II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT
av den 29 november 2000
om den stödordning som tillämpas av Spanien till förmån för rederiet Ferries Golfo de Vizcaya

[delgivet med nr K(2000) 3931]

(Endast den spanska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2001/247/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt första stycket i artikel 93.2 i detta (nu artikel 88.2),

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a i detta,

med beaktande av att berörda parter givits tillfälle att yttra sig i enlighet med ovannämnda bestämmelser [1], och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

I. FÖRFARANDE

(1) Genom klagomål inlämnat den 21 september 1992 underrättades kommissionen om att Spanien hade infört en stödordning till förmån för rederiet Ferries Golfo de Vizcaya (avsiktsförklaring den 9 juli 1992). Den 16 mars, 13 april och 19 april 1993 lämnades ytterligare tre klagomål in. Genom en skrivelse av den 1 april 1993 erhöll kommissionen ytterligare information från Spanien.

(2) Genom en skrivelse av den 13 oktober 1993 delgav kommissionen Spanien sitt beslut att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 93.2 i fördraget (nu artikel 88.2) avseende det aktuella stödet (ärende C 32/93). Spanien meddelade den 10 november 1993 att stödet skulle upphöra. Kommissionens beslut att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [2]. Kommissionen uppmanade de berörda parterna att inkomma med synpunkter på stödet. Kommissionen fick in de berörda parternas synpunkter. De spanska myndigheterna yttrade sig i en skrivelse av den 25 januari 1994.

(3) Ferries Golfo de Vizcayas advokater meddelade den 27 mars 1995 kommissionen att stödordningen hade ändrats den 7 mars 1995. Den 7 juni 1995 beslutade kommissionen att avsluta undersökningen om stödet med slutsatsen att det inte rörde sig om något stöd. Kommissionen meddelade den spanska regeringen sitt beslut genom en skrivelse av den 11 juli 1995 [3].

(4) Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt ogiltigförklarade i sin dom av den 28 januari 1999 i mål T-14/96, Bretagne Angleterre Irlande (BAI) mot kommissionen [4], kommissionens beslut av den 7 juni 1995.

(5) Med anledning av domslutet beslutade kommissionen den 26 maj 1999 att utvidga det förfarande som inleddes 1993 gällande avtalet av den 9 juli 1992 (första avtalet) till att även omfatta avtalet mellan områdesförvaltningen för Biscaya och Ferries Golfo de Vizcaya som slöts den 7 mars 1995 (andra avtalet). Kommissionen meddelade Spanien sitt beslut genom en skrivelse av den 16 juni 1999.

[1] EGT C 70, 8.3.1994, s. 5 och EGT C 233, 14.8.1999, s. 22.

[2] Se fotnot 1, första delen.

[3] EGT C 321, 1.12.1995, s. 4.

[4] REG 1999, s. II-139.

(6) Detta beslut offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ([5]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter på stödet. Kommissionen fick också in sådana synpunkter, vilka delgavs Spanien som fick möjlighet att yttra sig över dessa.

(7) De spanska myndigheterna yttrade sig i en skrivelse av den 21 oktober 1999, och inkom med ytterligare synpunkter den 8 februari och den 6 juni 2000.

II. UTFÖRLIG BESKRIVNING AV STÖDET

(8) Det ursprungliga avtalet av den 9 juli 1992 mellan, å ena sidan, områdesförvaltningen för Biscaya och den baskiska regeringens avdelning för handel, konsumentfrågor och turism och å andra sidan, Ferries Golfo de Vizcaya upphävdes och ersattes av avtalet mellan områdesförvaltningen för Biscaya och Ferries Golfo de Vizcaya av den 7 mars 1995.

II.1 **Det ursprungliga avtalet (avsiktsförklaring av den 9 juli 1992) mellan, å ena sidan, områdesförvaltningen för Biscaya och den baskiska regeringens avdelning för handel, konsumentfrågor och turism, och, å andra sidan, Ferries Golfo de Vizcaya**

(9) I det avtal som ingicks 1992 mellan de självständiga baskiska myndigheterna och rederiet Ferries Golfo de Vizcaya ([6]) fastställdes att rederiet skulle börja tillhandahålla regelbundna tur-och-retur-resor mellan Bilbao och Portsmouth två gånger i veckan (med undantag för tre veckor under lågsäsong). Rederiet skulle också garantera att det när det valde besättning och restaurangtjänster ombord på fartyget skulle ge företräde åt personer och företag från provinsen Biscaya och den autonoma regionen Baskien. I avtalet fastställdes likaledes att Ferries Golfo de Vizcaya skulle inrätta turistinformationskontor i de hamnar företaget anlöper.

(10) I avtalet förband sig områdesförvaltningen för Biscaya och den baskiska regeringen att köpa ett antal resekuponger från företaget mellan 1993 och 1996. De baskiska myndigheterna avsåg att som en del av kultur- och socialpolitiken dela ut dessa kuponger, som var utbytbara mot biljetter inom samma månad, till personer i missgynnade grupper. Sammanlagt uppgick de baskiska myndigheternas åtagande till 911 800 000 spanska pesetas, vilket motsvarar 26 000 resekuponger, under perioden mars 1993–mars 1996. De baskiska myndigheterna åtog sig att betala för kupongerna även om resorna inte genomfördes av skäl som låg utanför rederiet Ferries Golfo de Vizcayas kontroll.

(11) I avtalet fastställdes dessutom att om linjetrafiken gick med vinst skulle den del som utgjorde vinsten dras av från de månatliga betalningar som de baskiska myndigheterna gjorde. Om linjetrafiken däremot gick med förlust hade dessa myndigheter åtagit sig att betala Ferries Golfo de Vizcaya mellanskillnaden mellan de delbetalningar som gjorts och det överenskomna totalbeloppet.

(12) Efter det att förfarandet inletts upphävdes det ursprungliga avtalet och Ferries Golfo de Vizcaya ombads att betala tillbaka de mottagna beloppen, inklusive ränta. Den 7 mars 1995 ingick områdesförvaltningen för Biscaya ett nytt avtal med Ferries Golfo de Vizcaya.

II.2 **Avtalet mellan områdesförvaltningen för Biscaya och Ferries Golfo de Vizcaya den 7 mars 1995**

(13) I det andra avtalet, som ingicks för en tidsperiod på fyra år (från januari 1995 till december 1998), fastställdes att företaget Ferries Golfo de Vizcaya skulle upprätthålla och främja en regelbunden tur-och-retur-förbindelse mellan Bilbao och Portsmouth två gånger i veckan (med undantag för tre veckor under lågsäsong) med en brittisk-spansk besättning och med brittiska och spanska varor och tjänster.

(14) Likaså fastställdes att områdesförvaltningen för Biscaya skulle köpa ett antal resekuponger från företaget och dela ut dem till personer i missgynnade grupper så att dessa skulle få möjlighet att resa utomlands. Kupongerna kunde bytas mot biljetter även utanför de fastställda perioderna, förutsatt att det gjordes under lågsäsong och att det fanns platser tillgängliga. De baskiska myndigheterna åtog sig att köpa sammanlagt 46 500 kuponger mellan januari 1995 och december 1998 till ett värde av 985 500 000 spanska pesetas. Priset baserades på det beräknade marknadspriset för dessa biljetter under lågsäsongen för åren i fråga. Priset var rabatterat med tanke på områdesförvaltningen för Biscayas långsiktiga åtagande.

II.3 **Skäl för att inleda förfarandet**

(15) Den 29 september 1993 fattade kommissionen beslut om att det första avtalet innebar ett stöd; rederiet finansierades av de baskiska myndigheterna enligt villkor som inte är brukliga på marknaden, och Ferries Golfo de Vizcaya utsattes således inte för någon kommersiell risk. Följande fyra punkter betonades:

a) Det faktum att de baskiska myndigheterna hade gått med på att köpa in ett visst antal resekuponger för en tidsperiod på tre år, i stället för att fastställa antalet kuponger med utgångspunkt i myndighetens faktiska behov.

([5]) Se fotnot 1, andra delen.
([6]) Ferries Golfo de Vizcaya var ett dotterbolag till det brittiska företaget P & O European Ferries Ltd och det spanska företaget Vapores Suardiaz SA. Sedan 1994 ägs Ferries Golfo de Vizcaya till 100 % av P & O European Ferries.

b) Det faktum att myndigheterna för dessa kuponger garanterade ett högre pris än det överenskomna marknadspriset.

c) Det faktum att de baskiska myndigheterna hade åtagit sig att betala för dessa kuponger, även om resorna aldrig genomfördes eller om de blev omdirigerade till andra hamnar av skäl som låg utanför Ferries Golfo de Vizcayas kontroll.

d) Det faktum att myndigheterna hade åtagit sig att täcka rederiets förluster.

(16) Kommissionen ansåg också att stödordningen inte var berättigad till undantag enligt någon av kategorierna i artikel 92.2 och 92.3 (nu artikel 87.2 och 87.3) i fördraget.

(17) När det gäller det andra avtalet beslutade kommissionen, med hänsyn till Förstainstansrättens dom av den 28 januari 1999, den 26 maj 1999 att utvidga förfarandet så att detta avtal skulle omfattas av artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget.

(18) Kommissionen påpekade att de baskiska myndigheterna inte hade redovisat varför de behövde fler resekuponger inom ramen för det andra avtalet än inom ramen för det första (46 500 i stället för 26 000). Det antogs att myndigheterna hade åstadkommit en fiktiv ökning av antalet kuponger för att uppväga prissänkningen av kupongerna så att det ekonomiska stödet från myndigheterna skulle kunna förbli oförändrat. Kommissionen kom fram till att avtalet inte utgjorde någon normal kommersiell transaktion. Kommissionen betonade också att det antal kuponger som faktiskt delades ut av myndigheterna inte ens ungefärligen motsvarade det antal kuponger som hade köpts in. Den tillade att det faktum att rederiet Ferries Golfo de Vizcaya hade fått behålla de pengar som det hade erhållit i enlighet med det första avtalet till dess att det andra avtalet trädde i kraft styrkte misstanken om att det inte var frågan om något normalt kommersiellt avtal.

(19) Kommissionen fastställde dessutom att det stöd som de baskiska myndigheterna hade beviljat Ferries Golfo de Vizcaya skulle kunna få konsekvenser för handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida konkurrensen, eftersom rederiet bedrev trafik mellan två medlemsstater och konkurrerade med andra gemenskapsrederier. Kommissionen angav slutligen att den i princip inte ansåg att stödordningen omfattades av något av de undantag som fastställdes i artikel 92.2 och 92.3 (nu artikel 87.2 och 87.3) i fördraget.

III. SYNPUNKTER FRÅN DE BERÖRDA PARTERNA

(20) Efter det att förfarandet hade inletts inkom synpunkter från stödmottagaren Ferries Golfo de Vizcaya, som var positiv till de två avtalen, och från Brittany Ferries, ett konkurrerande rederi som bedriver färjetrafik mellan Plymouth och Santander, som var negativ till avtalen. Föreningen för pensionärer som evakuerats under inbördeskriget och föreningen "Automobile Association Services" gav sitt stöd till det första avtalet.

(21) Följande synpunkter kom in avseende det andra avtalet:

Brittany Ferries

(22) Brittany Ferries hävdade att 1995 års avtal inte utgjorde någon normal kommersiell transaktion och att stödet påverkade handeln mellan medlemsstater.

(23) Förutom att ge sitt stöd åt kommissionens analys, såsom den presenterades i början av förfarandet, påpekade företaget följande egenheter i avtalet, vilka tydligt visar att det inte är frågan om en normal kommersiell transaktion:

a) Antalet kuponger som inköptes under de olika månaderna och åren skilde sig åt.

b) Bestämmelsen enligt vilken biljettpriserna skulle ändras om det fartyg som Ferries Golfo de Vizcaya använde byttes ut.

c) Det faktum att de baskiska myndigheterna inte var skyldiga att byta ut de inköpta kupongerna mot biljetter.

d) Villkoren avseende besättningens nationalitet och trafikens regelbundenhet.

(24) Brittany Ferries hävdade också att stödet inte kunde hänföras till något av de undantag som fastställdes i artikel 92 (nu artikel 87) i fördraget.

Ferries Golfo de Vizcaya

(25) Ferries Golfo de Vizcaya hävdade å sin sida att 1995 års avtal var av kommersiell karaktär och inte utgjorde något stöd. Man hävdade att det inköp med mängdrabatt av ett stort antal biljetter som områdesförvaltningen för Biscaya gjorde och som betalades i förskott inte skilde sig från tillvägagångssättet för de kommersiella operatörerna som köper in stora mängder turistbiljetter. De förklarade ökningen av antalet kuponger genom

a) den rabatt som gavs på priset,

b) områdesförvaltningens förväntningar efter erfarenheterna från deltagandet i det på nationell nivå genomförda programmet Inserso och

c) det faktum att företagets budget redan hade antagits.

Vad gäller de kuponger som aldrig byttes till biljetter betonade rederiet att erbjudandet fortfarande gällde och att det skulle fullföljas (i avtalet fastställs att kupongerna kan bytas ut utanför den tidsperiod som omfattas av avtalet).

(26) Ferries Golfo de Vizcaya hävdade vidare att det inte hade inneburit någon ekonomisk fördel att behålla de summor som skulle återbetalas efter upphävandet av avtalet från 1992, eftersom företaget hade betalat tillbaka dessa med ränta.

(27) Ferries Golfo de Vizcaya menade dessutom att även om kommissionen skulle komma fram till att 1995 års avtal inte utgjorde något giltigt kommersiellt avtal och omfattade statligt stöd, borde detta stöd ändå godkännas.

(28) Vad gäller artikel 87.2 a i fördraget (stöd av social karaktär) hävdade Ferries Golfo de Vizcaya att områdesförvaltningen för Biscaya såvitt företaget vet hade vänt sig till andra rederier som bedriver internationell färjetrafik för att undersöka deras intresse av att trafikera den linjen.

(29) Vad gäller artikel 87.3 c i fördraget hävdade Ferries Golfo de Vizcaya att stödet borde godkännas, eftersom det gynnade utvecklingen i regionen Biscaya utan att snedvrida konkurrensen. Rederiet hävdade att Ferries Golfo de Vizcayas trafik ”fördubblade” storleken på marknaden för färjetrafik mellan Spanien och Förenade kungariket utan någon negativ inverkan för Brittany Ferries.

(30) Slutligen hävdade Ferries Golfo de Vizcaya att om kommissionen skulle komma fram till att 1995 års avtal utgjorde statligt stöd som inte kan godkännas, borde kommissionen återkräva stödet, eftersom stödet vid den tidpunkt då det beviljades var lagligt. Rederiet hävdar att 1995 års avtal hade anmälts till kommissionen i tillräckligt god tid och att stödet hade beviljats först efter kommissionens beslut om godkännande den 7 juni 1995.

IV. **SPANIENS SYNPUNKTER**

(31) De baskiska myndigheterna hävdade att de hade försökt uppnå två mål när de slöt avtalet 1992 med Ferries Golfo de Vizcaya (det första avtalet som upphävdes). Å ena sidan handlade myndigheterna som privat investerare som erbjuder finansiering till ett företag och som hoppas på avkastning på sin investering. De hävdade att de hade valt ett solvent företag och att avtalet med Ferries Golfo de Vizcaya inkluderade en bestämmelse enligt vilken de hade rätt till 10 % av den vinst som gjorts av företaget efter de första tre verksamhetsåren. Å andra sidan arbetade man med att främja handel och turism samt att bidra till den regionala utvecklingen i Baskien. De baskiska myndigheternas deltagande i avtalet omfattades inte av artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget. I det fall det skulle anses göra det hävdade myndigheterna att stödet omfattas av ett undantag i enlighet med artikel 92.3 (nu artikel 87.3) i fördraget.

(32) De baskiska myndigheterna påpekade dessutom att det inte fanns något stöd omnämnt i avtalet från 1995 med Ferries Golfo de Vizcaya. Detta avtal syftade till att uppfylla de legitima behoven av att tillhandahålla subventionerade semesterresor till Biscayas pensionärer och underlätta tillgången till transporter för befolkningen och institutionerna i Biscaya.

(33) Vad gäller det första behovet förklarade myndigheterna att områdesförvaltningen för Biscaya sedan 1988 hade deltagit i det nationella programmet för subventionerade resor, Inserso. De hade emellertid beslutat att säga upp sitt avtal med Inserso 1993, vilket i praktiken blev 1995, på grund av problem under tillämpningen av programmet. De baskiska myndigheterna förklarade att man hade varit tvungen att upphäva avtalet med Inserso på grund av det sätt på vilket platserna distribuerades och det begränsade antalet destinationer. För att ersätta Inserso-programmet utarbetade områdesförvaltningen för Biscaya ett eget reseprogram, Adineko, 1996. Områdesförvaltningen meddelade att den bedömning som gjordes av hur många kuponger som krävdes grundade sig på uppgifter från genomförandet av Inserso-programmet. Man menade också att det faktum att Adineko endast hade haft begränsad framgång inte påverkade myndighetens faktiska behov av att ingå avtalet. Områdesförvaltningen för Biscaya betonade även att man skulle fortsätta tillämpa avtalet även efter det att det löpt ut, eftersom den tidsperiod under vilken kupongerna kunde bytas ut inte var begränsad.

(34) I Vad gäller det andra behovet hänvisade de baskiska myndigheterna till åtagandet att hjälpa personer som av ekonomiska eller sociala skäl krävde särskilda villkor för att kunna resa. I praktiken hade resekuponger delats ut till ett stort antal människor och institutioner (t.ex. lokala myndigheter, föreningar, skolor för yrkesutbildningar och universitet).

(35) De baskiska myndigheterna menade att detta stöd borde godkännas även i det fall kommissionen skulle komma fram till att 1995 års avtal omfattade statligt stöd, eftersom det antingen gynnade den ekonomiska utvecklingen i Territorio Histórico de Vizcaya enligt artikel 87.3 c i fördraget eller var av social karaktär enligt artikel 87.2 a i EG-fördraget.

(36) För att motivera det första behovet förklarade de baskiska myndigheterna att Biscaya i början av 1990-talet hade allvarliga ekonomiska problem. Områdesförvaltningen beslutade att främja en färjelinje mellan Bilbao och Portsmouth för att stimulera sektorer med anknytning till turism i Biscayas ekonomi. Områdesförvaltningen beställde en genomförbarhetsstudie från KPMG och beslutade att kuponger skulle köpas in som en stimulansåtgärd för att åstadkomma en kombinerad färjetjänst i reguljär trafik och av hög kvalitet.

(37) De baskiska myndigheterna hävdade att bidraget var ett investeringsstöd och inte ett driftsstöd. De förklarade att de ville bidra till Ferries Golfo de Vizcayas investeringskostnader för den nya linjen, och att områdesförvaltningen när 1992 års kupongsystem upphävdes ville ingå ett nytt avtal med rederiet för att uppfylla sitt åtagande att bidra till dessa initiala investeringskostnader. Myndigheterna påpekade också att stödet inte var bundet till rederiets årliga kostnader och att färjetrafiken skulle vara genomförbar.

(38) De baskiska myndigheterna drog slutsatsen att om kommissionen kunde konstatera att 1995 års avtal innebar statligt stöd, borde detta anses vara statligt stöd för investeringar i Biscaya som medgivits av särskilda skäl ([7]) (...) och som är en viktig del av områdesförvaltningens politik för utvecklingen av Biscayas ekonomi. Enligt myndigheterna uppfyller "stödet" de villkor som fastställs i artikel 87.3 c i fördraget eftersom

a) det är avsevärt mycket lägre än den högsta nivån för statligt stöd som beviljades Biscaya 1995 (det belopp som utbetalades av områdesförvaltningen motsvarar ungefär 6,7 % av Ferries Golfo de Vizcayas investeringskostnader för den nya linjen),

b) det bidrog till den ekonomiska utvecklingen i Biscaya (myndigheterna hävdade att färjetrafiken hittills har bidragit till att skapa 706 nya arbetstillfällen i Biscaya och Baskien),

c) det är av intresse för gemenskapen (kommissionen gynnar närsjöfart och samfinansierar transportprojekt inom ramen för sin regionalpolitik), och

d) systemet inte har inneburit några negativa effekter för handel och konkurrens (samtliga operatörer som skulle kunna vara intresserade av att tillhandahålla tjänsten kontaktades av områdesförvaltningen. De baskiska myndigheterna hävdade att linjen mellan Bilbao och Portsmouth inte hade lett till någon nedgång i trafiken på linjen mellan Santander och Plymouth som drevs av Brittany Ferries).

(39) Vad gäller det andra behovet menade de baskiska myndigheterna att även artikel 87.2 a i fördraget (stöd av social karaktär) kan användas som rättslig grund för godkännande av vilket som helst statligt stöd som kommissionen eventuellt skulle kunna konstatera i 1995 års avtal. Myndigheterna hävdade att de inköpta kupongerna delades ut till medborgare som omfattades av särskilda sociala program som sköttes av områdesförvaltningen. De förklarade också att avtalet inte inneburit någon diskriminering mot andra färjeoperatörer, eftersom ingen annan operatör hade varit intresserad av att bedriva trafik på linjen mellan Bilbao och Portsmouth. Myndigheterna betonade att KPMG:s genomförbarhetsstudie hade skickats till samtliga operatörer som skulle kunna vara intresserade av att tillhandahålla tjänsten, och att de hade hållit kontakten med dessa operatörer mellan 1989 och 1991.

(40) De baskiska myndigheterna hävdade slutligen att kommissionen, om den trots myndighetens alla argument skulle konstatera att 1995 års avtal omfattade statligt stöd som inte kan godkännas, inte borde återkräva stödet, eftersom detta skulle strida mot principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar. Myndigheterna insisterade på att 1995 års avtal vid den aktuella tidpunkten hade blivit lagligen genomfört.

V. **BEDÖMMNG AV STÖDET**

V.1 **Rättslig grund för bedömningen**

(41) Det enda avtal som genomfördes fullt ut, dvs det andra avtalet som ingicks den 7 mars 1995, omfattade perioden 1995–1998. Det ingicks under den tid som kommissionens "Riktlinjer för undersökning av statliga stöd till gemenskapens sjöfartsföretag" av den 3 augusti 1989 ([8]) gällde. Dessa riktlinjer reviderades 1997 efter offentliggörandet av "Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter" av den 5 juli 1997 ([9]).

V.2 **Stödets berättigande och förenlighet med den gemensamma marknaden**

V.2.1 *Stödets berättigande*

(42) Enligt artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget är stöd som ges med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(43) Det första avtalet som ingicks mellan de baskiska myndigheterna och Ferries Golfo de Vizcaya upphävdes, och det stöd som rederiet hade mottagit återbetalades. Ärendet avskrevs därför.

(44) När det gäller det andra avtalet anser kommissionen att det omfattas av artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget.

([7]) Myndigheterna hänvisade till den dom som avkunnades av Europeiska gemenskapernas domstol av den 14 september 1994 i målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Konungariket Spanien mot Europeiska gemenskapernas kommission (REG 1994, s. I-4103).

([8]) Bilaga I till "Finansiella och skattemässiga åtgärder beträffande transportverksamhet med fartyg som är registrerade i gemenskapen", SEK(89) 921 slutlig.

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

(45) Man får inte glömma bort att Förstainstansrätten i sin dom av den 28 januari 1999 slog fast att en statlig åtgärd, varigenom en myndighet åtar sig att i form av ett avtal om köp av kuponger över flera år köpa resor hos ett visst företag, inte *a priori* kan uteslutas från begreppet statligt stöd i artikel 92 i fördraget endast av den anledningen att parterna åtar sig ömsesidiga prestationer (jfr domskäl 71). För att kunna bedöma om 1995 års avtal omfattas av artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget måste hänsyn tas till om det utgör en ”normal affärstransaktion” (jfr t.ex. domskäl 75 i Förstainstansrättens dom).

(46) De baskiska myndigheterna menar att antalet resekuponger som fastställs i avtalet (15 000 under 1995 och 1996, 9 000 under 1997 och 7 500 under 1998) beräknades på grundval av antalet stödmottagare i Inserso-programmet i Biscaya (i praktiken cirka 15 000), vilket var det program som man ville avsluta och ersätta med ett eget (Adineko-programmet).

(47) Mot bakgrund av den information som kommissionen förfogar över anser den att det totala antalet resekuponger som inköptes av områdesförvaltningen för Biscaya inte fastställdes i enlighet med myndighetens verkliga behov. Kommissionen anser inte heller att det andra avtalet utgjorde någon normal affärstransaktion, utan att det utformades för att stödet skulle kunna bibehållas på samma nivå som i det ursprungliga avtalet, vilket nedanstående redovisning visar.

V.2.1.1 Subventionerade resor

(48) Det går inte att hävda att behoven i områdesförvaltningen för Biscaya baserade sig på Inserso:s siffror (cirka 15 000 stödmottagare årligen i Biscaya).

(49) Områdesförvaltningen för Biscaya beslutade att köpa 15 000 resekuponger hos Ferries Golfo de Vizcaya under 1995 samtidigt som myndigheten fortfarande deltog i Inserso-programmet, som hade utformats för att ge stöd åt cirka 15 000 personer i Biscaya. De baskiska myndigheterna gav inte någon förklaring till varför behoven i Biscaya fördubblades just det året. De gav heller inte någon förklaring till varför programmet endast hade 9 000 respektive 7 500 resekuponger till förfogande under 1997 och 1998 (i stället för 15 000). När områdesförvaltningen för Biscaya åtog sig att köpa detta antal kuponger kände man inte till att Inserso-programmet även i fortsättningen skulle ge stöd till befolkningen i området ([10]) eller att programmet inte skulle slutföras. De baskiska myndigheterna gav heller inte någon förklaring till varför antalet inköpta kuponger varierade så mycket från månad till månad (750 kuponger köptes t.ex. in i januari 1995 medan 3 000 kuponger köptes in i februari samma år).

(50) Adineko-programmet, områdesförvaltningen för Biscayas eget program, antogs först 1996, dvs. efter det att 1995 års avtal ingåtts. Från de uppgifter som de baskiska myndigheterna har tillhandahållit verkar det dessutom som om programmet – som var avsett att ersätta Inserso och använda sig av de kuponger som köpts in av områdesförvaltningen för Biscaya – endast erbjöd ett mycket begränsat antal resor till England, nämligen 2 132 under 1996 (dvs. 14 % av det totala antalet kuponger som köptes in det året), 1 000 under 1997 (11 %) och 400 under 1998 (5 %), dvs. totalt 3 532.

V.2.1.2 Befolkningens och institutionernas tillgång till transporter i Biscaya

(51) De baskiska myndigheterna lämnade inga uppgifter om hur antalet kuponger för att uppfylla behoven för programmets andra del (befolkningens och institutionernas tillgång till transporter i Biscaya, vilket skiljer sig från de färdiga paketresor som erbjöds inom ramen för Inserso eller Adineko) hade beräknats. Enligt myndigheterna hade i praktiken 12 520 resekuponger delats ut inom ramen för programmet mellan 1995 och 1998.

(52) Avtalet innehåller dessutom flera bestämmelser som ett normalt avtal för att köpa resekuponger inte skulle innehålla, t.ex. följande:

a) I avtalet specificeras antalet överfarter som Ferries Golfo de Vizcaya skall göra per vecka och år, och även de dagar som fartygen skall gå i trafik (se artikel 3b i avtalet) ([11]). I avtalet anges även att Ferries Golfo de Vizcaya måste erhålla ett godkännande från områdesförvaltningen för Biscaya om rederiet vill byta ut det fartyg som trafikerar linjen (se artikel 1; i artikel 3a anges de bekvämligheter som skall finnas ombord).

b) Artikel 3a i avtalet innehåller bestämmelser om besättningens nationalitet och om varornas och tjänsternas ursprung.

(53) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att inköpet av de resekuponger från Ferries Golfo de Vizcaya som anges i det andra avtalet inte motsvarar de baskiska myndigheternas faktiska behov, och att det heller inte utgör en normal affärstransaktion utan snarare ett stöd till varvet. Det faktum att de summor som utbetalades inom ramen för både det första och det andra avtalet var av ungefär samma storlek ([12]) bekräftar denna slutsats. Myndigheterna utarbetade ett andra program som gjorde att stödet till rederiet kunde bibehållas på samma nivå som utlovades 1992.

([10]) Trots att områdesförvaltningen för Biscaya inte längre bidrog till programmet.

([11]) Ferries Golfo de Vizcaya får av kommersiella skäl ändra tidtabellen för färjetrafiken endast efter att ha anmält ändringen till områdesförvaltningen för Biscaya.

([12]) 911 800 000 pesetas i det första avtalet och 985 500 000 pesetas i det andra avtalet.

(54) Det är också troligt att det stöd områdesförvaltningen för Biscaya beviljade Ferries Golfo de Vizcaya påverkade handeln mellan medlemsstaterna och kom att snedvrida konkurrensen, eftersom rederiet bedriver trafik mellan två medlemsstater (Förenade kungariket och Spanien) och konkurrerar med andra EG-operatörer. Internationell handel på sjöfartsområdet har sedan länge varit liberaliserad (jfr särskilt rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land ([13])). Ferries Golfo de Vizcaya konkurrerar direkt med åtminstone ett annat företag, nämligen Brittany Ferries, som trafikerar linjen mellan Plymouth i Förenade kungariket och Santander i Spanien. Det skall dessutom påpekas att Ferries Golfo de Vizcayas moderbolag, P & O, bedriver trafik på och konkurrerar med andra gemenskapsoperatörer på åtskilliga linjer inom EU. Det faktum att antalet passagerare på Brittany Ferries fartyg ökade under den aktuella perioden innebär inte att stödet inte kom att snedvrida konkurrensen, eftersom ökningen hade kunnat vara ännu större om stödet inte hade beviljats.

(55) Förstainstansrätten påpekar följande i sin dom av den 28 januari 1999: ”Eftersom de kuponger som de spanska myndigheterna köpt endast kan användas under lågsäsongen, medför den utökade tjänst som företaget tillhandahåller i princip inte några betydande tilläggskostnader för det. Det nya avtalets inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater är följaktligen densamma som den som kunde orsaka invändningar avseende 1992 års avtal. Det skall erinras om att enligt en fast rättspraxis utesluter inte *a priori* det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa storlek eller att det mottagande företaget är relativt litet att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas ” (domskälen 76 och 77).

V.2.2 *Tillämplighet av artikel 92.2 och 92.3 (nu artikel 87.2 och 87.3) i EG-fördraget*

(56) Artikel 92.1 (nu artikel 87.1) i fördraget innehåller undantag från det förbud som fastställs i punkt 1 i samma artikel. Undantagen innebär att vissa typer av stöd är förenliga eller kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. Kommissionen anser inte att något av de undantag som finns förtecknade i dess punkter kan åberopas i föreliggande fall.

(57) Artikel 92.2 b och 92.2 c (nu artikel 87.2 b och 87.2 c) om naturkatastrofer respektive Förbundsrepubliken Tyskland kan självfallet inte tillämpas i det här fallet.

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

(58) I artikel 92.2 a (nu artikel 87.2 a) anges att ”stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung” är förenligt med den gemensamma marknaden. Det stöd som beviljades av de baskiska myndigheterna kunde i förlängningen utnyttjas av konsumenter med särskilda behov och skulle därför kunna anses vara ”stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter”. Ett av kraven i fördraget uppfylls emellertid inte i det aktuella fallet, nämligen att stödet skall ”ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung”. Resekuponger har köpts in endast från Ferries Golfo de Vizcaya och myndigheterna har inte kunnat belägga att företaget har valts ut genom ett förfarande präglat av öppenhet och insyn.

(59) De baskiska myndigheterna hävdar att programmet inte är diskriminerande, men har svårt att styrka sina argument. De har förklarat att de har skickat ut KPMG:s genomförbarhetsstudie till samtliga operatörer som skulle kunna vara intresserade av att tillhandahålla tjänsten och att de höll kontakten med dessa mellan 1989 och 1991 för att se om de var intresserade av att börja bedriva reguljär trafik mellan Bilbao och Portsmouth. Myndigheterna har emellertid aldrig hävdat eller belagt att de hade kontaktat andra företag än Ferries Golfo de Vizcaya när de beslutade att köpa in resekuponger 1995 som en del i sitt sociala program. Slutsatsen måste därför bli att stödet gynnade företaget.

(60) Det skall dessutom noteras att andra företag kanske skulle ha varit intresserade av att tillhandahålla passagerartransporter till Förenade kungariket via andra resvägar. De baskiska myndigheterna kanske lika väl hade kunnat uppnå samma sociala mål med ett annat reseerbjudande (t.ex. till andra regioner i Spanien eller om programmet hade varit internationellt, genom att anordna resor till andra grannländer såsom Frankrike eller Portugal).

(61) Stödet är därför inte berättigat enligt artikel 92.2 a (nu artikel 87.2 a) i fördraget.

(62) Enligt artikel 92.3 (nu 87.3) i fördraget kan vissa andra typer av stöd anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. Punkterna a, b, d och e i den artikeln är emellertid inte tillämpliga på det aktuella fallet.

(63) I punkt c i artikeln fastställs att ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” kan anses som förenligt med den gemensamma marknaden.

(64) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att det stöd som de baskiska myndigheterna beviljat Ferries Golfo de Vizcaya inte kan anses vara regionalt eller sektoriellt stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden, eftersom stödet var att betrakta som driftsstöd ([14]) och inte hade någon stimulerande effekt då det beviljades långt efter det att trafiken på linjen inleddes ([15]).

(65) De baskiska myndigheterna och Ferries Golfo de Vizcaya hävdade att stödet bör beviljas av regionalpolitiska skäl, eftersom det främjar den ekonomiska utvecklingen i Biscaya utan att snedvrida konkurrensen på färjetrafiken på linjerna mellan Storbritannien och Spanien.

(66) Kommissionen menar att stödet, som beviljats ett specifikt företag, inte kan anses vara stöd till regionen Biscaya även om det kan ha påverkat regionens ekonomi ([16]). All slags verksamhet som bedrivs i en region påverkar regionens ekonomi. Alla typer av stöd till företag i en viss region kommer även det oundvikligen att på något sätt påverka regionen, vilket inte automatiskt innebär att stödet är regionalstöd.

(67) De siffror som de spanska myndigheterna har tillhandahållit visar hur den nya färjetrafiken påverkar ekonomin. Det stöd som nu granskas beviljades emellertid under perioden 1995–1998, dvs. långt efter det att Golfo de Vizcaya började trafikera linjen. De baskiska myndigheterna har inte förklarat vilka följder stödet kan ha fått, och de har heller inte visat vilken effekt färjetrafiken skulle ha fått på ekonomin om stöd inte hade beviljats. Det är därför svårt att vidhålla att stödet gynnade utvecklingen av regionen.

(68) Även om stödet hade varit av regional karaktär skulle det under alla omständigheter inte ha kunnat anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, eftersom det utgjorde driftsstöd och inte investeringsstöd som de baskiska myndigheterna har hävdat.

(69) Stödet var inte bundet till någon särskild investering som företaget gjorde. Det kan heller inte hävdas att stödet från de baskiska myndigheterna, som ju beviljades 1995, bidrog till Ferries Golfo de Vizcayas investeringar 1992 när företaget började trafikera linjen. Myndigheterna höjde helt enkelt företagets intäkter genom att köpa kupongerna, och därför är stödet utan tvekan att betrakta som driftsstöd.

(70) Ur sektoriell synvinkel anser kommissionen slutligen att stödet inte kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden såsom ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter” utan att det ”påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”.

(71) Stödet uppfyller inte de krav som anges i kommissionens ”Riktlinjer för undersökning av statliga stöd till gemenskapens sjöfartsföretag” av den 3 augusti 1989 eller i ”Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter” av den 5 juli 1997.

(72) I 1989 års riktlinjer konstateras att samtidigt som vissa slag av stöd som är uppräknade i riktlinjerna – t.ex. den särskilda beskattningen av viss sjöfartsverksamhet – kan anses vara förenliga med den gemensamma marknadens principer är varje annat slag av driftsstöd i princip oförenligt med den gemensamma marknaden. Genom 1997 års riktlinjer gäller fortfarande denna grundläggande princip. Den typ av stöd som beviljats Ferries Golfo de Vizcaya överensstämmer inte med de typer av stöd som är tillåtna enligt riktlinjerna (lägre skatter och sociala avgifter för rederier och sjöfartsanställda).

(73) Det faktum att trafiken var lönsam och att stödet inte var bundet till Ferries Golfo de Vizcaya årliga kostnader eller förluster har inte någon betydelse för dessa slutsatser.

V.3 **Återbetalning av stödet**

(74) De baskiska myndigheterna och Ferries Golfo de Vizcaya hävdade att även om kommissionen skulle komma fram till att 1995 års avtal omfattade statligt stöd som inte kunde godkännas bör kommissionen inte återkräva stödet, eftersom detta skulle åsidosätta de berättigade förväntningarna hos det företag som åtnjuter det nämnda stödet. Kommissionen delar inte denna åsikt. Domstolen fastställde följande i sin dom av den 14 januari 1997 i mål C-169/95, Konungariket Spanien mot Europeiska gemenskapernas kommission ([17]), (domskäl 51–54): ”… kan de företag som åtnjuter ett stöd, med hänsyn till att den kontroll av statligt stöd som utövas av kommissionen enligt artikel 93 i fördraget är av oeftergivlig karaktär, i princip inte ha berättigade förväntningar på att stödet är regelrätt annat än om det har beviljats med iakttagande av det förfarande som avses i den nämnda artikeln. En vaksam ekonomisk aktör skall nämligen i normala fall vara i stånd att försäkra sig om att detta förfarande har iakttagits. Det har emellertid inte ifrågasatts att det omtvistade stödet, i strid med de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna genom artikel 93.3 i fördraget, har beviljats utan att ha anmälts på förhand. Den omständigheten att kommissionen inledningsvis hade beslutat att inte göra några invändningar mot det omtvistade stödet kan inte anses vara ägnad att framkalla berättigade förväntningar

([14]) Jfr Förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens SA mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 1995, s. II-1675.

([15]) Jfr Domstolens dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris Holland BV mot Europeiska gemenskapernas kommission, Rec. 1980, s. 2671.

([16]) Jfr punkt 2 i ”Riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål” (EGT C 74, 10.3.1998, s. 9).

([17]) REG 1997, s. I-0135.

hos det företag som åtnjöt stöd, eftersom detta beslut hade bestritts inom fristen för talan vid domstol och därefter hade ogiltigförklarats av domstolen. Hur beklagligt det fel som kommissionen således har begått än må vara, kan det inte eliminera följderna av Konungariket Spaniens rättsstridiga beteende. Därför kan inte det ifrågasatta beslutet, vare sig i den del återbetalning av det omtvistade stödet föreskrivs eller i den del betalning av ränta föreskrivs, anses utgöra ett åsidosättande av de berättigade förväntningarna hos det företag som åtnjuter det nämnda stödet".

(75) Generellt sett skall en medlemsstat som ansöker om stöd enligt artikel 93.3 (nu artikel 88.3) i fördraget underrätta kommissionen om planerna, som inte får genomföras innan kommissionen har fattat ett slutligt beslut i ärendet. Dessa krav är inte uppfyllda i det aktuella fallet.

(76) Det beslut som kommissionen fattade 1995 rörande Ferries Golfo de Vizcaya prövades så småningom i domstolen, som ogiltigförklarade det. När godkännandet av stödet upphävs berövas det enligt rättsläran sin rättsliga grund i gemenskapslagen, vilket i princip innebär att det var olagligt redan från början.

(77) Även om stödet faktiskt utbetalades till Ferries Golfo de Vizcaya först efter det att kommissionen den 7 juni 1995 hade fattat beslut om att godkänna stödet verkar det som om avtalet, som omfattar utbetalningar från och med januari 1995, ingicks den 7 mars 1995, dvs. några månader innan kommissionen hade fattat sitt beslut. Stödet "började således gälla" innan kommissionen hade fattat sitt beslut ([18]). I enlighet med ovannämnda domslut av den 14 januari 1997 kan inte det fel som kommissionen har begått eliminera följderna av de baskiska myndigheternas rättsstridiga beteende.

(78) Kommissionen noterar också att stödet inte formellt hade anmälts. I riktlinjerna för förfaranden vid statligt stöd och rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget ([19]) anges tydligt att medlemsstaten själv skall anmäla stödet till kommissionen (på regeringsnivå, även om stödet beviljades av regionala myndigheter). Kommissionen anser att 1995 års avtal inte blev formellt anmält, eftersom det endast skickades till kommissionen av stödmottagarens advokater den 27 mars 1995.

VI. **SLUTSATSER**

(79) Kommissionen finner att Spanien i strid med skyldigheterna i artikel 93.3 (nu artikel 88.3) i fördraget har beviljat Ferries Golfo de Vizcaya stöd. Stödet, som uppgick till 985 500 000 pesetas, skall återbetalas av stödmottagaren.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Spanien har beviljat Ferries Golfo de Vizcaya till ett belopp som uppgår till 985 500 000 pesetas är oförenligt med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

1. Spanien skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att från stödmottagarna återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till dem.

2. Återkravet skall ske i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning. Det belopp som skall återkrävas löper med ränta från och med den dag då stödet betalades ut till stödmottagarna till dess att det faktiskt återbetalas. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.

Artikel 3

Spanien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 29 november 2000.

På kommissionens vägnar

Loyola DE PALACIO

Vice ordförande

([18]) Kommissionen klargjorde detta i en skrivelse till medlemsstaterna av den 27 april 1989 (ref. SG(89)D/5521).

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