de non-récurrence, puisque l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur au moment où elle se trouvait en difficulté.

(212) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure n'a pas été accordée conformément aux lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(213) En outre, il convient d'examiner si la mesure n° 8 pourrait être compatible avec le marché intérieur en vertu d'une autre dérogation stipulée à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE. Pour les motifs exposés dans le cadre des mesures n^{os} 4 et 5 (voir les considérants 179 à 186), la Commission conclut qu'aucune dérogation ne peut s'appliquer. Elle conclut donc que la mesure n° 8 contient un élément d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

7.3.7. *Effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et 2008 (mesures n^{os} 9 et 10)*

(214) Tout d'abord, il convient d'examiner si l'effacement des dettes pourrait procurer un avantage à Karjaportti. Cela pourrait être le cas si la ville de Mikkeli négligeait le recouvrement de ces créances, c'est-à-dire si elle abandonnait les créances en question.

(215) Comme il a été constaté au considérant 105, la Finlande a confirmé que l'effacement des dettes ne constituait qu'un acte comptable sans aucune incidence sur la relation juridique entre le créancier et le débiteur, ce qui revient à dire que les créances n'ont pas été abandonnées. Selon les documents fournis par la Finlande, la ville de Mikkeli a poursuivi le recouvrement de ces créances.

(216) Selon le principe de prudence conforme aux bons principes comptables et selon la loi finlandaise sur la comptabilité n° 1336/1997, la valeur des créances indiquée dans le bilan ne doit pas dépasser leur valeur probable. Respectivement, les créances qui probablement ne pourront pas être recouvrées doivent être comptabilisées comme dépenses sur le compte de profits et pertes.

(217) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que l'effacement des créances n'a eu lieu que dans les états financiers de la ville de Mikkeli en respectant les règles de la comptabilité et que le recouvrement de ces créances se poursuit toujours dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire.

(218) Les réserves exprimées par la Commission dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ont été levées et il peut être conclu que ces mesures n'ont pas procuré d'avantage à Karjaportti. En conséquence, les mesures n^{os} 9 et 10 ne constituent pas une aide d'État

7.3.8. *Restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12)*

Existence d'une aide d'État

(219) L'argument de la Finlande selon lequel cette mesure est un volet essentiel de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire et ne contient aucun élément d'aide d'État, peut être rejeté. Premièrement, la restructuration des dettes en 2009 n'était pas mentionnée dans le programme de restructuration initial, et deuxièmement, le fait qu'une telle restructuration soit réalisée conformément à la législation nationale ne suffit pas à conclure qu'elle ne constitue pas une aide d'État ([56]).

(220) En principe, les mesures susceptibles de réduire les versements normalement inclus dans le budget de l'entreprise peuvent être considérées comme des aides d'État. Dans le cas d'une restructuration, la Commission applique lors de son appréciation le critère du créancier privé ([57]). Selon celui-ci, l'État doit plutôt être réputé avoir agi comme un créancier public qui, à l'instar d'un créancier privé, cherche à récupérer des sommes qui lui sont dues et qui conclut, à cet effet, des accords avec le débiteur, en vertu desquels les dettes accumulées seront échelonnées ou fractionnées en vue de faciliter leur remboursement ([58]). S'il est possible de rembourser la créance au créancier public à des conditions plus favorables que celles qu'accepterait un créancier privé, il s'agit d'un traitement de faveur au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La Commission prend acte de l'argument de la Finlande selon lequel la restructuration n'a jamais eu lieu, parce que le tribunal administratif de Kuopio en a interdit la mise à exécution. Comme le constate la Finlande, le calendrier des remboursements a bel et bien été aménagé et, en conséquence, des versements ont été reportés. Dans

([56]) Voir l'arrêt du 11 juillet 2002 dans l'affaire T-152/99, HAMSA/Commission, Rec. II-3049, point 158.

([57]) Voir l'arrêt du 21 octobre 2004 dans l'affaire T-36/99, Lenzing AG/Commission, Rec. II-3597, point 152.

([58]) Voir l'arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Royaume d'Espagne/Commission, Rec. I-2459, point 46.

ce contexte, la Commission constate que la restructuration réellement mise en œuvre diffère de celle qui a été notifiée en ce qui concerne les montants et le calendrier. Le montant réellement restructuré par la ville de Mikkeli est inférieur au montant initialement notifié, et la restructuration a été accordée pour une durée inférieure à celle qui a été initialement notifiée. En conséquence, la mesure notifiée a été mise en œuvre en y apportant des modifications. Malgré ces modifications, la Commission constate qu'aucun créancier privé n'aurait accepté la restructuration des créances sous quelque forme que ce soit pour des raisons exposées au présent considérant.

(221) Tout créancier privé recouvre normalement sa créance, s'il a conclu auparavant des accords visant à la restructuration des créances que le débiteur n'a pas respectés ([59]). En revanche, la ville de Mikkeli a consenti une nouvelle restructuration de ses créances après que Karjaportti eut négligé les conditions convenues lors de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. En outre, il n'existe aucun motif spécifique de ne pas recouvrer la créance, tel qu'une caution de valeur supérieure donnée à la ville de Mikkeli. En ce qui concerne la rentabilité et la viabilité futures de l'entreprise, la Commission considère qu'il n'y avait pas lieu de penser, dans la situation financière où se trouvait l'entreprise, que les investissements atteindraient un niveau de rendement acceptable dans un délai raisonnable. Au moment de l'octroi, Karjaportti était soumise à une procédure de faillite, et en plus, l'entreprise avait été depuis 2004 soumise à une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. À la lumière de ce qui précède, la Commission constate qu'aucun créancier privé se trouvant dans la même situation que la ville de Mikkeli n'aurait accepté la poursuite de la restructuration des créances.

(222) Dans ce contexte, la Finlande affirme que la ville de Mikkeli a agi aux mêmes conditions que le reste des créanciers de Karjaportti.

(223) Concrètement, selon la Finlande, l'accord des créanciers privés concernant la restructuration notifiée nécessitait l'acceptation de la ville de Mikkeli. Deuxièmement, il apparaît que lors de la restructuration prévue, les conditions posées n'auraient pas été les mêmes pour tous les créanciers de créances garanties. La ville de Mikkeli aurait reporté le remboursement de ces créances de dettes jusqu'en 2011, tandis que les créanciers privés auraient été remboursés dès 2009. De ce fait, l'argument de la Finlande peut être rejeté.

(224) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure ne remplit pas le critère de l'investisseur privé et qu'elle procure un avantage à Karjaportti.

(225) En ce qui concerne le reste des critères permettant d'apprécier l'existence éventuelle d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission constate que la ville de Mikkeli a consenti à une restructuration, ce qui en fait une mesure prise au moyen de ressources d'État, imputable à l'État. En outre, la mesure peut être considérée sélective. Qui plus est, elle fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres, comme il a été décrit en détail aux considérants 133, 140 et 141.

(226) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure constitue une aide d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(227) La justification essentielle de la Finlande était que cette mesure était exempte d'élément d'aide d'État; cependant, elle avait notifié la mesure n° 12 comme une aide au sauvetage (voir le considérant 1). Au moment où la ville de Mikkeli a accepté la restructuration de ses créances, Karjaportti était une entreprise en difficulté au sens de l'article 10, alinéa c), des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (voir les considérants 123 à 129). En conséquence, la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur en question doit être examinée sur la base des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(228) Selon les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une aide au sauvetage doit remplir certains critères que la mesure concernée ne remplit pas intégralement.

(a) Premièrement, la mesure ne consiste pas en des aides de trésorerie sous forme de garanties ou de crédits [(point 25, alinéa a) des lignes directrices de 2004)] mais en un report de remboursements.

(b) Deuxièmement, la Finlande ne s'est pas engagée à fournir dans le délai de six mois à compter de l'autorisation de l'aide le plan de restructuration, et la mesure n'avait pas été limitée à une durée de six mois [(point 25, alinéas a) et c) des lignes directrices de 2004)].

(c) Troisièmement, le principe de non-récurrence de l'aide [(point 25, alinéa e) des lignes directrices de 2004)] n'avait pas été respecté, dans la mesure où l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur, au moment où elle se trouvait en difficulté.

(229) La mesure ne remplit pas non plus l'intégralité des conditions précisées pour une aide à la restructuration dans les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(a) Premièrement, l'octroi de la mesure n'a pas été subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration (point 34 des lignes directrices de 2004). Le plan de restructuration visé au point 35 des lignes directrices de 2004 n'a pas été établi.

([59]) Voir l'arrêt du 21 octobre 2004 dans l'affaire T-36/99, Lenzing AG/Commission, Rec. II-3597, point 140 et suivants.

(b) Deuxièmement, il est escompté que les bénéficiaires de l'aide contribuent de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources (point 43 des lignes directrices de 2004), mais dans le cas des mesures en cause, rien ne permet d'établir la participation du bénéficiaire au financement.

(c) Troisièmement, afin d'éviter les distorsions inacceptables de concurrence, des contreparties sont nécessaires (point 38 des lignes directrices de 2004). Ces contreparties n'ont pas eu lieu.

(d) Quatrièmement, la mesure ne respecte pas le principe de non-récurrence, étant donné que l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur au moment où elle se trouvait en difficulté.

(230) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure n'a pas été accordée conformément aux lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(231) En outre, il convient d'examiner si la mesure n° 12 pourrait être compatible avec le marché intérieur en vertu d'une autre dérogation stipulée à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

(232) Les dérogations stipulées à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE ne peuvent pas s'appliquer au présent cas, puisqu'il ne s'agit pas d'aides à caractère social octroyées à des consommateurs individuels ni d'aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires ni encore d'aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne.

(233) L'article 107, paragraphe 3, du TFUE prévoit certaines autres dérogations.

(234) Selon l'article 107, paragraphe 3, point a), peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi». À l'époque où l'aide a été octroyée, Karjaportti se trouvait dans une telle région.

(235) Quant aux aides d'État accordées aux régions assistées, la compatibilité avec le marché intérieur est régie par les lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales. Selon ces lignes directrices, les entreprises en difficulté ne peuvent pas bénéficier d'aides à finalité régionale. En conséquence, la Commission conclut que la dérogation au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE ne peut être appliquée à cette aide.

(236) Selon l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, sont compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». La Commission remarque que l'aide examinée n'est pas destinée à promouvoir un projet important d'intérêt européen commun; elle n'a pas constaté de preuves permettant d'affirmer qu'il s'agit de remédier à une perturbation grave de l'économie finlandaise. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette aide ne peut être autorisée en vertu de la dérogation stipulée à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.

(237) Selon l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, peuvent être compatibles avec le marché intérieur «les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun». Cet article n'est manifestement pas applicable en l'espèce.

(238) L'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE autorise les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission a présenté de nombreuses lignes directrices et communications précisant les modalités d'application de la dérogation introduite par cet article. Cependant, compte tenu de la nature et des caractéristiques de ces aides, elle considère que les dérogations prévues dans les lignes directrices et dans les communications ne sont manifestement pas applicables en l'espèce.

(239) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure n° 12 contient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

7.4. **Mesures prises par Finnvera**

(240) Tout d'abord, la Commission rappelle que dans le cadre de la décision concernant l'aide d'État N 715/2006, la Finlande s'est engagée à limiter les activités de Finnvera à la gestion des programmes d'aides d'État. En conséquence, la Commission a décidé, le 25 septembre 2007 (date de la décision de la Commission), que l'exonération fiscale de Finnvera ne constitue pas une aide d'État. Les mesures n^{os} 13 à 17 ont été accordées avant la décision de la Commission concernant l'aide d'État N 715/2006. La mesure n° 18 a été accordée après la décision de la Commission concernant l'aide d'État N 715/2006. En conséquence, la Commission doit tenir compte de l'engagement de la Finlande en l'espèce lorsqu'elle examine la mesure n° 18.

7.4.1. *Garantie octroyée le 17 mars 2004 (mesure n° 13)*

Existence d'une aide d'État

(241) Pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, elle doit être accordée directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et être imputable à l'État. La Finlande n'a pas constaté le fait qu'il s'agisse, lors des mesures prises par Finnvera, de ressources d'État et imputables à l'État. Selon la jurisprudence, les ressources de l'entreprise doivent être considérées comme des ressources d'État si l'État par l'exercice de son influence dominante sur ces entreprises est en mesure d'orienter l'utilisation de ces ressources ([60]). Les mesures accordées par un organisme de financement spécifique qui, en vertu des statuts, peut être considéré comme émanant du secteur public, peuvent en général être considérées comme des mesures imputables à l'État ([61]). La Cour a explicité, en l'affaire Stardust Marine, ce que l'imputabilité à l'État signifie ([62]). Selon la Cour, les faits suivants sont indicatifs de l'imputabilité à l'État: l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique; la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec les opérateurs privés; le statut juridique de l'entreprise (si celle-ci relève du droit public ou du droit commun des sociétés); l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise. Dans ce contexte, la Commission note que les activités de Finnvera relèvent du domaine du droit administratif, ce qui démontre que Finnvera a une relation étroite avec l'administration publique. Finnvera est une société financière spécialisée entièrement détenue par l'État, profitant d'une garantie d'État, qui offre principalement des aides d'État et des financements difficilement disponibles sur le marché, notamment des crédits à l'exportation. Même si une proportion limitée de ses activités peuvent être redondantes par rapport aux banques d'affaires, Finnvera ne les exerce pas dans des conditions normales de concurrence avec les opérateurs privés. La société a été créée conformément à la loi normale sur les sociétés. En même temps, l'État surveille strictement ses activités: les membres du conseil de surveillance sont désignés par l'État au sein des groupes parlementaires des partis politiques, selon les pourcentages de représentation de ces derniers au Parlement. La plupart des membres du conseil d'administration doivent être sélectionnés parmi les candidats désignés par différents ministères (voir les considérants 56 et 57). En conséquence, la Commission conclut que les mesures prises par Finnvera impliquent des ressources d'État et sont imputables à l'État.

(242) Quant à la question de savoir si la mesure n° 13 procure un avantage au bénéficiaire, il convient de constater, contrairement à l'avis de la Finlande, que la mesure n'a pas été accordée conjointement avec des créanciers privés et aux mêmes conditions. S'il est vrai que […] et […] ont tous les deux accordé des prêts à Karjaportti en 2004, la Commission n'a pas connaissance de garanties octroyées par ces mêmes banques. En outre, les prêts de ces deux créanciers privés n'ont été accordés qu'à l'été 2004, c'est-à-dire quelques mois après l'octroi par Finnvera de la mesure n° 13. En conséquence, il ne peut pas être retenu que Finnvera aurait agi «conjointement» avec eux. L'allégation de la Finlande selon laquelle la garantie a été octroyée conformément à la communication de 2000 concernant les garanties, peut également être rejetée. Comme il vient d'être explicité ci-dessus, la Commission apprécie la mesure en vertu de la communication de 2008 concernant les garanties (voir le considérant 134). Selon le point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, une garantie publique individuelle ne constitue pas une aide d'État si l'emprunteur n'est pas en difficulté. Dès lors que la Commission considère que Karjaportti se trouvait en difficulté dès le mois de mars 2004 au sens des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (voir les considérants 123 à 128), la communication sur les garanties n'est pas applicable. La Finlande constate aussi qu'une prime importante a été perçue sur cette garantie. Compte tenu des difficultés financières de Karjaportti au moment où la garantie a été octroyée, la Commission considère toutefois que la prime perçue par Finnvera n'était pas conforme aux conditions du marché. Concrètement, les coûts de financement engendrés par le prêt et la garantie s'élevaient à [5 – 8] %, tandis que le taux d'intérêt de référence applicable au même moment était de 4,43 %, auquel il conviendrait d'ajouter au moins 400 points de base à cause des problèmes financiers du bénéficiaire. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure procure un avantage à Karjaportti.

(243) En outre, pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'État, elle doit être spécifique ou sélective au sens qu'elle favorise certaines entreprises ou certaines productions. La mesure n° 13 a été accordée à Karjaportti, donc à une entreprise spécifique. En conséquence la Commission considère qu'elle accorde un avantage sélectif au bénéficiaire.

(244) En outre, la Commission doit examiner si la mesure n° 13 risque de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Dans ce contexte, la Finlande affirme que l'élément d'aide contenu dans la garantie ne dépassait pas le seuil *de minimis*. Au moment où la mesure n° 13 a été accordée, le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis ([63]) (ci-après «règlement de 2001 concernant les aides de minimis») était d'application ([64]). L'une des conditions d'applicabilité du règlement de 2001 concernant les aides de minimis est que le montant total des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut dépasser 100 000 EUR sur une période de trois ans. La garantie examinée n'était que de 91 000 EUR, ce qui signifie qu'elle respecterait le plafond de 100 000 EUR même si l'on devait prendre en compte le montant total en tant qu'élément d'aide. Cependant, il convient de définir si la mesure n° 13 doit être appréciée conjointement avec la mesure n° 4. La mesure n° 4 consiste en une garantie que la ville

([60]) Arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, République française/Commission, Rec. I-4397.

([61]) Arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Air France/Commission, Rec. II-2109, points 55 à 61.

([62]) Arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, République française/Commission (Stardust Marine, Rec. I-4397, points 50 à 59.

([63]) JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

([64]) Voir l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, JO L 379, 28.12.2006, p. 5.

de Mikkeli a octroyée en mars 2004, seulement neuf jours avant la mesure n° 13 qui est la garantie octroyée par Finnvera. Ces garanties ont été octroyées par deux entités différentes et elles portent sur deux prêts distincts, avec des durées différentes, mais les deux prêts ont servi à remplacer un prêt unique accordé par Tapiola en 1992. En conséquence, il est possible de conclure que la mesure n° 4 et la mesure n° 13 ont été accordées aux mêmes fins, c'est-à-dire afin de transformer le prêt accordé par Tapiola en 1992 en de nouveaux prêts. Comme ces deux mesures sont strictement liées, la Commission considère que les mesures n^{os} 4 et 13 doivent être considérées comme une mesure unique lorsqu'il s'agit d'appliquer le montant maximal de 100 000 EUR imposé par le règlement de 2001 concernant les aides de minimis. Additionnés, les éléments d'aide de ces deux mesures dépassent 100 000 EUR. En conséquence, la Commission conclut que la mesure n° 13 ne relève pas du règlement de 2001 concernant les aides de minimis.

(245) La Finlande allègue que la mesure n° 13 ne concerne que le prolongement des obligations existantes, ce qui n'augmente pas le risque encouru par Finnvera. La Finlande a présenté une allégation similaire dans le cadre de la mesure n° 4. Comme dans le cas de la mesure n° 4, la Commission ne considère pas que la mesure n° 13 ne concerne qu'une prolongation de la mesure accordée auparavant (voir les considérants 164 et 165).

(246) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure n° 13 constitue une aide d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(247) La Finlande n'a avancé aucun argument sur la compatibilité de la mesure n° 13 avec le marché intérieur. Dès lors que Karjaportti était en difficulté au moment où Finnvera a accordé la garantie (voir les considérants 123 à 128), la Commission examinera d'abord si la garantie est compatible avec le marché intérieur comme une aide au sauvetage et à la restructuration conforme aux lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration étaient applicables au moment de l'octroi de la garantie ([65]).

(248) Selon les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une aide au sauvetage doit remplir certains critères qui ne sont pas remplis intégralement par la mesure concernée.

(a) Premièrement, la garantie n'était pas liée à un crédit dont la durée de remboursement qui suit le dernier versement à l'entreprise de la somme prêtée ne dépasse pas douze mois [(point 23, alinéa b) des lignes directrices de 1999)].

(b) Deuxièmement, la Finlande n'a pas fourni de renseignements pouvant justifier les aides par des raisons sociales graves et par l'absence d'effets graves de débordement négatif dans d'autres États membres [(point 23 alinéa c) des lignes directrices de 1999)].

(c) Troisièmement, la garantie n'a pas été intégralement remboursée dans un délai de six mois et le plan de restructuration visé dans les lignes directrices n'a pas été établi [(point 23 alinéa d) des lignes directrices de 1999)].

(d) Rien n'indique non plus que la garantie se bornait à ce qui est nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise pendant la période pour laquelle l'aide a été autorisée [(point 23, alinéa e) des lignes directrices de 1999)].

(249) Pour les mêmes motifs que ceux qu'elle a présentés pour les mesures n^{os} 4 et 5 (voir les considérants 177 et 178), la Commission considère que la mesure n° 13 ne remplit pas non plus l'intégralité des conditions précisées pour une aide à la restructuration dans les lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure n'a pas été accordée conformément aux lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(250) En outre, il convient d'examiner la possibilité que la mesure n° 13 soit compatible avec le marché intérieur en vertu d'une autre dérogation stipulée à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE. Pour les motifs exposés dans le cadre des mesures n^{os} 4 et 5 (voir les considérants 179 à 186), la Commission conclut que les conditions d'application ne sont réunies pour aucune dérogation. En conséquence, la Commission conclut que la mesure n° 13 contient un élément d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

7.4.2. Le prêt accordé le 12 janvier 2006 (mesure n° 14)

(251) La Finlande fait valoir que cette mesure était incluse dans le programme de restructuration de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire et que Finnvera l'a mise en œuvre conjointement avec des créanciers privés.

(252) Il est vrai que cette mesure était déjà incluse dans le programme de restructuration aussi bien pour les créanciers privés que publics de Karjaportti. Selon les documents fournis par la Finlande, la conversion des intérêts en prêts a réellement eu lieu à la fin de 2005 et au début de 2006. Des créanciers privés ont également converti leurs intérêts.

(253) Selon les motifs exposés dans l'affaire BP Chemicals (voir les considérants 189 à 191), il convient de déterminer tout d'abord si le principe de l'investisseur en économie de marché est applicable à la mesure n° 14. Dans ce contexte, la Commission constate que les mesures n^{os} 4, 5 et 13 ont été prises avant l'ouverture de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire, tandis que la mesure n° 14 n'a été prise qu'en cours de procédure. Pour les motifs exposés aux considérants 189 à 191, la Commission considère que la mesure n° 14 est dissociable des mesures n^{os} 4, 5 et 13. En outre, la mesure n° 14 était incluse dans le programme de restructuration destiné à mettre l'entreprise sur la bonne voie.

([65]) Selon le point 6 des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, elles étaient applicables jusqu'au 9 octobre 2004; voir la note de bas de page 36.

(254) Deuxièmement, en appliquant le principe de l'investisseur en économie de marché à la mesure examinée, la Commission considère que les prêts accordés par les créanciers privés ([…] et […]) sont comparables au prêt de Finnvera. En tant que détentrices de créances garanties, toutes les sociétés se trouvent dans une situation égale lors de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Compte tenu du fait que ces prêts ont été accordés à des conditions similaires à celles dont était assorti le prêt accordé par Finnvera (durée identique, période de remboursement comparable) et que le taux d'intérêt réclamé par Finnvera était plus favorable pour cette dernière (Euribor 6 mois + 2 points correspondait à 4,643 % au 1er janvier 2006) que le taux obtenu par les créanciers privés (au 1er janvier 2006, Euribor 3 mois + 1,5 point correspondait à 3,988 %, et Euribor 3 mois + 2 points correspondait à 4,488 %), la Commission conclut que la mesure n'a pas procuré d'avantage à Karjaportti.

(255) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure ne constitue pas une aide d'État.

7.4.3. *Contre-garantie octroyée le 14 septembre 2006 (mesure nº 15)*

(256) La Commission considère que cette mesure procure un avantage à Karjaportti, même si la contre-garantie a été accordée […]. La prime peu élevée réclamée par […] à Karjaportti montre que […] a octroyé la garantie uniquement à cause de la garantie octroyée par Finnvera. En réalité, c'est Karjaportti et non […] qui règle à Finnvera la prime sur cette contre-garantie.

(257) La Finlande considère que Finnvera a agi aux mêmes conditions que les créanciers privés […] et […]. Il est vrai que […] et […] se trouvaient dans une situation similaire à celle de Finnvera. Les trois sociétés étaient toutes détentrices de créances garanties lors d'une procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. Auparavant, elles avaient toutes accordé des prêts et des garanties à Karjaportti ([…]).

(258) Comme dans le cas de la mesure nº 14, la Commission considère en se fondant sur les motifs exposés dans l'affaire BP Chemicals (voir les considérants 189 à 191) que le principe de l'investisseur en économie de marché peut être appliqué à la mesure nº 15, étant donné que celle-ci est dissociable des mesures nºs 4, 5 et 13 (voir le considérant 253).

(259) Dans le cadre de la mesure concernée, le prêt garanti s'élevait au total à 1 800 000 EUR. Finnvera a octroyé […] une contre-garantie qui ne portait que sur 16,7 % de ce montant (300 000 EUR). Le reste du prêt a été couvert par des garanties de […] et […] (825 000 EUR et 675 000 EUR, respectivement), dépourvues de contre-garantie de la part de Finnvera. Du point de vue du bénéficiaire Karjaportti, les coûts totaux de la garantie couverte par la contre-garantie étaient supérieurs aux coûts des garanties de […] et […]. Les banques ont perçu de Karjaportti une prime de garantie de 1,75 %, tandis que les coûts financiers totaux encourus par Karjaportti pour la contre-garantie étaient de 2,9 % (1,65 % pour la garantie […] et 1,25 % pour la contre-garantie). Par conséquent, la mesure prise par Finnvera n'a pas procuré d'avantage à Karjaportti.

(260) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure ne constitue pas une aide d'État.

7.4.4. *Prêt accordé le 6 juillet 2007 (mesure nº 16)*

(261) Comme il a été décrit au considérant 110, la Finlande affirme que le prêt ne contenait aucun élément d'aide d'État, étant donné qu'il faisait partie d'une mesure de financement plus large à laquelle participaient également des créanciers privés.

(262) Comme dans le cas de la mesure nº 14, la Commission considère en se fondant sur les motifs exposés dans l'affaire BP Chemicals (voir les considérants 189 à 191) que le principe de l'investisseur en économie de marché peut être appliqué à la mesure nº 16 (voir le considérant 253).

(263) Comme il a été constaté au considérant 254, la Commission considère que […] et […] se trouvent dans une situation comparable à celle de Finnvera. Pour ce qui est de la mesure spécifique examinée, il est constaté que Finnvera a accordé un prêt au même moment et à des conditions similaires que […] et […]. Dans le cas de tous ces créanciers, la durée de ces prêts était de six mois; le remboursement de l'intégralité des prêts a été reporté dans les mêmes proportions [le montant dû étant de […] % environ du montant initial pour tous les créanciers]. Les trois prêts étaient tous cautionnés par les mêmes garanties, comme il a été exposé au considérant 66, et les garanties ont été divisées entre les créanciers selon le risque associé au prêt accordé par chaque créancier. Pour ce qui est des taux d'intérêt, il apparaît que le taux demandé par Finnvera était plus favorable (Euribor 6 mois + 2,5 points correspondait à 6,847 % au 6 juillet 2007) que le taux obtenu par les créanciers privés (Euribor 1 mois + 2 points correspondait à 6,105 % au 9 juillet 2007). Par conséquent, il peut être conclu que le prêt respecte le principe de l'investisseur en économie de marché et ne constitue pas une aide d'État.

(264) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure ne constitue pas une aide d'État.

7.4.5. *Garantie octroyée le 9 janvier 2008 (mesure nº 17)*

Existence d'une aide d'État

(265) Premièrement, il convient de déterminer quelle est l'entité qui bénéficie de cette mesure: […] ou Karjaportti. Finnvera a octroyé la contre-garantie à […], qui est la banque principale de Karjaportti. De son côté, […] a accordé une garantie à Karjaportti. […] a réclamé une prime minime à Karjaportti pour cette garantie, ce qui montre que […] n'a octroyé la garantie à Karjaportti que parce que l'entreprise disposait de la contre-garantie de Finnvera. La Commission constate également que c'est Karjaportti et non […] qui règle à Finnvera la prime sur la contre-garantie. La Commission considère donc que Karjaportti est le bénéficiaire de l'aide.

(266) Deuxièmement, il convient d'apprécier si la mesure confère un avantage à Karjaportti. À cet égard, la Finlande affirme que la contre-garantie ne contient pas d'élément d'aide d'État, dès lors qu'une partie privée est associée à l'arrangement. Cet argument peut être rejeté au motif que Finnvera a octroyé sa contre-garantie portant sur la garantie accordée par cette partie privée, ce qui signifie que Finnvera et cette partie privée ne se trouvaient aucunement dans une situation similaire.

(267) En conséquence, la Commission apprécie cette mesure en vertu de la communication de 2008 concernant les garanties. S'il est vrai que la contre-garantie de Finnvera ne porte pas sur plus de 80 % de la garantie de […], le bénéficiaire, à savoir Karjaportti, était en difficulté au moment de l'octroi, comme il a été décrit en détail aux considérants 123 à 128. En conséquence, l'existence d'une aide d'État ne saurait être exclue sur la base du point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties.

(268) Même si une garantie ne remplissait pas toutes les conditions énoncées au point 3.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, la prime perçue dessus peut suffire à conclure que cette garantie ne recèle pas d'aide d'État. En tout état de cause, dans le cas examiné, la Commission ne peut adhérer à l'avis de la Finlande mais conclut que la mesure ne saurait être considérée comme exempte d'aide. La garantie a été octroyée moyennant une prime minime, même si l'entreprise était en difficulté (voir les considérants 123 à 128) et le risque encouru par Finnvera pouvait être jugé considérable. En conséquence, il est estimé que cette mesure confère un avantage à Karjaportti. Dans ce contexte, la Commission observe également que Finnvera, à cause de l'engagement donné par la Finlande dans le cadre de l'affaire N 715/2006, n'a pas pu offrir un financement aux conditions de marché.

(269) De surcroît, la mesure remplit tous les autres critères indiquant l'existence d'une aide d'État. Comme il a été décrit au considérant 241, les mesures prises par Finnvera impliquent des ressources d'État et sont imputables à l'État. La mesure n° 17 est sélective du fait qu'elle ne bénéficie qu'à Karjaportti. Elle fausse également la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

(270) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure constitue une aide d'État.

Compatibilité avec le marché intérieur

(271) La Finlande fait valoir que la mesure n° 17 était compatible avec le marché intérieur. Au moment où Finnvera a accordé cette mesure, Karjaportti était en difficulté au sens des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration (voir les considérants 123 à 128). En conséquence, cette mesure ne pourrait être compatible avec le marché intérieur qu'en tant qu'aide au sauvetage ou à la restructuration en application des lignes directrices de 2004.

(272) Selon les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, une aide au sauvetage doit remplir certains critères que la mesure concernée ne remplit pas intégralement.

(a) Premièrement, la durée de la garantie n'a pas été limitée à un délai de six mois à compter du premier versement du prêt [(point 25 alinéa a) des lignes directrices de 2004)].

(b) Deuxièmement, la Finlande n'a pas présenté, dans le délai de six mois à compter de la première mise en œuvre de la mesure, de plan de restructuration ou de plan de liquidation, soit la preuve que la garantie avait été terminée [(point 25, alinéa c) des lignes directrices de 2004)].

(c) Troisièmement, le principe de non-récurrence de l'aide [(point 25, alinéa e) des lignes directrices de 2004)] n'avait pas été respecté, puisque l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur, au moment où elle se trouvait en difficulté.

(273) La mesure ne remplit pas non plus l'intégralité des conditions précisées pour une aide à la restructuration dans les lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(a) Premièrement, l'octroi de la mesure n'a pas été subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration (point 34 des lignes directrices de 2004). Le plan de restructuration visé au point 35 des lignes directrices de 2004 n'a pas été établi.

(b) Deuxièmement, il est attendu que les bénéficiaires de l'aide contribuent de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources (point 43 des lignes directrices de 2004), mais dans le cas des mesures en cours, il n'y a aucun signe permettant de constater la participation du bénéficiaire au financement.

(c) Troisièmement, afin d'éviter les distorsions inacceptables de concurrence, des contreparties sont nécessaires (point 38 des lignes directrices de 2004). Ces contreparties n'ont pas eu lieu.

(d) Quatrièmement, la mesure ne respecte pas le principe de non-récurrence, dès lors que l'entreprise avait bénéficié auparavant d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur au moment où elle se trouvait en difficulté.

(274) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que cette mesure n'a pas été accordée conformément aux lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

(275) En outre, il convient d'examiner si la mesure n° 17 pourrait être compatible avec le marché intérieur en vertu d'une autre dérogation stipulée à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE. Pour les motifs exposés ci-dessus dans le cadre des mesures n^{os} 4 et 5 (voir les considérants 179 à 186), la Commission conclut que les conditions d'application ne sont réunies pour aucune dérogation. En conséquence, la Commission conclut que la mesure n° 17 contient un élément d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

8. **RÉCUPÉRATION DE L'AIDE**

(276) Selon le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et selon la jurisprudence constante, la Commission est compétente, après avoir constaté l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ([66]). L'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise, selon la jurisprudence constante de la Cour, au rétablissement de la situation antérieure ([67]). Selon la Cour, cet objectif est atteint lorsque le bénéficiaire de l'aide aura restitué les aides illégales et aura ainsi perdu l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents ([68]).

(277) Conformément à cette jurisprudence, l'article 14 du règlement sur les modalités dispose qu'«[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».

(278) Parmi les mesures examinées, six doivent être considérées comme une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur:

— la garantie octroyée par la ville de Mikkeli le 8 mars 2004 (mesure n° 4);

— la garantie octroyée par la ville de Mikkeli le 10 mai 2004 (mesure n° 5);

— la conversion des intérêts impayés (mesure n° 8);

— la restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12);

— la garantie octroyée par Finnvera le 17 mars 2004 (mesure n° 13);

— la garantie octroyée par Finnvera le 9 janvier 2008 (mesure n° 17).

(279) En conséquence, ces aides doivent être récupérées afin de rétablir la situation existante sur le marché avant qu'elles n'aient été octroyées. La récupération doit être mise en œuvre à partir du moment où le bénéficiaire a obtenu l'aide, c'est-à-dire à partir du moment où l'aide a été mise à sa disposition, et elle doit être soumise à des intérêts jusqu'à sa récupération.

8.1. **Récupération des mesures d'aide accordées sous forme de garanties**

(280) L'élément d'aide incompatible avec le marché intérieur contenu dans les deux garanties octroyées par la ville de Mikkeli en 2004 (mesure n° 4 et mesure n° 5) ainsi que dans les garanties octroyées par Finnvera en 2005 (mesure n° 13) et en 2008 (mesure n° 17) doit être déterminé en se fondant sur les principes suivants.

(281) En principe, une garantie d'État pourrait constituer une aide d'État jusqu'à l'intégralité du montant du crédit, si le bénéficiaire est incapable de trouver de sa propre initiative un financement sur le marché ([69]). En l'espèce, la Finlande a pourtant fourni des renseignements concernant les prêts accordés au bénéficiaire par des prêteurs privés et a ainsi montré que Karjaportti était toujours en mesure d'obtenir un financement sur le marché au moment où les garanties de 2004 ont été accordées (voir le considérant 93). Il n'y a guère d'indications permettant de démontrer si Karjaportti était capable d'obtenir un financement sur le marché en 2008, au moment où la mesure n° 17 a été accordée. À cet égard, la Commission constate que la contre-garantie octroyée par Finnvera ne portait que sur 80 % du prêt accordé par un créancier privé, ce qui signifie que le créancier privé assumait encore 20 % du risque. En conséquence, on peut estimer que l'entreprise était toujours en mesure d'avoir accès aux marchés sans la garantie octroyée en 2008.

(282) Compte tenu des difficultés financières que connaissait Karjaportti au moment de l'octroi des mesures, les banques commerciales auraient appliqué un taux d'intérêt plus élevé que celui qu'elle a pu obtenir grâce aux garanties de l'État, qui représentent une sécurité supplémentaire pour les banques. La Commission conclut donc que Karjaportti a bénéficié de taux d'intérêts inférieurs grâce aux garanties.

(283) Conformément au point 4.2 de la communication de 2008 concernant les garanties, en l'absence de prix de marché de la garantie, il convient de comparer les coûts de financement totaux (taux d'intérêt plus prime de garantie) au taux d'intérêt du marché pour un prêt comparable non couvert par une garantie de l'État.

([66]) Voir l'arrêt du 12 juillet 1973 dans l'affaire C-70/72, Commission/Allemagne, Rec. 00813, point 13.

([67]) Voir l'arrêt du 14 septembre 1994 dans les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, Rec. I-4103, point 75.

([68]) Voir l'arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97, Royaume de Belgique/Commission, Rec. I-030671, points 64 et 65.

([69]) Point 2.2 et point 4.1, alinéa a), de la communication de 2008 concernant les garanties.

Dans de nombreux cas, ce taux d'intérêt du marché n'est pas disponible. C'est la raison pour laquelle la Commission a développé dans la communication de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation ([70]) (ci-après la «communication de 2008 concernant les taux de référence») une méthodologie qui, pour les raisons exposées au point 4.2 de la communication sur les garanties, peut être utilisée pour le calcul du taux de référence du marché.

(284) En l'espèce, il n'y a aucune indication du montant qu'aurait dû payer Karjaportti pour un prêt comparable non garanti. En outre, les trois garanties ont été octroyées avant la crise économique et financière. Par ailleurs, la Commission estime que, compte tenu du temps écoulé depuis l'octroi des mesures, il serait difficile de calculer le taux «réel» du marché pour un producteur finlandais de viandes. En conséquence, la Commission utilisera le taux de référence applicable pour calculer le taux du marché.

8.1.1. *Garantie octroyée le 8 mars 2004 (mesure n° 4)*

(285) S'agissant de la mesure n° 4, les cautions des prêts de Karjaportti peuvent être considérées habituelles en appliquant la communication de 2008 concernant les taux de référence. Karjaportti a procuré une hypothèque de bien-immeuble et une hypothèque d'entreprise pour la mesure n° 4. La valeur enregistrée de ces hypothèques est relativement élevée (voir le considérant 27). Toutefois, il est à noter que ces mêmes cautions ont servi pour d'autres créances de la ville Mikkeli (notamment la procédure n° 1), ce qui limite la disponibilité de l'intégralité de ce montant pour la mesure concernée. En outre, il convient d'observer que la valeur réelle de l'hypothèque de bien-immeuble et de l'hypothèque d'entreprise dépend de la valeur des biens hypothéqués et de la nature du privilège de la ville de Mikkeli.

(286) Dans ce contexte, il est à noter que la Finlande n'a pas pu présenter une estimation sur la valeur des garanties au moment de leur octroi. Toutefois, elle a fourni deux évaluations indépendantes concernant la garantie en général. Ces évaluations ont servi à établir le programme de restructuration en date du 15 février 2005 (date assez proche de l'octroi de la garantie) (voir le considérant 43). Dans ce contexte, il est utile de rappeler qu'en vertu du privilège détenu par la ville de Mikkeli, l'hypothèque du bien-immeuble pourrait suffire à couvrir sa créance, si le bien-immeuble continue d'être exploité; si Karjaportti doit être liquidé, il se peut que la valeur du bien-immeuble chute à un niveau si bas qu'elle ne suffise plus à couvrir aucune des créances de la ville de Mikkeli. L'hypothèque d'entreprise pourrait suffire à ne couvrir que partiellement les créances de la ville de Mikkeli. En conséquence, il semble légitime de considérer que la garantie octroyée était d'une nature habituelle.

(287) En conséquence, le taux que Karjaportti aurait dû supporter pour le prêt aux conditions du marché sans la garantie, est le taux de référence (4,43 %) majoré d'une prime de risque de 650 points de base, qui correspond à celle applicable à une entreprise en difficulté offrant les cautions habituelles. Ainsi, l'élément d'aide devrait être calculé comme la différence entre ce taux du marché théorique et le taux auquel le prêt garanti a été réellement accordé (4 %), une fois déduit le prix payé pour la garantie (0 point de base). La différence entre ces taux doit être calculée pour toute la période pendant laquelle le taux réellement accordé a été appliqué.

(288) L'élément d'aide doit inclure l'intérêt applicable à la récupération des aides d'État, calculé à partir du moment où la différence entre le taux théorique et le taux réel auquel le prêt garanti a été accordé aurait été exigible, jusqu'à la récupération des aides.

8.1.2. *Garantie octroyée le 10 mai 2004 (mesure n° 5)*

(289) En ce qui concerne la mesure n° 5, les cautions peuvent être considérées habituelles sur la base de la communication de 2008 concernant les taux de référence. Karjaportti a offert les mêmes cautions que pour la mesure n° 4, c'est-à-dire l'hypothèque de bien-immeuble grevant le site de production de Tikkala, et l'hypothèque d'entreprise. En outre, le gage spécifique grevant le site de production de Tikkala a été donné, à une valeur enregistrée de 1 135 268 EUR (voir le considérant 29). Les justifications exposées ci-dessus pour la mesure n° 4 valent également pour ces garanties, et il semble légitime de considérer que les cautions offertes étaient habituelles.

(290) Le taux que Karjaportti aurait dû payer pour le prêt aux conditions du marché sans la garantie est, dans ce cas également, le taux de référence (4,43 %) majoré d'une prime de risque de 650 points de base. Ainsi, l'élément d'aide devrait être calculé comme la différence entre ce taux du marché théorique et le taux auquel le prêt garanti a été réellement accordé (Euribor 12 mois + 0,3 point), une fois déduit le prix payé pour la garantie (0 point de base). La différence entre ces taux doit être calculée pour toute la période pendant laquelle le taux réellement accordé a été appliqué.

(291) L'élément d'aide doit inclure l'intérêt applicable à la récupération des aides d'État, calculé à partir du moment où la différence entre le taux théorique et le taux réel auquel le prêt garanti a été accordé aurait été exigible, jusqu'à la récupération des aides.

8.1.3. *La garantie octroyée le 17 mars 2004 (mesure n° 13)*

(292) La Commission n'est pas au courant des détails concernant les cautions offertes pour la mesure n° 13, ce qui lui permet seulement de préciser les modalités de la récupération. Si la mesure n° 13 a été accompagnée de cautions, il convient de définir d'abord la valeur de celles-ci conformément à la communication concernant les taux de référence.

([70]) JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

(293) Le taux que Karjaportti aurait dû payer pour le prêt aux conditions du marché sans la garantie est, dans ce cas aussi, le taux de référence (4,43 %) majoré d'une prime de risque dépendant de la valeur des cautions. L'élément d'aide devrait être calculé comme la différence entre ce taux du marché théorique et le taux auquel le prêt garanti a été réellement accordé ([2 – 5] %), une fois déduit le prix payé pour la garantie (3 points de base). La différence entre ces taux doit être calculée pour toute la période pendant laquelle le taux réellement accordé a été appliqué.

(294) L'élément d'aide doit inclure l'intérêt applicable à la récupération des aides d'État, calculé à partir du moment où la différence entre le taux théorique et le taux réel auquel le prêt garanti a été accordé aurait été exigible, jusqu'à la récupération des aides.

8.1.4. *Garantie octroyée le 9 janvier 2008 (mesure n° 17)*

(295) Pour ce qui est de la mesure n° 17, les cautions peuvent être considérées habituelles en appliquant la communication de 2008 concernant les taux de référence. Karjaportti a offert des cautions sous forme d'actions; Finnvera a estimé que la valeur de ces actions était de […] EUR, comme il a été décrit en détail au considérant 67. Le taux que Karjaportti aurait dû payer pour le prêt aux conditions du marché sans la garantie est, dans ce cas aussi, le taux de référence (5,19 %) majoré d'une prime de risque de 650 points de base. Ainsi, l'élément d'aide devrait être calculé comme la différence entre ce taux du marché théorique et le taux auquel le prêt garanti a été réellement accordé ([0 – 3] % majoré du taux perçu sur les montants restants dû en vertu du contrat de sous-traitance), une fois déduit le prix payé pour la garantie (250 points de base). La différence entre ces taux doit être calculée pour toute la période pendant laquelle le taux réellement accordé a été appliqué.

(296) L'élément d'aide doit inclure l'intérêt applicable à la récupération des aides d'État, calculé à partir du moment où la différence entre le taux théorique et le taux réel auquel le prêt garanti a été accordé aurait été exigible, jusqu'à la récupération des aides.

8.2. **Récupération de l'aide octroyée sous forme de conversion des intérêts impayés (mesure n° 8)**

(297) Il convient de définir l'élément d'aide incompatible avec le marché intérieur inclus dans la mesure n° 8 (prêt accordé par la ville de Mikkeli). Comme il a été décrit aux considérants 45 et 46, la ville de Mikkeli a accordé le prêt à un taux d'intérêt inférieur à ceux appliqués par les créanciers privés de Karjaportti. En principe, l'élément d'aide contenu dans le prêt est calculé comme la différence entre l'intérêt réellement perçu et le taux d'intérêt du marché. En l'espèce, des créanciers privés ont accordé des prêts conjointement avec la ville de Mikkeli. Les taux d'intérêts appliqués par les créanciers privés peuvent être considérés comme indicatifs du taux d'intérêt du marché.

(298) En conséquence, l'élément d'aide devrait être calculé comme la différence entre le taux moyen perçu sur les prêts accordés par les créanciers privés (Euribor 3 mois + 2 points et Euribor 3 mois + 1,5 point) et le taux auquel le prêt a été réellement accordé (Euribor 3 mois + 0,3 point).

(299) La différence entre ces taux doit être calculée pour toute la période pendant laquelle le taux réellement accordé a été appliqué.

(300) L'élément d'aide doit inclure l'intérêt applicable à la récupération des aides d'État, calculé à partir du moment où la différence entre le taux théorique et le taux réel auquel le prêt a été accordé aurait été exigible, jusqu'à la récupération des aides.

8.3. **Récupération de l'aide octroyée sous forme de restructuration des créances depuis 2009 (mesure n° 12)**

(301) Il convient de définir l'élément d'aide incompatible avec le marché intérieur inclus dans la mesure n° 12 (restructuration des dettes mise en œuvre par la ville de Mikkeli depuis 2009). Comme il a été décrit aux considérants 219 à 226, la restructuration notifiée a été mise en œuvre sous une forme modifiée. La Commission n'a pas connaissance des détails de la restructuration réellement mise en œuvre, ce qui lui permet seulement de préciser les modalités de la récupération.

(302) L'aide a été mise à la disposition de l'entreprise au moment où Osuuskunta Karjaportti s'est écarté du calendrier des remboursements fixé en 2006 lors de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire. La Commission considère qu'au moment de l'octroi de l'aide concernée, Karjaportti n'était plus en mesure d'obtenir de financement sur le marché. En conséquence, le montant de l'aide est égal au montant de la créance rééchelonnée. En conséquence, les montants à récupérer correspondent au montant des dettes rééchelonnées de la ville de Mikkeli. Les paiements déjà effectués peuvent être toutefois déduits des montants à récupérer.

(303) L'aide doit être soumise à des intérêts à compter de la date où elle a été mise à la disposition de l'entreprise et jusqu'à sa récupération.

9. **CONCLUSIONS**

(304) La Commission constate que la procédure formelle d'examen portant sur la garantie de 2 750 000 EUR, notifiée par la Finlande et dont la notification a été ensuite retirée, n'a plus d'objet au sens de l'article 8 du règlement de procédure.

(305) En ce qui concerne la garantie accordée en 2000 et le terrain cédé par la ville de Mikkeli la même année, la Commission estime que ces mesures constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur en tant qu'aides à l'investissement sur la base des lignes directrices de 1998 concernant les aides régionales.

(306) Elle considère que la transaction concernant le terrain réalisée en 2002 par la ville de Mikkeli ne contient pas d'aide d'État, étant donné qu'elle a été effectuée aux conditions du marché.

(307) Les garanties octroyées par la ville de Mikkeli en mars 2004 et en mai 2004 peuvent être considérées comme des aides d'État, puisque Karjaportti était, au moment de l'octroi, une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Ces mesures sont incompatibles avec le marché intérieur, parce qu'aucun des critères énoncés à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE n'est rempli.

(308) Les mesures que la ville de Mikkeli a mises en œuvre dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire ont été accordées conjointement avec des créanciers privés comparables et à des conditions similaires. En conséquence la Commission conclut que le principe de l'investisseur en économie de marché a été respecté et que ces mesures ne contiennent pas d'aide d'État.

(309) La transaction concernant les actions exécutée par la ville de Mikkeli ainsi que l'effacement des dettes dans les états financiers de 2007 et de 2008 ne sont pas considérés comme des aides d'État.

(310) La conversion des intérêts impayés en prêts, effectuée en décembre 2005 par la ville de Mikkeli, peut être considérée comme une aide d'État, dès lors que Karjaportti était à la date considérée une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Ces mesures sont incompatibles avec le marché intérieur, parce qu'aucun des critères énoncés à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE n'est rempli.

(311) La Commission constate que la restructuration des créances consentie par la ville de Mikkeli en 2009 représentait en fait la deuxième opération de ce type. En conséquence, la Commission conclut qu'aucun créancier privé n'aurait accepté une telle restructuration et que la mesure concernée constitue une aide d'État. Au moment considéré, Karjaportti était une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, ce qui aurait permis de considérer la mesure comme compatible avec le marché intérieur mais uniquement en vertu de ces lignes directrices. Étant donné que les critères fixés dans les lignes directrices ne sont pas tous remplis, il est conclu que la mesure constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

(312) La garantie octroyée le 17 mars 2004 par Finnvera contient également une aide d'État incompatible avec le marché intérieur en application des lignes directrices de 1999 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Le prêt octroyé le 12 janvier 2006 par Finnvera ne constitue pas une aide d'État, étant donné qu'il a été accordé conjointement avec des créanciers privés comparables et à des conditions similaires. Cela vaut également pour la garantie octroyée en septembre 2006 et pour le prêt octroyé en juillet 2007 par Finnvera.

(313) La garantie octroyée par Finnvera le 9 janvier 2008 peut être considérée comme une aide d'État, dès lors que Karjaportti était à l'époque de son octroi une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices de 2004 concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Cette mesure est incompatible avec le marché intérieur, étant donné qu'aucune des dispositions de l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE n'est remplie.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La procédure formelle d'examen ouverte conformément à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la garantie de 2 750 000 EUR (mesure n° 11) que la Finlande a notifiée et dont elle a ensuite retiré la notification, est close.

Article 2

Les mesures suivantes prises en faveur de Suomen Osuuskunta Karjaportti ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

— la transaction de 2002 relative au terrain (mesure n° 3);

— les mesures prises dans le cadre de la procédure de restructuration sous contrôle judiciaire (mesure n° 6);

— l'acquisition des actions d'Osuuskunta Karjaportti (mesure n° 7);

— l'effacement des dettes dans les états financiers de 2006 et 2008 (mesures n°s 9 et 10);

— le prêt octroyé par Finnvera en juin 2006 (mesure n° 14);

— la contre-garantie accordée par Finnvera en septembre 2006 (mesure n° 15); et

— le prêt octroyé par Finnvera en juillet 2007 (mesure n° 16).

Article 3

Les mesures d'aide d'État suivantes prises en faveur de Suomen Osuuskunta Karjaportti sont compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

— la garantie octroyée en juin 2000 (mesure n° 1); et

— la cession du terrain la même année (mesure n° 2).

Article 4

Les mesures d'aide d'État suivantes prises en faveur de Suomen Osuuskunta Karjaportti ont été illégalement mises à exécution, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sont incompatibles avec le marché intérieur:

— la garantie octroyée par la ville de Mikkeli le 8 mars 2004 (mesure n° 4);

— la garantie octroyée par la ville de Mikkeli le 10 mai 2004 (mesure n° 5);

— la conversion des intérêts impayés (mesure n° 8);

— la garantie octroyée par Finnvera le 17 mars 2004 (mesure n° 13);

— la garantie octroyée par Finnvera le 9 janvier 2008 (mesure n° 17);

— la restructuration des dettes à partir de 2009 (mesure n° 12).

Article 5

1. La Finlande récupère auprès du bénéficiaire les aides visées à l'article 4.

2. La somme à récupérer comprend des intérêts qui courent à partir de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date de sa récupération.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission.

4. La Finlande annule tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article 4 à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 6

1. La récupération des aides visée à l'article 4 est immédiate et effective.

2. La Finlande veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 7

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Finlande communique à la Commission les informations suivantes:

a) le montant total (créance principale et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;

c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. La Finlande tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 4. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 8

La République de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 12 juin 2012.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président