II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING
af 29. november 2000
om Spaniens støtte til søtransportselskabet Ferries Golfo de Vizcaya

(meddelt under nummer K(2000) 3931)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2001/247/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler [1] samt under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

(1) Ved en anmeldelse, som blev indgivet den 21. september 1992, blev Kommissionen underrettet om, at Spanien havde indført en støtteordning til fordel for søtransportselskabet Ferries Golfo de Vizcaya (hensigtserklæring af 9. juli 1992). Den 16. marts, den 13. april og den 19. april 1993 blev der indgivet yderligere tre anmeldelser. Med sit brev af 1. april 1993 sendte Spanien Kommissionen yderligere oplysninger.

(2) Med sit brev af 13. oktober 1993 meddelte Kommissionen Spanien, at den havde besluttet at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2), over for denne støtte (sag C-32/93). Den 10. november 1993 meddelte Spanien, at støtten ville blive indstillet. Kommissionens procedureindledningsbeslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [2]. Kommissionen opfordrede her de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger om støtten. Kommissionen modtog derefter de interesserede parters bemærkninger. De spanske myndigheder fremsatte deres argumenter i deres brev af 25. januar 1994.

(3) Ferries Golfo de Vizcayas advokater underrettede den 27. marts 1995 Kommissionen om, at støtteordningen var blevet ændret den 7. marts 1995. Den 7. juni 1995 besluttede Kommissionen at afslutte proceduren, da den konkluderede, at der ikke var tale om statsstøtte, og underrettede med sit brev af 11. juli 1995 den spanske regering om sin beslutning [3].

(4) I sin dom af 28. januar 1999 i sag T-14/96, Bretagne Angleterre Irlande (BAI) mod Kommissionen [4] ophævede Retten i Første Instans ved De Europæiske Fællesskabers Domstol Kommissionens beslutning af 7. juni 1995.

(5) På grundlag af Domstolens dom besluttede Kommissionen den 26. maj 1999 at udvide proceduren fra 1993 over for aftalen af 9. juli 1992 (den første aftale), så den også kom til at omfatte den aftale, som var blevet indgået mellem Vizcayas provinsråd og Ferries Golfo de Vizcaya den 7. marts 1995 (den anden aftale). Kommissionen underrettede med sit brev af 16. juni 1999 Spanien om sin beslutning.

[1] EFT C 70 af 8.3.1994, s. 5, og EFT C 233 af 14.8.1999, s. 22.

[2] Se note 1, første henvisning.

[3] EFT C 321 af 1.12.1995, s. 4.

[4] Sml. 1999 II, s. 139.

(6) Denne beslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* ([5]). Kommissionen opfordrede her de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til støtten. Kommissionen modtog derefter de interesserede parters bemærkninger og overlod dem til Spanien for at give det mulighed for at kommentere dem.

(7) De spanske myndigheder fremførte deres argumenter i deres brev af 21. oktober 1999 og fremsatte yderligere bemærkninger den 8. februar og den 6. juni 2000.

II. DETALJERET BEESKRIVELSE AF STØTTEN

(8) Den oprindelige aftale 9. juli 1992 mellem Vizcayas provinsråd og den baskiske lokalregerings ministerium for handel, forbrug og turisme blev ophævet og afløst af aftalen mellem Vizcayas provinsråd og Ferries Golfo de Vizcaya af 7. marts 1995.

II.1. Den oprindelige aftale (hensigtserklæring af 9. juli 1992) mellem Vizcayas provinsråd og den baskiske lokalregerings ministerium for handel, forbrug og turisme på den ene side og Ferries Golfo de Vizcaya på den anden

(9) Aftalen fra 1992 mellem de baskiske myndigheder og selskabet Ferries Golfo de Vizcaya ([6]) fastsatte, at sidstnævnte skulle påbegynde rutesejlads mellem Bilbao og Portsmouth to gange om ugen (undtagen tre uger i lavsæsonen), og sikrede, at der ved valg af besætning og istandsættelsesarbejde om bord skulle gives fortrinsstilling til personer og virksomheder fra distriktet Vizcaya og den selvstyrende region Baskerlandet. Aftalen fastslog ligeledes, at Ferries Golfo de Vizcaya skulle oprette turistkontorer på alle sine anløbssteder.

(10) Ifølge aftalen forpligtede Vizcayas provinsråd og den baskiske regering sig desuden til at købe en bestemt mængde rejsekuponer hos selskabet mellem 1993 og 1996. De baskiske selvstyremyndigheder lovede at fordele disse kuponer, der kunne ombyttes med billetter i den samme måned, blandt personer i lavindkomstgrupper, som led i en kultur- og socialpolitik. De baskiske selvstyremyndigheders tilsagn omfattede 911 800 000 ESP svarende til 26 000 rejsekuponer, i tidsrummet mellem marts 1993 og marts 1996. De baskiske selvstyremyndigheder forpligtede sig til at betale for kuponerne, også når rejserne af grunde, som selskabet Ferries Golfo de Vizcaya ikke var herre over, ikke blev foretaget.

(11) Aftalen fastsatte desuden, at hvis driftsresultaterne var positive, skulle et hertil svarende beløb trækkes fra de baskiske selvstyremyndigheders månedlige betalinger. Hvis driftsresultaterne derimod var negative, forpligtede selvstyremyndighederne sig til at betale Ferries Golfo de Vizcaya forskellen mellem de udbetalte delbeløb og det samlede aftalte beløb.

(12) På grund af procedureindledningen blev den oprindelige aftale stillet i bero, og Ferries Golfo de Vizcaya blev opfordret til at tilbagebetale de modtagne beløb, iberegnet renter. Den 7. marts 1995 indgik Vizcayas provinsråd en ny aftale med Ferries Golfo de Vizcaya.

II.2. Aftalen af 7. marts 1995 mellem Vizcayas provinsråd og Ferries Golfo de Vizcaya

(13) Den anden aftale, som gjaldt et tidsrum på fire år (fra januar 1995 til december 1998), fastsatte, at selskabet Ferries Golfo de Vizcaya skulle opretholde og fremme rutesejlads mellem Bilbao og Portsmouth to gange om ugen (undtagen tre uger i lavsæsonen) med en blandet britisk-spansk besætning og anvendelse af britiske og spanske forsyninger og tjenesteydelser.

(14) Ifølge aftalen skulle Vizcayas provinsråd desuden købe et bestemt antal rejsekuponer hos selskabet og fordele dem blandt lavindkomstgrupper for at give dem mulighed for at foretage udenlandsrejser. Kuponerne kunne ombyttes med billetter, også uden for den oprindeligt fastsatte periode, forudsat at det var i lavsæsonen, og der var ledige pladser. De baskiske selvstyremyndigheder forpligtede sig til at købe i alt 46 500 kuponer til en værdi af 985 500 000 ESP mellem januar 1995 og december 1998. Prisen blev beregnet på grundlag af den formodede handelspris på disse billetter i lavsæsonen i de pågældende år. Til denne pris blev føjet en rabat af hensyn til den langsigtede købsforpligtelse, Vizcayas provinsråd havde påtaget sig.

II.3. Argumenter for procedureindledningen

(15) Kommissionen fandt den 29. september 1993, at den første aftale udgjorde støtte, da selskabet modtog finansiering af de baskiske selvstyremyndigheder på betingelser, der ikke var normale markedsbetingelser, og den forretningsmæssige risiko var ophævet til fordel for Ferries Golfo de Vizcaya. Der blev peget på følgende fire punkter:

a) De baskiske selvstyremyndigheder var gået ind på at købe et bestemt antal rejsekuponer i et tidsrum på tre år i stedet for at købe dem efter behov.

([5]) Se note 1, anden henvisning.
([6]) Ferries Golfo de Vizcaya var en filial af P & O European Ferries Ltd i Det Forenede Kongerige og Vapores Suardiaz SA i Spanien. Ferries Golfo de Vizcaya har siden 1994 været 100 % ejet af P & O European Ferries.

b) Der blev garanteret en højere pris for disse kuponer end den fastsatte handelspris.

c) De baskiske selvstyremyndigheder havde forpligtet sig til at betale for disse kuponer, selv om rejserne ikke blev foretaget eller omdirigeret til andre havne af grunde, som Ferries Golfo de Vizcaya ikke var herre over.

d) Der var blevet afgivet tilsagn om at dække selskabets tab.

(16) Kommissionen mente heller ikke, at støtteordningen kunne udgøre en undtagelse under nogen af kategorierne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 (nu artikel 87, stk. 2 og 3).

(17) Hvad den anden aftale angår gav Kommissionen, i overensstemmelse med den dom, Retten i Første Instans havde afsagt den 28. januar 1999 i sin beslutning af 26. maj 1999 om at udvide proceduren, udtryk for, at også denne aftale var omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1).

(18) Kommissionen påpegede, at de baskiske selvstyremyndigheder ikke havde godtgjort, hvorfor der var behov for flere rejsekuponer i den anden aftale end i den første (46 500 i stedet for 26 000). Den antog, at kuponernes antal var blevet kunstigt forøget for at afhjælpe det konstaterede prisfald på dem og således fastholde det offentlige finansieringsbidrag på det oprindeligt aftalte niveau, og den kom til den konklusion, at aftalen ikke udgjorde en normal forretningstransaktion. Den fremhævede ligeledes, at det antal kuponer, myndighederne faktisk havde fordelt, ikke tilnærmelsesvis svarede til det antal, de havde købt på forhånd. Den tilføjede, at det, at selskabet Ferries Golfo de Vizcaya fik lov til at beholde de penge, det havde modtaget i henhold til den første aftale, indtil den anden trådte i kraft, yderligere bekræftede, at aftalen ikke var af forretningsmæssig karakter.

(19) Desuden fastslog Kommissionen, at den støtte, de baskiske selvstyremyndigheder giver Ferries Golfo de Vizcaya, kunne påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne og forvride konkurrencen, da selskabet drev sejlads mellem medlemsstaterne og konkurrerede med andre virksomheder i Fællesskabet. Endelig påpegede den, at ordningen efter dens opfattelse i princippet ikke kunne komme ind under nogen af undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 (nu artikel 87, stk. 2 og 3).

III. **BEMÆRKNINGER FRA DE INTERESSEREDE PARTER**

(20) Da proceduren var indledt, modtog Kommissionen bemærkninger, som var positive over for de to aftaler, fra Ferries Golfo de Vizcaya, det selskab, der modtog støtten, og bemærkninger, som gik imod dem, fra Brittany Ferries, et konkurrerende selskab, der driver en rute mellem Plymouth og Santander. Foreningen for tidligere evakuerede under borgerkrigen og »Automobile Association Services« har givet udtryk for deres støtte til den første aftale.

(21) I det følgende gengives bemærkningerne til den anden aftale.

Brittany Ferries

(22) Brittany Ferries hævdede, at aftalen fra 1995 ikke var nogen normal forretningstransaktion, og at støtten påvirkede samhandlen mellem medlemsstaterne.

(23) Foruden at støtte Kommissionens analyse i procedureindledningen pegede Brittany Ferries på følgende ejendommeligheder i aftalen, som klart viser, at den ikke er nogen normal forretningstransaktion:

a) kuponkøbenes uensartede fordeling på måneder og år

b) bestemmelsen om, at priserne skulle ændres, hvis det fartøj, Ferries Golfo de Vizcaya benyttede, blev udskiftet

c) det forhold, at de baskiske selvstyremyndigheder ikke var forpligtet til at omsætte de indkøbte rejsekuponer til billetter

d) betingelserne i forbindelse med besætningens nationalitet og sejladsens regelmæssighed.

(24) Brittany Ferries hævdede endvidere, at støtten ikke kunne komme ind under nogen af undtagelserne i traktatens artikel 92 (nu artikel 87).

Ferries Golfo de Vizcaya

(25) Ferries Golfo de Vizcaya fastholdt derimod, at aftalen af 1995 var af forretningsmæssig karakter og ikke udgjorde nogen støtte. Selskabet gjorde gældende, at Vizcayas provinsråds forhåndskøb af en stor mængde billetter til en pris med mængderabat ikke adskilte sig fra den praksis, der blev benyttet af de store erhvervsmæssige aftagere af turistbilletter. Det forklarede det forøgede antal kuponer med:

a) den rabat, der blev givet på prisen

b) provinsrådets forventninger på baggrund af dets erfaringer med deltagelse i programmet Inserso, som blev udført på nationalt plan

c) den kendsgerning, at budgettet allerede var blevet fastsat.

Med hensyn til den ufuldstændige ombytning af kuponer påpegede selskabet, at processen endnu ikke var afsluttet, og at den ville blive videreført (ifølge aftalen kan kuponerne ombyttes uden for det tidsrum, aftalen dækker).

(26) Desuden hævdede Ferries Golfo de Vizcaya, at det ikke havde medført nogen økonomisk fordel, at det havde beholdt de beløb, der skulle tilbagebetales, da aftalen af 1992 blev ophævet, idet de var blevet tilbagebetalt med renter.

(27) Ferries Golfo de Vizcaya fremførte endvidere, at selv om Kommissionen ikke anså aftalen af 1995 for at være en lovlig forretningstransaktion, men en statsstøtte, burde denne støtte alligevel godkendes.

(28) Med hensyn til traktatens artikel 87, stk. 2, litra a) (støtte af social karakter), anførte Ferries Golfo de Vizcaya, at Vizcayas provinsråd, så vidt det var orienteret, havde henvendt sig til andre internationale transportselskaber for at forhøre sig om deres interesse i at drive ruten.

(29) Hvad angår traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), mente Ferries Golfo de Vizcaya, at støtten burde godkendes, da den tjente til at fremme udviklingen i Vizcaya og ikke ændrede konkurrencevilkårene. Selskabet gjorde gældende, at »Ferries Golfo de Vizcayas sejlads gjorde markedet for transport mellem Spanien og Det Forenede Kongerige dobbelt så stort uden negative følger for Brittany Ferries.«

(30) Endelig hævdede Ferries Golfo de Vizcaya, at selv om Kommissionen anså aftalen af 1995 for at udgøre en statsstøtte, der ikke kunne godkendes, kunne den dog ikke påbyde tilbagebetaling, idet støtten på sit udbetalingstidspunkt havde været lovlig. Det erklærede, at aftalen af 1995 var blevet anmeldt til Kommissionen inden for den fastsatte frist, og at støtten først blev udbetalt efter Kommissionens positive beslutning af 7. juni 1995.

IV. **SPANIENS KOMMENTARER**

(31) De baskiske selvstyremyndigheder bekræftede, at de havde haft to formål, da de indgik aftalen af 1992 med Ferries Golfo de Vizcaya (den første aftale, som blev ophævet). På den ene side havde de optrådt som privatinvestor, der tilbyder en virksomhed finansiering og forventer udbytte af sin investering. De fremhævede, at de havde valgt et solvent firma, og at deres aftale med Ferries Golfo de Vizcaya indeholdt en bestemmelse om, at de havde ret til at få 10 % af selskabets udbytte efter de tre første driftsår. Desuden havde de til hensigt at fremme handel og turisme og bidrage til Baskerlandets regionale udvikling. Efter deres opfattelse var de baskiske regeringsmyndigheders deltagelse i aftalen ikke omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1). De hævdede, at selv om dette blev anset for at være tilfældet, var støtten berettiget til en undtagelse i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3 (nu artikel 87, stk. 3).

(32) De baskiske selvstyremyndigheder fremførte endvidere, at der ikke fandtes noget støtteelement i aftalen af 1995 med Ferries Golfo de Vizcaya, idet dens formål var at opfylde legale behov for at skaffe pensionister i Vizcaya subsidierede rejser og give enkeltpersoner og institutioner i Vizcaya lettere adgang til transport.

(33) Men hensyn til det første punkt præciserede de, at Vizcayas provinsråd siden 1988 havde deltaget i Inserso, det nationale program for subsidierede rejser, men besluttede at opsige aftalen med Inserso i 1993, det vil i praksis sige i 1995, på grund af problemerne med programmets anvendelse. De baskiske selvstyremyndigheder forklarede, at aftalen med Inserso var blevet ophævet på grund af den måde, pladserne var blevet fordelt på, og på grund af det begrænsede antal bestemmelsessteder. I stedet for Inserso-programmet indførte Vizcayas provinsråd sit eget rejseprogram »Adineko« i 1996. Vizcayas provinsråd erklærede, at det havde anslået det nødvendige antal kuponer på grundlag af data fra Inserso-programmet og anførte, at det, at Adineko kun havde haft begrænset succes, ikke havde nogen forbindelse med det legitime behov for at indgå aftalen. Vizcayas provinsråd understregede ligeledes, at det fortsat ville følge aftalen efter dens ophørsdato, idet der ikke var sat nogen frist for det tidsrum, hvori kuponerne kunne ombyttes.

(34) Med hensyn til det andet punkt henviste de baskiske selvstyremyndigheder til deres forpligtelse til at hjælpe de personer, der på grund af deres økonomiske eller sociale forhold havde brug for særlige vilkår for at kunne rejse. I praksis blev rejsekuponerne fordelt blandt et stort udvalg af personer og institutioner (f.eks. lokale myndigheder, foreninger, erhvervsskoler og universiteter).

(35) De baskiske selvstyremyndigheder hævdede ligeledes, at selv om Kommissionen anså aftalen af 1995 for at udgøre statsstøtte, burde denne støtte godkendes, fordi aftalen fremmede det historiske område Vizcayas økonomiske udvikling i overensstemmelse med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), eller fordi formålet med den var af social karakter i overensstemmelse med den samme artikels stk. 2, litra a), eller af begge grunde.

(36) For at underbygge deres første argument forklarede de baskiske selvstyremyndigheder, at provinsen Vizcaya i begyndelsen af 1990'erne havde haft alvorlige økonomiske problemer. Provinsrådet besluttede at fremme en transporttjeneste mellem Bilbao og Portsmouth for at ophjælpe de økonomiske sektorer i tilknytning til turismen i Vizcaya. Provinsrådet lod KPMG foretage en bæredygtighedsundersøgelse og besluttede at købe rejsekuponer for at medvirke til at få oprettet en regelmæssig, kombineret transporttjeneste af høj kvalitet.

(37) De baskiske selvstyremyndigheder hævdede, at deres bidrag havde karakter af investeringsstøtte, men ikke udgjorde nogen driftsstøtte. De påpegede, at hensigten var at give et minimalt bidrag til Ferries Golfo de Vizcayas omkostninger til igangsætningsinvestering, og at provinsrådet, da kuponordningen blev ophævet i 1992, overvejede at indgå en ny aftale med Ferries Golfo de Vizcaya for at indfri sit løfte om at bidrage til omkostningerne til transporttjenestens igangsætningsinvestering. De fremførte endvidere, at støtten ikke var knyttet til Ferries Golfo de Vizcayas årlige omkostninger, og at rutesejladsen var bæredygtig.

(38) De baskiske selvstyremyndigheder kom til den konklusion, at ethvert angiveligt statsstøtteelement, Kommissionen kunne finde i aftalen af 1995, skulle betragtes som statsstøtte af særlig karakter ([7]) til investering i Vizcaya (…) som et vigtigt led i Vizcayas provinsråds politik for Vizcayas økonomiske udvikling. Efter deres opfattelse opfyldte »støtten« betingelserne i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), idet

a) den er betydelig mindre end den maksimale statsstøttestørrelse, der blev godkendt for Vizcaya i 1995 (det beløb, provinsrådet har udbetalt, svarer til ca. 6,7 % af Ferries Golfo de Vizcayas investeringsomkostninger i forbindelse med transportruten)

b) støtten har bidraget til Vizcayas økonomiske udvikling (de henviste til, at transportruten indtil nu har medført oprettelse af 706 arbejdspladser i Vizcaya og i Baskerlandet)

c) støtten er i Fællesskabets interesse (Kommissionen fremmer kystsejlads som transportform og deltager i finansieringen af transportprojekter inden for sin regionalpolitik), og

d) ordningen ikke har negative virkninger for samhandlen og konkurrence (provinsrådet henvendte sig til alle virksomheder, der kunne tænkes at være interesserede i ruten. De baskiske selvstyremyndigheder hævdede, at ruten Bilbao/Portsmouth ikke havde givet anledning til formindsket aktivitet på ruten Santander/Plymouth, som drives af Brittany Ferries).

(39) Hvad det andet argument angår gjorde de baskiske selvstyremyndigheder gældende, at traktatens artikel 87, stk. 2, litra a) (støtte af social karakter), giver et alternativt retsgrundlag for godkendelse af ethvert statsstøtteelement, som Kommissionen angiveligt kunne finde i aftalen af 1995. De erklærede, at de indkøbte kuponer var blevet fordelt blandt borgere, som havde ansøgt på grundlag af særlige sociale programmer, der administreres af provinsrådet. De forklarede endvidere, at aftalen ikke indebar nogen forskelsbehandling af andre transportvirksomheder, da ingen andre havde vist interesse for at drive ruten Bilbao/Portsmouth. De påpegede ligeledes, at KPMG's bæredygtighedsundersøgelse var blevet sendt til alle virksomheder, der kunne tænkes at være interesserede i at oprette ruten, og at der havde været kontakt med dem mellem 1989 og 1991.

(40) Endelig hævdede de baskiske selvstyremyndigheder, at hvis Kommissionen, trods deres argumenter, mente, at aftalen af 1995 udgjorde statsstøtte, som ikke kunne godkendes, kunne den dog ikke forlange den ophævet, da det ville stride mod retssikkerhedens og de berettigede forventningers princip. De fastholdt, at aftalen af 1995 var lovlig på vedtagelsestidspunktet.

V. **VURDERING AF STØTTEN**

V.1. **Vurderingens retsgrundlag**

(41) Den eneste aftale, der er blevet gennemført i sin helhed — den anden, som blev indgået den 7. marts 1995 — omfattede tidsrummet mellem 1995 og 1998. Den blev indgået på et tidspunkt, hvor »retningslinjer for undersøgelse af statsstøtte til EF's skibsindustri« af 3. august 1989 ([8]) stadig var gældende. Disse retningslinjer blev ændret i 1997 med offentliggørelsen af »EF-retningslinjer for statsstøtte til søtransportsektoren« af 5. juli 1997 ([9]).

V.2. **Støtteforekomsten og støttens beregning**

V.2.1. *Støtteforekomsten*

(42) Traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1), forbyder støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne.

(43) Den første aftale mellem de baskiske selvstyremyndigheder og Ferries Golfo de Vizcaya blev ophævet, og de beløb, Ferries Golfo de Vizcaya havde modtaget, blev tilbagebetalt. Sagen var dermed bortfaldet.

(44) Hvad den anden aftale angår mener Kommissionen, at den omfattes af traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1).

([7]) Med henvisning til Domstolens dom af 14. september 1994 i sagerne C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen (Sml. 1994 I, s. 4103).

([8]) Bilag 1 til finansielle og fiskale foranstaltninger vedrørende skibsfart med fartøjer, der er indregistreret i Fællesskabet, SEK(89) 921 endelig udg.

([9]) EFT C 205 af 5.7.1997, s. 5.

(45) Det må som udgangspunkt huskes, at Retten i Første Instans i sin dom af 28. januar 1999 i denne sag udtalte, at »en statslig foranstaltning, der er til fordel for en virksomhed, og som består i en aftale om køb af værdikuponer, kan derfor ikke i sig selv og på forhånd udelukkes fra begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92« (præmis 71). For at afgøre, om aftalen af 1995 er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1), må det konstateres, om den udgør en »normal forretningstransaktion« (se f.eks. præmis 75 til Retten i Første Instans' dom).

(46) De baskiske selvstyremyndigheder hævder, at antallet af rejsekuponer i aftalen (15 000 i 1995 og 1996, 9 000 i 1997 og 7 500 i 1998) er blevet beregnet på grundlag af det årlige antal modtagere i Vizcaya under Inserso-programmet (i praksis ca. 15 000), dvs. det program, myndighederne ønskede at ophæve og erstatte med deres eget (dvs. programmet Adineko).

(47) På baggrund af de oplysninger, Kommissionen har modtaget, mener den, at det samlede antal rejsekuponer, som blev købt af Vizcayas provinsråd, ikke blev fastsat i forhold til det faktiske behov, og at den anden aftale ikke udgør en normal forretningstransaktion, men blev indgået for at bevare det oprindelige støtteniveau fra den første aftale, således som det påvises i det følgende.

V.2.1.1. Subsidierede rejser

(48) Det er ikke muligt at påstå, at Vizcayas provinsråd har beregnet sit behov på grundlag af Insersos tal (ca. 15 000 årlige modtagere i Vizcaya), og det skal i det følgende forklares hvorfor.

(49) Vizcayas provinsråd besluttede at købe 15 000 rejsekuponer hos Ferries Golfo de Vizcaya i 1995, mens det stadig deltog i Inserso-programmet, som i 1995 ville tilgodese ca. 15 000 personer i Vizcaya. De baskiske selvstyremyndigheder har ikke forklaret, hvorfor Vizcayas behov blev fordoblet i dette år. De har heller ikke forklaret, hvorfor programmet kun fordelte henholdsvis 9 000 og 7 500 rejsekuponer i 1997 og 1998 (i stedet for 15 000). Da Vizcayas provinsråd besluttede at forpligte sig til at købe dette antal rejsekuponer, vidste det ikke, at Inserso-programmet stadig ville gælde for områdets beboere ([10]), og at det ikke ville blive indstillet. De baskiske selvstyremyndigheder har heller ikke forklaret, hvorfor det indkøbte antal rejsekuponer varierede så meget, alt efter, hvilken måned der var tale om (f.eks. blev der i januar 1995 købt 750 mod 3 000 i februar det samme år).

([10]) Selv om Vizcayas provinsråd havde opgivet at bidrage til programmet.

(50) Vizcayas provinsråds eget program, Adineko, blev først godkendt i 1996 og er således senere end indgåelsen af 1995-aftalen. Desuden fremgår det af de oplysninger, de baskiske selvstyremyndigheder har givet, at dette program — der skulle afløse Inserso og benytte de rejsekuponer, Vizcayas provinsråd havde købt — kun tilbød et meget begrænset antal rejser til England: 2 132 i 1996 (dvs. 14 % af dette års samlede antal indkøbte kuponer), 1 000 i 1997 (11 %) og 400 i 1998 (5 %): i alt 3 532.

V.2.1.2. Transportadgang til gavn for Vizcayas befolkning og institutioner

(51) De baskiske selvstyremyndigheder har ikke oplyst, hvordan de havde beregnet behovene i forbindelse med programmets anden del (som gik ud på at give Vizcayas befolkning og institutioner lettere adgang til anden transport end de feriepakker, der blev bevilget inden for rammerne af Inserso og Adineko). I praksis blev der ifølge myndighederne selv uddelt 12 520 rejsekuponer i overensstemmelse med dette program mellem 1995 og 1998.

(52) Desuden indeholder aftalen en række bestemmelser, som er usædvanlige for en normal forretningsaftale om køb af reisekuponer, f.eks.

a) Aftalen fastsætter det ugentlige og årlige antal ture, Ferries Golfo de Vizcaya skal foretage, og angiver, på hvilke dage skibene skal sejle (se aftalens artikel 3b) ([11]). Aftalen fastsætter endvidere, at Vizcayas provinsråd skal give sit samtykke, hvis Ferries Golfo de Vizcaya ønsker at udskifte det fartøj, hvormed sejladsen foretages (se artikel 1 — artikel 3a angiver, hvilke rekreative aktiviteter der skal være til rådighed om bord).

b) I aftalens artikel 3a opstilles bestemte betingelser, som f.eks. besætningens nationalitet eller forsyningers og tjenesteydelsers herkomst.

(53) På baggrund heraf konkluderer Kommissionen, at købet af rejsekuponer hos Ferries Golfo de Vizcaya i overensstemmelse med den anden aftale ikke svarer til de faktiske sociale behov, de baskiske selvstyremyndigheder har gjort gældende, og heller ikke er en normal forretningstransaktion, men derimod støtte til et søtransportselskab. Den kendsgerning, at de beløb, der afsættes i henhold til både den første og den anden aftale, svarer til hinanden ([12]), underbygger kun denne konklusion. De baskiske selvstyremyndigheder har udfærdiget et program, der tillod, at selskabet bevarede det støtteniveau, det havde fået løfte om i 1992.

([11]) Ferries Golfo de Vizcaya kan kun ændre sin sejlplan af forretningsmæssige grunde efter at have anmeldt det til Vizcayas provinsråd.

([12]) 911 800 000 ESP i henhold til den første aftale og 985 500 000 ESP i henhold til den anden.

(54) Endelig påvirker de beløb, Vizcayas provinsråd har bevilget Ferries Golfo de Vizcaya, efter al sandsynlighed samhandlen mellem medlemsstaterne og forvrider konkurrencen, idet selskabet driver sejlads mellem to medlemsstater (Det Forenede Kongerige og Spanien) og konkurrerer med andre virksomheder i Fællesskabet. De internationale søtransporttjenester har længe været liberaliseret (se navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet ([13])). Ferries Golfo de Vizcaya konkurrerer direkte med i hvert fald et andet selskab, Brittany Ferries, som driver sejlads mellem Plymouth i Det Forenede Kongerige og Santander i Spanien. Det skal desuden nævnes, at Ferries Golfo de Vizcayas moderselskab, P & O, driver sejlads og konkurrerer med andre fællesskabsvirksomheder på en række andre ruter i Fællesskabet. At Brittany Ferries passagertransportaktivitet er vokset i det pågældende tidsrum, betyder ikke, at støtten ikke forvrider konkurrencen, idet væksten måske kunne have været større, hvis støtten ikke havde eksisteret.

(55) Som det hedder i den dom, der den 28. januar 1999 blev afsagt af Retten i Første instans: »Da de værdikuponer, de spanske myndigheder aftog, kun kunne anvendes i lavsæsonen, medfører det større antal ydelser, virksomheden skulle levere, i princippet ikke væsentlig højere udgifter. Den nye aftales virkninger på konkurrencen og på samhandlen mellem medlemsstaterne er derfor den samme som dem, der kunne tillægges aftalen af 1992. Endvidere bemærkes, at ifølge fast retspraksis udelukker den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd, at samhandlen mellem medlemsstaterne kan være påvirket« (præmis 76 og 77).

V.2.2. *Traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 (nu artikel 87, stk. 2 og 3)*

(56) Som undtagelse til forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1 (nu artikel 87, stk. 1) fastsætter den samme artikels stk. 2 og 3, at visse former for støtte er eller kan anses for forenelige med fællesmarkedet. Kommissionen mener ikke, at der i det foreliggende tilfælde kan gøres brug af nogen af de undtagelser, der forekommer i de pågældende stykker.

(57) Artikel 92, stk. 2, litra b) og c) (nu artikel 87, stk. 2, litra b) og c)), der drejer sig om naturkatastrofer og om Forbundsrepublikken Tyskland, kan naturligvis ikke anvendes på det foreliggende tilfælde.

([13]) EFT L 378 af 31.12.1986, s. 1.

(58) Ifølge artikel 92, stk. 2, litra a) (nu artikel 87, stk. 2, litra a)), er »støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse« forenelig med fællesmarkedet. Støtten fra de baskiske selvstyremyndigheder ydes til enkelte forbrugere med særlige behov og kan derfor betragtes som »støtte af social karakter til enkelte forbrugere«. Den betingelse, traktaten stiller (der må ikke være forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse), er imidlertid ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Der er kun købt rejsekuponer hos Ferries Golfo de Vizcaya, og de baskiske selvstyremyndigheder har ikke kunnet godtgøre, at dette firma er blevet udvalgt efter gennemsigtige metoder.

(59) De baskiske selvstyremyndigheder hævder, at programmet ikke indebærer nogen forskelsbehandling. Beviserne er imidlertid sparsomme: Det anføres, at de har sendt en bæredygtighedsundersøgelse, som er foretaget af KPMG, til alle de relevante virksomheder og har haft kontakt med dem mellem 1989 og 1991 for at se, om nogen af dem var interesseret i at drive rutesejlads mellem Bilbao og Portsmouth. De har imidlertid aldrig påstået eller godtgjort, at de tog kontakt med andre selskaber end Ferries Golfo de Vizcaya, da de i 1995 besluttede at købe rejsekuponer som led i deres sociale program. Det må derfor konkluderes, at støtten begunstigede Ferries Golfo de Vizcaya.

(60) Det må desuden nævnes, at andre selskaber kunne have været interesserede i at transportere disse passagerer til Det Forenede Kongerige ad andre ruter. De baskiske selvstyremyndigheder kunne have opfyldt de samme sociale formål ved hjælp af forskelligartede rejsetilbud (f.eks. til andre dele af Spanien, eller — hvis programmet skulle have international karakter — til andre nabolande som Frankrig eller Portugal).

(61) Støtten kan derfor ikke komme ind under bestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 2, litra a) (nu artikel 87, stk. 2, litra a)).

(62) Ifølge traktatens artikel 92, stk. 3 (nu artikel 87, stk. 3), kan visse andre former for støtte betragtes som forenelige med fællesmarkedet. Litra a), b), d) og e) kan ikke anvendes på det foreliggende tilfælde.

(63) Ifølge litra c) kan »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

(64) Af de tidligere anførte grunde mener Kommissionen ikke, at de baskiske selvstyremyndigheders støtte til Ferries Golfo de Vizcaya kan betragtes som støtte af social eller sektorbestemt karakter og derfor forenelig med fællesmarkedet, da støtten er en driftsstøtte ([14]) uden igangsættende virkning, idet den blev tildelt længe efter, at sejladsen var blevet påbegyndt ([15]).

(65) De baskiske selvstyremyndigheder og Ferries Golfo de Vizcaya hævder, at støtten ud fra et regionalpolitisk synspunkt kan godkendes i det øjeblik, den fremmer Vizcayas økonomiske udvikling uden at have konkurrenceforvridende virkning på sejlruterne mellem Storbritannien og Spanien.

(66) Kommissionen mener ikke, at støtte, som tildeles en bestemt virksomhed, kan betragtes som regionalstøtte til regionen Vizcaya, uanset om den har påvirket denne regions økonomi ([16]). Enhver aktivitet, som igangsættes i en region, har indflydelse på dens økonomi. Støtte til en virksomhed i en bestemt region har nødvendigvis en eller anden form for virkning, men det gør ikke støtten til en egentlig regionalstøtte.

(67) De tal, de spanske myndigheder har opgivet, afspejler den nye færgerutes virkning på økonomien. Den foreliggende støtte blev imidlertid givet mellem 1995 og 1998, længe efter, at Ferries Golfo de Vizcaya begyndte at drive sejlads. De baskiske selvstyremyndigheder har ikke forklaret, hvilke virkninger støtten kan have haft, eller om dens virkninger på økonomien ville have været meget anderledes, hvis støtten ikke havde eksisteret. Det er derfor vanskeligt at fastholde, at støtten tjener til fremme af regionens udvikling.

(68) Under alle omstændigheder kan støtten ikke, heller ikke selv om den havde haft social karakter, betragtes som forenelig med fællesmarkedet, da der er tale om en driftsstøtte, ikke om en investeringsstøtte, sådan som de baskiske selvstyremyndigheder påstår.

(69) Støtten var ikke knyttet til nogen bestemt investering, selskabet skulle foretage. Det kan heller ikke påstås, at de baskiske selvstyremyndigheder med støtten i 1995 bidrog til de investeringer, Ferries Golfo de Vizcaya havde foretaget i 1992, da sejladsen blev indledt. De baskiske selvstyremyndigheder forøgede blot selskabets indtægter ved at købe billetter. Støtten er derfor klart en driftsstøtte.

([14]) Se dom af 8. juni 1995 fra Retten i Første Instans i sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen. Sml. 1995 II, s. 1675.
([15]) Se Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen, Sml. 1980, s. 2671.
([16]) Se punkt 2 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte (EFT C 74 af 10.3.1998, s. 9).

(70) Kommissionen mener heller ikke, at støtten ud fra et sektorpolitisk synspunkt kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet i kraft af at være en støtte til »fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene«, der ikke »ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.

(71) Støtten opfylder ikke de kriterier, Kommissionen har opstillet i »Retningslinjer for undersøgelse af statsstøtte til EF's skibsfartsindustri« af 3. august 1989 og »EF-retningslinjer for statsstøtte til søtransportsektoren« af 5. juli 1997, som nævnes i betragtning 41.

(72) I retningslinjerne fra 1989 fastslås det, at mens nogle af de deri angivne støtteformer (som særbeskatning af bestemte skibsfartsaktiviteter) kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet, er »enhver anden form for driftsstøtte (…) i princippet uforenelig med fællesmarkedet«. I retningslinjerne fra 1997 er dette grundprincip stadig gældende. Den form for støtte, Ferries Golfo de Vizcaya har fået, svarer ikke til dem, der er tilladt i retningslinjerne (skattelettelser og nedsættelse af sociale afgifter til fordel for rederier og søfolk).

(73) At rutesejladsen er bæredygtig, eller at støtten ikke er knyttet til Ferries Golfo de Vizcayas årlige omkostninger eller tab, har ingen betydning for disse konklusioner.

V.3. **Tilbagebetaling af støtten**

(74) De baskiske selvstyremyndigheder og Ferries Golfo de Vizcaya har gjort gældende, at Kommissionen, selv om den kommer til den konklusion, at aftalen af 1995 udgør statsstøtte, som ikke kan godkendes, ikke kan kræve støtten tilbagebetalt, da det ville være en krænkelse af berettigede forventninger. Kommissionen kan ikke dele denne opfattelse. Som Domstolen fastslog i sin dom af 14. januar 1997 i sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen ([17]), »har den kontrol, som Kommissionen skal føre med statsstøtte i medfør af traktatens artikel 93, sit grundlag i ufravigelige principper, hvorfor støttemodtagerne principielt ikke kan have nogen berettiget forventning om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i nævnte traktatbestemmelse fastlagte procedure. En påpasselig erhvervsdrivende må nemlig normalt være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt. Det er ubestridt, at den omtvistede støtte i strid med medlemsstaternes forpligtelser efter traktatens artikel 93, stk. 3, blev ydet uden at være anmeldt på forhånd. Den omstændighed, at Kommissionen oprindeligt besluttede ikke at gøre nogen

([17]) Sml. 1997 I, s. 135.

indsigelser gældende mod den omtvistede støtte, kan ikke antages at have givet den støttemodtagende virksomhed grund til at nære nogen berettiget forventning, eftersom Kommissionens beslutning blev anfægtet inden for søgsmålfristen og derpå annulleret af Domstolen. Hvor beklagelig den af Kommissionen således begåede fejl end er, kan den ikke ophæve virkningerne af Kongeriget Spaniens ulovlige adfærd. Under disse forhold kan den anfægtede beslutning ikke antages at krænke den støttemodtagende virksomheds berettigede forventning, hverken i det omfang, den foreskriver, at den omtvistede støtte skal tilbagebetales, eller i det omfang, den foreskriver, at der tillige skal betales renter« (præmis 51-54).

(75) For at en støtte kan være i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3), skal den i almindelighed anmeldes af medlemsstaten og må ikke iværksættes, før Kommissionen har truffet endelig beslutning om den. Disse betingelser er ikke blevet opfyldt i det foreliggende tilfælde.

(76) Den beslutning, Kommissionen traf vedrørende Ferries Golfo de Vizcaya i 1995, blev anfægtet ved Retten i Første Instans inden for den fastsatte frist og derefter ophævet af retten. Det fremgår af den faste retspraksis, at ophævelse af godkendelsen berøver støtten dens grundlag i fællesskabsretten, hvormed den i princippet bliver ulovlig fra begyndelsen.

(77) Under alle omstændigheder må det påpeges, at selv om de beløb, Ferries Golfo de Vizcaya har fået, blev udbetalt efter Kommissionens positive beslutning af 7. juni 1995, blev den aftale, hvorefter beløbene skulle udbetales fra januar 1995, indgået den 7. marts 1995, dvs. flere måneder før Kommissionen havde vedtaget sin beslutning. Støtten blev derfor iværksat, inden Kommissionens beslutning forelå ([18]). Ifølge dommen af 14. januar 1997 kan den fejl, Kommissionen har begået, ikke ophæve virkningerne af de baskiske selvstyremyndigheders ulovlige adfærd.

(78) Kommissionen påpeger endvidere, at støtten ikke er blevet officielt anmeldt. Retningslinjerne for statsstøtte og Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 ([19]) fastslår klart, at medlemsstaterne (regeringsplan, også hvis støtten gives af regionale myndigheder) selv skal foretage anmeldelserne. Kommissionen mener ikke, at aftalen af 1995 er blevet officielt anmeldt, idet den blev sendt til Kommissionen af støttemodtagerens advokater den 27. marts 1995.

VI. **KONKLUSIONER**

(79) Kommissionen mener, at Spanien ulovligt har givet støtte til Ferries Golfo de Vizcaya i strid med traktatens artikel 93, stk. 3 (nu artikel 88, stk. 3). Denne støtte, der beløber sig til i alt 985 500 000 ESP, skal tilbagebetales af modtageren —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Spaniens statsstøtte på 985 500 000 ESP til Ferries Golfo de Vizcaya er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Spanien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at få tilbagebetalt den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtageren.

2. Tilbagebetalingen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den tilbagebetalelsespligtige støtte pålægges renter fra udbetalingstidspunktet, og indtil den er tilbagebetalt. Renterne beregnes på grundlag af den referencesats, der benyttes ved beregning af subventionsækvivalenten for regionalstøtte.

Artikel 3

Spanien underretter senest to måneder efter denne beslutnings meddelelse Kommissionen om, hvilke foranstaltninger det har truffet for at efterkomme den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 29. november 2000.

På Kommissionens vegne

Loyola DE PALACIO

Næstformand

([18]) Kommissionen forklarede dette forhold i sit brev til medlemsstaterne af 27. april 1989 (SG(89) D/5521).

([19]) EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.