KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2019/1712,

annettu 20 päivänä heinäkuuta 2018,

julkisesta lainasta SA.29198 - (2010/C) (ex 2009/NN), jonka Slovakia on myöntänyt yritykselle Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s., jäljempänä 'ZSSK Cargo'

(tiedoksiannettu numerolla C(2019) 4723)

(Ainoastaan slovakinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]),

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio ilmoitti Slovakialle 24 päivänä helmikuuta 2010 päivätyllä kirjeellä, että se oli päättänyt aloittaa yritykselle Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. myönnetyn julkisen lainan osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'.

(2) Komission menettelyn aloittamista koskeva päätös, kuten siinä tarkemmin selitettiin, seurasi nimettömältä kilpailijalta 21 päivänä huhtikuuta 2009 saatua aiempaa kantelua ja Slovakian 10 päivänä elokuuta 2009 oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä tekemää ilmoitusta.

(3) Menettelyn aloittamista koskeva päätös on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa julkisesta lainasta mutta ei ole saanut yhtään huomautusta.

(4) Slovakia esitti 16 päivänä kesäkuuta 2010 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä.

(5) Komissio lähetti Slovakian viranomaisille lisätietopyynnöt 8 päivänä marraskuuta 2010, 22 päivänä joulukuuta 2010, 14 päivänä kesäkuuta 2011, 6 päivänä elokuuta 2012 ja 25 päivänä elokuuta 2016. Slovakian viranomaiset toimittivat vastauksensa 6 päivänä joulukuuta 2012, 20 ja 22 päivänä tammikuuta 2011, 11 päivänä heinäkuuta 2011, 17 päivänä syyskuuta 2012 ja 14 päivänä lokakuuta 2016. Slovakian viranomaiset toimittivat 20 päivänä joulukuuta 2017 lisähuomautuksen, josta keskusteltiin 23 tammikuuta 2018 pidetyssä kokouksessa.

([1]) EUVL C 117, 6.5.2010, s. 13.

2. TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Edunsaaja (toiminta, omistus, markkinaosuus jne.)

(6) Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s., jäljempänä 'ZSSK Cargo', perustettiin vuonna 2005, kun vakiintunut rautatieliikenteen harjoittaja Železničná spoločnosť, a.s., jakautui kolmeksi erilliseksi rautatieyhtiöksi: Železnice Slovenskej Republiky – infrastruktuurin haltija, Železničná spoločnosť Slovensko a.s. – matkustajaliikenteen harjoittaja ja ZSSK Cargo – tavaraliikenteen harjoittaja. Slovakian hallitus perusti ZSSK Cargon ja omistaa edelleen 100 prosenttia sen osakkeista. Hallituksen osakkeenomistajan oikeuksia käyttää Slovakian tasavallan liikenne-, posti- ja televiestintäministeriö.

2.2 ZSSK Cargolle myönnetyn lainan kuvaus

(7) Tämän menettelyn kohteena oleva 165 969 594,37 euron laina myönnettiin 4 päivänä maaliskuuta 2009 annetulla hallituksen asetuksella nro 173 ja maksettiin ZSSK Cargolle 6 päivänä huhtikuuta 2009 liikenne-, posti- ja televiestintäministeriön sekä ZSSK Cargon välillä 31 päivänä maaliskuuta 2009 tehdyn sopimuksen perusteella ([2]). Laina myönnettiin kymmeneksi vuodeksi eikä lainapääomaa tarvitse kuolettaa ensimmäisten kahden vuoden aikana.

(8) Laina oli vakuudeton. Sillä oli tarkoitus rahoittaa palkkoja ja muita henkilöstökuluja, rautatieinfrastruktuurin käyttömaksuja ja rahoituskuluja tilanteessa, jossa toiminnan tuottavuus oli laskenut huomattavasti ja käynnissä ja suunnitteilla oli rakenneuudistustoimenpiteitä, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä. Laina myönnettiin yhtiön ja Slovakian tasavallan rautateiden (Železnice Slovenskej republiky) taloudellisesta tilanteesta helmikuussa 2009 laaditun selvityksen perusteella, jossa kuvattiin ZSSK Cargon rahoitusvaikeuksia ja joka liitettiin tausta-asiakirjana 4 päivänä maaliskuuta 2009 annettuun hallituksen asetukseen nro 173.

(9) Lainan vaihtuva korko perustui 6 kuukauden euriborkorkoon korotettuna 3,2 prosentin vuotuisella marginaalilla. Vuosikorosta sovittiin 6 päivänä huhtikuuta 2009, ja sen määräksi asetettiin 4,844 prosenttia (1,644 % (6 kuukauden euriborkorko) + 3,2 % (marginaali)). Slovakian viranomaisten mukaan korko oli määritetty Slovakian velkojen ja likviditeetin hallintaviraston (ARDAL) ([3]) kannan perusteella.

(10) Slovakian viranomaiset jatkoivat lainan pääoman takaisinmaksulle myönnettyä alkuperäistä kahden vuoden vapaa-aikaa vuosina 2011 ja 2012 useita kertoja, yhteensä 18 kuukaudella, ottaen huomioon ZSSK Cargon jatkuvan taloudellisen tilanteen ja tunnustuksena sen käynnistämille rakenneuudistustoimille. Alkuperäinen takaisinmaksuaika kesti vuoteen 2019 saakka, mutta ZSSK Cargo maksoi koko lainan kaikkine korkoineen takaisin etuajassa marraskuuhun 2015 mennessä.

2.3 ZSSK Cargon liiketoiminta ja taloudellinen suorituskyky

(11) Kilpailu rautateiden tavaraliikennepalvelujen tarjoamisen alalla vapautui Slovakiassa täydellisesti vuonna 2007 neuvoston direktiivin 91/440/ETY ([4]) mukaisesti. Kyseinen direktiivi vapautti kilpailun kansainvälisen rautatierahdin osalta 1 päivästä tammikuuta 2006 lukien ja kaikkien muiden rautateiden tavaraliikennepalvelujen osalta 1 päivästä tammikuuta 2007 lukien.

(12) ZSSK Cargo tarjosi ja tarjoaa edelleen rautateiden tavaraliikennepalveluja sellaisenaan tai yhdistettynä maantiekuljetuksiin. Sen toimita käsittää myös rautatiekaluston vuokrauksen, kunnossapidon ja korjauksen. Vuoteen 2010 mennessä Slovakiassa toimi 15 tavarankuljetusyritystä. Vuonna 2008 ZSSK Cargo kuljetti 44,5 tonnia tavaraa, mikä edusti 93,7 prosentin osuutta Slovakian rautateiden tavaraliikennemarkkinoista. Vuoden 2009 alkupuoliskolla ZSSK Cargo kuljetti 15,3 miljoonaa tonnia, mikä edusti 93 prosentin osuutta Slovakian rautateiden tavaraliikennemarkkinoista.

([2]) Sopimus perustuu julkishallinnon talousarviosäännöistä ja eräiden lakien muutoksista ja lisäyksistä 23. syyskuuta 2004 annettuun Slovakian lakiin 523/2004, sekä valtion omaisuuden hallinnasta annettuun lakiin 278/1993 (lakikokoelma), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna.

([3]) ARDAL on perustettu valtion talousarvioon Slovakian tasavallan valtiovarainministeriön budjettia koskevan luvun kautta liittyväksi julkisyhteisöksi lain 291/2002 (lakikokoelma valtiokonttorista ja tiettyjen lakien muuttamisesta ja täydentämisestä, sellaisena kuin se on muutettuna valtionvelasta ja valtiontakauksista annetulla lailla 389/2002 (lakikokoelma)) 14 §:n nojalla. Viraston toiminnan tavoite ja tarkoitus on tarjota likviditeettiä ja pääsyä markkinoille valtion tarpeiden rahoittamiseksi avoimesti, harkitusti ja kustannustehokkaasti ja minimoida samalla velanhoitokulut siten että velkasalkun luontaiset riskit jäävät hyväksyttävälle tasolle (http://www.ardal.sk/index.php?page=1).

([4]) Neuvoston direktiivi 91/440/ETY, annettu 29 päivänä heinäkuuta 1991, yhteisön rautateiden kehittämisestä (EYVL L 237, 24.8.1991, s. 25).

(13) ZSSK Cargo tuotti tappiota kolme ensimmäistä vuotta perustamisestaan vuonna 2005 ([5]). Vuonna 2005 ZSSK Cargo kirjasi nettotappiona 428 miljoonaa Slovakian korunaa (11,3 miljoonaa euroa) ([6]) ja vuonna 2006 puolestaan 855 miljoonaa Slovakian korunaa (24,8 miljoonaa euroa) ([7]). Vuonna 2007 ZSSK Cargo onnistui vähentämään nettotappionsa 154 miljoonaan Slovakian korunaan (4,5 miljoonaan euroon). Vuonna 2008 ZSSK Cargo kirjasi nettovoittoa 83 miljoonaa Slovakian korunaa (2,4 miljoonaa euroa), mikä oli seurausta ennen kaikkea toimintakulujen supistumisesta yli 600 miljoonalla Slovakian korunalla (17,4 miljoonalla eurolla).

2.4 **ZSSK Cargon taloudellinen tilanne lainaa myönnettäessä**

(14) Slovakian viranomaisten antamien tietojen mukaan ZSSK Cargon käyttökate (EBITDA, tulos ennen korkoja, veroja, poistoja ja kuoletuksia) kasvoi vuonna 2008 vuoteen 2007 verrattuna 6 prosenttia ja kohosi 59,8 miljoonaan euroon. Vuosina 2007 ja 2008 muut keskeiset taloudelliset indikaattorit (tulot, oma pääoma, kokonaisvelka) pysyivät joko vakaina tai paranivat hiukan. Esimerkiksi velan suhde omaan pääomaan väheni 6 prosentilla ja oli 43,9 prosenttia vuonna 2008. S&P:n luottoluokitukseen käytettyjen maaliskuuta 2009 koskevien ZSSK:n taloudellisten tietojen perusteella voi tehdä päätelmän, että ZSSK ei ollut vaikeuksissa oleva yritys (C-luokka) vaan pysyi sijoituskelpoisena (BB-luokka).

(15) ZSSK Cargon vuoden 2008 vuosikertomuksessa mainitaan kuitenkin, että vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä talouskriisin vaikutus näkyi täysimääräisesti kuljetusten kysynnän vähenemisenä ja aiheutti näin ollen ZSSK Cargon tulosten heikkenemisen. Tavarankuljetuksesta saadut tulot putosivat mainittuna ajanjaksona merkittävästi eli yli 30 prosenttia. Sen seurauksena ZSSK Cargon taloudellinen tilanne heikkeni vuoden 2008 lopulla ja sen jälkeen. Vuoden 2009 alkupuoliskolla yhtiön tulot vähenivät 38 prosentilla verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2008. Yhtiön tulos laski edelleen vuoden 2008 alkupuoliskon 22 miljoonan euron nettovoitosta vuoden 2009 alkupuoliskolla 47 miljoonan euron nettotappioon.

(16) Yhtiön ja Slovakian rautateiden taloudellista tilannetta koskevassa selvityksessä helmikuulta 2009 kuvattiin niitä rakenneuudistustoimia, joita ZSSK Cargo oli jo toteuttanut vuosina 2006–2008. Selvityksessä todettiin lainan tarve ja mainittiin myös seuraavat lisätoimenpiteet, joita pidettiin tarpeellisina ZSSK Cargon taloudellisen tilanteen kohentamiseksi: i) täydentävät kustannusleikkaukset, ii) työntekijöiden lomautukset sekä iii) työntekijöiden määrän optimointi pitkällä aikavälillä ja ZSSK Cargon toiminnan täydentävät rakenneuudistukset. Henkilöstön väheneminen yli 10 prosentilla ja muut kustannusleikkaukset johtivat siihen, että toimintakulut vähenivät 600 miljoonalla Slovakian korunalla (17,4 miljoonalla eurolla) vuonna 2007. Rakenneuudistustoimet olivat johtaneet tappion merkittävään supistumiseen vuonna 2007 ja positiiviseen tulokseen vuonna 2008 huolimatta kriisin ensimmäisistä negatiivisista vaikutuksista vuoden lopulla. Näiden seikkojen perusteella selvityksessä todetaan, että ZSSK Cargo oli ollut saavuttamassa pitkän aikavälin kilpailukyvyn ja kannattavuuden ja että vuonna 2009 odotettavissa olleet taloudelliset tappiot johtuivat ennen kaikkea vuotta aiemmin alkaneen kriisin aiheuttamasta kuljetusmäärien voimakkaasta mutta väliaikaisesta vähenemisestä.

(17) Tämän jälkeen nettotulos jäi vuositasolla (taulukko 1 alla) vahvasti negatiiviseksi vuonna 2010. Yhtiö onnistui kuitenkin jo vuonna 2011 vähentämään huomattavalla tavalla tappiota vaikka tulot vähenivät. Seuraavina vuosina henkilöstön määrä väheni 44 prosentilla (vuoteen 2016 mennessä). ZSSK Cargo tervehtyi vuoteen 2013 mennessä ja tuottaa nykyisin vähäistä voittoa, kuten ilmenee taulukosta.

ZSSK Cargon keskeiset taloudelliset tiedot vuosilta 2008–2016

(miljoonaa euroa)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tulot	458	340	378	371	315	369	296	284	278
Voitto	2,7	– 126,6	– 122,6	–0,3	–23,9	+ 0,3	–5,5	+ 0,8	+ 0,1
Henkilöstö	10 448	9 826	9 546	8 054	6 822	6 331	6 103	6 027	5 794

Lähde: ZSSK Cargon vuosikertomukset, toimittanut Slovakian tasavalta, saatavilla myös (vuodesta 2011) osoitteessa https://www.zscargo.sk/en/media/annual-reports

([5]) Vuosikertomukset 2005–2008 on julkaistu ZSSK Cargon verkkosivustolla: http://www.zscargo.sk/en/public/press/annual-report/.
([6]) Vaihtokurssi 1 EUR = 37,88 SKK, julkaistu: EUVL C 336, 31.12.2005, s. 1.
([7]) Vaihtokurssi 1 EUR = 34,435 SKK, julkaistu: EUVL C 332, 30.12.2006, s. 1.

2.5 **Muiden pankkien lainatarjoukset ja muiden samantyyppisten lainojen ehdot kyseisenä ajankohtana**

(18) Ennen lainan myöntämistä maaliskuussa 2009 kolme liikepankkia tarjosi ZSSK Cargolle alustavasti samansuuruista lainaa (166 miljoonaa euroa) ja maksuaikaa (10 vuotta) 6 kuukauden euriborkorolla korotettuna 295 peruspisteellä ([liikepankki 1] ([8])), 285–300 peruspisteellä riippuen maturiteetista ([liikepankki 2]) tai 425 peruspisteellä ([liikepankki 3]), ilman erityisvakuuksia.

(19) Kun laina myönnettiin 31 päivänä maaliskuuta 2009, noin 32 yhtiötä, joilla oli sama luottokelpoisuusluokitus (BB-luokka) kuin ZSSK Cargolla, teki luottoriskinvaihtosopimuksen (CDS) 10 vuoden maturiteetilla rahoitusmarkkinoilla. Suurimmassa osassa näistä sopimuksista perusriskikerroin oli 305–916 peruspistettä ([9]).

2.6 **Menettelyn aloittamisen syyt**

(20) Komissio päätti aloittaa menettelyn, koska se ei voinut sulkea pois mahdollisuutta, että julkinen laina ZSSK Cargolle saattaa sisältää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio arveli, että laina on saatettu myöntää edullisemmin ehdoin kuin vain hieman ennen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä hyväksytyssä viitekorkotiedonannossa ([10]) esitetyt korkokannat. Komissio epäili myös lainan soveltuvuutta sisämarkkinoille erityisesti seuraavien seikkojen osalta.

(21) Kun tarkastellaan, onko laina markkinaehtojen mukainen, menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä pohdittiin perusteita käyttää kuuden kuukauden euriborkorkoa viitekorkotiedonannossa esitetyn 12 kuukauden IBOR-koron sijasta samoin kuin kahden vuoden armonaikaa ja sen vaikutusta korkotasoon. Vaikutti siltä, että korkomarginaalissa (320 peruspistettä) ei ollut otettu huomioon ZSSK Cargon taloudellisen tilanteen heikkenemistä. Koska yhtiöstä ei ollut saatavilla luottotietoja tai käytettävissä olevaa luokitusta ja sillä oli taloudellisia vaikeuksia, olisi lainaan, jolla on korkea vakuustaso, tullut soveltaa viitekorkotiedonannon mukaan vähintään 400 peruspisteen marginaalia. Jos vakuustaso olisi heikko, marginaalin olisi pitänyt olla 1 000 peruspistettä.

(22) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä epäiltiin myös sitä, voiko lainaa, mikäli kyse oli valtiontuesta, pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvana niiden säännösten perusteella, jotka on esitetty tilapäisissä yhteisön puitteissa valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä ([11]), yhteisön suuntaviivoissa valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi ([12]) tai rautatieyrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevissa yhteisön suuntaviivoissa ([13]).

3. **SLOVAKIAN HUOMAUTUKSET**

(23) Slovakian viranomaiset esittävät, että valtio myönsi lainan markkinaehdoin varovaisesti toimivana osakkeenomistajana eikä laina siis sisällä valtiontukea.

(24) Ensinnäkin Slovakian viranomaiset väittävät, että samassa tilanteessa kuka tahansa järkevä osakkeenomistaja olisi myöntänyt lainan yhtiölle. Slovakian viranomaisten mukaan voi olettaa, että osakkeenomistaja olisi myöntänyt lainan markkinaehdoin soveltaen alhaisinta korkotasoa, jota pankit tarjoavat samankaltaisille lainoille. Osakkeenomistajan etujen mukaista ei ole myöntää lainaa oman yhtiön liiketoimintaan liian korkealla korolla, koska se saattaisi muodostaa yhtiölle kohtuuttoman rasituksen ja vaarantaa lainan tavoitteen, joka on yleensä väliaikaisten taloudellisten ongelmien ylittäminen tai yhtiön liiketoiminnan kehittäminen. Osakkeenomistaja haluaa ensisijaisesti yhtiön tuottavan voittoa seuraavina toimintakausina, eikä se siis ole kiinnostunut ansaitsemaan korkotuottoa omalle yhtiölleen tavanomaisin markkinaehdoin myönnetystä lainasta vaan pikemminkin tukemaan yhtiön liiketoimintaa sellaisen voiton aikaansaamiseksi, josta se voi myöhemmin maksaa osinkoa.

([8]) Luottamuksellinen tieto.

([9]) Database S&P Capital IQ Platform https://www.capitaliq.com. CDS on rahoitukseen liittyvä vaihtosopimus, jonka perusteella CDS:n myyjä maksaa ostajalle (yleensä viitelainan velkojalle) korvauksen siinä tapauksessa, että velallinen laiminlyö velan takaisinmaksun. Toisin sanoen CDS:n myyjä vakuuttaa ostajan osittain viitelainan takaisinmaksun laiminlyöntiä vastaan. Tämä väline antaa sellaisenaan olennaista tietoa siitä, millaisen riskipreemion/takausmaksun markkinataloustoimija vaatisi lainan takaisinmaksun laiminlyömisriskin takaamiseksi.

([10]) Komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6).

([11]) EUVL C 83, 7.4.2009, s. 1.

([12]) EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

([13]) EUVL C 184, 22.7.2008, s. 13.

(25) Toiseksi Slovakian viranomaiset toteavat, että lainan myöntämisen aikaan saatavilla olleiden yhtiön taloudellisten ennusteiden mukaan ZSSK Cargolla olisi ollut riittävästi vapaata kassavirtaa maksaakseen lainan takaisin kymmenen vuoden kuluessa. Tehdessään päätöstä myöntää laina Slovakian tasavalta harkitsi tosiasiassa huolella sen määrää ja ZSSK Cargon lainan myöntämisehtoja. Se otti huomioon markkinoiden ja talouden tuonhetkisen kehityksen ja myös tulevaisuudennäkymiä koskevat oletukset. Tältä osin Slovakian tasavallalla oli käytössään ZSSK Cargon kriisinhallintaraportit, joissa yhtiö kuvasi yksityiskohtaisesti säästötoimenpiteitä, jotka muodostivat perusedellytyksen yhtiön toiminnan jatkamiseksi ilman, että se joutuisi ongelmiin, samoin kuin edellytyksen sille, että se voisi maksaa lainan takaisin. Myöntäessään lainaa Slovakian tasavallan lähtökohtana oli oletus, että kun talouskriisin haittavaikutuksista on selvitty, talous käynnistyy uudelleen, mikä vaikuttaa puolestaan myönteisesti rautateiden tavaraliikenteeseen ja ilmenee kuljetettavien tavaroiden määrän kasvuna. Slovakia tuo esiin, että nämä odotukset toteutuivat sittemmin ja ZSSK Cargon seuraavina toimintakausina suorittamien kuljetusten määrä kasvoi. Se alkoi saada taas hyviä taloudellisia tuloksia ja onnistui lopulta maksamaan vuonna 2015 takaisin myös koko lainan korkoineen, ennen lainasopimuksessa esitettyä määräaikaa.

(26) Slovakian viranomaiset korostivat myös, että ZSSK Cargo onnistui vähentämään velkaantumistaan vuonna 2008, jolloin sen velkaantumisaste väheni lähes 6 prosenttiyksiköllä 43,9 prosenttiin. Viranomaisten mukaan ZSSK Cargo ei ollut vaikeuksissa ja korkokannan laski velkojen ja likviditeetin hallintavirasto ARDAL viitekorkotiedonannon mukaisesti.

(27) Kolmanneksi Slovakian viranomaiset väittivät, että ne päättivät lainaehdoista sellaisten tarjousten perusteella, jotka oli pyydetty kolmelta liikepankilta samansuuruisen lainan myöntämiseksi, sekä ZSSK Cargon aiemmin saamien muiden lainojen perusteella.

(28) Kyseisen kuuden kuukauden euriborkoron käyttö perustui siihen, että sitä olisivat käyttäneet myös markkinoilla lainoja myöntävät liikepankit. Slovakian tasavalta oli siis kiinnostunut myöntämään lainan samalla korkotasolla, jolla ZSSK Cargo olisi voinut edullisimmillaan saada lainan markkinoilta kyseisenä ajankohtana. Yksityiset pankit olivat siis valmiita myöntämään ZSSK Cargolle lainan samanlaisin ehdoin ja eräs pankeista kuvasi ZSSK Cargoa luotettavaksi ja rehelliseksi asiakkaaksi sen merkittävien asiakkaiden joukossa. Tämän vuoksi Slovakian viranomaiset katsovat, että ne toimivat yksityisen markkinataloustoimijan tavoin, eikä laina näin ollen muodosta taloudellista etua eikä siis antanut ZSSK Cargolle edullisempaa kilpailuasemaa muihin kilpailijoihin verrattuna.

(29) Neljänneksi Slovakian viranomaiset totesivat ZSSK Cargon väitetyn todistamattoman luottoluokituksen osalta, että yhtiö ei ollut lainan myöntämisajankohtana ilman luottotietoja tai luokitusta. ZSSK Cargolla oli suhteellisen hyvät luottotiedot takaisin saatavan rahoitusavun myöntämisen aikoihin, ja pankit pitivät ZSSK Cargoa luotettavana asiakkaana. Tämä heijastui myös komissiolle esitetyistä liikepankkien tarjouksista. Näistä tarjouksista näkyy selvästi, että pankit olivat valmiita tarjoamaan ZSSK Cargolle lainaa samanlaisin ehdoin kuin Slovakian tasavalta, ja ottaen huomioon ZSSK Cargon luottotiedot ja luotettavuuden ei yksikään pankeista pyytänyt tai asettanut lainan myöntämisen ehdoksi ZSSK Cargon antamia vakuuksia. Pankit eivät siis edes olisi ZSSK Cargon tapauksessa vaatineet virallista luottoluokitusta lainan myöntämiseksi markkinoilla, vaan ne pysyivät itse luokittelemaan ZSSK Cargon.

(30) Slovakian viranomaiset toteavat lisäksi, että vaikka asiassa on todellisia tarjouksia pankeilta, ei ole mitään syytä soveltaa vaihtoehtoisia (viite)menetelmiä sen selvittämiseksi, oliko laina myönnetty markkinaehtojen mukaisesti. Myös viitekorkotiedonannon soveltaminen osoittaa, että lainehdot olivat viitekorkojen mukaisia:

a) 6 kuukauden euriborkorko oli tuolloin 1,67 prosenttia, jolloin yhdessä käytetyn marginaalin (3,2 %) kanssa korkotaso oli 4,87 prosenttia;

b) 3,2 prosentin marginaali vastaa marginaalia, jota liikepankit olisivat soveltaneet (liikepankkien tekemien alustavien tarjousten mukaan keskimääräinen marginaali oli 3,35 %).

(31) ZSSK Cargo ei ollut yritys, jolla olisi ollut korkea tai hyvä luottoluokitus, eikä se ollut tarjonnut vakuuksia (siinä tapauksessa 100 peruspisteen (1 %) marginaali olisi riittävä). Ei kuitenkaan voida todeta, että se oli yritys, jolla ei ollut luottotietoja tai jonka luottoluokitus olisi edellyttänyt vähintään 400 peruspisteen marginaalia. Koska ZSSK Cargo olisi voitu luokitella yritykseksi, jonka luottoluokitus oli parempi kuin hyvä ja jolla oli tuohon aikaan alhaiset vakuudet mutta jonka luottotiedot osoittivat sen kykenevän kattamaan vastuunsa, Slovakian viranomaiset toteavat, että oli järkevää määritellä marginaali viitekorkotiedonannossa kuvatun menetelmän mukaisesti 100–220 peruspisteeseen. Tämä vastaa Slovakian tasavallan tässä tapauksessa käyttämää menetelmää, vaikka laskelmien pohjana käytettiinkin kuuden kuukauden euriborkorkoa.

(32) Tässä suhteessa pankit määrittelivät tuohon aikaan korkokantansa käyttäen kuuden kuukauden euriborkorkoa ja noin 3 prosentin marginaalia eli kyseisten lainaehtojen kanssa samanlaisia korkokantoja. Korkokanta määriteltiin markkinaolosuhteita koskevan arvion perusteella huomioiden liikepankkien esittämät, markkinaolosuhteita vastaavat alustavat tarjoukset ja vertaamalla niitä valtion lainojen korkokantoihin (1,5 % vuodessa), joihin lisättiin luottomarginaalina 1,7 prosenttia vuodessa ZSSK Cargon luottoriskin perusteella, jolloin kokonaismarginaaliksi saatiin 3,2 prosenttia vuodessa. Täten korkokanta määriteltiin ajankohdan markkinaolojen mukaisesti, toisin sanoen kuuden kuukauden euriborkorkona, johon lisättiin 3,2 prosentin vuotuinen marginaali.

(33) Lopuksi Slovakian tasavalta toteaa, että se toimi markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti eikä laina täten tuonut etua ZSSK Cargolle.

4. VALTIONTUEN OLEMASSAOLON ARVIOINTI

(34) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

(35) Jotta toimenpide voitaisiin katsoa edellä mainitussa kohdassa tarkoitetuksi tueksi, sen on täytettävä seuraavat kumulatiiviset ehdot: i) toimenpide on valtion toteuttama ja se rahoitetaan valtion varoista; ii) toimenpiteestä aiheutuu etua sen kohteelle; iii) etu on valikoiva; ja iv) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt ehdot ovat kumulatiivisia, joten tässä tapauksessa on aiheellista rajoittaa arviointi koskemaan sitä, suosiko laina (valikoivasti) ZSSK Cargoa.

4.1 Markkinaehdot ylittävän taloudellisen edun olemassaoloa koskevan arvioinnin oikeudelliset puitteet

(36) Unionin tuomioistuin on katsonut, että markkinataloustoimijatestin sovellettavuus sen arvioimiseen, onko kyseessä (julkista) yritystä aiheettomasti suosiva taloudellinen etu, riippuu siitä, toimiiko valtio osakkeenomistajana vai julkisen vallan käyttäjänä. Jäsenvaltion on osoitettava kiistattomasti, että se toimi tuottoa tavoittelevana sijoittajana, ja esitettävä väitteensä tueksi objektiivisia ja todennettavissa olevia seikkoja. Kyseisten seikkojen on osuttava ajalliseen yhteen toimenpiteen toteuttamista koskevan päätöksen kanssa, ja niiden on osoitettava, että päätös perustui sentyyppisiin taloudellisiin arviointeihin, joita markkinatalouden ehdoin toimiva sijoittaja olisi suorittanut arvioidakseen sijoituksen kannattavuutta ([14]). Sekä tuen olemassaoloa että sen merkitystä on arvioitava sen myöntämishetkellä vallinneen tilanteen mukaan ([15]).

(37) Markkinataloustoimijan toiminnan, johon julkisen sijoittajan toimintaa on verrattava, ei tarvitse kuitenkaan olla sellaisen tavanomaisen sijoittajan toimintaa, joka sijoittaa pääomaa saadakseen voittoa suhteellisen lyhyessä ajassa. Tämän toiminnan täytyy kuitenkin olla vähintään sellaisen yksityisen holding-yhtiön tai yksityisen konsernin toimintaa, joka noudattaa rakenteellista, globaalia tai alakohtaista politiikkaa, ja pidemmän aikavälin kannattavuusnäkymien on ohjattava tätä toimintaa ([16]).

([14]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, ECLI:EU:C:2012:318, 81–84 kohta.
([15]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuom io 19.10.2005, Freistaat Thüringen v. komissio, ECLI:EU:T:2005:363, 125 kohta.
([16]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuom io 21.3.1991, Italia v. komissio, ECLI:EU:C:1991:142, 20 kohta.

(38) Nyt käsiteltävässä asiassa Slovakia esittää, että se toimi harkitsevana osakkeenomistajana myöntäessään lainan, ja se on esittänyt aineiston, joka sillä oli käytettävissään ja jonka se otti huomioon lainaa myöntäessään (ks. 3 jakso). Siitä seuraa, että komission on tutkittava kyseisen aineiston perusteella valikoivan taloudellisen edun olemassaoloa. Sen on tarkasteltava etenkin sitä, olisiko markkinataloustoimija, jonka tilanne vastaisi mahdollisimman pitkälti Slovakian tasavallan tilannetta sen toimiessa toimivaltaisen liikenne-, posti- ja televiestintäministeriön välityksellä, myöntänyt samankaltaisissa olosuhteissa ja saatavilla olleiden ja tarkasteltujen tietojen perusteella rahoitusta ZSSK Cargolle pitkäaikaisena lainana ja niillä ehdoilla, joilla laina myönnettiin ([17]).

(39) Tarkastelussa on arvioitava, antoivatko Slovakian tasavallan ZSSK Cargolle myöntämän lainan ehdot viimeksi mainitulle valikoivan taloudellisen edun eli olivatko kyseessä ehdot, joita ZSSK Cargo ei olisi saanut markkinoilta. Komission on tätä varten otettava huomioon etenkin ZSSK Cargon taloudellinen tilanne ja ennakoitavissa oleva kehitys lainan myöntämisajankohtana, Slovakian tasavallan osakkeenomistajan asema sekä lainaehdot.

(40) On siis aiheellista pohtia, olisiko Slovakian tasavallan asemassa oleva markkinataloustoimija myöntänyt lainan samoin ehdoin maaliskuussa 2009. Arvioinnin kannalta merkityksellinen toimija ei ole liikepankki, jolla on vain vähän tai ei lainkaan aiempaa kaupallisen lainan myöntämiseen liittyvää luottosuhdetta, vaan markkinataloustoimija, joka olisi ZSSK Cargon ainoa osakkeenomistaja ja joka myöntäisi lainan, jotta sen määräysvallassa oleva yhtiö saisi katettua toimintakulunsa yhtiön toiminnan ja tulojen jyrkän ja odottamattoman laskun jälkeen.

(41) Vaikka ZSSK Cargo pystyi maksamaan lainan kokonaan takaisin jo vuonna 2015, eli neljä vuotta ennen alkuperäistä määräaikaa, ja saavutti sen jälkeen liikevoittoa, pelkästään sen perusteella ei voida päätellä, että liikenne-, posti- ja televiestintäministeriön asemassa ollut markkinatalouden ehdoin toimiva lainanantaja olisi myös myöntänyt lainan ollessaan kohtuullisen varma lainan takaisinmaksusta. Aikaistettu takaisinmaksu vahvistaa ainoastaan jälkikäteen, että arvio, jonka julkinen osakkeenomistaja/velkoja teki ennen lainan myöntämistä saatavilla olleiden ja tutkittujen tietojen pohjalta, oli järkevä. Sen perusteella ei voi kuitenkaan varmasti päätellä, että jokin toinen toimija olisi myös myöntänyt samanlaisen lainan.

4.2 **ZSSK Cargolle myönnetyn lainan arviointi**

(42) Menettelyn kuluessa esitetystä aineistosta käy ilmi, että kolme liikepankkia tarjosi ZSSK Cargolle alustavasti samansuuruista lainaa (166 miljoonaa euroa) ja maksuaikaa (10 vuotta) 6 kuukauden euriborkorolla korotettuna 295 peruspisteellä ([liikepankki 1]*), 285–300 peruspisteellä ([liikepankki 2]) tai 425 peruspisteellä ([liikepankki 3]), ilman erityisvakuuksia. Kaksi liikepankkia oli valmiita tarjoamaan ZSSK Cargolle jopa alhaisempaa korkomarginaalia kuin Slovakin valtion tarjoama 320 peruspistettä. Nämä alustavat tarjoukset olivat Slovakian valtion tiedossa ja se oli tutustunut niihin tarkastellessaan lainakorkoa (ks. johdanto-osan 18 ja 27 kappale). Näin ollen julkisen lainan korkokanta määriteltiin ottaen huomioon ja noudattaen markkinoiden yksityisten luotonantajien kannalta asianmukaista vastiketta.

(43) Vaikka lainalle myönnettyä kahden vuoden aikaa, jona lainapääomaa ei tarvinnut kuolettaa, pidennettiin myöhemmin vielä 18 kuukaudella, tällä ei todennäköisesti ollut merkittävää vaikutusta lainaehtojen arviointiin. Koska jäljellä olevan lainan korot maksettiin puolivuosittain laina-ajan alusta lukien, pääoman takaisinmaksun lykkäämisestä saatu hyöty jäi pienemmäksi kuin korkomaksut.

(44) Lisäksi suuntaa-antavista tarjouksista käy ilmi, että kuuden kuukauden euriborkoron soveltaminen oli liikepankkien tavanomainen käytäntö ja täten markkinaehtojen mukainen. Kaikki mainitut pankit tunsivat ZSSK Cargon aiempina vuosina myönnettyjen lainojen perusteella ja [liikepankki 1] jopa kuvasi tarjouksessaan ZSSK Cargoa luotettavaksi ja luottamuksen arvoiseksi kumppaniksi. Mainittujen tarjousten ohella ZSSK Cargolla oli luottohistoriaa sekä kyseisten kolmen että myös muiden liikepankkien kanssa, toisin kuin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyssä alustavassa kannassa mainitaan.

([17]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuom io 14.9.1994, Espanja v. komissio, ECLI:EU:C:1994:325, 21 kohta.

(45) Lainasta perityn 320 peruspisteen korkomarginaalin vertailu lainan myöntämisajankohdan luottoriskinvaihtosopimusten korkoihin (johdanto-osan 19 kappale) osoittaa myös, että korkomarginaalin voidaan katsoa sijoittuvan markkinoiden todelliselle korkotasolle sellaisten yhtiöiden osalta, joilla oli maaliskuussa 2009 sama luotoluokitus kuin ZSSK Cargolla. Toisin sanoen vertailu luottoriskinvaihtosopimuksiin ei vahvista menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyjä epäilyjä. Tästä seuraa, että todellisuudessa perityn korkotason ei ole osoitettu antaneen ZSSK Cargolle perusteetonta etua markkinaehtoihin nähden.

(46) Näin ollen kaikki saatavilla oleva näyttö osoittaa, että ZSSK Cargo olisi todennäköisesti saanut rahoitusta samankaltaisin ehdoin myös yksityisiltä kaupallisilta luotonantajilta, mikä siis poistaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyt epäilyt. Tämä pitää erityisesti paikkansa, koska tällaiset markkinatoimijat – toisin kuin valtio – eivät olisi osakkeenomistajina saaneet hypoteettisesti menetettyjä tuloja lainoista tarjotuin ehdoin, jotka vaikuttavat ensi arviolta oletettavasti alhaisilta.

(47) Menettelyn aikana kerättyjen todisteiden perusteella ZSSK Cargo ei ollut lainan myöntämisen aikaan vaikeuksissa oleva yritys vuonna 2004 valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen kahden määrällisen kriteerin perusteella (10 kohta). ZSSK Cargo ei nimittäin tuohon aikaan ollut menettänyt yli puolta merkitystä pääomastaan ja yli neljännestä pääomasta viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana eikä se täyttänyt edellytyksiä yhtiön asettamiselle kansalliseen menettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi. Lisäksi tuntuu vuoden 2009 akuutista likviditeettivajeesta huolimatta epätodennäköiseltä, että ZSSK Cargon voisi katsoa olevan vaikeuksissa muiden kuin kyseisten suuntaviivojen mukaisten määrällisten kriteerien perusteella (11 kohta, esim. lisääntyvä velkaantuminen, nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ylikapasiteetti).

(48) ZSSK Cargo tuotti hieman voittoa vuonna 2008 ja aiemmilta vuosilta kertyneet tappiot (31 päivänä joulukuuta 2008 määrä oli 1,452 miljardia Slovakian korunaa (42,2 miljoonaa euroa) olivat vielä suhteellisen vähäisiä verrattuna yli 13,000 miljardin Slovakian korunan kokonaispääomaan (377,5 miljoonaa euroa). Edes täydeltä vuodelta 2009 sittemmin kirjattu merkittävä tappio ei poistanut yli puolta yhtiön merkitystä osakepääomasta. Lisäksi ZSSK Cargon velkaantuminen oli vuoden 2009 alussa melko kohtuullista, kun sen velkaantumisaste oli 0,44. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annettuihin vuoden 2014 suuntaviivoihin (joita ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan) sisältyvissä vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävän tuen erityissäännöissä määritellään, että vaikeuksissa olevan yrityksen velkaantumisaste on 7,5, eli seitsemäntoista kertaa tätä korkeampi.

(49) ZSSK Cargon luottoluokitus näyttää lainan myöntämisen aikaan olleen korkeampi kuin vaikeuksissa olevien yritysten CCC-luokitus vuoden 2008 viitekorkotiedonannon mukaan, johon menettelyn aloittamista koskeva päätös nojautui osoittaessaan alustavasti, että todellisuudessa peritty korkokanta oli kohtuuttoman alhainen. Olemassa olevan näytön perusteella voi päin vastoin olettaa, että ZSSK Cargo olisi saanut BB-luokituksen ja saanut näin ollen rahoitusta alhaisemmin kustannuksin kuin vaikeuksissa olevat yritykset. Lisäksi huomattava 80 peruspisteen ero tarkasteltavana olevan julkisen lainan 320 peruspisteen ja BB-luokan yrityksille, joilla on heikko vakuustaso, vuoden 2008 viitekorkotiedonannon perusteella määriteltyä markkinamarginaalia kuvaavan 400 peruspisteen välillä on paljon pienempi kuin 140 peruspisteen ero menettelyssä esitettyjen liikepankkien ZSSK Cargolle ehdottamien todellisten lainan korkokantojen välillä.

(50) Tästä seuraa vastoin muodollisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyä alustavaa kantaa, että julkisen lainan korkokannan eron verrattuna vuoden 2008 viitekorkotiedonannossa esitettyyn markkinamarginaalin kuvaajaan ei voi katsoa osoittavan, että kyseistä lainaa ei olisi myönnetty markkinaehtojen perusteella.

(51) On myös otettava huomioon, että valtio omisti (ja omistaa edelleen) 100 prosenttia ZSSK Cargon osakkeista. Lainasta toivottuun voittoon liittyvät valtion taloudelliset edut eivät rajoitu vain oletettuihin korkotuloihin, kuten liikepankkien tapauksessa, vaan on otettava huomioon, että laina parantaisi ZSSK Cargon mahdollisuutta tuottaa tulevaisuudessa voittoa ja kasvattaa täten valtion osakkeenomistuksen arvoa tai säilyttää se. Kuten vuoden 2009 selvityksessä mainittiin, eräs rahoituksen myöntämisen nimenomaisista syistä oli mahdollistaa se, että ZSSK Cargo selviäisi talouskriisistä ja voisi toteuttaa rakenneuudistukset, joiden päämääränä oli pitkäaikaisen kannattavuuden saavuttaminen. Kyseisessä selvityksessä myös todettiin, että tavoite oli ZSSK Cargon saavutettavissa.

(52) Lainan myöntäminen oli tosiasiassa yksi monista toisiaan tukevista toimista ja toimenpiteistä, joiden tavoitteena oli varmistaa ZSSK Cargon taloudelliseen tilanteeseen pitkäaikainen ratkaisu, jota on kuvattu johdanto-osan 16 kappaleessa. Siihen kuuluvat i) kustannusleikkaukset, ii) työntekijöiden lomautukset sekä iii) työntekijöiden määrän optimointi pitkällä aikavälillä ja ZSSK Cargon toiminnan täydentävä uudelleenjärjestely. Harkitseva markkinataloustoimija olisi myös tukenut täydessä määräysvallassaan olevan yhtiön rakenneuudistuksia, koska oli realistiset mahdollisuudet parantaa sen tilannetta. Helmikuun 2009 selvityksessä, joka oli laadittu ja johon Slovakian viranomaiset tutustuivat ennen lainan myöntämistä, todetaan, että valtio tarkisti huolellisesti ZSSK Cargon tulevaisuudennäkymät, myös sen kyvyn tuottaa lainan takaisinmaksuun tarvittavia kassavirtoja, kuten harkitseva markkinataloustoimija tai luotonantaja olisi tehnyt. Itse asiassa julkinen osakkeenomistaja päätti käytettävissä olevien ennusteiden ja tietojen perusteella myöntää kokonaan takaisin maksettavan lainan, vaikkakin kohtuullisella armonajalla, sen sijaan että se olisi käyttänyt muita vaihtoehtoisia rahoitusvälineitä kuten pääoma (jota ei makseta takaisin) tai pääomaksi muutettava velka tai muu hybridirahoitus, joka olisi voinut osoittaa, että ennakoidaan ZSSK Cargon vaikeuksia maksaa laina takaisin.

(53) Slovakian tasavallan esittämät objektiiviset ja todennettavissa olevat seikat osoittavat, että myöntäessään tarkasteltavana olevan lainan liikenne-, posti- ja televiestintäministeriö halusi toimia ja toimikin osakkeenomistajana yksityisten osakkeenomistajien tavoin vuonna 2008 alkaneen rahoitus- ja talouskriisin aikana siten, että sen tavoitteena oli säilyttää potentiaalisesti arvokas osakkuus ZSSK Cargon toiminnan jatkumisen avulla vaikeassa liiketoimintaympäristössä, jolle oli ominaista tavaraliikennemäärien jyrkkä lasku. Se tuki yhtiön toiminnan jatkumista mahdollistaen sen rakenneuudistukset, jotka yhtiö myös toteutti.

4.3 **Päätelmät**

(54) ZSSK Cargolle myönnetyn julkisen lainan ehdot olivat markkinaehtojen mukaiset ja samanlaisen lainan olisi myöntänyt myös markkinataloustoimija. Tästä seuraa, että kyseisen lainan ei voi katsoa suosineen (valikoivasti) ZSSK Cargoa. Koska SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan ehdot ovat kumulatiivisia, ei siis ole tarpeen arvioida, käsittikö laina valtion varoja, vääristikö tai uhkasiko se vääristää kilpailua ja vaikuttaako se jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tästä syystä ei ole myöskään tarpeen arvioida, voidaanko kyseisen lainan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b tai c alakohdan nojalla,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Slovakian tasavallan yritykselle Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. myöntämä 165 969 594,37 euron laina ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Slovakian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 20 päivänä heinäkuuta 2018.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen