



Dansk udgave

Retsforskrifter

61. årgang

31. januar 2018

Indhold

II Ikke-lovgivningsmæssige retsakter

AFGØRELSE

- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2018/117 af 14. juli 2017 om statsstøttesag SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Irland — Udeladelse af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften (meddelt under nummer C(2017) 4932)⁽¹⁾** 1
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2018/118 af 31. august 2017 om statsstøtte SA. 35818 (2016/C) (ex NN/2015) (ex 2012/CP) gennemført af Spanien for Iberpotash (meddelt under nummer C(2017) 5877)⁽¹⁾** 25
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2018/119 af 18. september 2017 om statsstøtte SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Det Forenede Kongerige — Alternativ tilsagnspakke til erstatning for Royal Bank of Scotlands tilsagn om at afhænde sin Rainbow-virksomhed (meddelt under nummer C(2017) 6184)⁽¹⁾** 49

⁽¹⁾ EØS-relevant tekst.

II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/117

af 14. juli 2017

om statsstøttesag SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Irland — Udeladelse af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften

(meddelt under nummer C(2017) 4932)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger ⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 21. juli 2009 registreret i Kommissionen den 22. juli 2009 under nummer CP 231/2009 modtog Kommissionen en klage fra luftfartsselskabet Ryanair Ltd (nu Ryanair Designated Activity Company, »Ryanair«) med påstand om, at Irland havde ydet ulovlig statsstøtte gennem afgiften på flybilletter (»flybilletafgiften«), en afgift på flybilletter, som Irland indførte for enhver passagers afrejse med en flyvning fra en irsk lufthavn.
- (2) Ved brev af 28. juli 2009 videregav Kommissionen klagen til Irland og anmodede om dets holdning til påstandene i brev af 21. juli 2009.
- (3) Ved brev af 26. august 2009 anmodede Irland om en forlængelse af svarfristen, som Kommissionen accepterede ved brev af 3. september 2009.
- (4) Den 15. oktober 2009 besvarede Irland Kommissionens brev, og Irlands svar blev registreret i Kommissionen samme dag.
- (5) Eftersom den påståede støtte var blevet gennemført uden forudgående anmeldelse til Kommissionen, blev sagen registreret som en ikke-anmeldt foranstaltning. Kommissionen gennemførte en indledende undersøgelse efter artikel 108, stk. 3, i TEUF.

⁽¹⁾ EUT C 220 af 17.6.2016, s. 13.

- (6) Ved afgørelse af 13. juli 2011 (»afgørelsen fra 2011«) ⁽¹⁾, som blev vedtaget ved afslutningen af den indledende undersøgelsesfase, afviste Kommissionen de fleste af Ryanairs klager. Kommissionen fandt navnlig, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen besluttede imidlertid også at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til differentierede satser for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn og for alle andre flyvninger.
- (7) Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. september 2011 anlagde Ryanair sag med påstand om delvis annullation af afgørelsen fra 2011, for så vidt som det i afgørelsen blev fastslået, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Sagen blev registreret under sagsnummer T-512/11.
- (8) Den 25. juli 2012 vedtog Kommissionen sin afgørelse (»afgørelsen fra 2012«) om anvendelsen af en differentieret afgiftssats for flybilletter ⁽²⁾. Kommissionen fandt, at Irland havde ydet statsstøtte i form af en lavere afgiftssats for flybilletter for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn fra den 30. marts 2009 til den 28. februar 2011. Kommissionen fandt desuden, at denne statsstøtte var ulovlig og uforenelig med det indre marked, og pålagde Irland at inddrive den uforenelige støtte fra støttemodtagerne.
- (9) Ved stævninger indgivet den 1. november 2012 og den 15. november 2012 appellerede Ryanair og Aer Lingus afgørelsen fra 2012. Disse sager blev registreret under sagsnummer T-473/12 og T-500/12.
- (10) Ved dom af 25. november 2014 annullerede Retten afgørelsen fra 2011, for så vidt som Kommissionen i afgørelsen fra 2011 fandt, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF ⁽³⁾. Retten fastslog, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure omhandlet i artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (11) Ved dom af 5. februar 2015 annullerede Retten afgørelsen fra 2012 om differentierede satser for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn, for så vidt som støttemodtagerne med afgørelsen fra 2012 blev pålagt at tilbagebetale støtte svarende til 8 EUR pr. passager ⁽⁴⁾. Kommissionen appellerede denne dom til Domstolen.
- (12) Efter annullationen af afgørelsen fra 2011 meddelte Kommissionen Irland ved brev af 28. september 2015, at den havde besluttet at indlede proceduren omhandlet i artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften. Denne afgørelse (»åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁵⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte.
- (13) Irland fremsendte sine bemærkninger til åbningsafgørelsen ved brev af 22. december 2015, som blev registreret i Kommissionen den 6. januar 2016.
- (14) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter. I et brev af 23. august 2016 videresendte Kommissionen bemærkningerne til Irland, som fik lejlighed til at reagere. Da Irland ikke reagerede, gentog Kommissionen i brev af 17. oktober 2016 sin opfordring til Irland om at fremsende dets kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.
- (15) Ved brev af 9. december 2016 anmodede Kommissionen Irland om supplerende oplysninger. Irland svarede ved brev af 18. januar 2017. I dette brev fremsatte Irland også sine kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.
- (16) Ved dom af 21. december 2016 ophævede Domstolen Rettens domme, for så vidt som disse domme havde annulleret afgørelsen fra 2012 ⁽⁶⁾. Domstolen stadfæstede således, at Irland skal tilbagesøge et beløb på 8 EUR pr. passager fra luftfartsselskaber, der havde modtaget ulovlig statsstøtte.

⁽¹⁾ Kommissionens afgørelse af 13.7.2011 i statsstøttesag SA.29064 (2011/NN) Fritagelse for afgifter på flybilletter, Irland (EUT C 306 af 18.10.2011, s. 10).

⁽²⁾ Kommissionens afgørelse 2013/199/EU af 25. juli 2012 om statsstøttesag SA.29064 (11/C ex 11/NN) Differentieret afgiftssats for flybilletter gennemført af Irland (EUT L 119 af 30.4.2013, s. 30).

⁽³⁾ Rettens dom af 25. november 2014, Ryanair mod Kommissionen, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Rettens dom af 5. februar 2015, Aer Lingus Ltd mod Kommissionen, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ EUT C 220 af 17.6.2016, s. 13.

⁽⁶⁾ Domstolens dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Aer Lingus Ltd og Ryanair, forenede sager C-164/15 P og C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN OG DE FOREGÅENDE PROCEDURER

2.1. Flybilletaftigten

- (17) Flybilletaftigten blev indført ved section 55(2), i Finance (No. 2) Act 2008 (»Finance Act«) ⁽¹⁾. Finance Act trådte i kraft den 30. marts 2009. I henhold til section 55(2) i Finance Act skal luftfartsselskaber betale flybilletaftigten for »enhver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn beliggende i Irland«.
- (18) De udtryk, der anvendes i section 55(2) i Finance Act, er defineret i section 55 (1). Definitionen af udtrykket »passager« i section 55(2) i Finance Act udelukker udtrykkeligt »transit- eller transferpassager«. Det betyder, at en »transit- eller transferpassagers« afrejse ikke udgør en »passagers afrejse«, for hvilken luftfartsselskaber skal betale flybilletaftigten. En »transitpassager« defineres som »en passager, som er om bord på et fly, der lander i en lufthavn under dets flyvning, og som fortsætter sin rejse på dette fly«. Ved en »transferpassager« forstås endvidere »en passager, der ankommer med en flyvning til en lufthavn, og som afrejser med en anden flyvning til en anden lufthavn end den lufthavn, hvor passagerens rejse blev påbegyndt, hvor begge flyvninger er en del af en samlet booking, og hvor perioden mellem flyvningens planlagte ankomst til lufthavnen og dens planlagte afgang fra denne lufthavn ikke er på mere end seks timer«. Endelig forstås ved »lufthavn« en lufthavn som omhandlet i Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, herunder dog ikke en lufthavn, som havde under 10 000 ⁽²⁾ passagerafgange i det foregående kalenderår.
- (19) Da flybilletaftigten blev indført, anførtes det i section 55(2)(b) i Finance Act, at »flybilletaftigten pålægges, opkræves og betales på grundlag af afstanden mellem den lufthavn, hvor flyvningen påbegyndes, og den lufthavn, hvor den slutter. Flybilletaftigten andrager: i) 2 EUR for flyvninger fra en lufthavn, der ligger højst 300 km fra Dublin lufthavn, og ii) 10 EUR i alle andre tilfælde«.
- (20) Efter Kommissionens undersøgelse af en eventuel overtrædelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 ⁽³⁾ og artikel 56 i TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser blev afgiftssatserne ændret pr. 1. marts 2011, således at en fælles sats på 3 EUR fandt anvendelse på alle flyafgange fra og med denne dato, uanset afstanden fra Dublin lufthavn ⁽⁴⁾.
- (21) Flybilletaftigten blev afskaffet med virkning fra den 1. april 2014.

2.2. Flybilletaftigtens funktionsmåde

- (22) I sit brev af 18. januar 2017 forklarede Irland, at luftfartsselskabet skulle se på rejsen som helhed, når det beregnede den afgiftssats, der skulle betales efter retningslinjerne udstedt af Office of the Revenue Commissioners (»Revenue Commissioners«) den 30. marts 2009 (jf. betragtning 84), for rejser, når der er tale om rejser, som består af flere dele. Irland gav et eksempel på en flyvning i to dele, hvor den første del var Dublin-Shannon, og den anden del var Shannon-New York. Shannon ligger inden for en afstand af 300 km fra Dublin lufthavn, mens New York ligger mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Det endelige bestemmelsessted (New York) ligger mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Da rejsen skal tages i betragtning som en helhed (dvs. Dublin til New York), er flyvningen ifølge Irland omfattet af en flybilletaftigt på 10 EUR. Der kan ses bort fra afgang fra Shannon, da der ikke skal betales (yderligere) flybilletaftigt, såfremt passageren er omfattet af definitionen af »transferpassager« eller »transitpassager« i Shannon lufthavn i henhold til section 55(1) i Finance Act. Luftfartsselskabet skulle derfor tage hele rejsen i betragtning og anvende den relevante sats, som var gældende for det endelige bestemmelsessted ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Som ændret ved section 18 i Finance Act 2009 og section 48 i Finance Act 2011.

⁽²⁾ I henhold til section 2 i Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998 forstås ved »lufthavn« det samlede areal inden for en flyveplads og hele det areal, der ejes eller benyttes af en lufthavnsmyndighed, herunder hangarer, veje og parkeringspladser, som anvendes eller påtænkes anvendt helt eller delvist med henblik på eller i forbindelse med driften af en sådan flyveplads.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

⁽⁴⁾ I forbindelse med overtrædelsesproceduren fremsendte Kommissionen åbningsskrivelsen af 18. marts 2010. Her anfører Kommissionen, at Irland ved at differentiere afgiftssatsen ikke opfyldte sine forpligtelser efter forordning (EF) nr. 1008/2008 og artikel 56 i TEUF. Efter modtagelsen af åbningsskrivelsen ændrede de irske myndigheder afgiftssystemet.

⁽⁵⁾ I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1) forstås ved endeligt bestemmelsessted bestemmelsesstedet for den sidste flyvning, når der er tale om direkte tilslutningsforbindelser, mens der ved endeligt bestemmelsessted forstås det bestemmelsessted, der er anført på den billet, der fremvises ved indcheckningsskranken, når der er tale om særskilte flyvninger.

- (23) Også Air Lingus, som opkrævede flybilletaftigten i perioden 2009-2014 efter Revenue Commissioners' retningslinjer, bekræftede i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at flybilletaftigten ikke fandt anvendelse på særskilte dele af en rejse. Afgiftspligtens indtræden var i stedet en rejse, der påbegyndtes i Irland, og afgiftens størrelse afhang af det endelige bestemmelsessted, som var anført på billetten, uanset om passageren benyttede en eller flere flyvninger for at komme til det endelige bestemmelsessted.
- (24) Med hensyn til satsen for flybilletaftigten anførte Irland, at den lave sats på 2 EUR pr. passager i perioden 30. marts 2009 til 1. marts 2011 kun fandt anvendelse, når den samlede rejses endelige bestemmelsessted lå inden for en afstand af 300 km fra Dublin lufthavn, uanset hvor mange flyvninger rejsen omfattede, mens den høje sats fandt anvendelse »i alle andre tilfælde«. Den lave sats (2 EUR) var ifølge Irland end undtagelse til den generelle regel.
- (25) I tabel 1, som er fremlagt af Irland, vises det, hvordan flybilletaftigten blev anvendt før og efter indførelsen af en fælles afgiftssats for flybilletter for alle afgiftspligtige afgang i 2011.

Tabel 1

Eksempler på rejser og gældende afgift før og efter ændringen af afgiftssatsen for flybilletter i 2011

	Periode	Afgangssted	Mellemlanding	Bestemmelsessted	Afgift (EUR)
a)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Ingen	New York	10
d)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Ingen	New York	3
e)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Ingen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Ingen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 til 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Ingen
j)	30.3.2009 til 31.3.2014	New York	Ingen	Dublin	Ingen

- (26) Eksemplerne i tabel 1 kan ifølge Irland forklares på følgende måde:
- a) Det endelige bestemmelsessted er New York (mere end 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletaftigtssatsen på 10 EUR. Afgangen fra mellemlandingen i Shannon er fritaget for flybilletaftigt, da passageren er en transit- eller transferpassager i Shannon lufthavn.
- b) Som litra a), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.
- c) Det endelige bestemmelsessted er New York (mere end 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletaftigtssatsen på 10 EUR.

- d) Som litra c), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.
 - e) Det endelige bestemmelsessted er Cardiff (under 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 2 EUR. Afgangen fra mellemlandingen i Cork er fritaget for flybilletafgift, da passageren er en transit- eller transferpassager i Cork lufthavn.
 - f) Som litra e), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.
 - g) Bestemmelsesstedet er Cardiff (under 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 2 EUR.
 - h) Som litra g), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.
 - i) Der skal ikke betales flybilletafgift for denne rejse. Afgangslufthavnen (New York) er ikke beliggende i Irland, og afgang fra mellemlandingen i Shannon er fritaget, da passageren er en transit- eller transferpassager i denne lufthavn. Dette var gældende før og efter ændringen af afgiftssatserne i 2011.
 - j) Der skal ikke betales flybilletafgift for denne rejse. Afgangslufthavnen er ikke beliggende i Irland.
- (27) Disse eksempler omfatter ikke den situation, hvor en rejse påbegyndes og afsluttes uden for Irland, men omfatter en mellemlanding i Irland, f.eks. London-New York med en mellemlanding i Dublin lufthavn. Ud fra alle Irlands forklaringer er der imidlertid ingen tvivl om, at der ikke skulle betales flybilletafgift for en sådan rejse. Afgangen fra London ville ikke være omfattet af flybilletafgift, da lufthavne i London ikke er lufthavne som defineret i section 55(1) i Finance Act, eftersom de er beliggende uden for Irland, og afgang fra Dublin ville ikke blive pålagt afgift, for så vidt som passageren er en transit- eller transferpassager.
- (28) Ifølge de oplysninger, som Irland har fremlagt, blev flybilletafgiften indført som en foranstaltning mod de finansielle udfordringer i kølvandet på den globale finansielle og økonomiske krise for at øge indtjeningen. Irland har ikke anført andre mål som f.eks. miljøbeskyttelse.

2.3. Afgørelsen fra 2011

- (29) Som anført i betragtning 6 blev afgørelsen fra 2011 vedtaget ved afslutningen af den indledende undersøgelsesfase, som var blevet indledt den 21. juli 2009.
- (30) For at vurdere, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var selektiv, udpegede Kommissionen først det relevante referencesystem for afgiften. Kommissionen fandt, at flybilletafgiftssystemets formål og karakter var beskædnings af passagerer, der afrejste fra en lufthavn i Irland, for at skabe indtægter til statsbudgettet. Ud fra de oplysninger, som Irland havde fremlagt, konkluderede Kommissionen, at den første del af en rejse, som bestod af flere dele, altid var fritaget for flybilletafgiften. Irland gav også eksempler på rejser fra New York til Dublin og fra Dublin til New York med og uden mellemlanding i Shannon og de gældende flybilletafgiftssatser. Referencesystemet blev derfor vurderet at være en afgift, der opkræves for hver passagers afrejse med fly fra en lufthavn i Irland. Kommissionen fandt også, at transfer- og transitpassagerer var passagerer, der afrejste fra en irsk lufthavn, og som derfor tilsyneladende var omfattet af dette referencesystem. Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer var dermed en undtagelse fra den almindelige anvendelse af de overordnede afgiftsmæssige rammer.
- (31) Kommissionen undersøgte derefter, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var berettiget af hensyn til afgiftssystemets karakter eller generelle opbygning i medlemsstaten. Kommissionen fandt, at flybilletafgiftens formål var at være neutralt med hensyn til den rute, der blev valgt for at nå det endelige bestemmelsessted, uanset om der blev foretaget en mellemlanding eller ej, og at undgå dobbeltbeskatning. Ifølge afgørelsen fra 2011 ville luftfartsselskabet blive pålagt at betale afgiften to gange for en rejse med en mellemlanding, hvis flybilletafgiften fandt anvendelse på transit- og transferpassagerer. Det blev derfor konkluderet, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften, som bevirkede, at passagerer blev underlagt samme afgift uanset deres rejserute, var i overensstemmelse med det relevante afgiftssystems karakter og logik.
- (32) Kommissionen udledte af disse elementer, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var i overensstemmelse med det udpegede afgiftssystems karakter og logik ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ræsonnement i betragtning 30-32 og konklusion i betragtning 37 til afgørelsen fra 2011.

2.4. Rettens dom i sag T-512/11

- (33) Som anført i betragtning 10 annullerede Retten med sin dom i sag T-512/11 afgørelsen fra 2011, for så vidt som Kommissionen i afgørelsen fra 2011 fandt, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (34) Retten fastslog, at en indledende undersøgelsesperiode på omkring to års varighed var en væsentlig overskridelse af den periode, der normalt kræves for at gennemføre en indledende undersøgelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.
- (35) Retten fandt også, at Kommissionens undersøgelse var ufuldstændig og utilstrækkelig. Retten fandt navnlig, at der var uoverensstemmelser mellem indholdet af brevet fra Irland af 15. oktober 2009, nævnt i betragtning 4, og afgørelsen fra 2011.
- (36) Retten fandt i denne henseende, at Kommissionen godkendte Irlands argument om, at den del af rejsen, der var fritaget for flybilletafgift, var den første del, selv om de eksempler, der er gengivet i tabellen i betragtning 9 til afgørelsen fra 2011, ikke kunne underbygge en sådan konklusion. Mens dette ifølge Retten kan være tilfældet for eksemplet vedrørende passagerer, der rejser fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, som blev pålagt flybilletafgiften, var det derimod ikke klart, og Kommissionen forklarede ikke, hvorfor passagerer, der rejste den modsatte vej, dvs. fra New York til Dublin med samme mellemlanding, ikke blev pålagt flybilletafgiften for afgang fra mellemlandingslufthavnen i Shannon.
- (37) Ved at henvise til det forhold, at neutralitetshensyn efter de irske myndigheders opfattelse også nødvendiggør de undtagelser for de samme kategorier af passagerer, der indrømmes under flybilletafgiftssystemer i andre medlemsstater, og samtidig henvise udtrykkeligt til Det Forenede Kongerige, fastslog Retten desuden, at Det Forenede Kongeriges flypassagerafgift ikke kunne anses for et relevant referencesystem i den foreliggende sag, fordi det under dette system altid er den første del af rejsen, der er omfattet af afgiften, hvilket ikke er i overensstemmelse med det synspunkt, som de irske myndigheder fremførte i deres brev af 15. oktober 2009, og som blev bekræftet af Kommissionen i afgørelsen fra 2011.
- (38) Retten understregede videre, at der i brevet af 15. oktober 2009 ikke henvises udtrykkeligt til behovet for at undgå dobbeltbeskatning. Retten bemærkede desuden, at Irland havde tilbudt at overveje at tilpasse loven om transfer- og transitpassagerer, herunder at fjerne kravet om en samlet booking i definitionen af en transferpassager, og at Kommissionen ikke havde taget stilling til dette.
- (39) På grundlag af disse uoverensstemmelser konkluderedes det, at Kommissionen, da den vedtog afgørelsen fra 2011, ikke havde de nødvendige oplysninger til at kunne gennemføre en tilstrækkelig udførlig analyse af foranstaltningens selektivitet og til at konkludere, at reglerne for anvendelsen af undtagelsen ikke gav anledning til tvivl.
- (40) Retten konkluderede, at Kommissionen uden en analyse af den omtvistede foranstaltnings mulige forenelighed med det indre marked burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure for at indsamle relevante oplysninger med henblik på at bekræfte, at den omtvistede foranstaltning ikke var selektiv, og eventuelt konkludere, at foranstaltningen ikke udgjorde statsstøtte, og for at give sagsøgeren og de andre berørte parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger i forbindelse med denne procedure.

3. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (41) Efter dommen i sag T-512/11 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure for at indsamle oplysninger med henblik på at bekræfte, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke var selektiv, og for at give sagsøgeren og de andre berørte parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger i forbindelse med denne procedure.
- (42) I åbningsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerers afrejser fra flybilletafgiften påførte staten et tab i afgiftsindtægter og blev dermed finansieret via statsmidler og tilsyneladende begunstigede de luftfartsselskaber, der nød godt af foranstaltningen. Kommissionen kunne endvidere ikke ved indledningen af den formelle undersøgelse udelukke, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var selektiv.
- (43) Kommissionen konkluderede derfor foreløbigt, at foranstaltningen, eftersom alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF på forhånd kunne opfyldes, kunne udgøre statsstøtte til luftfartsselskaber, der har betjent ruter, som blev begunstiget af udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften.

- (44) Kommissionen opfordrede derfor Irland til igen at angive dets begrundelse for at vedtage flybilletafgiften og til at forklare, hvorfor flybilletafgiften ikke fandt anvendelse på transfer- og transitpassagerer.
- (45) Kommissionen opfordrede også Irland til at give en detaljeret redegørelse for, hvordan section 55 i Finance Act bør fortolkes. Kommissionen anmodede Irland om at give klare eksempler på, hvordan flybilletafgiften fandt anvendelse i alle relevante kategorier af ruter, præcisere, om den anden del af en rejse specifikt er udeladt fra flybilletafgiften, eller om alle transfer- og transitpassagerer mere generelt er udeladt, og til at give alle andre oplysninger, som efter Irlands opfattelse var nyttige i denne henseende. Kommissionen opfordrede også Irland til at give disse eksempler for perioder før og efter ændringen af flybilletafgiftssatserne, der blev indført i 2011.
- (46) Ud fra den indledende antagelse, at referencesystemet er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland, udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afveg fra referenceafgiftssystemet ved at skelne mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med den berørte medlemsstats afgiftssystem befandt sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, og følgelig begunstigede bestemte luftfartsselskaber.
- (47) Kommissionen fandt imidlertid også, at flybilletafgiftens betegnelse og faktisk dens ordlyd kan antyde, at dens ledende princip er at beskatte flyrejser fra en lufthavn i Irland snarere end hver afgang fra en lufthavn i Irland. Efter denne antagelse følger udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ifølge Kommissionen direkte af dette princip, eftersom en flyrejse kan omfatte mere end én afrejse fra en lufthavn i Irland.

4. IRLANDS BEMÆRKNINGER TIL ÅBNINGSAFGØRELSEN

- (48) I sine bemærkninger af 22. december 2015 til åbningsafgørelsen afviste Irland enhver påstand om, at fritagelsen af transfer- og transitpassagerer udgør statsstøtte.

4.1. Om fortolkningen og anvendelsen af section 55 i Finance Act

- (49) Irland anførte, at forpligtelsen til at betale flybilletafgiften var fastsat i Finance Act, som skal fortolkes strengt. Med henvisning til den irske højesterets praksis understregede Irland, at en skatteyder efter irsk ret kun er forpligtet til at betale en afgift eller kan stilles ugunstigt, hvis dette udtrykkeligt er fastsat ved lov, og citerede fra dommen *Texaco (Ireland) Ltd mod Murphy (Inspector of Taxes)*: »Det er fast retspraksis, at en borger ikke kan pålægges en afgift, medmindre denne forpligtelse klart fremgår af lovens tekst« ⁽¹⁾. På dette grundlag var det ifølge Irland nødvendigt at undersøge ordlyden af Finance Act for at afgøre, om en rejse er omfattet af flybilletafgiften. Enhver tvivl om anvendelsen af Finance Act ville komme skatteyderen til gode.
- (50) I henhold til section 55(2)(c) i Finance Act skal flybilletafgiften »betales for enhver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn«. Irland bemærkede i denne forbindelse, at:
- definitionen af »passager« udelukker (på visse betingelser) personer, som er handicappede, er under to år gamle eller er transfer- eller transitpassagerer
 - definitionen af »lufthavn« udelukker også visse rejser, da der ikke skal betales afgift for en afrejse fra en lufthavn uden for Irland og fra visse lufthavne med få passagerer ⁽²⁾
 - definitionen af »fly« udelukker fly, som højst kan befordre 20 passagerer, og udelukker også fly, der bruges til statslige eller militære formål.
- (51) I lyset af betragtning 50 fandt Irland, at der ikke skulle betales flybilletafgift for transfer- og transitpassagerer, uanset hvilken del af rejsen der er tale om. Irland bekræftede, at den anden del af en rejse ikke automatisk er fritaget for afgiften. Ifølge Irland var den anden del af en rejse muligvis omfattet af afgiften, såfremt section 55 i Finance Act fandt anvendelse i den pågældende situation, herunder såfremt passageren var en transit- eller transferpassager (det samme gjaldt for den første del af en rejse). Definitionen af »lufthavn« kan også udelukke visse rejser, da der ikke skulle betales flybilletafgift for en afrejse fra en lufthavn uden for Irland.

⁽¹⁾ Højesterets dom af 15. maj 1992, *Texaco (Ireland) Ltd mod Murphy (Inspector of Taxes)*, Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.

⁽²⁾ Irland har i denne forbindelse henvist til definitionen af »lufthavn« i section 55(1) i Finance Act og den senere ændring.

- (52) Irland påpegede også, at udeladelserne af transfer- og transitpassagerer er almindelige i de flybilletaftssystemer, der er gennemført i andre lande, f.eks. Det Forenede Kongerige, Frankrig og Tyskland. Irland hævdede, at reglerne for hver afgift skal fortolkes i sammenhæng med den relevante nationale lov.

4.2. Om fortolkningen af fritagelsen af transfer- og transitpassagerer

- (53) Til præmis 88 i dommen i sag T-512/1, som vedrører følgende udtalelse, der er anført i betragtning 20 til afgørelsen fra 2011, havde Irland følgende bemærkning: »Med hensyn til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftsystemet bemærker de irske myndigheder, at det forhold, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af afgiften, sikrer, at passageren ikke straffes, fordi en rute omfatter en mellemlanding for at nå det endelige bestemmelsessted«. I ovennævnte præmis i sin dom i sag T-512/11 bemærkede Retten, at det stadig forholdt sig således, at denne fortolkning, selv ifølge de irske myndigheders fortolkning, hvorefter den første del af rejsen, herunder en mellemlanding, er fritaget, ikke underbygges af eksemplerne i tabellen i betragtning 9 til afgørelsen fra 2011, selv om Kommissionen ikke havde grund til at betvivle oplysningerne i Irlands brev af 15. oktober 2009, som ligger til grund for betragtning 20 til afgørelsen fra 2011. Retten påpegede, at det ikke var klart, og Kommissionen forklarede ikke, hvorfor passagerer, der rejste fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon, ikke er omfattet af flybilletaftsystemet for afgang fra mellemlandingslufthavnen i Shannon. Irland henviste til punkt 13 i sit brev af 15. oktober 2009, som lyder: »Med hensyn til transferpassagerer sikrer udeladelsen blot, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af flybilletaftsystemet«. Irland påpegede, at dette punkt ligger i forlængelse af en beskrivelse af en flyvning fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, og at det var korrekt i sammenhæng med en sådan rejse, men at det var forkert at betegne det som en generel regel, hvorefter den første del af en rejse aldrig er omfattet af flybilletaftsystemet.

- (54) Med hensyn til det eksempel, der nævnes i præmis 88 i Rettens dom i sag T-512/11, som omhandler en rejse fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon, forklarede Irland, at der ikke skal betales flyafgift for nogen af delene af denne rejse i medfør af ordlyden af Finance Act, herunder:

— den første del (New York til Shannon) er fritaget, fordi afgiften kun pålægges afgang fra irske lufthavne

— den anden del (Shannon til Dublin) er fritaget, fordi passagerer i Shannon lufthavn anses for transit- eller transferpassagerer i henhold til section 55(1) i Finance Act.

- (55) Irland konkluderede, at den samlede rejse fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon ville være fritaget for flybilletaft i medfør af ordlyden af Finance Act. Med redegørelsen i brev af 15. oktober 2009 havde Irland til hensigt at præcisere loven, men redegørelsen er ikke bindende.

4.3. Om begrundelsen for udeladelsen af transit- og transferpassagerer og det referencesystem, der skal bruges til vurderingen heraf

- (56) Med hensyn til begrundelsen for at fritage transfer- og transitpassagerer forklarede Irland, at det ikke var hensigtsmæssigt at pålægge individuelle flyvninger særskilt afgift, hvis de i virkeligheden var en del af en samlet rejse. Irland henviste i denne forbindelse til:

— ordlyden af definitionen af »transfer-« eller »transitpassager« for så vidt angår flybilletaftsystemet i section 55(1) i Finance Act (jf. betragtning 18)

— teksten i Irlands brev til Kommissionen af 15. oktober 2009, hvori Irland forklarede, at flybilletaftsystemet havde til formål at pålægge afgift på en samlet rejse, selv om rejsen var opdelt i forskellige dele.

- (57) Irland henviste navnlig til det hypotetiske scenario, der er beskrevet i dets brev af 15. oktober 2009 til Kommissionen, med en flyvning fra USA, som havde en mellemlanding i Shannon og derefter fortsatte til Dublin. I teksten anføres det, at »flyvningen er klart USA-Dublin, og en mellemlanding bør ikke give anledning til betaling af flybilletaft«. I beskrivelsen af en flyvning i den modsatte retning anførtes det i teksten, at »for flyvninger, der forlader landet med en mellemlanding, har fritagelsen alene til formål at sikre, at de to dele af rejsen ikke pålægges en særskilt afgift«. Ifølge Irland understregede dette, at rejsen fra Dublin til USA blev anset for en samlet rejse og derfor kun burde være omfattet af flybilletaftsystemet én gang, selv om rejsen omfattede flere afgang.

- (58) Irland anførte, at dette var grunden til, at »transfer-« og »transitpassagerer« udtrykkeligt er udeladt fra flybilletafgiftens anvendelsesområde i henhold til definitionen i section 55(1) i Finance Act.
- (59) På baggrund af det referencesystem, som var nævnt i åbningsafgørelsen, dvs. i) en afgift, der blev pålagt hver *afrejse*, eller ii) en afgift, der blev pålagt for hver *rejse*, som kunne omfatte flere dele, anførte Irland, at flybilletafgiftens formål var at pålægge hver rejse én afgift én gang. Det ville ifølge Irland være mere korrekt at anse flybilletafgiften for en afgift på rejser end for en afgift på afrejser. I section 55(2) i Finance Act henvises der til »afrejse«, som den hændelse, der udløser flybilletafgiften. De definitioner og bestemmelser i Finance Act, der er omhandlet i betragtning 18 og 19, viser imidlertid, at den tjeneste, der blev beskattet, var rejsen, og at det reelle formål var at beskatte rejser, ikke afrejser.

4.4. Om sondringen mellem punkt til punkt-luftfartsselskaber og andre

- (60) Irland anførte, at vurderingen af, om luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, og luftfartsselskaber, der leverer tilslutningsforbindelser, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation i lyset af det iboende formål med afgiftssystemet i den pågældende medlemsstat, kun kan være en sekundær årsag til at afvise klagen. Irlands primære argument er, at flybilletafgiften havde til formål at beskatte rejser, ikke individuelle afgang. Som følge deraf afspejler udeladelsen af transfer- og transitpassagerer alene det forhold, at en samlet rejse kan bestå af flere dele. Irland påpegede også, at flybilletafgiften ikke var udformet med henblik på at begunstige en bestemt forretningsmodel.

4.5. Om afgiftens karakter og generelle opbygning

- (61) Hvis udeladelsen af transfer- og transitpassagerer begunstigede bestemte luftfartsselskaber, kunne dette endelig efter Irlands opfattelse være en direkte følge af det irske afgiftssystems grundlæggende og ledende principper som f.eks. undgåelse af dobbeltbeskatning eller afgiftsneutralitet.
- (62) Med henvisning til dets brev af 15. oktober 2009 forklarede Irland, at formålet med udeladelsen var at undgå en for vidtgående anvendelse af flybilletafgiften. Formålet var navnlig at undgå forskelsbehandling af passagerer, hvis rejse omfattede en mellemlanding. Denne henvisning til forskelsbehandling omfattede en sammenligning af a) passagerer, hvis rejse omfattede en mellemlanding, og b) passagerer med direkte flyvninger. Da formålet var at behandle de to grupper på samme måde, underbygger dette konklusionen om, at formålet med flybilletafgiften var at pålægge hver rejse én afgift én gang.
- (63) Irland gjorde også nødvendigheden af at undgå dobbeltbeskatning gældende. Selv om dette princip muligvis ikke er nævnt i Irlands brev af 15. oktober 2009, nævnte Irland principperne om billighed og ligebehandling, som får stater til at afstå fra dobbeltbeskatning, i dette brev. Irland påberåbte sig ligeledes princippet om afgiftsneutralitet.

5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

5.1. Bemærkninger fra Ryanair

- (64) Foranstaltningen er efter Ryanairs opfattelse selektiv og udgør derfor statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, uden at være omfattet af undtagelserne omhandlet i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF.
- (65) Luftfartsselskabet påpegede, at dets bemærkninger bør fortolkes på baggrund af:
- dets klage til Kommissionen af 21. juli 2009 over indrømmelsen af ulovlig støtte gennem flybilletafgiften
 - dets stævning af 24. september 2011 til Retten i sag T-512-11 med bilag
 - dets øvrige skriftlige og mundtlige indlæg af 24. september 2011 indgivet til Retten i sag T-512/11, herunder navnlig svarskrift af 17. januar 2012.

5.1.1. Om flybilletafgiftens præcise anvendelsesområde, begrundelsen for flybilletafgiften og årsagerne til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften

- (66) Ryanair er enig i, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer i eksemplet med flyvningen Dublin-Shannon-New York vedrører den anden del af rejsen. Ryanair hævder følgelig, at den samlede afgift med de satser, der var gældende fra den 1. marts 2011, kun burde have været den lave sats på 2 EUR (for Dublin-Shannon) i stedet for satsen på 10 EUR, som fremgår af tabel 1.

- (67) Selv om Irland dokumenterer, at anvendelsen af denne foranstaltning i praksis var i overensstemmelse med fortolkningen, hvorefter den første del af rejsen var fritaget for flybilletafgiften, er dette efter Ryanairs opfattelse ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe den fordrejning, der er afspejlet i Finance Act.

5.1.2. Om det »normale« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet

- (68) Ryanair forbeholder sig sin stilling til definitionen af det »almindelige« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet, indtil appellen ved Domstolen i forenede sager C-164/15 P og C-165/15 P ⁽¹⁾ er afgjort. Ryanair er af den opfattelse, at Kommissionens definition af det »almindelige« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet ikke er i overensstemmelse med nogle af dens konklusioner i den øvrige del af åbningsafgørelsen.

5.1.3. Om spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afviger fra reference-systemet

- (69) Med henvisning til betragtning 44 til åbningsafgørelsen og et citat fra denne tekst anfægter Ryanair, at Kommissionen på grundlag af den foregående konklusion vedrørende referenceafgiftssystemet i betragtning 44 gør gældende, at »flybilletafgiftens formål er at beskatte flyrejser, der påbegyndes i en lufthavn i Irland«, men derefter uden yderligere forklaring eller analyse drager den ulogiske konklusion, at det i lyset af dette formål »kan være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland« ⁽²⁾. Den foregående konklusion, som Ryanair henviser til, er anført i betragtning 42 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen foreløbigt fastslår, at referenceafgiftssystemet er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland.
- (70) Citaterne i betragtning 44 til åbningsafgørelsen er efter Ryanairs opfattelse et forsøg på at begrunde en sondring mellem den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der leverer punkt til punkt-tjenester, og den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, som også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit. En sådan sondring er ifølge Ryanair fejlagtig og beklagelig, da den klart skaber et grundlag for en endelig afgørelse om, at den omhandlede foranstaltning ikke udgør statsstøtte.
- (71) I sine bemærkninger henviser Ryanair til betragtning 45 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen under henvisning til tidligere afgørelser som led i Unionens fusionskontrol forklarer, at tjenester, der involverer transfer eller transit, fra kundens perspektiv udgør en rejse fra oprindelseslufthavnen til lufthavnen på bestemmelsesstedet og ikke to særskilte rejser. Kommissionen blander dermed efter Ryanairs opfattelse den meget snævre definition af relevante produktmarkeder i fusionssager sammen med begrebet »en sammenlignelig faktisk og retlig situation« i statsstøttesager. Med henvisning til Domstolens praksis og åbningsafgørelsen ⁽³⁾ anfører Ryanair, at begrebet »sammenlignelige faktiske og retlige situationer« ikke bestemmes gennem substituerbarhed mellem udbud og efterspørgsel (som ifølge Ryanair er kriterier, der typisk anvendes i fusionsundersøgelser og andre konkurrencesager, som Kommissionen her gør gældende), men er en funktion af de formål, der forfølges med den undersøgte ordning.
- (72) »Sammenlignelig faktiske og retlige situationer« i statsstøttesager har ifølge Ryanair næsten altid et meget bredere anvendelsesområde end de »relevante produktmarkeder« i fusionssager, da de formål, der forfølges med den nationale ordning i denne eller andre statsstøttesager, ikke havde nogen forbindelse til definitionen af det relevante produktmarked i fusionskontROLSager. Ryanair henviser i denne forbindelse igen til Domstolens praksis, hvor Domstolen ikke har afgrænset »sammenlignelige faktiske og retlige situationer« ud fra kundernes perspektiv eller støttemodtagernes forretningsmodeller, som Kommissionen har foreslået i denne afgørelse.

⁽¹⁾ Som forklaret i betragtning 16 afsagde Domstolen dom den 21. december 2016.

⁽²⁾ Betragtning 44 til åbningsafgørelsen har følgende ordlyd: »Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afviger fra den almindelige ordning, hvorunder en afgift pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland. Det er imidlertid tvivlsomt, om denne afgivelse indebærer en sondring mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med den berørte medlemsstats afgiftssystem befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Hvis flybilletafgiftens formål er at beskatte flyrejser, der påbegyndes i en lufthavn i Irland, kan det være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland«.

⁽³⁾ Jf. eksempelvis Rettens dom af 22. januar 2013, Salzgitter mod Kommissionen, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, præmis 81, analog med Domstolens dom af 8. november 2011, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598. Ryanair henviser også til betragtning 21 og betragtning 28-30 til åbningsafgørelsen.

- (73) I sine bemærkninger henviser Ryanair til Kommissionens tidligere afgørelser vedrørende f.eks. onlinespil og landbaserede spil, hvor Kommissionen accepterer, at virksomheder med forskellige forretningsmodeller befinder sig i sammenlignelige faktiske og retlige situationer som omhandlet i betragtning 72 ⁽¹⁾.
- (74) Hvis referencesystemet for flybilletaftgiften er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland, må den eneste logiske konsekvens ifølge Ryanair være, at ordningen skulle være agnostisk med hensyn til passagerernes holdninger til deres rejse eller de berørte luftfartsselskabers forretningsmodel. En anden fortolkning ville afspejle en selektiv tilgang, som er snævrere end formålet med flybilletaftgiften, og som dermed opfylder en af de centrale betingelser for statsstøtte.
- (75) Selektivitet i denne afgørelse ville specifikt følge af det forhold, at — selv om traditionelle luftfartsselskaber, som tilbyder transfer- og transitflyvninger, og luftfartsselskaber, som kun tilbyder punkt til punkt-flyvninger (som f.eks. Ryanair), befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, for så vidt angår statsstøtte — kun førstnævnte ville blive begunstiget af fritagelsen af transfer- og transitpassagerer for flybilletaftgiften.
- (76) Ryanair hævder, at modtagerne af denne undtagelse nemt kan defineres på forhånd. Det kan desuden ikke hævdes, at undtagelsen var åben for alle luftfartsselskaber uden forskelsbehandling. Det er for det første praktisk talt umuligt for et luftfartsselskab at tilpasse dets grundlæggende forretningsmodel fra en punkt til punkt-model til en hub and spoke-model. Der findes, så vidt Ryanair er bekendt, ingen tidligere eksempler på en sådan ændring på markedet. En sådan tilpasning ville for det andet yderligere blive hindret af kapacitetsbegrænsninger i de fleste lufthavne.
- (77) Endelig var udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften efter Ryanairs opfattelse en klar fravigelse af referencesystemet og formålet med flybilletaftgiften, som disse udtryk er fortolket i Unionens retspraksis. Ryanair henviser i denne sammenhæng til dets tidligere indlæg, hvorefter Irlands ikke-angivne, men reelle formål var selektivt at støtte visse indenlandske luftfartsselskaber og fremme Dublin lufthavn som en international hub-lufthavn.

5.1.4. *Om spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftgiften er en direkte følge af afgiftssystemets grundlæggende og ledende principper*

- (78) Ryanair afviser idéen om, at fritagelsen af transfer- og transitpassagerer for flybilletaftgiften er en direkte følge af »afgiftssystemets grundlæggende og ledende principper«. Åbningsafgørelsen er efter Ryanairs opfattelse et forsøg på at berettigede en sådan konklusion med et sæt fordrejede argumenter, som Irland og Kommissionen efterfølgende har sammensat for at udligne de klare virkninger af flybilletaftgiftens »referencesystem« og »formål«, som tidligere defineret i åbningsafgørelsen, ved brug af det upræcise udtryk »grundlæggende og ledende principper«.
- (79) Med hensyn til åbningsafgørelsens afsnit 6.1.5 fremsætter Ryanair bemærkninger til en række principper, som Kommissionen og/eller Irland efter Ryanairs opfattelse gør gældende:

— Om »klarhed om anvendelsen« ⁽²⁾: Ryanair rejser spørgsmålet om, hvorvidt [man forventes at acceptere, at] sådan »klarhed« vil blive opnået gennem den selektive omgæelse af flybilletaftgiftens referencesystem og formål.

— Om undgåelse af »en for vidtgående anvendelse af flybilletaftgiften« ⁽²⁾: Dette udtryk er efter Ryanairs opfattelse uklart. Ryanair henviser Kommissionens afgørelse om statsstøtte for at reducere elintensive virksomheders omkostninger som følge af finansieringen af støtte til vedvarende energi ⁽³⁾ og mere specifikt til betragtning 32 til denne afgørelse, hvor det anføres, at »foranstaltningen også er selektiv, fordi kun [energiintensive brugere] inden for bestemte sektorer kan blive begunstiget af den«. På dette grundlag konkluderer Ryanair, at en rimelig og retfærdig anvendelse af flybilletaftgiften kun er et yderligere argument mod fritagelsen af transfer- og transitpassagerer. Kommissionen bør ligeledes konkludere, at en undtagelse for luftfartsselskaber, der er intensive brugere af lufthavnsinfrastruktur som følge af deres hub and spoke-model, udgør statsstøtte. Hvis Irlands ønske er at beskytte passagererne mod konsekvenserne af at benytte en flyvning med en mellemlanding ⁽⁴⁾, som Kommissionen nævner i åbningsafgørelsen, er den omhandlede foranstaltning støtte af social karakter, og dens forenelighed skal vurderes efter artikel 107, stk. 2, i TEUF.

⁽¹⁾ Kommissionens afgørelse af 17. marts 2015 i statsstøttesag SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) Differentierede afgiftssatser for onlinespil og landbaserede spil i Spanien (EUT C 136 af 24.4.2015, s. 1), betragtning 56.

⁽²⁾ Jf. betragtning 48 til åbningsafgørelsen.

⁽³⁾ Kommissionens afgørelse af 31. august 2015 i statsstøttesag SA.42424 Nedsat bidrag til finansiering af RES-støtte til energiintensive brugere, Danmark (EUT C 369 af 6.11.2015, s. 1), betragtning 32.

- Om antagelsen, at »udeladelserne af transfer- og transitpassagerer er almindelige i de flybilletaftssystemer, der er gennemført i andre lande, f.eks. Det Forenede Kongerige»: Med henvisning til punkt 41-44 i dets tidligere stævning til Retten i sag T-512/11 afviser Ryanair argumentet om »almindelig international praksis». Ryanair hævder, at henvisningen til Det Forenede Kongeriges system som et angiveligt tilsvarende eksempel er i strid med Kommissionens for sent korrigerede forståelse af flybilletaftens funktionsmåde, der er omhandlet i åbningsafgørelsens afsnit 6.1.2.
 - Om antagelsen, at »flybilletaftens betegnelse og faktisk dens ordlyd kan antyde, at dens ledende princip er at beskatte flyrejser fra en lufthavn i Irland snarere end hver afrejse fra en lufthavn i Irland»⁽¹⁾: Denne holdning kan ifølge Ryanair ikke begrundes, da ordet »hver» kun bruges én gang i den relevante lovbestemmelse, hvori flybilletaften defineres, og kun i sammenhæng med ordet »afrejse» og ikke ordet »rejse». Ryanair understreger, at en »afrejse» ikke er det samme som en »rejse». Kommissionens gisning om, at fokus i denne tekst i Finance Act er rettet mod »hver rejse» og ikke »hver afrejse», var derfor kun en simpel benægtelse af den klare formulering og betydning af teksten i Finance med det formål at begrunde et argument, der ikke kan begrundes. En medlemsstats betegnelse af en foranstaltning er desuden ikke en faktor, som kan benyttes til at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte efter EU-retten.
- (80) Med hensyn til varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure, retssagen og de formelle undersøgelsesprocedurer anfører Ryanair, at de relevante forhold efterhånden bør være tilstrækkeligt klare. Ryanair udtrykker bekymring for, at Kommissionens bemærkning i åbningsafgørelsen om, at dens nuværende konklusion om den anfægtede undtagelses overensstemmelse med flybilletaftens »grundlæggende og ledende principper» eventuelt skal revideres i lyset af de oplysninger, der indsamles under den formelle undersøgelse, kun levner meget begrænset håb om, at Kommissionen faktisk vil skifte synspunkt. Ryanair understreger i denne forbindelse, at ingen oplysninger eller efterfølgende argumenter kan tillades at fordreje den klare formulering og betydning af den anfægtede fritagelse af transfer- og transitpassagerer eller kan benyttes som et påskud for at konkludere, at der ikke er tale om statsstøtte, i denne afgørelse.

5.1.5. Om forekomsten af statsstøtte

- (81) Ryanair opfordrer Kommissionen til at genoverveje dens indledende konklusioner i lyset af luftfartsselskabets bemærkninger.
- (82) I sine bemærkninger accepterer Ryanair Kommissionens synspunkt om, at den omhandlede foranstaltning, for så vidt som den udgør statsstøtte, ikke er omfattet af nogen af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF.

5.2. Bemærkninger fra Aer Lingus

- (83) Aer Lingus anfører, at flybilletaftens undtagelse for transfer- og transitpassagerer ikke udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF af følgende to grunde:
- Referencesystemet for flybilletaften er en afgift, der opkræves for en passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland på grundlag af hele rejsen, således at en rejse, der består af to tilslutningsforbindelser, anses for en samlet rejse, og således at rejser, der påbegyndes uden for Irland, ikke er omfattet af flybilletaften. Flybilletaften opkræves kun én gang for hele rejsen. På grundlag af dette »rejsereferencesystem» kan flybilletaften ikke anses for selektiv og udgør derfor ikke statsstøtte.
 - Selv om Kommissionen beslutter at fastholde sin foreløbige konklusion om, at referencesystemet for flybilletaften er baseret på hver afgang af en flyvning fra en lufthavn i Irland, er fritagelsen af transfer- og transitpassagerer ikke selektiv, fordi den ikke forskelsbehandler økonomiske aktører: Luftfartsselskaber, der alene tilbyder punkt til punkt-flyvninger, befinder sig i objektivi forskellige omstændigheder sammenlignet med luftfartsselskaber, der tilbyder tjenester til transfer- og transitpassagerer. Undtagelsen er under alle omstændigheder også berettiget, fordi den imødegår problemer med dobbeltbeskatning og er i overensstemmelse med flybilletaftens ledende princip, nemlig at afgiften er baseret på rejsen.

5.2.1. Om flybilletaftens formål

- (84) Aer Lingus har anmodet Revenue Commissioners om en præcisering af fortolkningen af Finance Act. Den 30. marts 2009 sendte Revenue Commissioners en e-mail til Aer Lingus med en præcisering af fortolkningen af Finance Act. På grundlag af denne e-mail hævder Aer Lingus, at det klart fremgår af fortolkningen af section 55(2) i Finance Act, at afgiften skal fastsættes på grundlag af det endelige bestemmelsessted, uanset

⁽¹⁾ Jf. betragtning 49 til åbningsafgørelsen.

eventuelle mellemlandinger. Aer Lingus konkluderer, at afgiften, uanset hvor mange dele en rejse omfatter, opkræves på grundlag af passagerens endelige bestemmelsessted og beregnes én gang på grundlag af den samlede rejse, uanset om den omfatter en eller flere flyvninger. Det relevante afsnit i e-mailen af 30. marts 2009 lyder som følger:

»Flyvningen afsluttes på passagerens endelige bestemmelsessted, som denne har booket, uanset hvilken rute luftfartsselskabet har planlagt for at bringe passageren til dennes bestemmelsessted. Hvis en person i Deres skitserede scenario med transatlantiske flyvninger [Shannon-Dublin-Chicago] booker en flyvning fra Shannon til Chicago med Aer Lingus, bør Aer Lingus anvende en afgiftssats på 10 EUR, da det sted, hvor flyvningen afsluttes, er Chicago, dvs. mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Det forhold, at der foretages en mellemlanding, ændrer ikke denne konklusion« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

- (85) Aer Lingus finder, at denne fortolkning er i overensstemmelse med definitionerne af transfer- og transitpassagerer, som henviser til passagerens »rejse« og ikke passagerens flyvning. En »rejse« kan således ifølge Aer Lingus være en nonstopflyvning eller kan omfatte en mellemlanding på højst seks timer.

5.2.2. Om begrundelsen for at beskatte en passagers afrejse fra Irland og ikke en transfer-/transitflyvning

- (86) Den omhandlede undtagelse gennemfører ifølge Aer Lingus det grundlæggende princip, at afgiften fastsættes på grundlag af det endelige bestemmelsessted, uanset beliggenheden af eventuelle mellemlandinger.
- (87) Aer Lingus hævder, at undtagelsen desuden hindrer dobbeltbeskatning, ikke kun i Irland, men også på tværs af grænserne. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til et afsnit i den e-mail, der er nævnt i betragtning 84, som selskabet havde modtaget fra Revenue Commissioners:

»Virkningen af definitionen af »transferpassager« er, at afgift ikke opkræves særskilt for hver del af rejsen (...), såfremt der højst er seks timer mellem flyvningerne. Hvis der er mere end seks timer mellem flyvningerne, finder »transferpassager«-undtagelsen ikke anvendelse, og hver del af rejsen skal pålægges særskilt afgift (dvs. to afgange, som hver pålægges den relevante flybilletafgiftssats)« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

- (88) På grundlag af det afsnit, der er nævnt i betragtning 87, konkluderer Aer Lingus, at spørgsmålet om, hvorvidt en passager, der afrejser med en flyvning, som er en del af en rejse med to (eller flere) dele, fra en lufthavn i Irland, er omfattet af flybilletafgiften, afhænger af for det første flyvningens afgangssted og for det andet beliggenheden af det endelige bestemmelsessted. Dette ville hindre:

— at flybilletafgiften finder anvendelse på mere end én del af rejsen og

— at flybilletafgiften finder anvendelse på en del af rejsen, hvor en anden jurisdiktions tilsvarende afgift allerede er pålagt den samme rejse.

- (89) Aer Lingus forklarer, at den omhandlede undtagelse ikke er unik for Irlands flybilletafgift, men er en iboende del af andre flybilletafgiftssystemer. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til Det Forenede Kongeriges flypassagerafgift, hvor tilslutningsflyvninger anses for en samlet rejse og ikke for to særskilte rejser, såfremt tilslutningsforbindelsen opfylder visse angivne krav ⁽¹⁾. Aer Lingus forklarer videre, at — selv om definitionen af, hvad der forstås ved en »tilslutningsflyvning«, afhænger af en række faktorer, herunder perioden mellem de pågældende flyvninger, og om tilslutningsforbindelsen er en indenlandsk flyvning i Det Forenede Kongerige eller en international flyvning — det overordnede princip efter Aer Lingus' opfattelse er, at tilslutningsforbindelser anses for en samlet rejse, og at flypassagerafgift kun pålægges rejser, der anses for at være påbegyndt i Det Forenede Kongerige. Flyvninger, der ankommer fra og afgår til det samme land, anses undtagelsesvis ikke for tilsluttede flyforbindelser (f.eks. Paris-London-Marseille), og flypassagerafgiften pålægges rejser, der påbegyndes i Det Forenede Kongerige. Aer Lingus bemærker videre, at tilslutningsforbindelserne — for at blive omfattet af undtagelsen for tilslutningsforbindelser — skal være anført på den samme billet eller på sammenhængende billetter, og at selvbookede tilslutningsforbindelser derfor ikke er omfattet af denne undtagelse.

⁽¹⁾ Jf. webstedet for HM Revenue and Customs, Excise Notice 550: Air Passenger Duty, <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>.

(90) Aer Lingus nævner yderligere eksempler på afgifter ⁽¹⁾:

- Frankrig: Den franske *Aviation Civile Taxe* fritager passagerer, der afrejser med en tilslutningsforbindelse i en fransk lufthavn (mellemlanding på højst 24 timer), og direkte transitpassagerer (samme flynummer og fly). Afgiften beregnes på grundlag af det sidste sted på den samlede billet.
- Østrig: En afgift, der beregnes ud fra det fjerneste sted på en rejseplan med én billet med en tilslutningsforbindelse, hvis transfer sker inden for 24 timer.
- Tyskland: En afgift på grundlag af det fjerneste geografiske sted, der er anført på billetten. Der gælder en regel om 12 eller 24 timer afhængigt af transferlandet.

5.2.3. Om anvendelsen af flybilletafgiften før og efter 2011

(91) Aer Lingus har fremlagt eksempler, som er gengivet i tabel 2, for at illustrere anvendelsen af flybilletafgiften og begrundelsen for fritagelsen af transfer- og transitpassagerer.

Tabel 2

Eksempler på anvendelsen af flybilletafgiften før og efter 2011 fremlagt af Air Lingus

Rute		Før 2011 (EUR)	Efter 2011 (EUR)	Afgiftspligtens indtræden
1	Dublin-New York	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland — Flyveafstand: over 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Ingen afgang fra en lufthavn i Irland — Muligvis omfattet af amerikansk afgift
3	Dublin-Manchester	2	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland — Flyveafstand: under 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Ingen afgang fra en lufthavn i Irland — Muligvis omfattet af afgift i Det Forenede Kongerige
5	London-Dublin-New York <i>Mellemlanding under seks timer</i>	0	0	— Afgang fra en lufthavn i Det Forenede Kongerige, som ikke er omfattet af irsk afgift, men britisk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland er undtaget, fordi der er tale om en transfer som defineret
6	London-Dublin-New York <i>Mellemlanding over seks timer</i>	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Det Forenede Kongerige, som ikke er omfattet af irsk afgift, men britisk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland, som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus har fremlagt uddrag af IATA's List of Ticket and Airport Taxes and Fees, som indeholder detaljer om de østrigske, tyske og franske afgifter.

	Rute	Før 2011 (EUR)	Efter 2011 (EUR)	Afgiftspligtens indtræden
7	New York-Shannon-Dublin <i>Mellemlanding under seks timer</i>	0	0	— Afgang fra en amerikansk lufthavn, som ikke er omfattet af irsk afgift, men amerikansk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland er undtaget, fordi der er tale om en transfer som defineret
8	New York-Shannon-Dublin <i>Mellemlanding over seks timer</i>	2	3	— Afgang fra en amerikansk lufthavn, som ikke er omfattet af irsk afgift, men amerikansk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland, som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km
9	Dublin-Shannon-New York <i>Mellemlanding under seks timer</i>	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland (DUB): omfattet af irsk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland (SNN), som ikke er omfattet af irsk afgift, fordi der er tale om en transfer som defineret — Flyveafstand: over 300 km
10	Dublin-Shannon-New York <i>Mellemlanding over seks timer</i>	12	6	— Afgang fra en lufthavn i Irland (DUB): omfattet af irsk afgift. Flyveafstanden er på under 300 km — Afgang fra en lufthavn i Irland (SNN), som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km

(92) Aer Lingus har fremsat bemærkninger til tabel 2:

- Tabel 2 indeholder eksempler på flybilletaafgiften, som er hentet fra praksis på forskellige ruter i overensstemmelse med de daværende retningslinjer fra Revenue Commissioners (som nævnt i betragtning 84 og 87).
- Eksempel 1-4, som alle er rejser med én flyvning, viser, at flyvningen skal afgå fra en lufthavn i Irland, for at afgiftspligten indtræder efter det irske flybilletaafgiftssystem.
- Eksempel 5-8, som omhandler rejser, der påbegyndes uden for Irland, viser, hvordan undtagelsen forhindrer, at en passager kommer til at betale flybilletaafgift i forskellige jurisdiktioner for den samme rejse, og at en mellemlanding skal være begrænset til seks timer.
- Eksempel 9 og 10, som omhandler rejser, der påbegyndes i Irland og omfatter en tilslutningsforbindelse, viser, hvordan undtagelsen forhindrer, at en passager kommer til at betale flybilletaafgift mere end én gang, såfremt mellemlandingen er på højst seks timer. Disse eksempler viser også, at afgiften beregnes på grundlag af hele rejsen.

5.2.4. Om Aer Lingus' anvendelse af flybilletaafgiften og undtagelsen for transfer/transit

(93) Aer Lingus henviser til åbningsafgørelsen, hvor der henvises til et brev fra Irland af 15. oktober 2009, hvori det forklares, at den første del af en rejse er fritaget for flybilletaafgiften, når en rejse omfatter flere dele ⁽¹⁾. Aer Lingus understreger, at det ikke anerkender dette princip og ikke kan medvirke til at forklare, hvorfor et sådan princip er blevet foreslået.

⁽¹⁾ Betragtning 19 og 20 til åbningsafgørelsen.

- (94) Et sådant princip er ifølge Aer Lingus ikke i overensstemmelse med Revenue Commissioners retningslinjer i e-mailen af 30. marts 2009 nævnt i betragtning 84 og ligger ikke til grund for Aer Lingus' beregning af flybilletsafgiften i praksis. Det er heller ikke i overensstemmelse med eksemplerne i betragtning 20 til åbningsafgørelsen, som ikke illustrerer anvendelsen af undtagelsen for transitpassagerer for den første del af rejsen, men i stedet viser, at en rejse ikke er omfattet af flybilletsafgiften, hvis den påbegyndes uden for Irland ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus hævder, at det opkrævede flybilletsafgiften i overensstemmelse med Revenue Commissioners retningslinjer og indberettede beløbet fremsendt ved en egenklæring til myndighederne ⁽²⁾.

5.2.5. Om forekomsten af statsstøtte

- (96) Aer Lingus hævder, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletsafgiften ikke er selektiv. Ifølge Aer Lingus er det en iboende del af flybilletsafgiften, at en transit- eller transferpassager ikke tages i betragtning, da flybilletsafgiften ikke gælder for de enkelte dele af en rejse. Afgiftspligtens indtræden er i stedet en rejse, der påbegyndes i Irland, og afgiftens størrelse afhænger af det endelige bestemmelsessted, som er anført på billetten, uanset om passageren benytter en eller flere flyvninger for at komme til dette endelige bestemmelsessted.
- (97) Aer Lingus henviser i denne forbindelse til betragtning 41 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen foreløbigt konstaterede, at afgiftspligtens indtræden er en rejse, der påbegyndes i Irland, og at afgiftens størrelse afhænger af det endelige bestemmelsessted, som er anført på billetten, uanset om passageren benytter en eller flere flyvninger for at komme til dette endelige bestemmelsessted:

»Et andet muligt referencesystem kan være en afgift, der opkræves for en flyrejse fra en lufthavn i Irland, hvor der ved begrebet »flyrejse« forstås en rejse fra en lufthavn i Irland til et endeligt bestemmelsessted, som kan bestå af en eller flere dele. Hvis dette var det korrekte referencesystem, er det indlysende, at flybilletsafgiften ikke bør omfatte transfer- eller transitpassagerer. Foranstaltningen ville således ikke være selektiv« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

5.2.6. Om andre spørgsmål

- (98) Såfremt Kommissionen beslutter at fastholde sin foreløbige konklusion om, at flybilletsafgiftens referencesystem er beskatning af hver (enkelt) afgang, har Aer Lingus gjort gældende:
- at undtagelsen for transfer- og transitpassagerer ikke er selektiv, og
 - at undtagelsen er begrundet, selv om den anses for selektiv.

5.2.6.1. Om det første punkt »undtagelsen for transfer- og transitpassagerer er ikke selektiv«

- (99) Med henvisning til retspraksis ⁽³⁾ anfører Aer Lingus, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerers afrejser fra flybilletsafgiften kun er selektiv, hvis den skelnes mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med flybilletsafgiftens formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer begunstiger luftfartsselskaber som f.eks. Aer Lingus (som tilbyder samlede billetter til rejser, der består af to eller flere flyvninger) i forhold til punkt til punkt-luftfartsselskaber (som ikke tilbyder samlede billetter til sådanne rejser og derfor måtte pålægge flybilletsafgiften for hver flyvning for passagerer, hvis rejse omfattede en tilslutningsforbindelse, de selv har booket).
- (100) På baggrund af de forskellige faktiske og retlige situationer for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, og luftfartsselskaber, der leverer tjenester under en samlet billet — navnlig de forskellige omkostninger for luftfartsselskabet og serviceniveauet for passageren — var undtagelsen for transfer- og transitpassagerer ikke selektiv af navnlig følgende grunde:
- Der er bestemt en betydelig del af Aer Lingus' passagerer, som selv booker deres tilslutningsforbindelser ⁽⁴⁾ af forskellige årsager, selv om Aer Lingus har mulighed for at tilbyde samlede billetter for hele rejsen. Aer Lingus kan pr. definition ikke identificere eller kvantificere det antal passagerer, der foretrækker selv at booke deres tilslutningsforbindelser — lige så lidt som punkt til punkt-luftfartsselskaber klart kan kvantificere sådanne

⁽¹⁾ Se eksemplerne i betragtning 20 til åbningsafgørelsen, som er gengivet i betragtning 91 ovenfor.

⁽²⁾ Aer Lingus fremlagde et eksempel på en sådan rapport og forklarede, at et angivet antal transfer-/transitpassagerer blot er trukket fra i den fremlagte beregning.

⁽³⁾ Domstolens dom af 8. november 2001, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ En passager, der foretager flere uafhængige bookinger af forskellige flyvninger, som udgør den pågældendes rejse, i modsætning til en passager, der foretager en samlet booking, der omfatter flere flyvninger med en tjenesteudbyder.

passagerer (som f.eks. selv booker en tilslutningsforbindelse hos et andet luftfartsselskab). For de passagerer, som selv booker deres tilsluttede flyforbindelser, befinder Aer Lingus sig i den samme faktiske og retlige situation som rene punkt til punkt-luftfartsselskaber.

- Aer Lingus' situation er dog faktisk og retligt forskellig for de passagerer, der køber transfer- eller transitrejser under en samlet billet. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til det sidste punktum i betragtning 45 [44] ⁽¹⁾ til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen ifølge Aer Lingus selv anerkender, at »det kan være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland«.

(101) Med henvisning til afsnit i åbningsafgørelsen vedrørende forskellene mellem rejser, der omfatter flere flyvninger under en samlet booking, og rejser, der omfatter flere flyvninger under særskilte bookinger, fremsætter Aer Lingus følgende bemærkninger vedrørende selektivitet:

- Vedrørende afsnittet »Forretningsmodellerne for luftfartsselskaber, der fokuserer på punkt til punkt-tjenester, og forretningsmodellerne for luftfartsselskaber, der tilbyder tjenester, der kan omfatte transfer- eller transitrejser, er meget forskellige« ⁽²⁾: Aer Lingus understreger, at det gennemfører specifikke procedurer for at imødekomme transfer- og transitpassagerers behov. Dette omfatter driften af gnidningsfri transfer som f.eks. transferskranker og transitariffer og påtagelse af ansvaret for ikke-opnåede tilslutningsforbindelser (f.eks. ved at tilbyde forplejning og bistand samt overnatning). Dette indebærer ifølge Aer Lingus betydelige omkostninger og et betydeligt ansvar, som ikke gælder for passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser.
- Vedrørende afsnittet »Tjenesteydelser, der involverer transfer eller transit, fra kundens perspektiv udgør en rejse fra oprindelseslufthavnen til lufthavnen på bestemmelsesstedet og ikke to særskilte rejser« ⁽³⁾: Aer Lingus forklarer, at oplevelsen af tjenesten er forskellig for passageren, som undgår flere indcheckninger, flere billetter, potentielt forskellige bagageregler osv.
- Vedrørende afsnittet »Hele rejsen, som omfatter to eller flere dele, sælges som én og kan gennemføres med én billet« ⁽⁴⁾: Aer Lingus forklarer, at dette naturligvis ikke gør sig gældende for en rejse, hvor passageren selv booker tilslutningsforbindelser. En rejse, hvor passageren selv booker tilslutningsforbindelser, omfatter faktisk mindst to særskilte billetter (og to særskilte kontrakter) med muligvis to forskellige luftfartsselskaber. En samlet billet ville være baseret på en enkelt kontrakt med et luftfartsselskab.
- Vedrørende afsnittet »Passagerer skal typisk ikke afhente deres bagage ved transfer« ⁽⁵⁾: Netop det modsatte gør sig ifølge Aer Lingus gældende for passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser. Der tilbydes ingen bagagetransfer til passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, i nogen af lufthavnene i Irland.
- Vedrørende afsnittet »Kontrollerne af passagerer og bagage er typisk forskellige« ⁽⁶⁾: Aer Lingus forklarer, at passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, skal foretage særskilt indcheckning for hver flyvning.

5.2.6.2. Om det andet punkt »undtagelsen er begrundet, selv om den anses for selektiv«

- (102) Aer Lingus anfører, at foranstaltningen hindrer dobbeltbeskatning og finder anvendelse inden for Irland og på tværs af grænser. En sådan undtagelse anvendes netop også af andre jurisdiktioner, f.eks. Det Forenede Kongerige.
- (103) Aer Lingus anfører videre, at flybilletaftens grundlæggende og ledende princip er, at den beregnes på grundlag af hele rejsen. Når der er tale om en samlet billet, svarer denne samlede billet til én rejse (for så vidt som en mellemlanding højst varer seks timer). For en rejse, hvor passageren selv har valgt tilslutningsforbindelser, som består af to særskilte bookinger, anses hver booking for særskilt i luftfartsselskabernes bookingsystemer, og passageren anerkendes ikke som en transferpassager.

⁽¹⁾ Aer Lingus har fejlagtigt henvist til betragtning 45 til åbningsafgørelsen, som imidlertid ikke indeholder det punktum, som selskabet henviser til i dets bemærkninger til åbningsafgørelsen.

⁽²⁾ Betragtning 45, sidste punktum, til åbningsafgørelsen.

⁽³⁾ Betragtning 45, første punktum, til åbningsafgørelsen.

⁽⁴⁾ Betragtning 45, anden halvdel af punktummet, til åbningsafgørelsen.

⁽⁵⁾ Betragtning 45, sidste del af det andet punktum, til åbningsafgørelsen.

5.3. Irlands kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter

- (104) Samlet set er Irland enig i Aer Lingus' bemærkninger, bortset fra bemærkningerne omhandlet i betragtning 93 og 94. Aer Lingus citerede ifølge Irland et brev fra Irland af 15. oktober 2009, hvori det forklares, at den første del af en rejse er fritaget for flybilletaafgiften, når en rejse omfatter flere dele. Irland henviste til sit brev af 22. december 2015, hvor det forklarede, at dette var en misforståelse. I Irlands brev af 15. oktober 2009 gives der et specifikt eksempel, hvor den første del af rejsen ikke var omfattet af flybilletaafgift. Irland finder imidlertid, at dette ikke bør fortolkes som en generel udtalelse om, at den første del altid er undtaget.
- (105) Med hensyn til Ryanairs bemærkninger om den pålagte afgift (se betragtning 65), påpegede Irland, at Ryanair ikke selv befordrer transfer- eller transitpassagerer og derfor ikke har praktisk erfaring med at anvende reglerne vedrørende flybilletaafgiften. Ryanair uddyber ifølge Irland heller ikke sit ræsonnement.

6. VURDERING AF UDELADELSEN AF TRANSFER- OG TRANSITPASSAGERER FRA FLYBILLET- AFGIFTEN

6.1. Indledende bemærkninger: den korrekte fortolkning af flybilletaafgiften med hensyn til undtagelsen for transit- og transferpassagerer

- (106) I sit brev af 15. oktober 2009 oplyste Irland, at undtagelsen for transit- og transferpassagerer sikrer, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af flybilletaafgiften. Denne oplysning skabte forvirring omkring den korrekte fortolkning af undtagelsen, som det fremgår af Rettens dom i sag T-512/11.
- (107) I lyset af bemærkningerne indgivet af Irland og tredjeparter er det nu klart, at den irske lovgivning bør forstås som anført i afsnit 2.2 ovenfor.
- (108) Som forklaret i dette afsnit pålægges luftfartsselskaber i henhold til section 55(2) i Finance Act flybilletaafgiften for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn beliggende i Irland. Transit- og transferpassagerer anses imidlertid ikke for passagerer i henhold til section 55(2) i Finance Act, og flybilletaafgiften gælder følgelig ikke for deres afrejse. Det kan følgelig ikke generelt hævdes, at flybilletaafgiften gælder for en bestemt del af en flyrejse.
- (109) Det bør bemærkes, at to forskellige satser fandt anvendelse på flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn og for alle andre flyvninger, da afgørelsen fra 2011 blev vedtaget. Det er nu klart, at den gældende afgiftssats afhang af afstanden til det endelige bestemmelsessted, uanset beliggenheden af transit- eller transferlufthavnen. En rejse fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon ville f.eks. blive pålagt en afgift på 10 EUR, ikke 2 EUR. Afgangen fra Dublin lufthavn ville blive pålagt en flybilletaafgift på 10 EUR, selv om Shannon ligger under 300 km fra Dublin lufthavn, fordi afstanden fra Dublin lufthavn til New York overstiger denne tærskel. Afgangen fra mellemlandingen i Shannon lufthavn pålægges desuden ikke flybilletaafgift, fordi passageren er en transit- eller transferpassager i denne lufthavn.
- (110) Om en passager blev anset for en transit- eller transferpassager i en lufthavn i Irland, afhang ikke af beliggenheden af den lufthavn, som passageren kom fra, da vedkommende landede i lufthavnen i Irland, som kunne være uden for Irland, f.eks. hvis der var tale om en rejse fra London til New York med en mellemlanding på højst seks timer i Shannon. Flybilletaafgift blev ikke pålagt for en sådan rejse, fordi afgangslufthavnen i London er beliggende uden for Irland, og passageren anses for en transit- eller transferpassager ved afgang fra Shannon lufthavn.

6.2. Forekomsten af statsstøtte

6.2.1. Indledning

- (111) I artikel 107, stk. 1, i TEUF fastsættes følgende: »Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

- (112) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, hvis alle følgende betingelser er opfyldt: i) foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret med statsmidler, ii) den skal begunstige modtageren, som skal være en virksomhed (dvs. udføre en økonomisk aktivitet), iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (113) I den foreliggende sag bør det først vurderes, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletaftigten kan give visse luftfartsselskaber en selektiv fordel.

6.2.2. Selektivitet

6.2.2.1. Indledning

- (114) En foranstaltning er selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder og visse produktioner efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (115) For foranstaltninger, der finder anvendelse på alle virksomheder, der opfylder visse kriterier, som mindsker de byrder, disse virksomheder normalt ville have, vurderes selektivitet ud fra en tretrinsanalyse ⁽¹⁾. Først bestemmes det, hvad der er den almindelige eller normale skatteordning i den pågældende medlemsstat: »referencesystemet«. Dernæst bør det fastlægges, om en bestemt foranstaltning afviger fra systemet, i det omfang den skelner mellem økonomiske aktører, som i lyset af systemets iboende formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Udgør den pågældende foranstaltning ikke en afvigelse fra referencesystemet, er den ikke selektiv. Hvis den gør (og derfor umiddelbart er selektiv), skal det på analysens tredje trin fastslås, om den afvigende foranstaltning er begrundet i referencesystemets karakter eller generelle opbygning. Hvis en foranstaltning, der umiddelbart er selektiv, er begrundet i systemets karakter eller generelle opbygning, vil den ikke blive anset for selektiv, og den vil dermed ikke være omfattet af artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (116) I visse særlige tilfælde kan tretrinsanalysen ikke anvendes på grund af de pågældende foranstaltningers virkninger i praksis. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at vurdere, om medlemsstaten har været konsekvent i sin fastsættelse af grænserne i dette system, eller om den har været helt vilkårlig eller forudindtaget og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre. I stedet for at fastlægge overordnede regler, der gælder alle virksomheder, og hvortil der indføres en undtagelse for visse virksomheder, kunne medlemsstaten opnå det samme resultat, og således omgå reglerne om statsstøtte, ved at justere eller kombinere reglerne således, at anvendelsen heraf resulterer i forskellige grundlag for forskellige virksomheder ⁽²⁾. Det skal i denne henseende understreges, at artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke sonderer mellem forskellige statslige foranstaltninger ud fra deres årsag og formål, men afgrænser dem i forhold til deres virkninger, uafhængigt af hvilken teknik der er brugt ⁽³⁾.
- (117) Nedenfor anvendes tretrinsanalysen først på flybilletaftigtens undtagelse for transit- og transferpassagerer (afsnit 6.2.2.2 og 6.2.2.3). Dernæst vurderer Kommissionen, om medlemsstaten har været konsekvent i sin fastsættelse af grænserne i flybilletaftigtssystemet, eller om den har været helt vilkårlig eller forudindtaget og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre (afsnit 6.2.2.4).

6.2.2.2. Fastlæggelse af referencesystemet

- (118) Referencesystemet udgør det sammenligningsgrundlag, i forhold til hvilket en foranstaltnings selektivitet skal vurderes. Referencesystemet består af et samlet sæt regler, der — på grundlag af objektive kriterier — anvendes på alle virksomheder, der er omfattet af det i henhold til dets formål. Bestemmelsen af referencesystemet afhænger derfor af elementer som f.eks. de skattepligtige personer, beskatningsgrundlaget, skattepligtens indtræden og de gældende skattesatser.

⁽¹⁾ Jf. eksempelvis Domstolens dom af 8. september 2011, *Paint Graphos m.fl.*, forenede sager C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, præmis 49, Domstolens dom af 8. september 2011, *Kommissionen mod Nederlandene*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 62, Domstolens dom af 8. november 2001, *Adria-Wien Pipeline mod Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 42-54, og Domstolens dom af 29. april 2004, *GIL Insurance mod Commissioners of Customs & Excise*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, præmis 72. Jf. også punkt 127 og 128 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»meddelelsen om begrebet statsstøtte«) (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 29).

⁽²⁾ Domstolens dom af 15. november 2011, *Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige*, forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Se også punkt 129-131 i meddelelsen om begrebet statsstøtte.

⁽³⁾ Domstolens dom af 22. december 2008, *British Aggregates mod Kommissionen*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 85 og 89 og den deri nævnte retspraksis, og Domstolens dom af 8. september 2011, *Kommissionen mod Nederlandene*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 51.

6.2.2.3. Flybilletafgiften

- (119) Flybilletafgiften er en særlig skatteordning, som ikke er en del af et bredere skattesystem. Referencesystemet går derfor ikke ud over grænserne for selve flybilletafgiften.
- (120) Det centrale spørgsmål er her, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften er en del af referencesystemet, eller om udeladelsen afviger fra referencesystemet. I det første tilfælde anses flybilletafgiften for en afgift, der gælder for alle passagerer, der afrejser fra Irland med en flyrejse, idet en flyrejse kan bestå af mere end én flyvning. Efter denne metode er det logisk, at afgiften ikke pålægges to gange, når den samlede rejse omfatter mere end én afgang fra en lufthavn i Irland. Passagerer, der påbegynder deres rejse i et tredjeland, pålægges desuden ikke afgift, da deres rejse ikke afgik fra en lufthavn i Irland (»rejsesystem«). I det andet tilfælde anses flybilletafgiften for en afgift, der gælder for alle passagerer, der afrejser med et fly fra en lufthavn i Irland, og udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften fraviger denne regel (»afgangssystem«).
- (121) Umiddelbart kan ordlyden af section 55(2)(a) i Finance Act (»hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn«) betyde, at afgangssystemet er det relevante referencesystem. Dette er også Kommissionens foreløbige konklusion i åbningsafgørelsen: Referencesystemet er en afgift, der opkræves for hver passagers afrejse med fly fra en lufthavn i Irland.
- (122) Denne foreløbige konklusion var baseret på det forhold, at Finance Act henviste til beskatning af afrejser. Efter at have gennemført den formelle undersøgelse og indsamlet yderligere oplysninger om den korrekte fortolkning af section 55(2) i Finance Act og i lyset af Irlands bemærkning om, at formålet med flybilletafgiften var at beskatte en samlet rejse, der påbegyndes i en lufthavn i Irland, selv om rejsen bestod af flere dele (se betragtning 59), kan det imidlertid konkluderes, at formålet med systemet var at beskatte flyrejser, der påbegyndes i Irland. På dette grundlag og af alle de følgende grunde er referencesystemet beskatning af rejser, der påbegyndes i Irland.
- (123) Det bør for det første bemærkes, at definitionen af »passager« ikke omfatter transfer- eller transitpassagerer. Ordlyden af Finance Act underbygger derfor konklusionen om, at referencesystemet er et »rejsesystem«, som ikke omfatter transfer- og transitpassagerer, eftersom en transit- eller transferpassagers afrejse ikke udgør en »passagers afrejse« som omhandlet i section 55(2) i Finance Act, og afgiftspligt indtræder ikke ⁽¹⁾. Udpegelsen af »rejsesystemet« som referencesystem er også foreneligt med selve formålet med lovgivningen, som Irland har fremlagt det i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen.
- (124) Den måde, hvorpå flybilletafgiften fungerede, bekræftede endvidere, at afgiften vedrørte flyrejser. I den periode, hvor der blev anvendt differentierede satser, blev afgiftssatsen således bestemt på grundlag af passagerens endelige bestemmelsessted som anført på billetten, uanset om passageren benyttede en eller flere flyvninger for at komme til det endelige bestemmelsessted (se henholdsvis betragtning 22 og 23 og eksemplerne på anvendelsen af flybilletafgiften gengivet i tabel 2). Den afgift, der skulle betales for en passager, der rejste fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, var f.eks. 10 EUR og ikke 2 EUR (se betragtning 91).
- (125) Kommissionen bemærker endvidere, at det i princippet er rimeligt at beskatte flyrejser på grundlag af en sats, der anvendes én gang på en flyrejse fra en bestemt lufthavn i Irland til et bestemt endeligt bestemmelsessted, som er solgt under en samlet booking, i stedet for at beskatte de enkelte dele af en sådan samlet rejse særskilt. En sådan særskilt beskatning ville bevirke, at afgiften betales to gange for en passager, der skifter til et andet fly i en lufthavn i Irland, hvilket kan give anledning til spørgsmål vedrørende billighed og ligebehandling (se betragtning 63).
- (126) Punktafgifter som f.eks. flybilletafgiften finder typisk anvendelse på en kundes erhvervelse af et slutprodukt eller en tjeneste og ikke på de særskilte komponenter, der udgør dette slutprodukt eller denne tjeneste. Af de følgende grunde kan en rejse, der består af flere dele, hvor passageren anses for en transit- eller transferpassager i hver mellemlandingslufthavn, anses for en samlet tjeneste.

⁽¹⁾ Det forekommer mere hensigtsmæssigt at vurdere, at flybilletafgiften ikke finder anvendelse på transit- og transferpassagerer, i stedet for at anse sådanne passagerer for »fritaget« for afgiften.

- (127) Det bør i denne forbindelse bemærkes, at luftfartsselskaber markedsfører deres tjenester som rejser fra et bestemt oprindelsessted (A) til et endeligt bestemmelsessted (B), selv om en sådan rejse omfatter en mellemlanding i en mellemliggende lufthavn (C). En sådan tjeneste omfatter grundlæggende flybefordring fra A til B. Eksistensen og beliggenheden af den mellemliggende lufthavn C er en sekundær og fra passagerens perspektiv i sidste ende irrelevant del af denne tjeneste (bortset fra dens mulige indvirkning på passagerens samlede rejsetid) ⁽¹⁾. Det er derfor principielt acceptabelt og ikkediskriminerende at beskatte en indirekte rejse, der sælges som en samlet tjeneste, fra A til B via C på samme måde som en direkte rejse fra A til B (hvor A i begge tilfælde er Irland), da begge tjenester opfylder det samme kundebehov (nemlig at rejse fra A til B).
- (128) Det skal desuden vurderes, om definitionerne af transit- og transferpassagerer i Finance Act afspejler disse principper. Dette analyseres i de følgende betragtninger.
- (129) Som nævnt i betragtning 18 forstås ved transitpassagerer passagerer, der forbliver på det samme fly på den indgående og den udgående flyvning. Kommissionen finder, at det i en sådan situation er klart, at der er tale om en samlet rejse, som kun adskiller sig fra en direkte flyvning ved det forhold, at flyet stopper kortvarigt i en bestemt lufthavn på dets vej til det endelige bestemmelsessted.
- (130) Med hensyn til transferpassagerer blev der anvendt tre betingelser til at definere transferpassagerer i lufthavn C, når de rejser fra lufthavn A til lufthavn B via lufthavn C: i) varigheden af opholdet i lufthavn C må ikke overstige seks timer, ii) lufthavn A og B må ikke være identiske, og iii) flyvningerne fra A til C og fra C til B skal købes under »en samlet booking«. Alle tre betingelser er efter Kommissionens opfattelse hensigtsmæssige og proportionale. Nr. i) sikrer, at lufthavn C er en reel mellemlandingslufthavn, hvor passageren i det væsentlige forbereder og afventer sin tilslutningsforbindelse, som ikke er et »forklædt« endeligt bestemmelsessted. Seks timer er i denne henseende en rimelig tidsfrist, som sikrer, at lufthavn C er en reel mellemlandingslufthavn ⁽²⁾. Nr. ii) sikrer, at rejsen ikke er en forklædt direkte flyvning fra lufthavn A til C og retur. Med hensyn til nr. iii) sikrer denne betingelse, som forklaret i betragtning 132-134 nedenfor, at rejsen fra lufthavn A til B sælges som en samlet integreret tjeneste til kunden.
- (131) Med flybilletaftens undtagelse for transferpassagerer blev der indført den betingelse, at alle de flyvninger, der udgør den samlede rejse, skal bookes under en samlet booking.
- (132) Når en passager foretager en samlet booking, som omfatter flere flyvninger (eller »dele«), indgår vedkommende én kontrakt med leverandøren, som dækker de forskellige flyvninger. Når en passager derimod foretager mere end én booking, som dækker forskellige flyvninger, indgår vedkommende særskilte uafhængige kontrakter med en eller flere leverandører. Allerede dette viser, at en samlet booking svarer til købet af en samlet tjeneste, der indeholder forskellige komponenter, mens flere bookinger svarer til flere særskilte tjenester, som passageren har købt uafhængigt.
- (133) Under en samlet booking sælges hele rejsen, som består af to eller flere flyvninger, som én booking, og en passager har en samlet billet og én reservationsreference for hele rejsen. Som både Irland og Aer Lingus har påpeget i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen (se betragtning 101), er der en række vigtige forskelle mellem en rejse, der består af flere flyvninger solgt under en samlet booking, og en rejse, der består af flere flyvninger solgt under særskilte bookinger. Under en samlet booking skal passageren f.eks. ikke overholde de forskellige krav til indcheckning, bagage og rejsedokumentation for hver af de flyvninger, der udgør rejsen, men skal kun overholde ét sæt krav, som dækker hele rejsen til det endelige bestemmelsessted. Hvis den første flyvning aflyses eller forsinkes så meget, at passageren ikke når tilslutningsforbindelsen, skal udbyderen af en rejse under en samlet booking påtage sig ansvaret for den ikke-opnåede tilslutningsforbindelse (f.eks. tilbyde forplejning og bistand samt overnatning, ombooke passageren til den næste tilgængelige flyvning eller tilbyde kompensation).
- (134) En rejse, der består af flere dele, som er booket særskilt, indebærer køb af uafhængige tjenester. Hvis passageren ikke når sin anden flyvning, fordi den første flyvning er forsinket, indebærer dette f.eks., at han ikke kan gøre krav på bistand fra udbyderen af den anden flyvning. Passageren optræder blot som »ikke fremmødt« i forbindelse med den anden flyvning. Når flere flyvninger købes under særskilte bookinger, skal passageren desuden afhente sin bagage i hver lufthavn og checke den ind igen for de efterfølgende flyvninger. Aer Lingus understregede, at der ikke tilbydes bagagetransfer til passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, i nogen af lufthavnene i Irland (se betragtning 101).

⁽¹⁾ Dette er i overensstemmelse med Kommissionens almindelige praksis i konkurrencebegrænsnings- og fusionssager, dvs. fastlæggelse af de relevante markeder for ruteflyvninger på grundlag af oprindelsessted-bestemmelsessted.

⁽²⁾ Ligesom Irland anvender Det Forenede Kongerige kriteriet om seks timer ved definitionen af passagerer på tilslutningsforbindelser (i hvert tilfælde for situationer, hvor den første flyvning ankommer inden kl. 17).

- (135) Den primære forskel mellem de to situationer er således, at passageren i det ene tilfælde køber en integreret tjeneste (en rejse fra A til B) med to komponenter, der er kombineret af leverandøren af tjenesten, mens passageren i den anden situation selv kombinerer de to komponenter på egen risiko og derfor i realiteten køber to særskilte tjenester. En passager, der flyver fra lufthavn A til lufthavn B via lufthavn C under en samlet booking, køber derfor en tjeneste, som er grundlæggende forskellig fra de tjenester, der købes af en passager, som foretager særskilte bookinger af en flyvning fra lufthavn A til lufthavn C og en flyvning fra lufthavn C til lufthavn B.
- (136) Det forhold, at en samlet booking, som omfatter flere flyvninger, adskiller sig væsentligt fra flere flyvninger, der er omfattet af særskilte bookinger, eksemplificeres af en meddelelse fra easyJet, et af de største punkt til punkt-luftfartsselskaber i Unionen, til dets passagerer på dets websted:
- »easyJet er et punkt til punkt-luftfartsselskab (flyver fra afgang- og ankomstlufthavne) og tilbyder ikke tilslutningsforbindelser til videre rejse med vores flyvninger eller andre luftfartsselskabers flyvninger. Hvis De har booket en videre flyvning hos os, repræsenterer dette en særskilt kontrakt, og vi anser hver flyvning som en særskilt rejse«⁽¹⁾.
- (137) Det er således proportionalt og ikkediskriminerende at beskatte hver af disse to tjenester særskilt og kun beskatte en indirekte rejse, der er købt under en samlet booking, én gang.
- (138) I lyset af ovennævnte vurdering (se betragtning 131-137) finder Kommissionen, at definitionerne af transfer- og transitpassagerer i Finance Act er i overensstemmelse med målet om at beskatte samlede flyrejser fra en bestemt oprindelseslufthavn i Irland til et bestemt bestemmelsessted, som er købt som en samlet integreret tjeneste af en kunde.
- (139) Det kan konkluderes, at referencesystemet er flybilletafgiften som fastsat i Finance Act, som dermed omfatter udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften (rejsesystemet).

6.2.2.4. Afvigelse fra referencesystemet

- (140) Eftersom udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften er en del af referencesystemet, er der tale om afvigelse fra referencesystemet.
- (141) Vurderingen af flybilletafgiften ved brug af tretrinsanalysen påviser derfor ingen selektivitet.

6.2.2.5. Medlemsstaten har ikke været helt vilkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og har således ikke begunstiget visse virksomheder frem for andre

- (142) For at drage en endelig konklusion om selektivitet skal det bestemmes, om Irland har været helt vilkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre.
- (143) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte Ryanair i det væsentlige, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften medfører uberettiget forskelsbehandling mellem to forretningsmodeller, nemlig forretningsmodellen for hub and spoke-luftfartsselskaber, som tilbyder samlede bookinger, der dækker flere flyvninger, og forretningsmodellen for punkt til punkt-luftfartsselskaber som f.eks. Ryanair, som ikke tilbyder sådanne bookinger, og at det kan følgelig ikke hævdes, at undtagelsen var åben for alle luftfartsselskaber uden forskelsbehandling.
- (144) Det bør først bemærkes, at det ikke er dokumenteret, at Irland fastsatte grænserne for udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften således, at bestemte virksomheder begunstiges frem for andre. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at forskellige medlemsstater anvender lignende afgifter, som også omfatter undtagelser for transit- og transferpassagerer.
- (145) Ryanairs argument om, at det er praktisk talt umuligt for et luftfartsselskab at tilpasse dets grundlæggende forretningsmodel fra en punkt til punkt-model til en hub and spoke-model, og at der, så vidt Ryanair er bekendt, ikke findes tidligere eksempler på en sådan ændring på markedet, bør nuanceres, eftersom Ryanair siden er begyndt at tilbyde tilslutningsforbindelser⁽²⁾. I maj 2017 annoncerede Ryanair, at det nu lancerede sine første tilslutningsforbindelser gennem Roms Fiumicino lufthavn og dermed for første gang gav sine kunder mulighed for at foretage direkte booking og transfer til tilsluttede Ryanair-flyvninger. Ryanairs Chief Commercial Officer udtalte ved denne lejlighed: »Ryanair kan nu med glæde for første gang tilbyde tilslutningsflyvninger via Roms Fiumicino lufthavn, så kunderne nu kan booke tilsluttede Ryanair-flyvninger til de laveste priser i Europa. Startende med først 10 ruter fra Rom kan kunderne foretage transfer til deres næste flyvning uden udstigning, og de kan checke deres bagage ind til deres endelige bestemmelsessted. Denne nye tjeneste vil i det fjerde år af vores

⁽¹⁾ Se <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (hentet på engelsk den 28.3.2017).

⁽²⁾ Se <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (hentet på engelsk den 1.6.2017).

»Always Getting Better«-program blive udbredt til hele Ryanair-nettet (og yderligere Rom-ruter vil blive tilføjet i den kommende uger og måneder), hvis forsøget i Fiumicino viser sig at være en succes»⁽¹⁾. *Kunder vil også modtage en bookingreference for begge flyvninger.* Dette viser, at Ryanair begyndte at tilbyde en ny tjeneste, som selskabet selv betragter som ny og grundlæggende forskellig fra de punkt til punkt-flyvninger, det hidtil har tilbudt.

- (146) Det kan for det andet konstateres, at flybilletafgiften bevirker, at særskilte tjenester beskattes særskilt, dvs. flere flyvninger, der er købt under flere bookinger, og at samlede integrerede tjenester kun beskattes en gang, dvs. de flyvninger, der indgår i en samlet rejse, der er købt under en samlet booking. På baggrund af ovennævnte begrundelser (se denne afgørelses afsnit 6.2.2.3) følger denne sondring af de grundlæggende forskelle mellem de tjenester, som kunden har købt i hver situation, som udmønter sig i vigtige praktiske konsekvenser, navnlig med hensyn til indcheckning, bagagehåndtering og luftfartsselskabers ansvar, hvis passageren ikke når en tilsluttet flyvning. Det forhold, at nogle luftfartsselskaber har valgt en forretningsmodel, der fokuserer på punkt til punkt-tjenester, mens andre fokuserer på rutetjenester, betyder ikke, at det er diskriminerende at beskatte objektivt forskellige tjenester forskelligt. Som forklaret i afsnit 6.2.2.3 ovenfor kan det anses for rimeligt at beskatte flyrejser, der påbegyndes i Irland, i modsætning til at beskatte hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland.
- (147) Kommissionen bemærker, at Ryanairs påstande om forskelsbehandling øjensynligt implicit er baseret på en situation, hvor nogle passagerer opbygger en flyrejse ved at købe flere flyvninger med Ryanair med henblik på at rejse fra en bestemt lufthavn til en anden lufthavn »via« andre lufthavne, og at sådanne flere flyvninger bør behandles på samme måde som en samlet booking⁽²⁾. Ellers ville Ryanair ikke have nogen grund til at anse sig for forskelsbehandlet i forhold til luftfartsselskaber, der tilbyder samlede bookinger til flere flyvninger. Ryanair har i øvrigt ikke anført, at det befordrede sådanne passagerer i den periode, hvor flybilletafgiften fandt anvendelse, og har ikke fremlagt data om antallet af sådanne passagerer⁽³⁾. Mere vigtigt er der intet i Ryanairs bemærkninger, der kan så tvivl om overvejelserne i betragtning 132-134, som begrundet, hvorfor flere flyvninger, der er købt under en samlet booking, anses for en tjeneste, der er grundlæggende forskellig fra flere flyvninger mellem de samme lufthavne, som er købt under særskilte bookinger, og som i realiteten er flere uafhængige tjenester.
- (148) Som nævnt i betragtning 38 bemærkede Retten i sin dom i sag T-512/11, at Irland var indstillet på at tilpasse flybilletafgiften ved om nødvendigt at fjerne kravet om en samlet booking i definitionen af en transferpassager.
- (149) Den formelle undersøgelse påviste (se betragtning 131-148), at betingelsen om en samlet booking ikke var diskriminerende, da den sikrede, at kun flyrejser, der påbegyndtes i en lufthavn i Irland og blev solgt som en samlet integreret tjeneste til kunden, uanset hvor mange flyvninger rejsen omfattede, var omfattet af flybilletafgiften. Kommissionen konkluderer følgelig, at det ikke var nødvendigt, at Irland fjernede betingelsen om en samlet booking fra definition af en transferpassager for at sikre, at der ikke var tale om statsstøtte.
- (150) Det kan konkluderes, at Irland ikke har været helt villkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og ikke har begunstiget visse virksomheder frem for andre. Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften forekommer tværtimod begrundet og rimelig.

6.2.3. Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

- (151) I lyset af ovennævnte vurdering opfylder den omhandlede foranstaltning ikke mindst én af betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF, da den ikke er selektiv. Da betingelserne for statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative, udgør foranstaltningen følgelig ikke statsstøtte. Det er derfor ikke nødvendigt at vurdere, om foranstaltningen opfylder de øvrige betingelser for at udgøre statsstøtte.

⁽¹⁾ Se <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (hentet på engelsk den 1.6.2017).

⁽²⁾ Dette ville f.eks. være tilfældet for en passager, der køber en billet til en flyvning fra Shannon til Dublin og en særskilt billet til en flyvning fra Dublin til Barcelona med en forskel på under seks timer mellem passagerens ankomst i Dublin lufthavn og vedkommendes afrejse fra denne lufthavn til Barcelona. Under flybilletafgiften indtræder afgiftspligten ved passagerens afrejse fra både Shannon lufthavn og Dublin lufthavn. Hvis der i definitionen af transferpassagerer ikke blev henvist til begrebet »en samlet booking«, ville afrejsen fra Dublin ikke have været afgiftspligtig under flybilletafgiften. Kun afrejsen fra Shannon ville have været afgiftspligtig.

⁽³⁾ Ryanair har tidligere aktivt tilskyndet passagerer til ikke at foretage tilslutning til videre Ryanair-flyvninger. Se Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i fusionssag COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (EUT C 47 af 20.2.2008, s. 14), betragtning 48.

7. KONKLUSION

(152) Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften udgjorde ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften, som blev indført af Irland gennem Finance (No. 2) Act 2008, udgjorde ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Irland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. juli 2017.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/118**af 31. august 2017****om statsstøtte SA. 35818 (2016/C) (ex NN/2015) (ex 2012/CP) gennemført af Spanien for Iberpotash***(meddelt under nummer C(2017) 5877)***(Kun den spanske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ⁽¹⁾ og under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved klage af 30. november 2012 blev Kommissionen informeret om, at Spanien havde gennemført flere påståede støtteforanstaltninger til fordel for Iberpotash S.A., omdøbt til ICL Iberia Súría & Sallent i 2014 (begge i det følgende benævnt »Iberpotash«). Klageren, som ønsker, at dennes identitet holdes fortrolig (»klageren«), supplerede klagen med yderligere oplysninger den 28. december 2012, den 14. februar 2014, den 24. februar 2014, 6. maj 2014 og 27. januar 2015.
- (2) Klagen blev fremsendt til Spanien den 10. januar 2013 sammen med en anmodning om oplysninger. Spanien svarede den 8. marts 2013. Yderligere anmodninger om oplysninger blev sendt til Spanien den 14. maj 2013, den 16. januar 2014 og den 26. marts 2014. Ved brev af 13. juni 2013, 14. februar 2014 og 15. april 2014 gav Spanien Kommissionen yderligere oplysninger som svar på disse anmodninger.
- (3) En foreløbig vurdering blev sendt til klageren pr. brev den 30. januar 2015. Som svar på den foreløbige vurdering fremsendte klageren yderligere oplysninger den 5. marts 2015 (foreløbigt svar) og den 21. april 2015 (endeligt svar på den foreløbige vurdering). Desuden blev der afholdt et møde med klageren den 9. marts 2015, og klageren fremlagde yderligere oplysninger den 4. juni 2015.
- (4) Klagerens endelige svar på den foreløbige vurdering blev sendt til Spanien den 9. juni 2015, for at landet kunne kommentere den, sammen med en yderligere anmodning om oplysninger. Spanien svarede den 8. juli 2015. På anmodning fra Spanien blev en ikke-fortrolig version af den foreløbige vurdering sendt til Spanien den 31. juli 2015.
- (5) Ved brev af 26. januar 2016 informerede Kommissionen Spanien om, at den havde truffet afgørelse om at indlede den procedure, der er fastlagt i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), med hensyn til to af de påståede støtteforanstaltninger. I samme brev fastslog Kommissionen, at de tre andre foranstaltninger, der klages over, ikke udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1.
- (6) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger om de to påståede støtteforanstaltninger.
- (7) Ved brev af 19. april 2016 indsendte de spanske myndigheder bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren. Ved brev af 6. oktober 2016 anmodede Kommissionen Spanien om supplerende oplysninger, der blev fremlagt af Spanien ved brev af 28. november 2016.
- (8) Kommissionen modtog bemærkninger fra tre interesserede parter, herunder Iberpotash, den påståede støttemodtager. Den videresendte disse bemærkninger til Spanien, som fik mulighed for at kommentere dem. Spaniens bemærkninger blev modtaget ved brev af 27. juli 2016 og 6. april 2017.

⁽¹⁾ EUT C 142 af 22.4.2016, s. 18.⁽²⁾ Jf. fodnote 1.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

2.1. MODTAGER

- (9) Iberpotash ejer og driver to potaskeminer i vandområdet Llobregat i regionen Bages i Catalonien, en i Súria og en anden i Sallent og Balsareny. Potaske anvendes til fremstilling af gødningsstoffer. Derudover fremstiller og sælger Iberpotash også salt, hovedsageligt til industrielle formål.
- (10) Iberpotash er et datterselskab af ICL Fertilisers, et israelsk multinationalt selskab, som er den største producent af gødning på verdensplan. Den potaskemine, der allerede i 1920'erne var i drift i området, var statsejet indtil 1998. Iberpotash erhvervede potaskeminerne i Suria og Sallent/Balsareny i medfør af en købsaftale, der blev indgået den 21. oktober 1998 med Sociedad Estatal de Participaciones Industriales — SEPI, et offentligt holdingselskab under den spanske stat.

2.2. PÅSTÅEDE STATSSTØTTEFORANSTALTNINGER

- (11) Ifølge klageren har de spanske myndigheder ydet Iberpotash ulovlig og uforenelig statsstøtte gennem en række foranstaltninger. Alle disse påståede støtteforanstaltninger vedrører Iberpotashs miljømæssige forpligtelser med hensyn til virksomhedens mineområder i vandområdet i Llobregat og depoter af saltaffald, der er produceret ved disse miner som følge af årtiers drift af dem. Disse påståede statsstøtteforanstaltninger omfatter:
- a) De spanske myndigheders manglende overholdelse af artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF ⁽³⁾ (»udvindingsaffaldsdirektivet«), som angiveligt førte til reduceret finansiell sikkerhed for udstedelse af tilladelser til at drive Iberpotashs miner (»foranstaltning 1: reduceret finansiell sikkerhed«).
 - b) De spanske myndigheders investeringer med henblik på at begrænse og/eller udbedre skader, som Iberpotash angiveligt har påført miljøet, i strid med princippet »forureneren betaler«. Disse investeringer omfatter:
 - Opførelsen af et nyt saltvandsindsamlingsanlæg, der har været i drift siden 2008 (»foranstaltning 2: nyt saltvandsindsamlingsanlæg«).
 - Investeringer i forbedring af vandrensingsanlæg i Abrera og Sant Joan Despí på Llobregat-floden (»foranstaltning 3: investeringer i vandrensingsanlæg«).
 - Dækning af affaldsdepotet på Iberpotashs mineområde i Vilafruns (»foranstaltning 4: dækning af affaldsdepotet i Vilafruns«).
 - c) Finansiering af en miljøundersøgelse vedrørende Cogullós affaldsdepot (»foranstaltning 5: undersøgelse af Cogullós affaldsdepoter«)
- (12) Klageren anslår, at den samlede påståede støtte til Iberpotash i medfør af disse foranstaltninger beløber sig til mellem 260 og 407 mio. EUR.
- (13) Klageren indsendte også en særskilt klage over en påstået overtrædelse af EU's miljølovgivning. På grundlag af denne klage sendte Kommissionen i juli 2014 en åbningsskrivelse til Spanien og indledte dermed en traktatbrudssag om manglende opfyldelse af forpligtelserne i udvindingsaffaldsdirektivet. I september 2015 blev traktatbrudssagen udvidet ved endnu en åbningsskrivelse til at omfatte manglende overholdelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF ⁽⁴⁾ (»vandrammedirektivet«). Traktatbrudssagen er under behandling ⁽⁵⁾.

2.3. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF PROCEDUREN

- (14) Den 26. januar 2016 vedtog Kommissionen en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til foranstaltning 1 og 4 ⁽⁶⁾ (»indledningsafgørelsen«) med henblik på at imødegå Kommissionens tvivl om, hvorvidt disse foranstaltninger udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, og om de er forenelige med det indre marked.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006 om håndtering af affald fra udvindingsindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 15).

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).

⁽⁵⁾ De påståede overtrædelser af udvindingsaffaldsdirektivet, der er fremsat i denne traktatbrudssag, vedrører ikke størrelsen af den finansielle sikkerhed i henhold til direktivets artikel 14, som behandles i nærværende afgørelse.

⁽⁶⁾ Jf. fodnote 1.

- (15) Kommissionen konkluderede samtidig, at foranstaltning 2, 3 og 5 ikke udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. Eftersom der ikke er gjort indsigelser mod denne konklusion, er foranstaltning 2, 3 og 5 ikke omfattet af denne afgørelse og bliver herefter ikke vurderet yderligere.

2.3.1. TVIVL VEDRØRENDE FORANSTALTNING 1: REDUCERET FINANSIEL SIKKERHED

- (16) Kommissionen konstaterede i indledningsafgørelsen, at den ikke kunne udelukke, at foranstaltning 1 udgør statsstøtte. Den var navnlig i tvivl om, hvorvidt foranstaltning 1 omfattede overførsel af statsmidler og gav Iberpotash en økonomisk fordel, og den opfordrede derfor de spanske myndigheder og interesserede tredjeparter til at fremlægge yderligere dokumentation i denne forbindelse.
- (17) I det omfang foranstaltning 1 udgør statsstøtte, var Kommissionen i tvivl, om den var forenelig.

2.3.2. TVIVL VEDRØRENDE FORANSTALTNING 4: DÆKNING AF AFFALDSDEPOTET VED VILAFRUNS

- (18) Kommissionen konstaterede i indledningsafgørelsen, at offentlig finansiering af dækning af affaldsdepotet ved Vilafruns må formodes at udgøre statsstøtte. Den fandt navnlig, at foranstaltning 4 sandsynligvis gav Iberpotash en selektiv økonomisk fordel ved at sikre bedre forebyggelse mod forurening i spildevandsanlægget, der ejes af Iberpotash, og at den dermed sikrer overholdelse af virksomhedens miljømæssige forpligtelser. Kommissionen opfordrede derfor de spanske myndigheder og tredjeparter til at fremsætte bemærkninger til disse foreløbige konklusioner.
- (19) Endvidere fandt Kommissionen, at støtteintensiteten i forbindelse med foranstaltning 4, eftersom hele investeringen blev finansieret af de offentlige myndigheder, og Iberpotash kun dækker de efterfølgende vedligeholdelsesomkostninger, er et godt stykke over støtteintensiteter til virksomheder, der går videre end EF-standarderne eller øger miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af disse standarder i henhold til punkt 3.1.1 i *EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse* (2008/C 82/01) (herefter »2008-miljøretningslinjerne«) (7). Derfor udtrykte Kommissionen tvivl om foreneligheden af denne støtte og opfordrede de spanske myndigheder og tredjemand til at fremsætte bemærkninger til denne foreløbige konklusion.

3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

3.1. BEMÆRKNINGER FRA IBERPOTASH

- (20) De fleste af Iberpotashs bemærkninger er i overensstemmelse med dem, som Spanien indsendte vedrørende de to foranstaltninger, der undersøges.
- (21) Iberpotash fremhæver desuden, at foranstaltning 1 ikke omfatter statsmidler, fordi Spanien ikke hidtil har overført midler til Iberpotash. Desuden er risikoen for, at dette sker, meget lav, da Iberpotash ikke har nogen økonomiske vanskeligheder og vil være i stand til at afholde udgifterne til miljøgenopretning, hvis det viser sig, at garantien er utilstrækkelig. Iberpotash udtrykker samme bekymringer som Spanien med hensyn til foranstaltningernes selektivitet, og om hvorvidt de giver en økonomisk fordel eller fordrejer konkurrencen mellem medlemsstaterne.
- (22) Iberpotash gentager, at foranstaltning 4 er forenelig med 2008-miljøretningslinjerne, og at den gældende støtteintensitet for genopretning af forurenede grunde er 100 %.

3.2. BEMÆRKNINGER FRA DEN FØRSTE INTERESSEREDE PART («KLAGEREN»)

- (23) Den første interesserede part, der ønsker at få sin identitet hemmeligholdt, støtter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure og støtter Kommissionens argumenter i indledningsafgørelsen vedrørende de to foranstaltninger.
- (24) Den første interesserede part tilføjer, at fastsættelsen af en utilstrækkelig sikkerhedsstilling indebærer en reel byrde for de offentlige myndigheder, der skal afholde udgifterne til Iberpotashs miljømæssige forpligtelser. Den bemærker ligeledes, at Iberpotash fik en økonomisk fordel, fordi virksomheden anvendte de økonomiske ressourcer, den sparede, til at finansiere sine egne økonomiske aktiviteter.
- (25) Den første interesserede part er enig med Kommissionen i, at støtten er uforenelig, da den udgør driftsstøtte.

(7) EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

- (26) For så vidt angår foranstaltning 2 henleder den første interesserede part Kommissionens opmærksomhed på en afgørelse fra regionalretten i Barcelona af 22. februar 2016, som bekræftede Iberpotashs forpligtelse til at genoprette de landarealer, der er beskadiget som følge af virksomhedens aktiviteter. Endvidere tilføjer den første interesserede part, at dækning af et affaldsdepot ikke er et »pilot«-projekt, fordi ingen dokumenter vedrørende den offentlige finansiering af projektet indeholder en beskrivelse af projektet som sådan, og fordi den anvendte metode er en velkendt metode, der er blevet anvendt af andre mineselskaber i mindst 15 år til lignende affaldsdepoter.

3.3. BEMÆRKNINGER FRA DEN ANDEN INTERESSEREDE PART

- (27) Den anden interesserede part, der også ønsker at få sin identitet hemmeligholdt, støtter Kommissionens indledningsafgørelse.
- (28) For så vidt angår foranstaltning 1 bemærker denne part desuden, at spørgsmålet om, hvorvidt garantibeløbet er i overensstemmelse med gældende europæisk eller spansk lovgivning, er irrelevant, fordi støtten består i, at staten påtager sig den økonomiske risiko med at genoprette de berørte anlæg. Kvantificeringen af denne risiko er udelukkende et spørgsmål om faktiske forhold, ikke om lovgivning.
- (29) Derudover stiller den anden interesserede part spørgsmålstegn ved Iberpotashs evne til at betale for miljøgenopretningen, når forpligtelsen opstår, fordi Iberpotashs eneste aktiver i Spanien er dens minefaciliteter, som vil blive afsluttet, og fordi værdien af dem efter 2035 derfor vil være lav.
- (30) Den anden interesserede part bemærker endvidere, at fastsættelsen af en tilstrækkelig sikkerhed vil omfatte en årlig omkostning på mindst 2 806 000 EUR for Iberpotash, hvilket næppe er et ubetydeligt beløb. Den præciserer, at fastsættelsen af en sikkerhed på det aktuelle beløb også betyder, at Iberpotash undgår at trække på sine finansielle reserver til sikkerhedsstillelse.
- (31) Med hensyn til foranstaltning 2 påpeger den anden interesserede part, at afgørelsen fra Højesteret af 14. maj 2009 samt Rådets direktiv 75/442/EØF ⁽⁸⁾ og gældende spansk lovgivning fastslår, at Iberpotash er eneansvarlig for at dække affaldsdepotet i Vilafruns fra det øjeblik, udvindingsrettighederne blev tildelt virksomheden, uanset om der er aktivitet på stedet eller ej.
- (32) For så vidt angår foranstaltning 4 fremfører den anden interesserede part, at dækning af Vilafruns' affaldsdepot er Iberpotashs ansvar, og at Iberpotash således modtog en selektiv fordel som følge af den offentlige finansiering af dækningen. Desuden er den anden interesserede part uenig i klassificeringen af dækningen som et pilotprojekt for en ny genoprettelsesteknik. Parten hævder, at dækning af affaldsdepoter med geomembraner er en gammel teknik, som allerede har været anvendt i lang tid f.eks. af potaskevirkksomheder i Alsace og Tyskland.
- (33) Endelig fremfører den anden interesserede part, at spørgsmålet om, hvorvidt Iberpotash er den eneste producent af potaske i Spanien, er irrelevant, da det relevante marked for potaske er globalt. Samhandlen påvirkes uden tvivl, fordi Iberpotash geografisk konkurrerer med franske producenter af salt, hvilket er tydeligt på grund af den korte afstand (mindre end 100 km) mellem Suria og Sallent og den franske grænse.
- (34) Både den første og den anden interesserede part fremsendte desuden bemærkninger med hensyn til tre andre foranstaltninger, der undersøges i indledningsafgørelsen (foranstaltninger vedrørende: i) det nye saltvandsindsamlingsanlæg, ii) investeringer i spildevandsanlæg og iii) undersøgelsen af Cogullós affaldsdepot). Som bemærket i betragtning 15 fandt Kommissionen allerede i indledningsafgørelsen, at disse foranstaltninger ikke udgør statsstøtte, og de er derfor ikke genstand for den formelle undersøgelsesprocedure. Bemærkningerne fra tredjemand, der udelukkende omhandler disse foranstaltninger, der ikke er omfattet af den formelle undersøgelse, er således irrelevante i forbindelse med denne afgørelse.

4. BEMÆRKNINGER FRA SPANIEN

4.1. BEMÆRKNINGER TIL INDLEDNINGSAFGØRELSEN

- (35) Hvad angår foranstaltning 1 mener Spanien, at beløbet for sikkerhedsstillelsen altid har været passende, og at det er fastsat i overensstemmelse med gældende spansk og europæisk lovgivning. Mere specifikt anfører Spanien, at eventuelle overtrædelser af udvindingsaffaldsdirektivet ikke omfatter fastsættelse af for lav sikkerhedsstillelse, og at direktivet således ikke kan have været overtrådt.

⁽⁸⁾ Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EUT L 194 af 25.7.1975, s. 39).

- (36) Med hensyn til spørgsmålet om fastsættelse af et passende sikkerhedsbeløb afviser Spanien desuden erklæringen af 2. oktober 2013 fra Assumpta Feran (direktør for direktoratet med ansvar for miljø ved Generalitat de Catalunya) for det catalanske parlaments miljøudvalg, der fastslog, at den finansielle sikkerhed skal være på 200 mio. EUR, fordi erklæringen ikke er vedtaget. Ifølge de spanske myndigheder blev erklæringen fremsat under en debat mellem opponerende politiske partier, og den er således styret af politiske hensyn. Spanien mener desuden, at afgørelsen fra Cataloniens Højesteret af 11. oktober 2011 er tvetydig med hensyn til fastsættelse af et passende sikkerhedsbeløb, fordi retten selv har undladt at beregne det.
- (37) Spanien finder desuden den undersøgelse, som klageren har indleveret, og som Kommissionen henviste til i betragtning 71 i indledningsafgørelsen, utroværdig, da undersøgelsen ikke indeholder en beregning af det passende sikkerhedsbeløb baseret på de kriterier, der er fastsat i dekret 202/1994 af 14. juni, dvs. den gældende lovgivning vedrørende sikkerhedsbeløbet.
- (38) Spanien fremfører endvidere, at foranstaltning 1 ikke giver Iberpotash en selektiv økonomisk fordel. Enhver påstået fordel blev fastsat på grundlag af en retlig ramme, der blev anvendt ens på alle potentielle konkurrenter. Derudover er minerne i Sallent og Suria de eneste, der er aktive i Spanien, og Iberpotash kunne derfor ikke have fået en fordel, da der ikke findes nogen sammenlignelige miner på spansk område.
- (39) Spanien støtter, at der ikke er tale om statsmidler, fordi Iberpotashs forpligtelse til at genoprette det af minedriften påvirkede areal, hvis sikkerhedsbeløbet er utilstrækkeligt, fortsat er gyldig. Spanien kan håndhæve Iberpotashs forpligtelse ved beslaglæggelse af dennes rettigheder og ejendom på spansk territorium.
- (40) Til slut bemærker Spanien, at foranstaltning 1 ikke fordrejer konkurrencen og ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, fordi de omkostninger, der afholdes af Iberpotash, hvis den var forpligtet til at stille et højere sikkerhedsbeløb, er ubetydelige i relation til standarderne i potaskemineindustrien.
- (41) I forbindelse med foranstaltning 4 anfører Spanien, at Iberpotash ikke kan have fået en økonomisk fordel, fordi Iberpotash ikke er forurenere og således ikke har pligt til at dække affaldsdepotet ved Vilafruns ifølge den generelt gældende spanske lovgivning. Derudover bærer Iberpotash vedligeholdelseomkostningerne ved dækning af affaldsdepotet, og selv hvis virksomheden, takket være den offentlige finansiering, sparede omkostninger til opførelse af affaldsdepotet, er den forpligtet til at bruge et meget større beløb på dets vedligeholdelse over de næste årtier, og den opnår derfor ikke nogen økonomisk gevinst ved foranstaltningen.
- (42) Spanien hævder, at foranstaltning 4 ikke kan være selektiv, fordi Iberpotash er den eneste virksomhed i Spanien, der er aktiv inden for udvinding af potaske.
- (43) Desuden fordrejer foranstaltningen ikke konkurrencen mellem medlemsstaterne, da det udvundne salt på grund af transportvanskeligheder ikke kan overføres mellem medlemsstaterne.
- (44) Hvis Kommissionen på trods af ovenstående fastslår, at foranstaltning 4 udgør statsstøtte, mener Spanien, at den falder inden for grænserne for de minimis- støtte i Kommissionens forordning (EF) nr 1998/2006 ⁽⁹⁾ og forordning (EU) nr. 1407/2013 ⁽¹⁰⁾.
- (45) Endelig anmoder Spanien om, at foranstaltning 4 erklæres forenelig på grundlag af 2008-miljøretningslinjerne og navnlig i lyset af den innovative karakter af den teknologi, der anvendes til at dække Vilafruns' affaldsdepotet, og som i modsætning til den teknologi, der anvendes i andre minefaciliteter, også har til formål at forhindre udsivninger af det deponerede materiale.

4.2. SPANIENS SVAR PÅ BEMÆRKNINGERNE FRA TREDJEPARTER

- (46) Spanien besvarede de to interesserede parter bemærkninger vedrørende foranstaltning 1 ved endnu en gang at henvise til den administrative procedure i spansk ret vedrørende håndhævelse af Iberpotashs miljømæssige forpligtelser og Iberpotashs tilbagebetaling af ethvert beløb, som Spanien skulle betale, hvis sikkerhedsstillelsen for miljøgenopretning viser sig at være utilstrækkelig. Evnen til at håndhæve Iberpotashs forpligtelse indebærer, at statsbudgettet ikke belastes, og at der således ikke er tale om overførsel af statsmidler.

⁽⁹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1).

- (47) Spanien besvarede de to interesserede parter bemærkninger vedrørende foranstaltning 4 ved at forklare, at afgørelsen fra regionalretten i Barcelona af 22. februar 2016 omfattede en liste over områder, hvor Iberpotash var forpligtet til at gennemføre foranstaltninger til miljøgenopretning, som hverken omfatter affaldsdepotet ved Vilafruns, og som heller ikke nævner, at affaldsdepotet er en kilde til forurening. De personer, der blev dømt i medfør af afgørelsen, tilhørte desuden den virksomhed, som udnyttede minerne, før Iberpotash fik udvindingstilladelsen. Disse personer blev desuden dømt for handlinger og undladelser, som fandt sted, længe før dækningen af affaldsdepotet i Vilafruns.
- (48) Spanien gentager sine argumenter om, at Iberpotash ifølge spansk ret ikke er forpligtet til at dække affaldsdepotet ved Vilafruns.
- (49) Endelig anfører Spanien, at selv om den første interesserede part understreger, at ingen dokumenter vedrørende den offentlige finansiering af dækningen af affaldet omfatter en beskrivelse af projektet som et »pilot«-projekt, er nævnte part ikke i tvivl om, at den anvendte teknologi til dækning af affaldsdepotet er speciel, og at den, i modsætning til den teknologi, der anvendes i andre potaskeminer, også er udarbejdet til at forhindre udsivninger af det deponerede materiale. Det forhold, at ordet »pilot« ikke er nævnt, udelukker ikke den innovative karakter af den anvendte teknologi.

5. VURDERING AF STØTTEN

- (50) For det første bliver det i afgørelsen analyseret, om de to undersøgte foranstaltninger udgør statsstøtte til Iberpotash i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og efterfølgende, om en sådan støtte i givet fald er lovlig og forenelig med det indre marked.

5.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE

- (51) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er støtte, som ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler i enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (52) For at vurdere, om der forekommer statsstøtte, skal Kommissionen vurdere, om de omhandlede foranstaltninger hver især opfylder de kumulative kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF (dvs. overførsel af statsmidler og tilregnelighed, potentiel konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen i EU).

5.1.1. FORANSTALTNING 1: REDUCERET FINANSIEL SIKKERHED

- (53) I henhold til national lovgivning og desuden i henhold til EU-retten fra 2014 for miner, der allerede var i drift den 1. maj 2008, er operatører af miner forpligtet til at stille en finansiell sikkerhed, der skal sikre, at de råder over tilstrækkelige midler til dækning af omkostningerne ved genoprettelse af stederne, når minedriften ophører. Disse midler kan desuden anvendes af offentlige myndigheder i henhold til gældende national ret til finansiering af miljøbeskyttelsesforanstaltninger, som operatørerne er forpligtet til at træffe men ikke træffer. Operatøren kan stille en sådan sikkerhed i form af en bankgaranti, som de betaler et gebyr for. Ifølge klageren modtog Iberpotash en ulovlig og uforenelig støtte i form af, at de relevante myndigheder fastsatte den finansielle sikkerhed på et meget lavt niveau.

5.1.1.1. *Selektiv økonomisk fordel*

- (54) Kommissionen skal først vurdere, om niveauet af den finansielle sikkerhed, som de spanske myndigheder fastsatte, rent faktisk var lavere, end hvad der kræves i henhold til gældende regler i den relevante periode. Dette er en nødvendig forudsætning for enhver forekomst af eventuel statsstøtte med hensyn til denne specifikke foranstaltning. Hvis niveauet af sikkerheden derimod var blevet fastsat i overensstemmelse med gældende regler, ville Iberpotash have været behandlet som enhver anden virksomhed i en lignende situation, og der havde ikke været nogen grund til at overveje, om virksomheden havde nydt godt af en selektiv fordel i forbindelse med den specifikke anvendelse i denne sag af reglerne om finansiell sikkerhed.

Gældende lovgivning

- (55) Det er derfor nødvendigt først at sammenfatte relevant EU-lovgivning og nationale regler for fastsættelse af den finansielle sikkerhed.

- (56) I henhold til artikel 14 i udvindingsaffaldsdirektivet skal de kompetente nationale myndigheder kræve »inden akkumulering eller deponering af udvindingsaffald i et affaldsanlæg påbegyndes, at der stilles finansiell sikkerhed (f.eks. i form af erhvervsfinansierede gensidige garantifonde) eller tilsvarende«. Formålet med denne sikkerhed er, »at alle forpligtelser ifølge den tilladelse, der er udstedt i henhold til dette direktiv, herunder forskrifter vedrørende tidsrummet efter lukning, opfyldes«, og »at der på ethvert tidspunkt er midler til rådighed til rehabilitering af det område, der påvirkes af affaldsanlægget«.
- (57) I henhold til artikel 14, stk. 2, i direktivet bør sikkerhedsstillelsen beregnes på grundlag af i) affaldsanlæggets forventede miljøpåvirkninger og ii) en forudsætning om, at uafhængige og velkvalificerede tredjeparter kan bedømme og udføre eventuelt påkrævet genopretningsarbejde. Størrelsen af sikkerheden justeres regelmæssigt i overensstemmelse med ethvert genopretningsarbejde, der måtte være nødvendigt.
- (58) For så vidt angår de nationale regler er udvindingsaffaldsdirektivet blevet gennemført i spansk lovgivning ved kongeligt dekret 975/2009 af 12. juni 2009 om affaldshåndtering inden for minedrift og brydning af stenmaterialer samt beskyttelse og genopretning af områder påvirket af minedrift (»kongeligt dekret 975/2009«). I henhold til første overgangsbestemmelse (disposición transitoria primera) i det kongelige dekret 975/2009 finder bestemmelserne i denne lov om finansiell sikkerhedsstillelse (dvs. navnlig artikel 43) fra den 1. maj 2014 anvendelse på mineområder, der allerede var aktive den 1. maj 2008 (dvs. også Iberpotashs miner).
- (59) Før det kongelige dekret 975/2009, der gennemfører udvindingsaffaldsdirektivet, trådte i kraft, var tilladelser, genopretning og sikkerhed for så vidt angår mineselskaber i den catalanske region dog omfattet af lov 12/1981 om fastsættelse af yderligere foranstaltninger til beskyttelse af fysiske lokaliteter, der er berørt af mineaktiviteter (»lov 12/1981«) ⁽¹¹⁾, og af dekret 202/1994 om fastsættelse af kriterier til bestemmelse af de garantier, der er knyttet til genoprettelsen af programmer for minedrift (»dekret 202/1994«) ⁽¹²⁾. I henhold til artikel 8, stk. 2, i lov 12/1981 bør den finansielle sikkerhed fastlægges under hensyntagen til det område, der er berørt af genopretningen og/eller de samlede omkostninger ved en sådan genopretning. Artikel 2 i dekret 202/1994 fastslår beløbet for sikkerheden pr. ha for de forskellige almindelige genopretningsforanstaltninger og angiver, at der i beløbet for så vidt angår alle andre særlige foranstaltninger bør tages hensyn til deres omkostninger ⁽¹³⁾. Endvidere fastslås det i artikel 3 i dekret 202/1994, at beløbet beregnet i medfør af artikel 2 for minedrift, der ikke finder sted på naturlige steder af særlig interesse (herunder Iberpotashs minesteder), skal reduceres med 50 %.

Finansiell sikkerhed fastsat for Iberpotash

- (60) I medfør af disse nationale regler fik Iberpotash fra Generalitat de Catalunya en tilladelse til udvindingsaktiviteter af potaske for minen i Súria den 9. november 2006 og for minen i Balsareny/Sallent den 28. april 2008. Disse tilladelser er selvstændige administrative afgørelser, som fastsætter den finansielle sikkerhed til 1 130 128 EUR for minen i Balsareny/Sallent og 773 682,28 EUR (forhøjet til 828 013,24 EUR i 2008) for minen i Súria. Disse beløb for sikkerhedsstillelse er kun blevet revideret i 2015, da de spanske myndigheder foreslog betydeligt højere beløb på 6 979 471,83 EUR for minen i Balsareny/Sallent (trådte først i kraft efter godkendelse af højesteretten i Catalonien i december 2016 — se nedenfor) og 6 160 872,35 EUR for minen i Súria (med virkning fra maj 2015). Beløbene for sikkerheden blev fastsat for hver mine og ved specifikke afgørelser truffet af Generalitat'et og adresseret til Iberpotash.

Dokumentation for, at Iberpotashs sikkerhed var lavere end påkrævet

- (61) Det skal i denne forbindelse understreges, at det er de kompetente miljømyndigheder, der skal fastsætte og godkende størrelsen af den finansielle sikkerhed i henhold til nationale eller regionale regler, der gælder for den foreliggende sag. Selv om Kommissionen er ansvarlig for at sikre en korrekt gennemførelse af udvindingsaffaldsdirektivet, som fra den 1. maj 2014 finder anvendelse på Iberpotashs finansielle sikkerhed, overlader direktivet et betydeligt skøn til medlemsstaterne med hensyn til at fastlægge det nøjagtige beløb for sikkerheden. Derfor har Kommissionen ikke udført sin egen vurdering af de korrekte niveauer af finansiell sikkerhed i henhold til udvindingsaffaldsdirektivet, men begrænser sin vurdering til at evaluere den eksisterende dokumentation om den finansielle sikkerheds utilstrækkelighed. Faktisk er der flere dokumenter, som antyder, at den finansielle sikkerhed, der blev fastsat af de offentlige myndigheder i 2006 og 2008, faktisk var lavere end krævet i henhold til gældende lovgivning.

⁽¹¹⁾ Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se normas adicionales om de protección de los espacios de interés natural afectados especial por actividades extractivas.

⁽¹²⁾ Decreto 202/1994, de 14 de junio, por el que se om los criterios para la determinación de las de fianzas relativas a los restauración de actividades extractivas nr.

⁽¹³⁾ Jf. artikel 2, stk. 4, litra h), i dekret 202/1994.

- (62) Frem for alt fastslog den øverste regionale domstol i Catalonien (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) i en afgørelse af 11. oktober 2011, at den finansielle sikkerhed for Iberpotashs affaldsdepot ved minerne i Balsareny/Sallent var 585 153 EUR lavere end krævet. Afgørelsen fastslår, at beløbet for sikkerheden ikke overholder de retlige og lovgivningsmæssige parametre, der er fastsat i national lovgivning, navnlig med henvisning til artikel 8, stk. 2, i lov 12/1981 og dekret nr. 202/1994. Afgørelsen slår fast, at selv om der ikke foreligger nogen endelig dokumentation (»una prueba concluyente determinada«) for det korrekte beløb for sikkerheden, kan retten konkludere, at en sikkerhed på bare 585 153 EUR tydeligvis ikke opfylder disse retlige bestemmelser. Retten erklærer derfor sikkerheden for utilstrækkelig og ikke i overensstemmelse med gældende lovgivning og pålægger de spanske myndigheder at fastsætte et nyt niveau for den finansielle sikkerhed. Denne afgørelse blev fuldstændigt bekræftet ved en appelaftgørelse afsagt af Højesteret (Tribunal Supremo) den 9. juli 2014. Endelig, som påpeget af de spanske myndigheder, bekræftede den øverste regionale domstol i Catalonien den 14. December 2016, at et nyligt beløb på 6 979 471,83 EUR for hele mineanlægget ved Balsareny/Sallent var passende.
- (63) I betragtning af den nationale afgørelse afsagt af den øverste regionale domstol i Catalonien den 11. oktober 2011, der autoritativt fortolker de relevante nationale bestemmelser, finder Kommissionen, som det fremgår, at det oprindelige beløb for den finansielle sikkerhed for Iberpotashs mine ved Balsareny/Sallent, der blev fastsat i 2006 på 1 130 128 EUR (herunder 585 153 EUR for affaldsdepotet i Cogulló), i høj grad var utilstrækkeligt. I sin afgørelse af 2016 bekræftede den øverste regionale domstol i Catalonien, at det samlede beløb for Balsareny/Sallent faktisk skulle være fastsat på et niveau, som er mindst seks gange højere og sandsynligvis endnu højere for perioden forud for annonceringen af planen Phoenix i 2011 — jf. betragtning 73, 80 og 81 herunder.
- (64) Selv om der ikke findes nogen lignende retsafgørelse med hensyn til sikkerheden for minen i Súría, er der overbevisende dokumentation for, at konklusionen om et klart utilstrækkeligt niveau af sikkerheden ville have været lige så sandsynlig i tilfælde af en retssag. Størrelsen af den oprindelige sikkerhed på 773 682,28 EUR (hævet til 828 013,24 EUR i 2008) afspejler proportionelt, at minen i Súría er mindre end den ved Balsareny/Sallent for så vidt angår den affaldsmasse, der akkumuleres, og det samlede areal af affaldsdepoter ⁽¹⁴⁾. Desuden er garantien for Suria blevet væsentligt forhøjet til 6 160 872,35 EUR på samme tid som for Balsareny/Sallent (dvs. først efter retsafgørelsen og bekræftelsen af denne ved appel) og med en endnu større andel (mere end syv gange højere). Under fraværet af andre faktorer, der kan forklare forskellen mellem beløbet for sikkerheden for på den ene side Súría og på den anden side Balsareny/Sallent, kan beløbet for sikkerheden for Súría også anses som utilstrækkelig.
- (65) Både de spanske myndigheder og Iberpotash bekræfter i deres bemærkninger, at den øverste regionale domstol i Catalonien har anset garantien for El Cogulló for utilstrækkelig. De forsøger at afbøde domstolens dom ved at hævde, at: i) domstolen i hvert fald delvis har anerkendt, at situationen kan føres tilbage til 1929, ii) domstolen indrømmede, at der ikke var nogen afgørende dokumentation og iii) domstolen angiveligt ikke fandt nogen konkret overtrædelse af en bestemt retsregel. Ingen af disse argumenter vedrørende retsafgørelsen påvirker dog konklusionen om, at sikkerheden er utilstrækkelig. Det forhold, at de spanske myndigheder rent faktisk reviderede sikkerhedsbeløbet efter bekræftelsen af retsafgørelsen ved appel og fremsendte det til domstolen til godkendelse bekræfter betydningen af dommen. Retsafgørelsen af 11. oktober 2011 henviser udtrykkeligt til de relevante lovbestemmelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i lov 12/1981 og dekret 202/1994.
- (66) Ud over en national domstols autoritative konklusion har undersøgelsen vist, at yderligere dokumentation underbygger konklusionen om, at det oprindelige niveau for den finansielle sikkerhed var uretmæssigt lavt.
- (67) For det første havde tredjeparter fremlagt officielle afskrifter fra høringen den 2. oktober 2013 for miljøudvalget i det catalanske parlament med eksplicitte erklæringer fra generaldirektøren for miljø ved Generalitat de Catalunya, ifølge hvilke den stillede sikkerhed klart var utilstrækkelig. Generaldirektøren mente, at de krævede garanterede beløb eventuelt kunne nå op på 200 mio. EUR. Selv om en afskrift af en politisk debat i parlamentet ikke omfatter nogen relevant begrundelse for beløbene og derfor skal behandles med forbehold, bekræfter størrelsen og forskellen i forhold til det faktiske beløb de konklusioner, som eksperter på området kom frem til. De anså beløbet for sikkerheden, der blev fastsat i 2006 og 2008, som klart utilstrækkeligt.

⁽¹⁴⁾ I henhold til ERF-undersøgelsen, som klageren har fremlagt (jf. betragtning 68), var det aktive affaldsdepot i 2011 ved Balsareny/Sallent (El Cogulló) på 35 ha, og affaldsmassen var på 41 millioner ton, hvorimod det aktive affaldsdepot i Suria (El Fusteret) var på 27 hektar og affaldsmassen på 22 millioner ton.

- (68) For det andet indsendte klageren en undersøgelse fra august 2012, som klageren havde bestilt fra miljøekspert (»ERF-undersøgelsen«). Undersøgelsen er en sagkyndig undersøgelse, hvor eksisterende oplysninger (juridiske, akademiske eller oplysninger fra en markedsundersøgelse) om det pågældende emne blev analyseret og indhentet. ERF-undersøgelsen indeholdt en analyse af den foreliggende situation med hensyn til de miljømæssige virkninger af Iberpotashs mineområder og forventede fremtidige udvikling med hensyn til den samlede akkumulerede mængde affald i affaldsdepoterne. Konklusionen på undersøgelsen er, at de miljømæssige konsekvenser af affaldsdepoterne var betydelige og forventes at vokse yderligere i fremtiden.
- (69) Baseret på de foreliggende oplysninger anslås følgende udvikling i ERF-undersøgelsen for mængden af akkumuleret affald i affaldsdepoterne ved Suria og Sallent indtil mineaktivitetens ophør i 2035:

Tabel 1

Anslået akkumulering af affald i depoterne ved Suria og Sallent

	Mængde i 2012 (i kt)	Årlig nettostigning i mængden (i kt/ år)	Mængde i 2035 (i kt)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Suria	22 000	525	33 895
I ALT	63 000	1 979	108 426

- (70) I ERF-undersøgelsen blev også muligheder for genoprettelse af affaldsdepoterne analyseret, herunder: i) opfyldning af affaldsmateriale i underjordiske miner; ii) opløsningen af salt, der er indeholdt i affaldet ved at pumpe vand og bortskaffe den overskydende saltlage enten i havet eller under jorden; eller iii) tildækning af affaldsdepoter med materiale, der forhindrer indtrængning af regnvand og forebygger udsivning af salte til miljøet. Konklusionen er, at for så vidt angår Iberpotashs miner er den mest hensigtsmæssige metode dækning af affaldsdepoter. Det er en forholdsvis enkel og velkendt metode, der allerede er blevet anvendt i en række tilfælde, selv af de catalanske myndigheder. Desuden er den mest hensigtsmæssige metode til genoprettelse for offentlige myndigheder, hvis mineselskabet ikke opfylder sine forpligtelser, da den i modsætning til andre metoder ikke kræver nogen yderligere opførsel af betragtelig industriel infrastruktur. Derfor beregnes de forventede omkostninger ved genoprettelse af Iberpotashs miner ved tildækning af depoter i ERF-undersøgelsen.
- (71) Beregningen af de forventede omkostninger er baseret på analysen af enhedsomkostningerne for de enkelte komponenter ved tildækningen af affaldsdepoter. Oplysningerne er indhentet fra en markedsanalyse udført af eksperter med leverandører af forskellige anvendte tjenester og ved hjælp af data til prisfastsættelse fra 2012 offentliggjort af det catalanske institut for teknologi og anlægsvirksomhed (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya — ITeC). Til sammenligning anvendes der i undersøgelsen også omkostninger ved genopretning for forskellige muligheder for genopretning, der er anslået i undersøgelsen udarbejdet i 2001 af Symonds Group for Europa-Kommissionens GD for miljø ⁽¹⁵⁾. Den omfatter også omkostninger til vedligeholdelse og kontrol af de dækkede depoter yderligere ti år efter færdiggørelsen af afdækningen. Disse enhedsomkostninger anvendes derefter på den anslåede mængde af affald i depoterne på tre forskellige tidspunkter: i) de faktiske beløb i 2012; ii) anslåede beløb i 2015 (det år, hvor produktionen af salt fra affald i en ny fabrik i Suria forventes påbegyndt); og iii) beløb, der forventes i 2035 (når Iberpotashs mineaktiviteter planlægges indstillet). Resultatet af omkostningerne for genopretning i disse perioder er sammenfattet i nedenstående tabel:

Tabel 2

Anslåede omkostninger for genopretning i henhold til ERF-undersøgelse

År	Anslåede omkostninger for genopretning (mio. EUR)		
	Suria	Balsareny/Sallent	I alt
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ En undersøgelse af omkostningerne ved at forbedre håndteringen af mineaffald, Symonds Group i samarbejde med COWI, rapport til Europa-Kommissionens GD for miljø, endelig rapport fra oktober 2001.

År	Anslåede omkostninger for genopretning (mio. EUR)		
	Suria	Balsareny/Sallent	I alt
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) På dette grundlag er konklusionen i ERF-undersøgelsen, at beløbet for den finansielle sikkerhed på baggrund af de nye lovgivningsmæssige bestemmelser i det kongelige dekret 975/2009 bestemt ikke bør være lavere end basisomkostningerne i 2012 på 71 mio. EUR for begge miner, og at det passende beløb under hensyntagen til de samlede omkostninger i fremtiden burde være på ca. 100 mio. EUR.
- (73) Endelig omfatter ERF-undersøgelsen en analyse af virkningerne af den planlagte udvinding og markedsføring af saltet i depoterne baseret på den nyligt fremlagte Phoenix-plan, hvis gennemførelse blev påbegyndt i 2012. Under hensyntagen til forskellige scenarier for så vidt angår den forventede produktion af potaske og salt i fremtiden (herunder Iberpotashs mest ambitiøse planer om at sælge 1,5 millioner ton salt om året) er konklusionen i ERF-undersøgelsen, at Phoenix-planen i alle disse scenarier kun vil bremse men ikke stoppe den fortsatte stigning i den samlede mængde akkumuleret affald ved Iberpotashs miner. I det mest optimistiske scenarie vil Phoenix-planen føre til en reduktion af den samlede affaldsmængde i depoterne til 1 213 kt/år (i forhold til 1 979 kt/år uden Phoenix-planen). Selv om Phoenix-planen har en positiv virkning ved at reducere den årlige akkumulering af affald med næsten 40 %, viser ERF-undersøgelsen, at Phoenix-planen ikke kan betragtes som tilstrækkelig i sig selv, men snarere som en afhjælpende faktor, da den hovedsageligt vil føre til en lavere vækst af de eksisterende affaldsdepoter, men ikke til at de fjernes helt.
- (74) Iberpotash hævder, at ERF-undersøgelsen ikke udgør grundlaget for beregning af beløbet for sikkerheden, da det i undersøgelsen anerkendes, at den ikke er baseret på de relevante bestemmelser i dekret 202/1994, og da den indeholder en række upræcise og ukorrekte erklæringer og oplysninger.
- (75) Kommissionen erkender, at undersøgelsen ikke følger de relevante bestemmelser i dekret 202/1994 og derimod fokuserer på betingelserne i det kongelige dekret 975/2009, der gennemfører udvindingsaffaldsdirektivet, der har fokus på de forventede omkostninger ved genopretning. Resultaterne angiver dog de anslåede omkostninger for genopretning af de enkelte af Iberpotashs miner baseret på en velfunderet metode og rimelige antagelser, som beskrevet ovenfor i betragtning 68-73, og de er således i høj grad relevante for beregningen af sikkerheden også i henhold til dekret 202/1994. Dette fremgår navnlig af artikel 2, stk. 4, litra h), i dekret 202/1994, der henviser til omkostningerne for alle andre specifikke foranstaltninger til genopretning, der måtte være nødvendige, hvilket således ikke begrænser beregningen for de foranstaltninger, der er anført separat i de foregående punkter i artikel 2 ⁽¹⁶⁾.
- (76) Betydningen af omfanget af skader på miljøet og de forventede omkostninger til genoprettelse fremgår også, i det mindste indirekte, af ordlyden i afgørelsen fra den øverste regionale domstol i Catalonien af 11. oktober 2011, der med hensyn til beløbet for den finansielle sikkerhed fastslår, at: »den vigtigste og centrale bestemmelse er artikel 8, stk. 2, i lov nr. 12/1981 [...] såfremt beløbet i alle tilfælde i forbindelse med genopretning bør fastsættes med udgangspunkt i det areal, der er berørt af genopretningen, de samlede omkostninger ved genopretning eller af begge disse kriterier [...] (el precepto cardinal y central del caso es el artículo 8.2 de Ley 12/1981[...] al disponer que en cualquier caso, en lo referente a la restauración, la cuantía debe fijarse en función de la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente [...])«, og som efterfølgende konkluderer, at autorisationen ikke er i overensstemmelse med gældende ret, da den »ikke har fastsat sikkerhedsstillelsen i den foreliggende sag i overensstemmelse med de retlige begrænsninger [...] (no ha establecido una fianza ajustada al caso en los límites legales [...])«. Endelig er sådanne estimerede omkostninger til genoprettelse tydeligt relevante for beregningen af sikkerhedsstillelsen i henhold til artikel 43 i det kongelige dekret 975/2009, der finder anvendelse på Iberpotash fra den 1. maj 2014.
- (77) Kommissionen bemærker desuden, at bortset fra generel kritik af de påståede unøjagtige og ukorrekte antagelser i ERF-undersøgelsen udpeger hverken de spanske myndigheder eller Iberpotash disse påståede unøjagtigheder og ukorrekte formodninger, de fremfører ikke nogen specifikke argumenter og foreslår ikke eventuelle egne alternative skøn af de samlede omkostninger ved genopretning af Iberpotashs miner.

⁽¹⁶⁾ Anvendelsen af artikel 2, stk. 4, litra h), i dekret 202/1994 synes desuden at være hensigtsmæssig i henhold til Iberpotashs bemærkninger til indledningsafgørelsen (jf. navnlig punkt 68 under bemærkninger).

- (78) De spanske myndigheder hævder, at beløbene for sikkerheden opfyldte kriterierne i henhold til national lovgivning ved at medregne de forventede omkostninger i henhold til genopretningsplanen på det tidspunkt. Desuden indsendte Iberpotash sin egen ekspertundersøgelse med henblik på at påvise, at sikkerheden var tilstrækkelig både med hensyn til kriterierne i den nationale lovgivning, dvs. størrelsen af det berørte areal, og de forventede omkostninger ved genopretning.
- (79) Som forklaret ovenfor blev opfyldelsen af kriterierne i henhold til national lovgivning tydeligvis ikke bekræftet af afgørelsen fra retten. Desuden var foranstaltningerne for genoprettelsesplanen, og som den af Iberpotash fremlagte undersøgelse tog i betragtning, begrænset til Iberpotashs opførelse af perimetriske kanaler, bassiner til opsamlet regnvand og lignende foranstaltninger til begrænsning af forurening, men som afgjort ikke fører til en varig genoprettelse af affaldsdepoter. Undersøgelsen medregner derfor ikke og kvantificerer ikke egentlige genopretningsforanstaltninger ved beregningen af forventede omkostninger. Eftersom de forventede faktiske omkostninger ved genopretning er relevante for beregningen af den finansielle sikkerhed i henhold til både catalansk (se betragtning 75 ovenfor) og europæisk lovgivning, kan konklusionerne i undersøgelsen indleveret af Iberpotash ikke tjene som grundlag for beregning af det fuldstændige og korrekte beløb for sikkerhedsstillelse. Som det fremgår ikke alene af ERF-undersøgelsen, men også af eksempler på lignende affaldsdepoter i Frankrig og Tyskland ⁽¹⁷⁾, omfatter en sådan genopretning normalt enten a) fuldstændig fjernelse af affaldsdepoter (f.eks. ved opfyldning af materialet under jorden), b) gradvis afsaltning af affaldsdepoterne ved at pumpe vand ind i depoterne og opsamle den deraf følgende saltlage eller c) permanent tildækning af depoterne. Disse korrekte genopretningsforanstaltninger er dog betydeligt dyrere end at opføre perimetriske kanaler, bassiner til opsamlet regnvand og lignende foranstaltninger, der alene har til formål at begrænse forureningen. Dette fremgår også af omkostningerne til dækning af depotet ved Vilafruns, der beløb sig til 7,9 mio. EUR (ekskl. de årlige vedligeholdelsesomkostninger). I betragtning af at Vilafruns med omkring 3 millioner ton salt er et lille depot sammenlignet med det aktive depot ved Cogulló (Balsareny/Salent) med 41 millioner ton eller depotet ved Fusteret (Suria) med 22 millioner ton, vil de samlede omkostninger til genoprettelse af disse aktive miner og dækning af de dertil hørende affaldsdepoter sandsynligvis være væsentligt højere end omkostningerne for Vilafruns.
- (80) Iberpotash anfører desuden, at mængden af affald i depoterne vil blive reduceret betydeligt på grund af Phoenix-planen fra 2011, som fokuserer på behandling af affald i depotet med henblik på at fremstille teknisk salt, der skal sælges på markedet. Som led i projektet planlægger Iberpotash at bygge et vakuumsaltanlæg, der udvinder salt fra det affaldsmateriale, som produceres i løbet af potaskemineaktiviteterne, og sælge dette salt på markedet. Virksomheden forventer at begynde at sælge ca. 750 000 ton salt om året og forudser efterfølgende at øge denne mængde op til 1,5 millioner ton salt om året.
- (81) Selv om planen om at fremstille og sælge i det mindste en del af affaldsmaterialet principielt kan reducere mængden af og saltindholdet i depoterne og dermed også de forventede omkostninger ved genoprettelsen af dem, blev den først fremlagt af Iberpotash i 2011, og gennemførelsen af planen startede i 2012 og er stadig i gang. Derfor burde Phoenix-planen tydeligvis ikke have været taget i betragtning ved fastsættelsen af størrelsen af sikkerhedsstillelsen i 2006 og 2008, da den på daværende tidspunkt stadig var for usikker.

Konklusion om forekomst af en selektiv økonomisk fordel

- (82) På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at den indsamlede dokumentation og de fremsendte ekspertrapporter underbygger den nationale domstols konklusion om, at de oprindelige beløb af den finansielle sikkerhed tydeligvis er utilstrækkelige til at sikre en korrekt genopretning.
- (83) Derfor mener Kommissionen, at den finansielle sikkerhed, der er fastsat af de spanske myndigheder i 2006 og 2008, var lavere, end hvad der normalt kræves i henhold til gældende national lovgivning. Iberpotash er derfor blevet tildelt en økonomisk fordel i form af lavere bankkebyrer, der betales hvert år for den finansielle sikkerhed. Eftersom bankgebyrerne for sikkerheden ifølge Iberpotash var på 1 % pr. år af beløbet af sikkerheden, betød et betydeligt lavere niveau for sikkerheden, at de pågældende gebyrer, som Iberpotash betalte, faldt, hvilket reducerede virksomhedens omkostninger i forhold til andre operatører, hvis garantier skulle være i overensstemmelse med lovgivningen. Derfor mener Kommissionen, at Iberpotash har haft en økonomisk fordel som følge af lavere finansiell sikkerhed.
- (84) De spanske myndigheders og Iberpotashs argumenter om, at de offentlige myndigheder ikke gav Iberpotash nogen fordel eller præferencebehandling som følge af en streng anvendelse af de relevante regler, kan ikke godtages, da det ovenfor er slået fast, at disse afgørelser truffet af offentlige myndigheder førte til den finansielle

⁽¹⁷⁾ Jf. f.eks. årsberetningen for det tyske potaskemineselskab K+S Kali GmbH fra 2015, s. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), genopretningsmetoderne anvendt til affaldsdepotet i Alsace som beskrevet i det ACA-dokument, der er vedhæftet som bilag 2 til indsendelsen fra de spanske myndigheder den 19. april 2016, eller en bog af den tyske ekspert Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2015 <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

sikkerhed, som var lavere end normalt. Argumentet om, at den catalanske lovgivning var strengere end tilsvarende bestemmelser på statsligt niveau eller i andre regioner i Spanien, er irrelevant, da sådanne omkostninger er anlægsspecifikke, og bestemmelserne om den finansielle sikkerhed, som Iberpotash skulle stille, er dem, som gælder i Catalonien, hvor affaldsdepoterne var placeret. Iberpotash fik af de offentlige myndigheder tilladelse til at opretholde en lavere finansiell sikkerhed, end den som normalt kræves i henhold til catalansk lovgivning, der finder anvendelse på virksomheden, og den opnåede dermed en selektiv fordel i form af lavere bankgebyrer for den lavere sikkerhed sammenlignet med andre operatører i en lignende situation.

- (85) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltning 1 gav Iberpotash en selektiv økonomisk fordel.

5.1.1.2. *Overførsel af statsmidler*

- (86) For så vidt angår kriteriet om statsmidler redegør klageren for, at en sikkerhedsstillelse, der er for lav, ikke dækker de fulde omkostninger ved genopretning, og at den udgør en (potentiell) overførsel af statsmidler. Der skulle angiveligt være en risiko for, at hvis Iberpotash ikke opfylder sine forpligtelser med hensyn til genoprettelsen af virksomhedens miner, ville staten skulle afholde disse omkostninger. Klageren henviser til Kommissionens afgørelse i Georgsmarienhütte-sagen ⁽¹⁸⁾, hvor Kommissionen anså en undtagelse fra en stålproducentens miljøforpligtelser med hensyn til genanvendelse og bortskaffelse af industristøv som statsstøtte.
- (87) De spanske myndigheder og Iberpotash anfører, at selv hvis garantien var lavere end krævet, ville Iberpotash stadig have den overordnede forpligtelse til at genoprette minerne og ville være forpligtet til at betale omkostningerne ved en sådan genopretning. Disse omkostninger er på ingen måde begrænset af den finansielle sikkerhed. Derfor fritager staten ikke Iberpotash for dennes finansielle forpligtelser. Enhver risiko for, at Iberpotash fremover ikke vil være i stand til at dække alle omkostningerne, og at staten er nødt til at gribe ind med statsmidler, er desuden højst usandsynlig på baggrund af Iberpotashs moderselskabs sunde økonomiske situation. De spanske myndigheder gør gældende, at hvis Iberpotash i fremtiden, ikke opfylder sine forpligtelser, har Iberpotash tilstrækkeligt mange aktiver i Spanien, som kan beslaglægges af myndighederne med henblik på at dække omkostningerne ved genoprettelse.
- (88) Kommissionen bemærker, at den sikkerhed, der behandles i dette tilfælde, ikke undersøges i henhold til statsstøttere reglerne for så vidt angår størrelsen på gebyret for den risiko eller eksponering, som bæres af garantistilleren (dvs. en privat bank, ikke staten), men i henhold til den risiko, staten løber, hvis det sikrede beløb er lavere end de faktiske omkostninger ved miljøskader, og hvis den sikrede virksomhed ikke betaler eller ikke kan betale de fulde omkostninger ved genopretning.
- (89) For så vidt angår den tidligere sag, som klageren henviser til, var Georgsmarienhütte-sagen væsentligt forskellig, eftersom delstaten Niedersachsen klart overtog ansvaret for bortskaffelse af støv og faktisk betalte 64,64 mio. DEM for denne bortskaffelse. Dette er ikke tilfældet her, fordi Iberpotash, uanset sikkerhedsbeløbet, fortsat er ansvarlig for at genoprette mineområderne, og de spanske myndigheder har hidtil ikke forpligtet sig til at afholde nogen af Iberpotashs omkostninger for genopretning. Georgsmarienhütte-sagen kan derfor ikke danne præcedens for denne sag.
- (90) Iberpotashs finansielle sikkerhed er stillet i form af en bankgaranti, som ikke frit kan benyttes af staten. Den kan kun anvendes til foranstaltninger, der er nøje defineret i lovgivningen, navnlig til finansiering af fjernelse af affald, genopretning af området og andre miljømæssige foranstaltninger, hvis Iberpotash ikke opfylder sine miljømæssige forpligtelser. Staten får ikke nogen renter af midlerne i sikkerheden eller nogen anden finansiell fordel, som kan reduceres i tilfælde af et lavere beløb for sikkerheden. Desuden har staten hidtil ikke været i en situation, hvor den var nødt til at gøre brug af sikkerheden til nogen af ovennævnte formål. Selv om det reducerede sikkerhedsbeløb hidtil ikke har berørt statsmidlerne, kan denne kendsgerning alene ikke udelukke en eventuel påvirkning af statsmidlerne som følge af en øget risiko for, at staten bliver forpligtet til at bruge sine ressourcer på et senere tidspunkt.
- (91) Forekomsten af en konkret risiko for at pålægge staten en ekstra byrde i fremtiden er tilstrækkelig til at opfylde begrebet statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1 ⁽¹⁹⁾. Domstolen har ligeledes fastslået, at en statsstøtteforanstaltnings forbindelse til og virkning på statsmidler ikke behøver at være direkte, for at dette kriterium er opfyldt.

⁽¹⁸⁾ Kommissionens beslutning (1999/227/EKSF) af 29. juli 1998 for støtte ydet af delstaten Niedersachsen (Tyskland) til Georgsmarienhütte GmbH (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 72).

⁽¹⁹⁾ Jf. også sag C-200/97, Ecotrader, ECLI: EU:C:1998:579, navnlig præmis 41.

- (92) Selve formålet med en sådan finansiel sikkerhed er at sikre, at mineselskaber har afsat tilstrækkelige midler til at dække fremtidige omkostninger til genopretning, uanset deres økonomiske situation i fremtiden (ofte langt ude i fremtiden). Det er derfor klart, at hvis beløbet for sikkerhedsstillelsen er betydeligt lavere end de forventede omkostninger til genopretning, er der i det mindste en øget risiko for, at statsmidlerne bliver påvirket i fremtiden. Denne risiko for en potentiel omkostning for statsbudgettet er klart højere, end hvis sikkerheden var blevet fastsat korrekt i overensstemmelse med gældende lovgivning, under behørig hensyntagen til de forventede omkostninger til genopretning. Hvis disse midler er betydeligt lavere end nødvendigt, vil der i sidste ende være behov for at benytte statsmidler til at dække en større del af disse omkostninger, hvis Iberpotash af en eller anden grund ikke er villig eller i stand til at gøre det. Hvis Iberpotash ikke er i stand til at betale omkostningerne for genopretning i fremtiden, vil de spanske myndigheders påståede mulighed for at beslaglægge Iberpotashs aktiver sandsynligvis ikke indbringe tilstrækkelige supplerende midler, eftersom Iberpotashs (og hele ICL-koncernens) eneste aktiv i Spanien er potaskeminen. Når potaskeminen er lukket ned, er værdien af dette aktiv tvivlsom.
- (93) Det forhold, at staten ville være forpligtet til for egen regning at gribe ind, hvis Iberpotash ikke er villig eller i stand til at træffe de nødvendige genopretningsforanstaltninger med hensyn til virksomhedens affaldsdepoter, er veletableret i den gældende lovgivning.
- (94) For det første kan staten i henhold til artikel 102 i lov 39/2015 ⁽²⁰⁾ træffe foranstaltninger i stedet for den part, der er juridisk ansvarlig for at træffe sådanne foranstaltninger. Spanien ville skulle i) pålægge Iberpotash at træffe specifikt definerede foranstaltninger, ii) underrette Iberpotash om, at forvaltningen ellers vil træffe sådanne foranstaltninger selv, og til hvilke omkostninger, iii) gennemføre sådanne foranstaltninger og iv) forsøge at inddrive omkostningerne fra Iberpotash, hvilket pr. definition ikke vil være muligt, hvis Spanien skal håndhæve den utilstrækkelige finansielle sikkerhed. Selv om denne beslutning formelt er fakultativ, vil Spanien, hvis Iberpotash ikke opfyldte sin forpligtelse til at genoprette faciliteterne, ikke have anden mulighed end at betale forud for denne genopretning, fordi Spanien i modsat fald ikke ville opfylde sine egne forpligtelser.
- (95) For det andet, som anført i betragtning 13, opfylder Spanien eventuelt ikke sine forpligtelser i henhold til udvindingsaffaldsdirektivet og vandrammedirektivet. Hvis Iberpotash opgiver sine faciliteter efter at have opbrugt mineralressourcerne og ikke genopretter faciliteterne, vil Spaniens, på grund af den utilstrækkelige sikkerhed, eneste mulighed for at opfylde sine forpligtelser i henhold til disse direktiver og dermed undgå eventuelle dagbøder pålagt af Domstolen, være selv at betale for fjernelse af saltaffaldet eller en lige så effektiv genopretning.
- (96) For det tredje kan de spanske myndigheder i henhold til bestemmelserne i den spanske lov 27/2006 af 18. juli 2006 ⁽²¹⁾ være nødt til at opfylde deres forpligtelser i henhold til miljølovgivningen. Enhver ikke-statslig organisation, som opfylder kriterierne i lov 27/2006 kan i tilfælde af en miljøovertrædelse, der er nævnt i artikel 18, stk. 1, i lov 27/2006 (herunder f.eks. overtrædelser vedrørende forpligtelser i forbindelse med vandbeskyttelse), indbringe sagen for retten for at pålægge forvaltningen at opfylde sine miljømæssige forpligtelser.
- (97) For det fjerde fastslås det i artikel 6, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF ⁽²²⁾, at hvis en operatør, der er ansvarlig for at træffe afhjælpende foranstaltninger med hensyn til en miljøskade, ikke overholder sine forpligtelser, træffer den kompetente myndighed selv disse foranstaltninger som sidste udvej. Ligeledes kan den kompetente myndighed i henhold til artikel 5, stk. 3, hvis den pågældende operatør ikke gør det, træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger for at fjerne en overhængende fare for miljøskade. Hvis Iberpotash ikke træffer de nødvendige genopretningsforanstaltninger, efter at virksomhedens mineaktiviteter er lukket ned, kan affaldsdepoter, der ikke er genoprettet, udgøre en overhængende fare for miljøet, og der er således behov for korrigerende eller forebyggende foranstaltninger fra de kompetente offentlige myndigheder som sidste udvej.
- (98) Endelig angiver de spanske myndigheder selv ⁽²³⁾, at i henhold til artikel 9 i lov 12/1981 kan Cataloniens offentlige forvaltning (Administración de la Generalitat) med tvang håndhæve disse foranstaltninger for operatørens regning, hvis operatøren ikke overholder sine forpligtelser. De påpeger, at i praksis gennemfører forvaltningen de relevante foranstaltninger, der derefter finansieres via den finansielle sikkerhed eller, hvis sikkerheden ikke er tilstrækkelig, ved salg af operatørens aktiver. Hvis den finansielle sikkerhed er betydeligt lavere, end hvad der kræves, løber den offentlige forvaltning således en risiko for, at operatørens aktiver ikke er tilstrækkelige til at finansiere de relevante foranstaltninger, den gennemførte. Dette bekræfter, at en finansiel

⁽²⁰⁾ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>.

⁽²¹⁾ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de la acceso en información, de participación pública y de la acceso en justicia en materia de medio ambiente.

⁽²²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56).

⁽²³⁾ Se navnlig punkt 11 i de spanske myndigheders bemærkninger til tredjeparts bemærkninger indsendt den 27. juli 2016.

sikkerhed, der er for lav, øger risikoen for, at de genoprettelsesforanstaltninger, der træffes af forvaltningen, ikke i tilstrækkelig grad er dækket af operatørens aktiver (især hvis denne ikke har nogen andre aktiviteter i Spanien, hvilket er tilfældet for Iberpotash), og at der vil være behov for at betale for dem via offentlige midler.

- (99) Derfor medfører en sikkerhedsstilling, som er betydeligt lavere, end hvad der kræves i lovgivningen, en konkret risiko for, at staten pålægges en ekstra byrde på dens ressourcer. Den øgede risiko for en ekstra byrde for staten er derfor tilstrækkeligt konkret til som minimum at udgøre en potentiel påvirkning af statsmidler som følge af et alt for lavt niveau for den finansielle sikkerhed.
- (100) Niveauet af den finansielle sikkerhed, som Iberpotash skal stille, er fastsat i administrative afgørelser fra Cataloniens regering (Generalitat de Catalunya), som godkender tilladelserne til mineaktiviteter for potaske. Da begrebet (medlems-)stat i forbindelse med anvendelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF omfatter alle niveauer af offentlige myndigheder, uanset om det er en national, regional eller lokal myndighed, kan afgørelsen om at anvende et reduceret niveau for den finansielle sikkerhed tilregnes staten.
- (101) Kommissionen finder derfor, at foranstaltning 1 indebar en overførsel af statsmidler og kunne tilregnes staten.

5.1.1.3. *Potentiel fordrejning af konkurrencen*

- (102) Kommissionen mener, at de reducerede omkostninger for Iberpotash som følge af et niveau for finansiell sikkerhed, der er lavere end krævet i den relevante lovgivning, kan fordreje konkurrencen på de markeder, hvor Iberpotash er aktiv — navnlig markederne for potaske og salt. Som forklaret nedenfor (jf. betragtning 110 ff.) beløb denne reduktion af omkostninger over den relevante periode sig til ca. 1,8 mio. EUR og var dermed, i modsætning til påstandene fra de spanske myndigheder, ikke ubetydelig.
- (103) Det forhold, at Iberpotash er den eneste spanske producent af potaske, udelukker desuden ikke en eventuel fordrejning af konkurrencen, da det relevante geografiske marked er klart mere omfattende end det nationale spanske marked. Kommissionen fandt allerede i 1993, at potaskemarkedet er mere omfattende end Spanien, og at det også omfatter Frankrig, Det Forenede Kongerige og de øvrige medlemsstater undtagen Tyskland ⁽²⁴⁾. Iberpotash angiver desuden i sin bæredygtighedsrapport fra 2014 ⁽²⁵⁾, at kun 23 % af virksomhedens produktion af potaske sælges i Spanien, og at 50 % eksporteres til andre europæiske lande, 18 % til Sydamerika, og at der også er salg til Nordamerika, Afrika og Asien. I alle disse regioner konkurrerer Iberpotash med andre producenter af potaske og salt, og denne konkurrence vil sandsynligvis blive påvirket af Iberpotashs kunstigt lavere omkostninger.
- (104) Endelig stiller Iberpotashs argument ikke spørgsmålstegn ved den potentielle fordrejning af konkurrencen, og uanset niveauet af den finansielle sikkerhed forbliver Iberpotashs miljømæssige forpligtelser de samme (dvs. at sikre genoprettelsen af mineområderne og forhindre forurening), og virksomheden skal under alle omstændigheder opretholde midler til at dække eventuelle miljømæssige forpligtelser. Ud over disse regnskabsbestemmelser, udgør forpligtelsen til at opretholde en særlig finansiell sikkerhed i overensstemmelse med den relevante lovgivning i realiteten normale men specifikke driftsomkostninger for Iberpotash — eller ethvert andet mineselskab, der er underlagt samme regler — som følge af gebyrer, som banker opkræver for oprettelse og vedligeholdelse af sikkerheden, og det uberettigede lave niveau kan således potentielt favorisere Iberpotash og fordreje konkurrencen.
- (105) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltning 1 potentielt kan fordreje konkurrencen.

5.1.1.4. *Påvirkning af samhandelen i EU*

- (106) Som allerede anført ovenfor er markedet for potaske og salt klart grænseoverskridende, idet 50 % af Iberpotashs produktion blev eksporteret til andre europæiske lande. Derfor er det sandsynligt, at den reducerede finansielle sikkerhed påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne i EU.

⁽²⁴⁾ Jf. Kommissionens beslutning 94/449/EF af 14. december 1993 om en procedure i henhold til Rådets Forordning (EØF) nr. 4064/89 (sag nr. IV/M.308 — Kali- Salz/MdK/Treuhand) (EFT L 186 af 21.7.1994, s. 38).

⁽²⁵⁾ Memoria de Sostenibilidad 2014, page 15, <http://www.icliberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>.

- (107) Iberpotashs argument om, at markederne for salt kun er nationale eller endog regionale på grund af høje transportomkostninger er således ikke underbygget af de tal, som Iberpotash forelagde i sin bæredygtighedsrapport fra 2014, da 80 % af virksomhedens produktion af salt eksporteres, ikke kun til andre europæiske lande men også til Asien, Nordafrika og USA. Derudover er Iberpotashs bemærkninger til indledningsafgørelsen modstridende på dette punkt, idet de hævder på den ene side, at markedet for salt er nationalt eller endog regionalt, og på den anden side, at en fransk producent af salt, er virksomhedens direkte konkurrent, der forsøger at fortrænge Iberpotash fra markedet.
- (108) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltning 1 påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.1.5. *Beregning af støtten*

- (109) Med henblik på at fastsætte det faktiske støttebeløb er det nødvendigt først som minimum at fastsætte et omtrentligt »korrekt« beløb for den finansielle sikkerhed i henhold til gældende lovgivningsmæssige bestemmelser i den relevante periode. Herefter vil støttebeløbet svare til forskellen mellem de forventede bankgebyrer, som Iberpotash skulle have betalt for at oprette denne korrekt fastsatte sikkerhed, og det faktiske beløb af bankgebyrer, som virksomheden betalte.
- (110) Tredjeparten hævder, at støtten ikke bør være begrænset til de laveste bankgebyrer, men at den også bør omfatte nødvendigheden af at yde tilstrækkelig sikkerhedsstillelse til banken i form af finansielle reserver. I betragtning af at beløbet for den »korregerede« sikkerhed, som anslået nedenfor, er relativt beskedent i forbindelse med Iberpotashs årlige omsætning (ca. 300 mio. EUR) og hele ICL-koncernens (5,4 mia. USD), er det usandsynligt, at en højere sikkerhedsstillelse vil medføre betydeligt højere ekstraomkostninger for virksomheden.
- (111) Da den øverste regionale domstol i Catalonien ifølge de spanske myndigheder i december 2016 fastslog, at det forhøjede beløb på 6 979 471,83 EUR for Balsareny/Sallent-minen er i overensstemmelse med gældende lovgivning, finder Kommissionen, at den »korrekte« værdi af sikkerheden for Balsareny/Sallent på nuværende tidspunkt svarer til den aktuelt gældende værdi, der er godkendt af domstolen.
- (112) Endvidere finder Kommissionen analogt (jf. også betragtning 64 ovenfor), at det forhøjede beløb på 6 160 872,35 EUR for sikkerheden for Suria, der har været anvendt siden 2015, også kan betragtes som værende i overensstemmelse med gældende lovgivning. Selv om der ikke foreligger nogen autoritativ retsafgørelse med hensyn til dette mineområde, er det forhøjede beløb for sikkerheden for et mindre mineområde ved Suria faktisk næsten sammenligneligt med det godkendte beløb for Balsareny/Sallent. Dette bekræfter, at beløbet kan anses for passende og i overensstemmelse med gældende lovgivning.
- (113) Den korrekte værdi af sikkerheden er således på nuværende tidspunkt på i alt 13 140 344,18 EUR.
- (114) Beregningen af dette beløb tager dog hensyn til Phoenix-planen, der blev fremlagt i 2011 og gradvist gennemført i 2012. Planen omfatter bl.a. investering i et vakuumsaltanlæg for at kunne behandle og markedsføre salt, der indgår i affaldet fra potaskeminen. Ifølge planen skulle Iberpotash i sidste ende sælge ca. 1,5 millioner ton salt årligt.
- (115) Kommissionen er enig med ERF-undersøgelsen i, at Phoenix-planen som sådan ikke kan betragtes som en genopretningsforanstaltning, og at den ikke vil bremse væksten af affaldsdepoter under driften af minerne. Kommissionen erkender dog også Iberpotashs og de spanske myndigheders påstande om, at planen har en indvirkning på de samlede forventede genopretningsomkostninger. ERF-undersøgelsen tager ikke hensyn til, at forarbejdning og salg af salt sandsynligvis fortsætter, også efter at driften af potaskeminen er ophørt. Phoenix-planen vil derfor sandsynligvis bidrage til at fjerne affaldsdepoterne i fremtiden og kan som sådan tages i betragtning ved fastsættelsen af det relevante niveau for sikkerheden, som det var tilfældet ved de forhøjede værdier for sikkerhed, der blev foreslået i 2015, og som i det mindste for Balsareny/Sallent blev bekræftet af den nationale domstol.
- (116) Dette betyder imidlertid, at det nuværende niveau for den finansielle sikkerhed ikke kan betragtes som passende for perioden forud for Phoenix-planen i 2012. Selv om Iberpotash også før fremlæggelsen af Phoenix-planen forarbejdede og solgte relativt små mængder salt fra affaldsdepoterne, blev det meste salt blot akkumuleret i affaldsdepoterne i håb om, at det eventuelt kunne anvendes kommercielt i fremtiden ⁽²⁶⁾. Der var dog ingen konkret plan for, hvordan og hvornår saltforarbejdningssanlægget skulle udvides, således at den mængde saltaffald, der blev fjernet på denne måde, ville være mere omfattende og dermed have en væsentlig indvirkning på de fremtidige genopretningsomkostninger. For så vidt angår perioden før fremlæggelsen af Phoenix-planen bør en sådan temmelig hypotetisk fremtidig reduktion af affaldsdepoter som følge af forarbejdning og salg af store mængder salt derfor ikke tages i betragtning.
- (117) Kommissionen må derfor benytte anden tilgængelig dokumentation til at vurdere en omtrentlig »korrekt« værdi af sikkerheden i perioden 2006-2011 baseret på de genopretningsomkostninger, der var forventet på det tidspunkt, uden indvirkningerne fra Phoenix-planen.

⁽²⁶⁾ Jf. Iberpotashs bemærkninger til indledningsafgørelsen, præmis 23.

- (118) Som allerede forklaret ovenfor (jf. betragtning 68-81) er de mest pålidelige skøn over de samlede forventede genopretningsomkostninger (uden Phoenix-planen) dem, som blev fremlagt i ERF-undersøgelsen, som klageren har indsendt. Kommissionen finder antagelserne i denne ekspertrapport troværdige, eftersom de i vid udstrækning er baseret på markedsanalyser og benchmarking med lignende miner andre steder i verden. Omvendt kan den undersøgelse, som Iberpotash indsendte, som forklaret ovenfor, ikke anses som et pålideligt skøn over forventede genopretningsomkostninger, fordi den ikke tager højde for passende genopretningsforanstaltninger (jf. betragtning 79).
- (119) ERF-undersøgelsen anslår de samlede genopretningsomkostninger til mindst 71 mio. EUR. Desuden er alle andre angivelser af eventuelt korrekte beløb i ERF-undersøgelsen eller i andre kilder (jf. punkt 5.1.1.1 ovenfor) endnu højere. Derfor finder Kommissionen, at i mangel af bedre skøn for perioden 2006-2011, er de relevante forventede genopretningsomkostninger, der skal tages i betragtning, 71 mio. EUR (24,8 mio. EUR for Suria og 46,2 mio. EUR og for Balsareny/Sallent).
- (120) Endelig og ifølge artikel 3 i dekret 202/1994 (den gældende lovgivning i denne periode) skal det beløb for den finansielle sikkerhed, der fremkommer på baggrund af artikel 2 (dvs. baseret på forventede genopretningsomkostninger), reduceres med 50 % for minedrift, der ikke er beliggende på naturlige områder af særlig interesse (herunder Iberpotashs mineområder).
- (121) Derfor finder Kommissionen på grundlag af de foreliggende dokumenter, at den »korrekte« værdi af den finansielle sikkerhed for Iberpotashs mineaktiviteter beløber sig til mindst 12,4 mio. EUR for Suria (for perioden 2006-2011) og 23,1 mio. EUR Balsareny/Sallent (for perioden 2008-2011).
- (122) Ifølge Iberpotash beløber de aktuelle omkostninger for sikkerhedsstillelsen sig til 1 % af beløbet pr. år. På baggrund af de korrekte beløb for sikkerheden ovenfor for de to relevante perioder, er den samlede støtte, som Iberpotash blev tildelt i form af lavere gebyrer for sikkerhedsstillelse på 1 % af forskellen mellem det »korrekte« beløb og det faktiske beløb, der er fastsat for det pågældende år, som vist i nedenstående tabel.

Tabel 3

Beregning af støttebeløb

(tusind EUR, afrundet)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— den faktiske sikkerhed	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— den »korrekte« sikkerhed	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— forskel i gebyrer	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Suria											
— den faktiske sikkerhed	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— den »korrekte« sikkerhed	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— forskel i gebyrer	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Samlet forskel mellem gebyrer for Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Da sikkerheden for Balsareny/Sallent blev fastsat ved tilladelsen, der blev udstedt den 29. april 2008, er forskellen i de gebyrer for sikkerhedsstillelse for Balsareny/Sallent i dette år beregnet som 8/12 af det årlige beløb.

⁽²⁾ Da sikkerheden for Suria blev fastsat ved tilladelsen, der blev udstedt den 9. november 2006, er forskellen i de gebyrer for sikkerhedsstillelse for Suria i dette år beregnet som 1/12 af det årlige beløb.

⁽³⁾ Da garantien til Suria blev øget til det »korrekte« beløb i maj 2015, kan forskellen i gebyrer for sikkerhedsstillelse for Suria i dette år beregnes som 4/12 af det årlige beløb.

- (123) Det samlede støttebeløb, der blev tildelt Iberpotash i form af lavere bankgebyrer for de reducerede niveauer for sikkerhedsstillelse for hele perioden 2006-2016 beløber sig således til 1 864 622 EUR.

Denne støtte blev ydet på det tidspunkt, hvor de reducerede niveauer for sikkerhedsstillelse blev fastsat i miljøtilladelserne udstedt af de spanske myndigheder, dvs. den 6. november 2006 for Suria og den 29. april 2008 for Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte: Foranstaltning 1*

- (124) I lyset af ovenstående er Kommissionen af den holdning, at foranstaltning 1 udgør statsstøtte, og den vil derfor undersøge lovligheden af den og foreneligheden med det indre marked.

5.1.2. FORANSTALTNING 4: INVESTERINGER TIL AT DÆKKE VILAFRUNS AFFALDSDEPOT

- (125) Den 17. december 2007 undertegnede miljøministeriet i Spanien og Generalitat de Catalunya en overenskomst, hvorved de blev enige om at samarbejde og dele omkostningerne i forbindelse med projektet, der har til formål at dække affaldsdepotet ved Vilafruns og dermed reducere de negative indvirkninger på miljøet. Finansministeriet indvilligede i at bidrage med 4 mio. EUR til investeringsomkostningerne, mens resten skulle dækkes af Agencia Catalana del Agua, et offentligt organ, der forvaltes af Generalitat de Catalunya. Arbejdet med projektet påbegyndtes i august 2008 og varede 18 måneder. De samlede investeringsomkostninger på 7 887 571 EUR blev fuldt ud dækket af offentlige myndigheder i henhold til overenskomsten fra 2007.
- (126) Projektet bestod i at dække Vilafruns' affaldsdepot med et uigennemtrængeligt lag (»lámina impermeable«), som ville forsegle affaldsdepotet og isolere affaldssaltet mod enhver form for kontakt med vand udefra og dermed forhindre udsivninger af salt fra depotet. Laget var beskyttet af geotekstilfolier og dækket af jord, der giver mulighed for beplantning oven på det tildækkede depot.
- (127) Vilafruns' affaldsdepot befinder sig ved minen og ejes af Iberpotash. Det blev overført til virksomheden som en del af salgsaftalen af 21. oktober 1998, hvorved Iberpotash erhvervede mineaktiviteterne i den catalanske region fra Sociedad Estatal de Participaciones Industriales — SEPI, der er et offentligt holdingselskab under den spanske stat. På tidspunktet for overførslen var affaldsdepotet allerede inaktivt, fordi den mine, som Vilafruns' affaldsdepot tilhørte, blev stoppet allerede i 1973.

5.1.2.1. *Selektiv økonomisk fordel*

- (128) Som nævnt ovenfor blev investeringen i tildækningen af affaldsdepotet ved Vilafruns, der befinder sig på området og ejes af Iberpotash, fuldt ud finansieret af offentlige myndigheder. Iberpotash afholder kun omkostninger til vedligeholdelse af anlægget i løbet af dets levetid.
- (129) Den tildækning, der blev udført i 2008-2009, vedrører et affaldsdepot, som Iberpotash har ejet siden 1998, da stedet blev privatiseret sammen med andre potaskeminer i regionen. Depotet hører til en mine, hvor driften blev indstillet i 1973, dvs. at Iberpotash overtog minen, da den ikke længere var i drift. Iberpotash hævder derfor, at virksomheden ikke har nogen forpligtelse til at træffe foranstaltninger til forebyggelse af forurening fra affaldsdepotet, hverken i henhold til national ret eller EU-lovgivningen, eftersom Iberpotash ikke var den oprindelige forurener.
- (130) De spanske myndigheder er ikke enig i disse argumenter fra Iberpotash og fremfører, at Iberpotash har en generel forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger til at forebygge forurening fra affaldsdepoter, som virksomheden ejer, og til at forvalte depotet i overensstemmelse med de gældende retsregler. Iberpotash er således ansvarlig for at sikre miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der kræves i henhold til den relevante lovgivning samt for enhver miljøskade, der skyldes dette depot.
- (131) Desuden påpeges det i bemærkninger fra tredjepart, at det er Iberpotashs ansvar at forvalte Vilafruns fra det tidspunkt, udvindingsrettighederne blev overført til virksomheden. Dette ansvar var baseret på den spanske lov 6/1993 af 15. juli 1993 om håndtering af affald og på det kongelige dekret 1/2001 af 20. juli 2001 om ændring af den spanske vandlov. Tredjeparten hævder, at det forhold, at Vilafruns ikke længere var aktiv, da Iberpotash erhvervede den, er irrelevant, fordi enhver indehaver af en udvindingstilladelse skal håndtere alt mineaffald, dvs. inklusive alt affald produceret før indehaveren fik tilladelse til udvinding.

- (132) Kommissionen finder ikke, at det forhold, at minedriften ved affaldsdepotet ved Vilafruns blev indstillet allerede i 1973, fritager Iberpotash for virksomhedens ansvar som ejer af minen med hensyn til at sikre passende genopretning. Som bekræftet af de spanske myndigheder, omfatter alle genopretningsplaner, herunder planen fra 2008, specifikke genopretningsforanstaltninger, som Iberpotash var forpligtet til at træffe med hensyn til depotet ved Vilafruns. I henhold til artikel 121 i den spanske minelov af 1973, udgjorde en ikke-opfyldelse af forpligtelserne i genopretningsplanen en alvorlig overtrædelse. Desuden bekræfter de spanske myndigheder, at Iberpotash i overensstemmelse med gældende vandbeskyttelseslovgivning hele tiden var forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå vandforurening fra alle virksomhedens anlæg, herunder depotet ved Vilafruns. Kommissionen bemærker også, at operatøren i henhold til artikel 4 i udvindingsaffaldsdirektivet skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå eller så vidt muligt reducere alle skadelige virkninger på miljøet, også for så vidt angår affaldshåndtering efter nedlukning.
- (133) Iberpotash har desuden gjort gældende, at salgsaftalen for minen omfatter en klausul, der kan fortolkes, som at Iberpotash fritages for ansvar for aktiviteter før 1997, dvs. ethvert ansvar for affaldsdepotet. Iberpotash henviser i denne forbindelse til Højesterets dom af 14. maj 2009 og refererer til bestemmelsen i salgsaftalen om, at sælger skal kompensere køber for enhver forpligtelse, der følger af krav fra tredjeparter vedrørende faktiske forhold før overdragelsen, der ikke blev afspejlet i balancen og ikke kom frem under due diligence-processen. Iberpotash hævder, at forpligtelserne vedrørende genopretningen af Vilafruns ikke var tydelige før salget, og at der ikke var nogen tilhørende poster på balancen, fordi der på daværende tidspunkt ikke fandtes en sådan retlig forpligtelse.
- (134) De spanske myndigheder anfører dog, at aftalen om salg af aktier fra 1998 ikke indeholder nogen specifikke bestemmelser, som forpligter sælger til at overtage nogen af køberens forpligtelser efter overførslen af aktier.
- (135) Kommissionen bemærker endvidere, at den bestemmelse, der refereres i dommen afsagt af Højesteret, er en standardbestemmelse i kontrakter, der beskytter sælger mod efterfølgende krav fra tredjeparter vedrørende forhold, der ikke var kendt i løbet af salget. Iberpotash kan dog ikke hævde, at virksomheden ikke var bekendt med det eksisterende affaldsdepot ved Vilafruns, der blev overtaget som led i transaktionen, og med ejeren af affaldets generelle ansvar for at sikre passende forvaltning af sine affaldsanlæg. Det forhold, at Iberpotash anerkendte de miljømæssige forpligtelser med hensyn til depotet ved Vilafruns i forskellige genopretningsplaner bekræfter, at virksomheden havde kendskab til sådanne forpligtelser.
- (136) Kommissionen mener derfor, at Iberpotash som følge af overtagelsen af potaskemineaktiviteterne i Catalonien i 1998 var ansvarlig for at sikre en korrekt forvaltning af affaldsdepotet ved Vilafruns i overensstemmelse med gældende retsregler.
- (137) De spanske myndigheder accepterer denne konklusion, men fremfører, at Iberpotashs forpligtelser ikke omfattede tildækning af affaldsdepotet ved Vilafruns. Ifølge de spanske myndigheder ville Iberpotashs forpligtelser være blevet opfyldt med betydeligt billigere foranstaltninger, som var medtaget i den oprindelige genopretningsplan fra 2008 (nemlig installation af et rør-/drænsystem, andre typer beskyttelse og genopretning med samlede omkostninger på ca. [...] (*) EUR). De hævder således, sammen med Iberpotash, at offentlige investeringer til dækning af affaldsdepotet ikke giver Iberpotash nogen økonomisk fordel, da de omkostninger Iberpotash sparede ([...] EUR) er mere end opvejet af de vedligeholdelsesomkostninger, som virksomheden skal afholde gennem hele anlæggets levetid (der beløber sig til [...] EUR alene i perioden fra marts 2015 til marts 2016), og offeromkostningerne for ikke at være i stand til at forarbejde og sælge salt fra det tildækkede depot ved Vilafruns, som virksomheden planlægger for sine andre depoter ⁽²⁷⁾.
- (138) Kommissionen accepterer ikke, at uanset omfanget af Iberpotashs forpligtelser med hensyn til Vilafruns, at det faktisk ikke udgør nogen økonomisk fordel til Iberpotash, at der investeres 7,9 mio. EUR af offentlige midler i betydeligt bedre miljøbeskyttelse primært i form af genoprettelse af mineområdet, uden nogen investeringsomkostninger for Iberpotash. Installationen af tildækningen af affaldsdepotet havde til formål i væsentlig grad at mindske forureningen forårsaget af udsivning fra depotet ved Vilafruns. De alternative foranstaltninger uden støtten ville ikke have ydet samme høje og langvarige grad af beskyttelse og ville have eksponeret Iberpotash for risici forbundet med konsekvenserne af forureningen (som påvist af de strafferetlige domme af 18. december 2014 og 25. februar 2015 vedrørende andre mineområder — jf. betragtning 27 og 94 i indledningsafgørelsen). Opførelsen af faciliteten, der blev betalt med offentlige midler, gav således Iberpotash mulighed for bedre at forebygge forurening, nedbringe virksomhedens miljømæssige risici i fremtiden og udføre en langvarig genoprettelse af depotet (i overensstemmelse med lignende genopretninger af depoter for affaldssalt i Frankrig og Tyskland som nævnt ovenfor i betragtning 26 og 32). Iberpotash ville i sidste ende have været forpligtet til at sikre en hensigtsmæssig genopretning af affaldsdepotet ved Vilafruns.

(*) Fortrolige oplysninger.

⁽²⁷⁾ Jf. de spanske myndigheders bemærkninger til indledningsafgørelsen, punkt 55.

- (139) Endelig finder Kommissionen, at foranstaltningen er selektiv, da den specifikt er målrettet offentlig finansiering af tildækningen af affaldsdepotet ved Vilafruns, der ejes af Iberpotash. De spanske myndigheder hævder, at foranstaltningen ikke er selektiv, eftersom Iberpotash er det eneste potaskemineselskab i Spanien, og at der således ikke er nogen mulighed for sammenligning med andre virksomheder. Den omstændighed, at Iberpotash er det eneste potaskemineselskab i Spanien betyder ikke, at foranstaltningen ikke er selektiv, da den klart er målrettet mod en specifik affaldsfacilitet og ikke nogen anden.
- (140) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltning 4 gav Iberpotash en selektiv økonomisk fordel.

5.1.2.2. *Overførsel af statsmidler*

- (141) De samlede investeringsomkostninger ved tildækningen af affaldsdepotet ved Vilafruns blev betalt af de offentlige myndigheder, 4 mio. EUR fra det spanske miljøministerium og de resterende 3 887 571 EUR af Agencia Catalana del Agua, et offentligt organ, der forvaltes af Generalitat de Catalunya, som således efterkom en forpligtelse til at dække den resterende del af de investeringsomkostninger, som Generalitat de Catalunya accepterede i overenskomsten af 17. december 2007.
- (142) Hverken de spanske myndigheder eller Iberpotash har fremført, at der ikke var været statslige midler involveret for så vidt angår denne foranstaltning.
- (143) Desuden blev beslutningen om at yde offentlig finansiering til dækning af affaldsdepotet ved Vilafruns truffet af det spanske miljøministerium og Generalitat de Catalunya, og den kan således klart tilregnes staten.
- (144) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltning 4 udgjorde overførsel af statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.2.3. *Potentiel fordrejning af konkurrencen*

- (145) Som anført i tabellen ovenfor (jf. betragtning 103 og 105), konkurrerer Iberpotash med andre producenter af potaske og salt. Det forhold, at i det mindste en del af virksomhedens miljømæssige forpligtelser for så vidt angår Vilafruns blev finansieret af offentlige midler, vil sandsynligvis fordreje konkurrencen ved kunstigt at reducere Iberpotashs omkostninger og derved give virksomheden en uberettiget fordel i forhold til dens konkurrenter.
- (146) Kommissionen konkluderer således, at foranstaltning 4 potentielt kan fordreje konkurrencen.

5.1.2.4. *Påvirkning af samhandelen i EU*

- (147) Både potaske og salt handles inden for EU (jf. betragtning 106 og 107 herover), og Kommissionen konkluderer således, at foranstaltning 4 påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.2.5. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte: Foranstaltning 4*

- (148) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltning 4 udgør statsstøtte på 7 887 571 EUR, og den vil derfor undersøge dens lovlighed og forenelighed med det indre marked.

5.2. STØTTENS LOVLIGHED

- (149) Både foranstaltning 1 og foranstaltning 4 blev ydet i strid med anmeldelsesforpligtelsen og standstillforpligtelsen i artikel 108, stk. 3, i TEUF. Derfor mener Kommissionen, at begge foranstaltninger udgør ulovlig statsstøtte.

5.3. STØTTENS FORENELIGHED

5.3.1. FORANSTALTNING 1: REDUCERET FINANSIEL SIKKERHED

- (150) Hverken de spanske myndigheder eller Iberpotash fremfører nogen begrundelse for foreneligheden af støtten i form af finansiel sikkerhed, der er lavere, end hvad der kræves i henhold til relevant lovgivning.
- (151) Kommissionen mener, at foranstaltningen udgør driftsstøtte til Iberpotash, fordi den gav mulighed for, at gebyrerne for sikkerhedsstilling var lavere end påkrævet i den lange periode fra 2006 til 2016.

- (152) Kommissionen har ikke fundet nogen begrundelse for eventuel forenelighed af en sådan driftsstøtte, der ikke forfølger noget tydeligt mål af fælles interesse, og konkluderer derfor, at foranstaltningen, der består i lavere finansiel sikkerhed for Iberpotash, udgør uforenelig støtte i form af lavere bankgebyrer som følge af unødigt lav finansiel sikkerhedsstillelse.

5.3.2. FORANSTALTNING 4: INVESTERINGER TIL DÆKNING AF AFFALDSDEPOT VED VILAFRUNS

- (153) De spanske myndigheder hævder, at hvis dækning af affaldsdepotet ved Vilafruns affald udgør statsstøtte, vil den være forenelig på grundlag af punkt 3.1.1 i 2008-miljøretningslinjerne om statsstøtte til miljøbeskyttelse til virksomheder, der går videre end EU-standarderne eller øger miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af EU-standarder.
- (154) De hævder, at dækningen af affaldsdepotet er et pilotprojekt, der har til formål at afprøve ny teknik for at forhindre udsivning af salt fra affaldsdepoter. Minen ved Vilafruns er angiveligt blevet udvalgt til dette pilotprojekt på grund af dens særlige egenskaber (mindre volumen, placering som første saltdepot opstrøms af Llobregat-floden, og fordi den har været inaktiv i årtier). Ved at give myndighederne data om faktiske resultater vil de få mulighed for bedre at løse det generelle problem med depoter af saltaffald i regionen. Projektet forventes i denne forbindelse at bidrage til bevarelse, beskyttelse og genopretning af miljøet omkring vandområdet Llobregat og dermed forfølge et mål af fælles interesse.
- (155) De spanske myndigheder forklarer videre, at projektet er en del af en overordnet plan for bedre forvaltning af det catalanske vandreservoir, herunder forskellige foranstaltninger, hvoraf nogle er finansieret med offentlige og andre med private midler.
- (156) Kommissionen finder, at 2008-miljøretningslinjerne danner grundlag for vurdering af foreneligheden i denne sag. Navnlig punkt 205 i 2008-miljøretningslinjerne sammenholdt med punkt 248 i retningslinjer for miljøbeskyttelse og energi fra 2014 ⁽²⁸⁾ giver Kommissionen mulighed for at anvende bestemmelserne i 2008-miljøretningslinjerne på ulovligt tildelt støtte i 2009-2011.
- (157) I overensstemmelse med punkt 3.1.1 i 2008-miljøretningslinjerne vil investeringsstøtte, der sætter virksomheder i stand til at gå videre end EU-standarderne for miljøbeskyttelse eller øge miljøbeskyttelsesniveauet i fravær af EU-standarder, blive betragtet som forenelig med fællesmarkedet efter EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), [nu artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF], forudsat at betingelserne i punkt 74 til 84 og afsnit 3.2 i 2008-miljøretningslinjerne er opfyldt.
- (158) EU-standarder for genopretning af udvindingsaffald er anført i udvindingsaffaldsdirektivet. I medfør af artikel 24, stk. 4, i direktivet finder artikel 5, artikel 6, stk. 3-5, artikel 7 og 8, artikel 12, stk. 1 og 2, samt artikel 14, stk. 1-3, dog ikke anvendelse på affaldsanlæg, der stoppede for nyt affald inden den 1. maj 2006, som det er tilfældet for affaldsdepotet ved Vilafruns. Derfor er der i den foreliggende sag ikke nogen specifikke EU-standarder for fastsættelse af det niveau, som skal opnås for affaldsdepotet ved Vilafruns for så vidt angår miljøet.
- (159) En tredjepart hævder, at Iberpotash allerede i 2008-2009 umiddelbart var forpligtet til at sikre, at affaldsdepotet var dækket, uden dog at fremlægge specifik dokumentation for disse påstande. Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at selv om Iberpotash i sidste ende ville have været forpligtet til efterfølgende at sikre en effektiv genopretning af affaldsdepotet ved Vilafruns, var der i 2008-2009 ikke en sådan forpligtelse, Iberpotash ville uden støtten have kunnet fortsætte forvaltningen af affaldsdepotet ved at opfylde sine forpligtelser i henhold til den gældende genopretningsplan.
- (160) I overensstemmelse med punkt 79 i 2008-miljøretningslinjerne må støtteintensiteten for en sådan støtte for så vidt angår store virksomheder ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger. Hvis investeringen vedrører erhvervelse af et økoinnovationsaktiv eller lancering af et økoinnovationsprojekt, kan støtteintensiteten forhøjes med 10 procentpoint, forudsat at betingelserne i punkt 78 i 2008-miljøretningslinjerne er opfyldt. Støtteintensiteten kan desuden udgøre 100 %, når investeringsstøtten ydes efter en udbudsprocedure i egentlig konkurrence og på basis af klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier, der effektivt sikrer, at støtten er

⁽²⁸⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1).

begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at nå miljømålet (jf. punkt 77 i 2008-miljøretningslinjerne). En sådan udbudsprocedure skal være ikke-diskriminerende og sikre deltagelse af et tilstrækkeligt stort antal virksomheder. Endvidere skal budgettet i udbudsproceduren være bindende forstået på den måde, at ikke alle deltagere kan modtage støtte.

- (161) I henhold til punkt 80 i 2008-miljøretningslinjerne skal de støtteberettigede omkostninger begrænses til de ekstra investeringsomkostninger, der er nødvendige for at opnå et højere miljøbeskyttelsesniveau, fratrukket al driftsoverskud og tillagt alle driftsomkostninger i løbet af de første fem år. Når der ikke er nogen EU-standarder, består disse ekstra investeringsomkostninger af de investeringsomkostninger, der er nødvendige for at opnå et højere miljøbeskyttelsesniveau end det, som den pågældende virksomhed ville nå uden miljøstøtte (jf. punkt 84, litra c), i 2008-miljøretningslinjerne).
- (162) I den foreliggende sag fremfører de spanske myndigheder, at Iberpotashs gældende genopretningsplan for investeringen i tildækningen af depotet omfattede specifikke genopretningsforanstaltninger for affaldsdepotet ved Vilafruns, der havde til formål at begrænse udsivning fra affaldsdepotet og derved minimere påvirkningen af miljøet. De forventede omkostninger til disse foranstaltninger, der udgør en kontrafaktisk situation uden statsstøtte, jf. punkt 81, litra a), i 2008-miljøretningslinjerne beløb sig til [...] EUR. Kommissionen er indforstået med, at disse foranstaltninger af de spanske myndigheder blev anset for tilstrækkelige til at sikre opfyldelsen af de miljømæssige forpligtelser, der var gældende på det tidspunkt, for det inaktive affaldsdepot ved Vilafruns.
- (163) Desuden blev tildækningen af affaldsdepotet i henhold til redegørelsen fra de spanske myndigheder betragtet som et såkaldt »pilotprojekt for i praksis at verificere egnetheden af denne genopretningsmetode til afhjælpning af miljøproblemer i Llobregat-regionen. Tildækningen blev ikke foretaget som følge af nogen faktisk juridisk forpligtelse, men snarere på grund af en mere almen offentlig interesse i at finde den mest hensigtsmæssige genopretningsmetode, der fremover kunne gennemføres for alle andre affaldsdepoter, der påvirker miljøet i regionen.
- (164) Tildækningen af affaldsdepotet ved Vilafruns i 2008-2009 gjorde det således muligt for Iberpotash at hæve miljøbeskyttelsesniveauet i forbindelse med sine aktiviteter i fravær af EU-standarder i overensstemmelse med punkt 74, litra b), i 2008-miljøretningslinjerne.
- (165) På baggrund af ovenstående vil de ekstra investeringsomkostninger til investeringsprojektet beløbe sig til investeringsomkostninger på 7 887 571 EUR minus omkostningerne på [...] EUR i det kontrafaktiske scenario. Da Vilafruns ikke har været i drift i en årrække, er der ingen driftsoverskud fra tildækningen af affaldsdepotet. Driftsomkostninger til vedligeholdelse af installation udgjorde ifølge de spanske myndigheder sidste år [...] EUR. Forudsat at de fastholdes på dette niveau de første fem år, vil de samlede driftsomkostninger, som skal lægges til de støtteberettigede omkostninger, være på [...] EUR. De samlede støtteberettigede omkostninger ville derfor beløbe sig til 7 804 922,60 EUR ⁽²⁹⁾.
- (166) Da støtten udgjorde de samlede investeringsomkostninger på 7 887 571 EUR, udgør støtten mere end 100 % af de støtteberettigede omkostninger.
- (167) De spanske myndigheder har ikke fremlagt dokumentation for, at affaldsdepotet ved Vilafruns i en udbudsprocedure på grundlag af klare, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier ville være blevet udvalgt fra et større udvalg af andre mulige projekter. Faktisk er affaldsdepotet af de spanske myndigheder blevet udvalgt alene på grund af dets karakteristika, som blev anset for egnet til projektet (jf. betragtning 154 herover). Punkt 77 i 2008-miljøretningslinjerne, der giver mulighed for en støtteintensitet på op til 100 %, kan derfor ikke anvendes i den foreliggende sag.
- (168) Endvidere mener Kommissionen ikke, at metoden om at genoprette et affaldsdepot ved at dække det med et uigennemtrængeligt lag, der sikrer isolering mod vand, kan anses for et miljøinnovationsprojekt i henhold til punkt 78 i 2008-miljøretningslinjerne. På trods af de spanske myndigheders argumenter om, at tildækningen er unik og innovativ, kan denne metode ikke anses for ny eller væsentligt forbedret sammenlignet med den nyeste udvikling inden for branchen i Unionen af følgende årsager.
- (169) Der kan være tekniske forskelle mellem tildækningen ved Vilafruns og tildækningen af affaldsdepotet ved Alsace som forklaret i et teknisk bidrag fra Agencia Catalana del Agua. Lignende metoder, der har til formål at dække og forsegle depoter med uigennemtrængeligt materiale, var imidlertid allerede blevet gennemført, navnlig i Tyskland. Ifølge en bog af en tysk ekspert, der specifikt beskæftiger sig med teknologier, som er tilgængelige

⁽²⁹⁾ Dvs. 7 887 571 EUR minus [...] EUR plus [...] EUR.

i potaskebranchen ⁽³⁰⁾, er der mange års erfaring, 30 år, med tildækning af hele depoter med affald fra potaskeminer i Tyskland, der har til formål at forhindre indtrængen af vand i depoterne og dermed minimere udsivning. I bogen påstås det, at eksperimenter med tildækning af affaldsdepoter i Tyskland går helt tilbage til 1950'erne og 1970'erne, men at man navnlig siden 1990'erne har afprøvet forskellige typer materialer og teknikker til tildækning af mellemstore affaldsdepoter i Tyskland. Af årsberetningen fra 2015 fra det tyske potaskemineselskab K+S fremgår det, at små og mellemstore inaktive affaldsdepoter var blevet tildækket som et led i den tidligere affaldsstrategi i et forsøg på at forhindre og minimere langsigtede virkninger på naturen og miljøet. I dag videreføres i alt 41 inaktive affaldsdepoter i Niedersachsen og to i Baden-Württemberg. Femten af disse er blevet tilplantet og seks er i gang med at blive tilplantet ⁽³¹⁾.

- (170) Selv om de tekniske detaljer vedrørende disse projekter kan variere afhængigt af de særlige forhold for hvert enkelt område, kan projektet ikke betragtes som miljøinnovation i overensstemmelse med punkt 3.1.1 i 2008-miljøretningslinjerne.
- (171) Den maksimale støtteintensitet for Iberpotash som en stor virksomhed er i henhold til punkt 76 i 2008-miljøretningslinjerne derfor 50 % af de støtteberettigede omkostninger.
- (172) Derfor er det maksimale støttebeløb, som Kommissionen betragter som foreneligt med det indre marked i henhold til 2008-miljøretningslinjerne, og som gør Iberpotash i stand til at øge miljøbeskyttelsen, på 3 902 461,30 EUR.
- (173) Derfor konkluderer Kommissionen, at resten af det samlede støttebeløb for denne foranstaltning (dvs. 3 985 109,70 EUR) er ulovlig og uforenelig støtte.

6. TILBAGESØGNING

- (174) I henhold til traktaten og Domstolens faste retspraksis har Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetence til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den ⁽³²⁾. Ifølge Domstolens faste retspraksis har en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genetablere den tidligere situation ⁽³³⁾.
- (175) Domstolen har i forbindelse hermed udtalt, at dette mål er nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt de beløb, den har modtaget i ulovlig statsstøtte, og dermed mistet den fordel, den havde opnået i forhold til sine konkurrenter, og når den oprindelige situation er blevet genoprettet ⁽³⁴⁾.
- (176) I tråd med retspraksis bestemmer artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ⁽³⁵⁾, at »i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...]«.
- (177) Eftersom de pågældende foranstaltninger:
- a) det samlede beløb, der blev ydet til Iberpotash under foranstaltning 1, i form af lavere bankgebyrer for den reducerede sikkerhed for perioden 2006-2016 på 1 864 622 EUR, og

⁽³⁰⁾ Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2015 <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. Vi blev gjort opmærksom på denne bog af en af de interesserede parter. Den blev skrevet af en ekspert med 30 års erfaring fra potaskeindustrien og giver, også ifølge uafhængige anmeldelser (jf. f.eks. <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>) et samlet overblik over de nyeste, mest avancerede teknikker og teknologier i potaskeindustrien.

⁽³¹⁾ Årsberetning for 2015 fra K+S, s. 48, <http://www.k-plus-s.m/en/archiv/finanzberichte.html>

⁽³²⁾ Jf. sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland [1973] ECLI:EU:C:1973:87, præmis 13.

⁽³³⁾ Jf. forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen [1994] ECLI:EU:C:1994:325, præmis 75.

⁽³⁴⁾ Jf. sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen [1999] ECLI:EU:C:1999:31, præmis 64 og 65.

⁽³⁵⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

- b) den del af foranstaltning 4, der er mere vidtgående end den maksimale støtteintensitet for investeringsstøtte, og som sætter Iberpotash i stand til at øge miljøbeskyttelsesniveauet ved at dække affaldsdepotet ved Vilafruns på 3 985 109,70 EUR blev gennemført i strid med artikel 108 i traktaten og skal betragtes som ulovlig og uforenelig støtte, skal de tilbagebetales for at genoprette situationen på markedet, inden støtten blev ydet. Tilbagesøgning skal finde sted fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren opnåede fordelene, dvs. da støtten blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og der bør betales renter af de tilbagesøgte beløb, indtil beløbene er tilbagebetalt.

7. KONKLUSION

- (178) Kommissionen finder, at Spanien ulovligt har gennemført støtte til Iberpotash under foranstaltning 1 i form af urimeligt lave bankgebyrer, der følger af en urimeligt lav sikkerhed for perioden 2006-2016, på 1 864 622 EUR, hvilket er i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Kommissionen finder, at denne støtte er uforenelig med det indre marked og skal tilbagesøges.
- (179) Kommissionen finder, at Spanien ulovligt har gennemført investeringsstøtte, der gav Iberpotash mulighed for at øge miljøbeskyttelsesniveauet ved at dække affaldsdepotet ved Vilafruns (foranstaltning 4) i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde Den Europæiske Union.
- (180) Kommissionen konkluderer dog, at en del af foranstaltning 4 på 3 902 461,30 EUR er forenelig med det indre marked i overensstemmelse med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), ligesom den er i overensstemmelse med 2008-miljøretningslinjerne.
- (181) Derimod finder Kommissionen, at den resterende del af det samlede støttebeløb i forbindelse med foranstaltning 4, der ligger over den tilladte maksimale støtteintensitet, nemlig 3 985 109,70 EUR, er uforenelig med det indre marked og skal tilbagesøges.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Statsstøtten til fordel for Iberpotash i form af urimeligt lave bankgebyrer, der følger af en urimeligt lav sikkerhed for perioden 2006-2016, på 1 864 622 EUR har Spanien ulovligt ydet i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og den er uforenelig med det indre marked.
2. Statsstøtten til dækning af affaldsdepotet ved Vilafruns på 3 902 461,30 EUR, som Spanien har ydet ulovligt i strid med 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, til fordel for Iberpotash, er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
3. Den resterende del af statsstøtten til dækning af affaldsdepotet ved Vilafruns på 3 985 109,70 EUR, som Spanien har ydet ulovligt til Iberpotash i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 2

1. Spanien tilbagesøger hos modtageren den støtte, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1 og 3.
2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er tilbagebetalt.

3. Renten beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽³⁶⁾ og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ⁽³⁷⁾ om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.
4. Spanien indstiller alle udestående betalinger af den i artikel 1, stk. 1 og 3, omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 1 og 3, omhandlede støtte skal ske hurtigt og effektivt.
2. Spanien sikrer, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse skal Spanien sende følgende oplysninger til Kommissionen:
 - a) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale
 - b) en detaljeret beskrivelse af allerede trufne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
 - c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Spanien holder Kommissionen orienteret om fremskridtene med de nationale foranstaltninger, der træffes for at gennemføre denne afgørelse, indtil den i artikel 1, stk. 1 og 3, omhandlede støtte er tilbagebetalt. Spanien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Spanien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtageren allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 31. august 2017.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

⁽³⁶⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁷⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/119**af 18. september 2017****om statsstøtte SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Det Forenede Kongerige — Alternativ tilsagnspakke til erstatning for Royal Bank of Scotlands tilsagn om at afhænde sin Rainbow-virksomhed**

(meddelt under nummer C(2017) 6184)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og navnlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til i overensstemmelse med ovennævnte artikler at fremsætte bemærkninger ⁽¹⁾, under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved afgørelse af 14. december 2009 ⁽²⁾ (»omstruktureringsafgørelsen«) erklærede Kommissionen en række statsstøtteforanstaltninger ⁽³⁾ til fordel for Royal Bank of Scotland (»RBS«) for forenelige med det indre marked. Kommissionen traf sin afgørelse på grundlag af en omstruktureringsplan (»omstruktureringsplanen«) og en række tilsagn (»tilsagnene«) afgivet af Det Forenede Kongeriges regering (»de britiske myndigheder«).
- (2) Ved afgørelse af 9. april 2014 ⁽⁴⁾ (»den ændrede omstruktureringsafgørelse«) fastslog Kommissionen, at de anmeldte ændringer af tilsagnspakken ⁽⁵⁾ (»de ændrede tilsagn«) ikke udgør statsstøtte. De ændrede tilsagn påvirker heller ikke konklusionen i omstruktureringsafgørelsen om, at den statsstøtte, der ydes til RBS, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»traktaten«).
- (3) Siden den ændrede omstruktureringsafgørelse blev vedtaget, har Kommissionens tjenestegrene, de britiske myndigheder og RBS (direkte eller via den tilsynsadministrator, der blev udpeget i overensstemmelse med omstruktureringsafgørelsen) ofte været i kontakt i form af møder, telefonmøder og udveksling af e-mails og dokumenter.
- (4) Den 17. februar 2017 offentliggjorde det britiske finansministerium (»finansministeriet«) sit ønske om en formel ændring for at erstatte tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden ⁽⁶⁾ med en pakke af foranstaltninger til at øge konkurrencen på bankmarkedet for SMV'er og midcap-virksomheder ⁽⁷⁾ (»bankmarkedet for SMV'er og midcap-virksomheder«).
- (5) Den 2. marts 2017 sendte de britiske myndigheder en formel anmodning til Kommissionen om at erstatte tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden, som beskrevet i omstruktureringsafgørelsen ⁽⁸⁾ og efterfølgende ændret i den ændrede omstruktureringsafgørelse ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ EUT C 142 af 5.5.2017, s. 8.⁽²⁾ EUT C 119 af 7.5.2010, s. 1.⁽³⁾ Disse er beskrevet i betragtning 31-77 i omstruktureringsafgørelsen.⁽⁴⁾ EUT C 24 af 23.1.2015, s. 4.⁽⁵⁾ Disse er beskrevet i betragtning 27-49 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.⁽⁶⁾ Betragtning 73 i omstruktureringsafgørelsen.⁽⁷⁾ Ifølge omstruktureringsafgørelsens betragtning 73 defineres SMV-bankmarkedet som det segment af bankmarkedet, der omfatter virksomheder med en omsætning på op til 25 mio. GBP, og midcap som det segment, der omfatter virksomheder med en omsætning på mellem 25 mio. GBP og 1 mia. GBP.⁽⁸⁾ Betragtning 93 i omstruktureringsafgørelsen.⁽⁹⁾ Betragtning 28 og ændrede tilsagn 3.1 og 3.2 (A) i bilag I til den ændrede omstruktureringsafgørelse.

- (6) Ved brev af 4. april 2017 (»åbningsafgørelsen«) meddelte Kommissionen Det Forenede Kongerige, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende den pågældende støtteordning.
- (7) Den 5. maj 2017 blev åbningsafgørelsen offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽¹⁰⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.
- (8) Den 8. maj 2017 fremsendte de britiske myndigheder deres svar på åbningsafgørelsen.
- (9) I løbet af maj og juni 2017 modtog Kommissionen bemærkninger fra interesserede parter. Den afholdt møder med nogle interesserede parter for at få præciseret de modtagne bemærkninger. Kommissionen videregav bemærkningerne fra de interesserede parter til de britiske myndigheder.
- (10) Den 22. juni 2017 fremsendte de britiske myndigheder deres svar på bemærkningerne fra interesserede parter samt på de bemærkninger, de havde modtaget som led i de britiske myndigheders egen markedsundersøgelse ⁽¹¹⁾.
- (11) Ved brev af 28. juli 2017 sendte de britiske myndigheder en opdateret anmeldelse til Kommissionen med en opdatering til den alternative pakke, der blev foreslået i den oprindelige anmeldelse af 2. marts 2017.

2. YDERLIGERE BEMÆRKNINGER

- (12) Da Det Forenede Kongerige den 29. marts 2017 meddelte sin hensigt om at udtræde af EU i henhold til artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union, ophører traktaterne med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige fra ikrafttrædelsesdatoen for udtrædelsesaftalen eller, hvis en sådan aftale udebliver, to år efter meddelelsen, medmindre Det Europæiske Råd efter aftale med Det Forenede Kongerige beslutter at forlænge denne periode. Som følge deraf og uanset eventuelle bestemmelser i udtrædelsesaftalen finder denne afgørelse kun anvendelse, indtil Det Forenede Kongerige ophører med at være en medlemsstat.

3. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN/STØTTEN

3.1. RBS OG GENNEMFØRELSE AF OMSTRUKTURERINGSPLANEN OG DEN ÆNDREDE OMSTRUKTURERINGSPLAN

3.1.1. RBS

- (13) RBS ⁽¹²⁾, som har hovedsæde i Edinburgh, er en af de største koncerner inden for finansielle tjenester i Europa, som betjener både private kunder, erhvervskunder og institutionelle kunder. Den havde ved udgangen af 2016 en samlet balance på 799 mia. EUR ⁽¹³⁾ og samlede risikovægtede aktiver ⁽¹⁴⁾ på 228 mia. GBP.
- (14) Der findes en detaljeret beskrivelse af statsstøtteforanstaltningerne til RBS i betragtning 31-54 i den ændrede omstruktureringsafgørelse. Ifølge den ændrede omstruktureringsafgørelse ⁽¹⁵⁾ var den eneste statsstøtteforanstaltning, som endnu ikke var blevet ophævet eller tilbagebetalt i 2013, den rekapitalisering på 45,5 mia. GBP i ordinære aktier og B-aktier ⁽¹⁶⁾, som var forbundet med den »Dividend Access Share« (»DAS«), staten havde. DAS havde til formål at give de britiske myndigheder bedre udbytte rettigheder.

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 1.

⁽¹¹⁾ Denne markedsundersøgelse omfattede de britiske myndigheders samtaler med seks større konkurrerende banker, 12 mindre konkurrerende banker og syv venturekapitalvirksomheder og fintech-virksomheder samt en undersøgelse udført af Charterhouse og bestilt af RBS om kunders bankskift inden for W&G's område. De større konkurrerende banker var CYBG PLC, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK PLC og TSB Bank. De mindre konkurrerende banker var Aldermore Group PLC, Allied Irish Bank, Atom Bank, Cumberland Building Society, Danske Bank, Monzo, OakNorth Bank, Paragon Bank PLC, Shawbrook Bank, Starling Bank, Tesco Bank og Virgin Money. Blandt venturekapitalvirksomheder og fintech-virksomheder deltog British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (en uafhængig fintech-ekspert), Iwoca, Nesta og Transferwise.

⁽¹²⁾ Der findes en detaljeret beskrivelse af RBS i betragtning 4-11 i den ændrede omstruktureringsafgørelse. De vigtigste proformatal for 2008-2016 er beskrevet i betragtning 7-10 i åbningsafgørelsen.

⁽¹³⁾ Kommissionen anvender i denne afgørelse de resultater, RBS har offentliggjort i sin årsrapport og sit årsregnskab for 2016.

⁽¹⁴⁾ Risikovægtede aktiver er et udtryk for en banks aktiver justeret for risiko. Dette tal bruges til at fastlægge kapitalkravene.

⁽¹⁵⁾ Betragtning 11 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.

⁽¹⁶⁾ Egentlig kernekapital uden stemmeret, jf. betragtning 38 i omstruktureringsafgørelsen.

- (15) I august 2015 solgte de britiske myndigheder 5,4 % af banken (¹⁷), hvilket var det første salg af statens aktier i RBS-koncernen. Alle B-aktierne blev konverteret til ordinære aktier i oktober 2015 (¹⁸). Hvad angår DAS, betalte RBS de britiske myndigheder et endeligt udbytte i marts 2016, hvorefter DAS blev afskaffet (¹⁹). Herefter ejer de britiske myndigheder 8,4 mia. ordinære aktier i RBS, hvilket svarer til 71,2 % af virksomhedens ordinære aktiekapital (²⁰).

3.1.2. GENNEMFØRELSE AF TILSAGNENE OG DE ÆNDREDE TILSAGN

- (16) Gennemførelsen af tilsagnene om afhændelse og adfærdsregulering før den ændrede omstruktureringsafgørelse er beskrevet nærmere i betragtning 12-22 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.
- (17) Gennemførelsen af tilsagnene i den ændrede omstruktureringsafgørelse er beskrevet i betragtning 15 og 16 i åbningsafgørelsen. RBS gennemførte disse frasalg før udløbet af de fastlagte frister, bortset fra tilsagnet vedrørende afhændelse af Rainbow-virksomheden.

3.2. TILSAGNET OM AFHÆNDELSE AF RAINBOW-VIRKSOMHEDEN

- (18) Tilsagnene og de ændrede tilsagn omfattede afhændelse af adskillige virksomheder, herunder RBS' filialbaserede detail- og SMV-virksomhed i England og Wales, Natwests filialbaserede detail- og SMV-virksomhed i Skotland samt den direkte SMV-virksomhed og visse midcap-kunder («Rainbow-virksomheden»). Fristen i omstruktureringsafgørelsen var den 31. december 2013, og i den ændrede omstruktureringsafgørelse blev den forlænget til den 31. december 2017.
- (19) I sin vurdering af foreneligheden af statsstøtten til RBS i omstruktureringsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden bidrog til at begrænse de konkurrencefordrejninger, som støtten til bankmarkedet for SMV- og midcap-virksomheder i Det Forenede Kongerige gav anledning til.
- (20) Der findes en nærmere beskrivelse af den proces, som RBS og de britiske myndigheder anvendte til at afhænde Rainbow-virksomheden, samt de dermed forbundne vanskeligheder i betragtning 19-25 i åbningsafgørelsen.
- (21) Ved brev af 2. marts 2017 underrettede de britiske myndigheder Kommissionen om anmodningen om at erstatte tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden med en alternativ tilsagnspakke. Ved brev af 28. juli 2017 sendte de britiske myndigheder en opdateret anmeldelse til Kommissionen med en opdatering til den alternative pakke, der blev foreslået i den oprindelige anmeldelse.

3.3. DEN ÆNDREDE ALTERNATIVE PAKKE FORESLÅET AF DE BRITISKE MYNDIGHEDER

- (22) Ifølge de britiske myndigheder er formålet med den foreslåede alternative pakke på grund af vanskelighederne med at afhænde Rainbow-virksomheden (²¹) at finde et alternativ, der mindst svarer til det oprindelige tilsagn om at afhænde Rainbow-virksomheden med hensyn til omfang og virkninger, og som: i) virker hurtigere og dermed mere effektivt begrænser eventuelle konkurrencefordrejninger, ii) tager højde for de aktuelle markedsvilkår og de særlige behov hos de konkurrerende banker (²²) («kon konkurrerende banker») og andre potentielle aktører på det britiske bankmarked for SMV- og midcap-virksomheder og iii) ikke bringer RBS' rentabilitet i fare.
- (23) Den ændrede alternative pakke omfatter en række adfærdsregulerende tiltag baseret på to foranstaltninger:
- a) fonden Capability & Innovation Fund («foranstaltning A»)
 - b) incitamentsordningen Incentivised Switching Scheme («foranstaltning B»).

(¹⁷) HMT's pressemeddelelse: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>.

(¹⁸) RBS' pressemeddelelse: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs/RNS/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=580941>.

(¹⁹) RBS' pressemeddelelse: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>.

(²⁰) UK Financial Investments Ltd Annual Report and Accounts 2016/2017.

(²¹) Beskrevet i betragtning 19-25 i åbningsafgørelsen.

(²²) Nyere finansielle institutter, der konkurrerer med de fire veletablerede nationale banker, der har den højeste markedsandel (82 % tilsammen i 2015) på det britiske bankmarked for SMV- og midcap-virksomheder.

- (24) Et selvstændigt organ (»organet«) ville blive oprettet til at forvalte og kontrollere Capability & Innovation Fund samt føre tilsyn med Incentivised Switching Scheme ⁽²³⁾.
- (25) Den alternative pakke med foranstaltninger vil blive finansieret af RBS. De britiske myndigheder forventer, at de samlede omkostninger i forbindelse med den alternative pakke vil løbe op i [0,5-1,5] mia. GBP, idet der tages hensyn til de direkte kapitalomkostninger og en løbende nedgang i RBS' indtjening ⁽²⁴⁾.

3.3.1. CAPABILITY & INNOVATION FUND (»FORANSTALTNING A«)

- (26) Capability & Innovation Fund vil råde over 425 mio. GBP, som skal uddeles til støtteberettigede banker for i) at sætte dem bedre i stand til at konkurrere med RBS på markedet for banktjenester til SMV'er og/eller ii) udvikle og forbedre de finansielle produkter og tjenester, som allerede udbydes til SMV'erne. De investeringsprojekter, som vil kunne modtage støtte, skal forfølge de »tilladte formål« ⁽²⁵⁾.
- (27) Capability & Innovation Fund skal opdeles i fire puljer, og midlerne vil blive fordelt som angivet i tabel 1:

Tabel 1

Tilskud fra Capability & Innovation Fund

Pulje	Formål	Tilgængelige tilskud
A. Advanced BCA ⁽¹⁾ Capability Pool (280 mio. GBP)	At fremme udviklingen af mere avancerede BCA-produkter og tilhørende produkter i banker med en eksisterende og væsentlig BCA-forretning	1 × 120 mio. GBP 1 × 100 mio. GBP 1 × 60 mio. GBP
A. BCA Capability Development Pool (80 mio. GBP)	At fremme moderniseringen af de eksisterende BCA-produkter eller udvikling af nye tilbud	1 × 50 mio. GBP 2 × 15 mio. GBP
C. Innovative Lending and Payments Pool (40 mio. GBP)	At fremme udviklingen af nye og eksisterende låne- og betalingsprodukter til SMV'er med særligt fokus på at fremme anvendelsen af ny teknologi på de relevante markeder	4 × 10 mio. GBP
D. Business Banking Fintech Innovation Fund (25 mio. GBP)	At fremme kommerialiseringen af finansiell teknologi af relevans for SMV'er	5 × 5 mio. GBP

⁽¹⁾ Løbende konto for erhvervskunder (Business Current Account, »BCA«): En konto, som er målrettet virksomheder og ikke private, og som giver mulighed for indskud, at modtage og foretage betalinger med check og/eller betalingskort, bruge hæveautomater og foretage faste betalinger med automatisk opkrævning og/eller stående ordre, men som ikke omfatter i) konti, hvor der kan stå midler i en anden valuta end Det Forenede Kongeriges officielle valuta, eller ii) konti, hvor der kan stå en kreditsaldo, som modregnes i et realkreditlån eller et lån (bortset fra et overtræk).

De største udbetalinger fra Capability & Innovation Fund vil ske til banker med en solid eksisterende BCA-forretning. De tre største tilskud vil blive udbetalt til banker med en sådan forretning for at styrke deres evne til at konkurrere med RBS om at levere banktjenester og finansielle produkter til SMV'er. Kriterierne for støtteberettigelse for de forskellige puljer er beskrevet nærmere i betragtning 28-31.

- (28) Kriterier for støtteberettigelse for pulje A: Denne pulje er åben for alle banker, der modtager indlån, og:
- a) som har en BCA-forretning

⁽²³⁾ Organet vil have til formål at fremme og føre tilsyn med gennemførelsen af den alternative pakke. Det vil være underlagt »Framework and State Aid Deed« (»ramme- og statsstøtteaftalen«), som er en aftale, der skal indgås mellem finansministeriet, organet og RBS vedrørende tilsagnene.

⁽²⁴⁾ Dvs. direkte kapitalomkostninger, årlige udgifter til gennemførelsen af den alternative pakke samt mistet indtjening i forbindelse med kundernes skift som følge af foranstaltning B, der vil blive modsvaret af en frigivelse af kapital, som er forbundet med disse kunder.

⁽²⁵⁾ Beskrevet i betragtning 37 og 38 i denne afgørelse.

- b) som er godkendt af det britiske finanstilsyn til at modtage indlån
 - c) hvis moderselskab er, eller som selv er, en bank med hjemsted i Det Forenede Kongerige, Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller Schweiz på tidspunktet for ansøgningen og er en bank, der modtager indlån, eller et finansielt holdingselskab
 - d) som har bruttoaktiver i Det Forenede Kongerige på mindre end 350 mia. GBP ifølge sit seneste offentliggjorte koncernregnskab (eller foreløbige balance)
 - e) hvis indtægter i Det Forenede Kongerige primært stammer fra indlån, udlån eller betalingstjenester til privatpersoner og virksomheder i Det Forenede Kongerige
 - f) har givet udtryk for et ønske om at udvide sit produktsortiment til SMV'er ved at udvikle nye produkter, udvide til nye geografiske markeder i Det Forenede Kongerige eller nye forretningssegmenter og/eller investere i sin kundeservice.
- (29) Kriterier for støtteberettigelse for pulje B: Der gælder de samme kriterier for støtteberettigelse som dem, der er omhandlet i betragtning 28 for pulje A, bortset fra at banken ikke allerede behøver at have BCA-produkter (selv om den som minimum offentligt skal have givet udtryk for et ønske om at begynde at tilbyde sådanne produkter).
- (30) Kriterier for støtteberettigelse for pulje C: Denne pulje er åben for banker i pulje A og B samt enhver anden bank:
- a) hvis moderselskab er, eller som selv er, en bank med hjemsted i Det Forenede Kongerige, Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller Schweiz
 - b) hvis indtægter primært stammer fra salg af finansielle tjenester til private og virksomheder (eller hvis en sådan bank er en del af en koncern, koncernens indtægter)
 - c) som tilbyder eller har givet udtryk for et ønske om at udvide sit produktsortiment til at omfatte udlån eller betalingstjenester til SMV'er i Det Forenede Kongerige eller internationale betalingstjenester til SMV'er.
- (31) Kriterier for støtteberettigelse for pulje D: Denne pulje er åben for alle banker:
- a) hvis moderselskab er, eller som selv er, en bank med hjemsted i Det Forenede Kongerige, Den Europæiske Union, Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller Schweiz
 - b) som enten sælger eller udvikler finansielle produkter eller tjenester primært til SMV'er i Det Forenede Kongerige eller tilbyder produkter eller tjenester til SMV'er i Det Forenede Kongerige
 - c) som har rejst kapital på mindst 1 mio. GBP i de tre år før datoen for indgivelse af bankens forretningscase til organet.
- (32) Organet forvalter og kontrollerer Capability & Innovation Fund. Organet er uafhængigt af både RBS og de britiske myndigheder og vil have de nødvendige beføjelser til at varetage sine opgaver med at administrere eller sørge for administration af ansøgningerne til Capability & Innovation Fund samt overvågning af anvendelsen af midlerne. Der vil være fire grupper af sikkerhedsmekanismer for anvendelsen af midlerne i de modtagende banker, som anvendes i løbet af fondens levetid: i) sikkerhedsmekanismer før udbetaling, ii) løbende rapportering og overvågning ved organet, iii) organets revisionsret og iv) organets ret til at kræve midler tilbagebetalt.
- (33) Den første gruppe sikkerhedsmekanismer anvendes før udbetalingen. Ansøgerne skal fremsende en forretningsplan til organet, hvor det er tilstrækkeligt detaljeret beskrevet, hvordan ansøgeren foreslår at anvende de tildelte midler. Organet skal derefter tage stilling til de enkelte elementer af planen i forhold til en række på forhånd fastlagte faktorer, og hvorvidt planen er forenelig med de tilladte formål ⁽²⁶⁾.
- (34) Den anden gruppe af sikkerhedsmekanismer omfatter løbende rapportering og overvågning ved organet: Modtagerne rapporterer hvert kvartal i 18 måneder til organet (organet udarbejder sin egen årsberetning om sin forvaltning af fonden). Denne rapport skal indeholde oplysninger om, hvordan de tildelte midler er blevet brugt, herunder det beløb, der i alt er brugt i de seneste tre måneder. For banker i pulje A, pulje B og pulje C skal rapporten omfatte:
- a) en kort redegørelse for udviklingen i bankens SMV-forretning i det foregående år

⁽²⁶⁾ Beskrevet i betragtning 37 og 38 i denne afgørelse.

- b) en oversigt og kvantificering af de investeringer, der er foretaget i den relevante forretning i de seneste tre måneder, samt relevansen af denne udvikling for forretningscasen
 - c) nærmere oplysninger om bankens SMV-forretningsvolumen, herunder kundetal, BCA-tal, udlåns- og indlånsbeløb
 - d) bekræftelse af, at midler fra SME Capability Fund er anvendt til de tilladte formål
 - e) andre oplysninger som aftalt mellem organet og den modtagende bank.
- (35) Den tredje gruppe sikkerhedsmekanismer er relateret til organets revisionsret: Organet har en kontraktlig ret til at udpege en »kvalificeret person«⁽²⁷⁾ til at undersøge og revidere modtagernes anvendelse af midlerne, hvis organet har haft anledning til at betvivle, at modtageren har anvendt de midler, denne har modtaget under foranstaltning A, korrekt eller fuldt ud.
- (36) Den fjerde gruppe af sikkerhedsmekanismer er relateret til organets ret til at kræve midler tilbagebetalt: Hvis organet (enten efter revision eller andet) mener, at der er sket væsentlig misligholdelse af den aftale, der er indgået mellem organet og modtageren, kan organet kræve tilbagebetaling af de midler, der allerede er udbetalt til modtageren. Dette omfatter eventuel anvendelse af midlerne til andet end de tilladte formål eller enhver anvendelse af midlerne til forbudte formål⁽²⁸⁾: I disse tilfælde kan organet kræve, at modtageren afhjælper misligholdelsen, eller anmode om tilbagebetaling (helt eller delvist) af de tildelte midler.
- (37) Bestemmelserne om anvendelse af midlerne i pulje A, B og C skal omfatte følgende bestemmelser:
- a) En bank skal anvende et tilskud til formål, der påviseligt er knyttet til i) forbedring af kunderesultater for SMV'er og/eller ii) udvidelse af bankens forretningskapacitet, produktudbud og/eller målmarkeder for at styrke sit SMV-tilbud (»de overordnede principper«).
 - b) Et tilskud kan anvendes af en bank til dækning af dens kapitaludgifter og driftsudgifter i forbindelse med følgende formål (»tilladte formål«):
 - 1) udvikling af de systemer og/eller den infrastruktur, der er nødvendig for at udvide enten i) for en pulje A- eller B-bank, dens SMV-bankforretning, eller ii) for en pulje C-bank, dens SMV-udlånsforretning og/eller SMV-betalingsforretning (»relevant forretning«)
 - 2) rekruttering af medarbejdere til og betaling af medarbejdere for at udvide og/eller drive den relevante forretning
 - 3) markedsføring af produkter relateret til dens relevante forretning
 - 4) køb eller leje af den lokaleplads, der kræves for at udvide den relevante forretning, eller
 - 5) ethvert andet formål, som (efter organets vurdering) er foreneligt med de overordnede principper.
 - c) En bank må ikke anvende et tilskud til nogen af følgende forbudte formål:
 - 1) til at støtte midlertidige prisnedsættelser for bankprodukter og/eller -tjenester
 - 2) til at tilbagebetale eksisterende gæld
 - 3) til at yde finansiering direkte til kunder
 - 4) til at finansiere kapitaludgifter og/eller driftsudgifter, som virksomheden havde planlagt før datoen for ansøgningen, og: a) som virksomheden ville afholde, uanset om den havde modtaget tilskud fra Capability & Innovation Fund, eller b) som var angivet i virksomhedens forretningsplan før datoen for ansøgningen
 - 5) til at tilbagebetale kapital på en hvilken som helst måde til virksomhedens aktionærer eller
 - 6) til et formål, som er uforeneligt med de overordnede principper og/eller forretningscasen.

⁽²⁷⁾ Dette svarer til de personer, der skal udpeges i henhold til § 166 i den britiske lov af 2000 om finansielle tjenesteydelser og markeder (Financial Services and Markets Act 2000).

⁽²⁸⁾ Som beskrevet i betragtning 37 og 38.

- (38) Bestemmelserne om anvendelse af midlerne i pulje D skal omfatte følgende bestemmelser:
- a) Banken skal anvende et tilskud til at udvikle, forbedre, drive, udvide og/eller kommercialisere (eller støtte udvikling, forbedring, drift, udvidelse og/eller kommercialisering af) sine fintech-produkter eller -tjenester ⁽²⁹⁾, og tilskuddet kan anvendes af en bank til dækning af dens kapitaludgifter og driftsudgifter i relation til følgende formål («tilladte formål»):
 - 1) udvikling af de systemer og/eller den infrastruktur, der er nødvendig for at udvikle, forbedre, drive, udvide og/eller kommercialisere fintech-produktet eller -tjenesten
 - 2) rekruttering af medarbejdere til og betaling af medarbejdere for at udvikle, forbedre, drive, udvide og/eller kommercialisere fintech-produktet eller -tjenesten
 - 3) markedsføring af fintech-produktet eller -tjenesten eller
 - 4) ethvert andet formål, som (efter organets vurdering) fremmer udvikling, forbedring, drift, udvidelse og/eller kommercialisering af fintech-produktet eller -tjenesten.
 - b) En bank må ikke anvende et tilskud til nogen af følgende forbudte formål:
 - 1) til at tilbagebetale eksisterende gæld
 - 2) til at yde finansiering direkte til kunder
 - 3) til at tilbagebetale kapital på en hvilken som helst måde til virksomhedens aktionærer eller
 - 4) til et formål, som er uforeneligt med dens forretningscase.
- (39) Finansieringen af banker i pulje A, B og C vil ske forskudt, så banker, der ikke får godkendt en ansøgning for pulje A, vil kunne ansøge om støtte fra pulje B, og banker, som ikke får godkendt en ansøgning for pulje B, vil kunne ansøge om støtte fra pulje C. Finansieringsprocessen for pulje D vil køre samtidig med den forskudte finansieringsproces for pulje A, B og C.
- (40) Organet vil indkalde ansøgninger til Capability & Innovation Fund fra banker i pulje A og D så snart, det er muligt efter fondens etablering og underskrivelsen af ramme- og statsstøtteaftalen ⁽³⁰⁾. Indkaldelsen af ansøgninger fra banker i pulje B og C vil ske henholdsvis tre og seks måneder efter indkaldelsen af ansøgninger til Capability & Innovation Fund for banker i pulje A.
- (41) Ansøgningsperioden for pulje A-midler slutter op til to måneder efter organets første indkaldelse af ansøgninger til fonden, mens ansøgningsperioden for pulje B slutter op til fem måneder efter denne dato, og pulje C-perioden slutter otte måneder efter denne dato. Pulje D-ansøgningsperioden vil løbe parallelt med ansøgningsperioderne for pulje A, B og C og vil slutte op til seks måneder efter organets første indkaldelse af ansøgninger til fonden.
- (42) Fonden vil ophøre efter udløbet af incitamentsordningen (selv om den kan forlænges efter på forhånd fastlagte kriterier, afhængigt af hvor mange midler der mangler at blive udbetalt). Organets rettigheder og forpligtelser med hensyn til indberetning vil dog stadig gælde i tre måneder efter udløbet af den sidste aftale mellem organet og en modtager, som deltager i Capability & Innovation Fund.
- (43) RBS' omkostninger til foranstaltning A udgør direkte kapitalomkostninger på 425 mio. GBP plus organets driftsudgifter ⁽³¹⁾, som RBS skal betale.

3.3.2. INCENTIVISED SWITCHING SCHEME («FORANSTALTNING B»)

- (44) De banker, der er berettiget til at deltage i incitamentsordningen Incentivised Switching Scheme («støtteberettigede banker»), er banker, der modtager indskud, og som opfylder følgende kriterier:
- a) De har eller har offentligt udtrykt et ønske om at lancere en BCA.
 - b) De opfylder kriterierne i betragtning 28, litra b)-f), for en pulje A-bank.
 - c) De deltager i Current Account Switching Service («CASS») i Det Forenede Kongerige ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Finansiell teknologi eller fintech er et forretningsområde, som er baseret på anvendelse af software til at yde finansielle tjenester, såsom peer-to-peer, crowdsourcete tjenester osv.

⁽³⁰⁾ Se fodnote 23.

⁽³¹⁾ Finansieringen til etablering og drift af organet vil løbe op i 20 mio. GBP i alt.

⁽³²⁾ En tjeneste, som understøttes af Bacs Payment Schemes Limited, og som giver mulighed for automatisk at overføre alle betalingsordninger til en ny bank og lukke en eksisterende konto. Se: <https://www.currentaccountswitch.co.uk>.

- (45) Incitamentsordningen, som RBS finansierer, vil yde finansiering til organet til uddeling af midler til støtteberettigede banker, når de flytter kunder. Dette har til formål at anspore nuværende SMV-bankkunder i RBS til at flytte deres BCA, indlånskonti eller lån til de støtteberettigede banker. Dette vil ske i form af et tilsagn fra RBS om:
- a) at betale op til 225 mio. GBP i »medgift« (dvs. et kontanttilskud) til de støtteberettigede banker for de kunder, der beslutter at flytte sin BCA (»BCA-medgiften«)
 - b) at betale yderligere 50 mio. GBP for lånerelateret medgift (»lånemedgift«) for de kunder, som flytter et låneprodukt sammen med deres BCA
 - c) at øremærke yderligere 75 mio. GBP af sine udgifter, der også ville være tilgængelige til at bidrage til kunders bankskift (kompensation for strafgebyr for overførsel af lån eller andre tredjepartsomkostninger som f.eks. juridiske udgifter).
- (46) BCA-medgiften og lånemedgiften vil sætte de støtteberettigede banker i stand til at tilbyde attraktive priser eller andre incitamenter til RBS' kunder inden for Williams & Glyn-forretningsenheden (»W&G«) ⁽³³⁾ og anspore disse kunder til at skifte.
- (47) BCA-medgiften, som betales til modtagere, vil blive differentieret for at sikre, at de har tilstrækkelige ressourcer til at tilbyde gode incitamenter til både små og store SMV'er til at skifte til dem. Størrelsen på medgiften, som foreslås udbetalt i starten af ordningen, er angivet i nedenstående tabel.

Tabel 2

Foreslået indledende BCA-medgift i incitamentsordningen

SMV-kundens omsætning	Medgift (GBP)
< 15 000 GBP	750
15 000-100 000 GBP	1 000
100 001-1 000 000 GBP	3 000
1 000 001-1 500 000 GBP	6 250
1 500 001-2 000 000 GBP	13 125
2 000 001-2 500 000 GBP	16 875
2 500 001-7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Lånemedgiften vil give de støtteberettigede banker mulighed for at sænke renten på lån til kunder, så deres tilbud bliver mere konkurrencedygtigt, samtidig med at de har et passende udbytte. Hvis en kunde skifter sin primære BCA og et låneprodukt fra RBS, vil organet betale modtageren en yderligere medgift på 2,5 % af det lånebeløb, der er overført.
- (49) RBS vil rette dette mod sine kunder i W&G-forretningsenheden (som kun omfatter omkring 200 000 SMV-bankkunder), der ville få oplysninger om fordelene ved at skifte og potentielle alternative konkurrerende banker, som de eventuelt kan overveje.

⁽³³⁾ Begreberne »Rainbow« og »W&G« henviser til samme forretningsenhed, som beskrevet i bilag 2 til den reviderede ordliste i bilaget til den ændrede omstrukturingsafgørelse.

- (50) RBS vil begynde at informere kunderne om incitamentsordningen omkring tre måneder efter lanceringen af pakken, og medgiften vil kunne udbetales allerede i 2. kvartal 2018 (omkring tre måneder efter, at RBS begynder at informere kunderne). Processen med at udbetale medgift i incitamentsordningen vil blive gentaget hvert kvartal, så længe der er medgift at udbetale. Dette ophører, når op til 225 mio. GBP er blevet udbetalt i BCA-medgift eller, hvis det ikke er sket før, 18 måneder efter RBS' underretning om incitamentsordningen (kan forlænges i op til 12 måneder, jf. betragtning 51, litra d)).
- (51) Organet vil være ansvarligt for at forvalte og kontrollere incitamentsordningen ud over Capability & Innovation Fund og vil løbende overvåge RBS' adfærd over for og samspil med kunderne. Dette omfatter at give organet beføjelse til med forbehold af gældende lovgivning og databeskyttelseskravene at:
- a) foretage ændringer i størrelsen på den medgift, der betales, for at sikre, at den er så effektiv som muligt
 - b) godkende det kommunikationsmateriale, RBS sender til SMV-kunder vedrørende incitamentsordningen
 - c) kræve, at RBS øger hyppigheden af denne kommunikation
 - d) forlænge den periode, hvor det er muligt at få udbetalt en medgift, med op til 12 måneder, hvis færre end [...] af de berettigede kunder ⁽³⁴⁾ har skiftet (eller har påbegyndt processen) inden for [...] måneder efter incitamentsordningens ikrafttrædelsesdato (»den forlængede frist«)
 - e) kræve, at RBS udvider målgruppen for sådan kommunikation til andre kunder end W&G-kunderne, hvis et givent antal kunder ikke har skiftet inden for en bestemt frist. Hvis målgruppen udvides, vil der blive udsendt tilbud om at skifte til SMV'er, som repræsenterer omkring [...] af BCA-markedsandelen i Det Forenede Kongerige. Målgruppen vil blive udvidet, hvis:
 - 1) [...] ⁽³⁵⁾
 - 2) [...]
 - 3) [...]
- (52) For at sikre, at RBS har passende incitamenter til at gennemføre incitamentsordningen, vil RBS, hvis færre end [...] kunder har skiftet, og der er udbetalt mindre i medgift end forventet ved udgangen af perioden på [...] måneder (eller hvis organet beslutter at forlænge den pågældende periode, den dato, hvor den forlængede periode slutter), skulle overføre et på forhånd fastlagt ekstra beløb (»multiplikatoren«) af dette beløb op til højst 50 mio. GBP.
- (53) Multiplikatoren er fastsat til [...] af det udbetalte beløb. Denne bod er underlagt følgende betingelser:
- a) For at incitamentsordningen skal virke, skal de støtteberettigede banker være i stand til at sammensætte attraktive tilbud til RBS' SMV-kunder, hvorfor organet vil have beføjelse til at reducere multiplikatoren i det omfang, at det har fået rimelig vished for, at det var faktorer uden for RBS' kontrol, som medførte, at hele det afsatte beløb ikke blev brugt.
 - b) RBS kan med organets samtykke få lov til at omstrukturere medgiften efter en periode for at gøre ordningen mere effektiv og reducere sandsynligheden for at blive idømt en bod.
 - c) Hvis i) organet har udvidet forretningsområdet inden ophørsdatoen, ii) færre end [...] kunder har skiftet, og iii) organet mener, at RBS ikke aktivt oplyste kunderne i den bredere pulje om incitamentsordningen, kan organet hæve multiplikatoren til en procentdel, som det finder passende, op til højst 50 mio. GBP.
- (54) [...]
- (55) Hvis summen af det udbetalte beløb og multiplikatoren (sammen med eventuelle beløb, som er krævet tilbagebetalt, eller som ikke er udbetalt fra Capability & Innovation Fund) giver mindre end 5 mio. GBP, vil organet uddele disse midler til velgørende organisationer.

⁽³⁴⁾ Berettigede kunder er kunder i den RBS-forretningsenhed, der er kendt som W&G, og som er SMV'er.

⁽³⁵⁾ [...] = Forretningshemmelighed.

- (56) RBS vil indgå kundeklausuler under incitamentsordningen, hvorefter RBS og medlemmer af koncernen vil være forpligtet til ikke i) at træffe visse foranstaltninger, som kan have en negativ indvirkning på incitamentsordningen, og ii) hverve, foranledige eller tilskynde berettigede kunder (eller kunder, som er skiftet til en støtteberettiget bank) til at blive kunde i koncernen i forbindelse med enhver BCA eller et relevant låneprodukt, eller til at overføre enhver BCA eller et relevant låneprodukt fra støtteberettigede banker til ethvert medlem af koncernen inden for visse nærmere angivne perioder.
- (57) For at fremme incitamentsordningen vil RBS tilbyde de banker, der deltager i ordningen, muligheden for at indgå en bankagenturaftale, som vil give de kunder, de tiltrækker med incitamentsordningen, mulighed for fortsat at bruge kontant- og checktjenester i RBS' filialer (»filialordningen«). Denne adgang til filialer vil være åben for berettigede kunder i mindst tre år fra incitamentsordningens start på rimelige og ikkediskriminerende forretningsmæssige vilkår og for den relevante banks regning.
- (58) De direkte kapitalomkostninger for foranstaltning B er 350 mio. GBP plus gennemførelsesomkostningerne for RBS og RBS' løbende nedgang i den fremtidige indtjening ⁽³⁶⁾.

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OG DE BRITISKE MYNDIGHEDER

4.1. GENERELLE BEMÆRKNINGER OM DEN ALTERNATIVE PAKKE

- (59) Åbningsafgørelsen gav interesserede parter mulighed for at fremsende bemærkninger til de britiske myndigheders forslag. Der er i høringsfasen modtaget et stort antal bemærkninger. De modtagne bemærkninger omhandlede den første alternative pakke, jf. betragtning 28-68 i åbningsafgørelsen (»den første alternative pakke«). På grundlag af bemærkningerne fra interesserede parter og deres egen markedsundersøgelse ⁽³⁷⁾ har de britiske myndigheder opdateret den alternative pakke som beskrevet i afsnit 2.3.
- (60) I lyset af det store antal bemærkninger ⁽³⁸⁾ beskriver dette afsnit de vigtigste bemærkninger, som flere interesserede parter fremsatte, for at lette vurderingen af den alternative pakkes ækvivalens i forhold til afhændelsen af Rainbow-virksomheden.

4.1.1. GENERELLE BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OM DEN ALTERNATIVE PAKKE

- (61) Størstedelen af de modtagne bemærkninger angiver, at den første alternative pakke indeholder en række tiltag, som kunne styrke konkurrencen på SMV-markederne i Det Forenede Kongerige. Nogle angiver, at den alternative pakke ville få en hurtigere indvirkning på konkurrencen med en lavere gennemførelsesrisiko og har potentiale til ikke blot at styrke én konkurrerende bank (som ved afhændelsen af Rainbow-virksomheden).
- (62) Nogle interesserede parter fremførte følgende med hensyn til den overordnede første alternative pakke:
- a) Den første alternative pakke er for lille til at skabe strukturelle ændringer på SMV-markedet i Det Forenede Kongerige, hvor der er store barrierer for kunders skift af banker.
 - b) En overførsel af BCA svarende til en markedsandel på 2 % af SMV-markedet svarer ikke til afhændelsen af Rainbow-virksomheden (som repræsenterer en SMV-markedsandel på omkring 5 % med hensyn til antallet af SMV-kunder).
 - c) Overførsel af BCA udgør ikke overførsel af aktiver.
 - d) Organet og dets beslutninger vil være afgørende for, hvor godt de alternative foranstaltninger vil fungere. Det vil være vanskeligt at sikre, at organet har den nødvendige uvildighed.

⁽³⁶⁾ De britiske myndigheder anslog, at gennemførelsesomkostningerne vil være på 38 mio. GBP for RBS tillagt yderligere omkostninger som følge af en løbende nedgang i indtjeningen på omkring [...] GBP årligt.

⁽³⁷⁾ Se fodnote 11.

⁽³⁸⁾ Der er modtaget bemærkninger fra Santander UK plc, CYBG plc, Metro Bank PLC, Aldermore Bank plc, Masthaven Bank Ltd, Paragon Bank plc, Secure Trust Bank plc, Shawbrook Bank Ltd, Virgin Money plc, OakNorth Bank Ltd, Cumberland Building Society, Tide og RBS.

4.1.2. GENERELLE BEMÆRKNINGER FRA DE BRITISKE MYNDIGHEDER OM DEN ALTERNATIVE PAKKE
SAMT OM BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (63) De britiske myndigheder mener, at den alternative pakke mindst svarer til en afhændelse af Rainbow-virksomheden i forhold til at begrænse de potentielle konkurrencefordrejninger, og at den kan gennemføres mere sikkert og hurtigere end en afhændelse.
- (64) De britiske myndigheder mener, at den alternative pakke som helhed er udformet på en sådan måde, at den opbygger markedets kapacitet til at sikre mere hyppige skift på hele bankmarkedet for SMV- og midcap-virksomheder. Som den største aktør på markedet vil den største byrde ligge hos RBS. Selv om det er vanskeligere at kvantificere end fordelene ved incitamentsordningen, vil Capability & Innovation Fund styrke flere bankers tilbud til SMV'er og dermed skabe flere valgmuligheder på markedet, hvilket vil fremme flere forskellige forretningsmodeller og flere bankskift. Det vil også fremskynde udviklingen af nye virksomheder og nye teknologier, hvilket vil gøre SMV'erne mindre afhængige af deres banker.
- (65) De britiske myndigheder angiver, at den alternative pakke har til formål at opfylde de samme mål som den oprindelige afhændelse af Rainbow-virksomheden:
- a) Nedbringelse af RBS' markedsandel: Gennemførelsen af incitamentsordningen og tildeling af støtte til udvikling af bankernes SMV-tilbud vil styrke de mindre konkurrenter og sætte dem i stand til at lægge et større konkurrencepres på RBS.
 - b) Reduktion af den kommercielle gevinst ved at have modtaget støtte: Den alternative pakke er forbundet med store startomkostninger samt en løbende nedgang i omsætningen som følge af de SMV-kunder, der mistes med incitamentsordningen.
 - c) Overførsel af SMV-kunder: I modsætning til en afhændelse, som indebærer tvungen overførsel af SMV-kunder, der ikke selv har valgt at flytte bank, ansporer incitamentsordningen kunderne til selv at beslutte at skifte. Kunder, som selv kan bestemme, har større sandsynlighed for at samarbejde med deres nye bank og skifte igen senere, hvis de får et bedre tilbud hos en anden bank.
 - d) Adgang til filialer for SMV-kunder: Filialordningen understøtter kundernes bankskift fra RBS til konkurrerende banker under incitamentsordningen, da disse kunder ikke vil skulle ændre deres daglige kontantbetalingsordninger.
- (66) Med hensyn til den alternative pakkes indvirkning på midcap-segmentet mener de britiske myndigheder også, at:
- a) RBS har tabt [5-10] % af sin markedsandel i erhvervssegmentet siden 4. kvartal 2010 og er gået fra en markedsandel på [30-35] % til [20-25] %. Den er ikke længere den største bank for midcap-kunder i Det Forenede Kongerige. Denne nedgang i markedsandelen er også langt større end den nedgang i markedsandelen, som var forventet med afhændelsen af Rainbow-virksomheden ⁽³⁹⁾.
 - b) Capability & Innovation Fund uddeler en række temmelig store tilskud, som skal hjælpe banker, der allerede har SMV-bankvirksomhed, med at forbedre og udvide deres eksisterende erhvervstilbud til store SMV'er og midcap-virksomheder. De britiske myndigheder forventer, at dette vil sætte visse banker bedre i stand til at betjene midcap-kunderne samt øge det samlede antal banker, der efterfølgende kan udvikle og tilbyde produkter til midcap-produkter.
 - c) Incitamentsordningen har til formål at flytte store SMV'er fra RBS til andre banker. Det større antal SMV-kunder vil opmuntre de modtagende banker til at udvikle tjenester til større virksomheder, herunder midcap-virksomheder. Endvidere kan nogle af de store SMV-kunder med tiden forventes at udvikle sig til midcap-virksomheder, hvilket vil give yderligere incitament til at udvikle relevante tilbud.

⁽³⁹⁾ Charterhouse Research for RBS, som målte markedsandelen for virksomheder med en omsætning på over 25 mio. GBP.

- d) Det britiske konkurrencetilsyn (Competition & Markets Authority, »CMA«) ⁽⁴⁰⁾ konstaterede, at SMV'er med en omsætning over 2 mio. GBP generelt var i stand til at forhandle om priser og vilkår med deres banker. For at dette effektivt skal kunne skabe konkurrence er det afgørende, at disse kunder har adgang til relevante udbydere. Ved at give bankerne mulighed for at opbygge deres midcap-kapacitet vil konkurrencen blive væsentligt styrket.
- e) Fordi det er kompliceret at betjene midcap-kundesegmentet, omhandlede de forslag, som RBS modtog, da den tidligere forsøgte at sælge Rainbow-virksomheden ⁽⁴¹⁾, [...].
- (67) Endvidere beskriver de britiske myndigheder de yderligere fordele, som den alternative pakke giver i forhold til afhændelse af Rainbow-virksomheden.
- a) Geografisk område: Den alternative pakke ville påvirke konkurrencen i hele Det Forenede Kongerige uden geografisk begrænsning.
- b) Bred indvirkning på markedet: Den alternative pakke vil bidrage til at skabe en systemisk og varig ændring på markedet ved at hjælpe en række konkurrerende banker til at kunne konkurrere bedre med de etablerede banker. Mere specifikt er der tale om:
- i) Capability & Innovation Fund vil hjælpe bankerne med at udvikle deres kapacitet til at betjene SMV'erne og midcap-virksomhederne, samtidig med at de styrker deres likviditet og finansielle formåen. Den vil også fremme udviklingen af nye teknologier, som de konkurrerende banker kan anvende.
- ii) Incitamentsordningen vil sætte de støtteberettigede banker i stand til at blive etableret med større kundegrundlag.
- iii) Filialordningen vil give de støtteberettigede banker mulighed for fysisk at betjene nye SMV-kunder, som er kommet til under incitamentsordningen, f.eks. ved at tilbyde kontant- og checktjenester.
- c) Løsning af de problemer på markedet, som CMA har konstateret: Den alternative pakke løser også nogle vigtige problemer, som CMA konstaterede i sin nylige undersøgelse af det britiske bankmarked for SMV'er. Disse problemer omfatter:
- i) Kundernes manglende interesse for deres banktjenester, beskedne reaktioner på ændringer i pris og kvalitet samt manglen på udløsende faktorer, der får kunderne til at skifte med det samme.
- ii) Manglende incitamenter for banker til at investere i at få kunder til at skifte.
- iii) Store omkostninger i konkurrerende banker til oprettelse af nye kunder ved tilgang eller udvidelse.
- iv) Manglende udvikling af nye produkter og tekniske løsninger til SMV-banktjenester.
- v) Bekymringer i de konkurrerende banker om udgifterne til at opbygge og drive et filialnet.
- d) Timing og sikkerhed: Den alternative pakke kan gennemføres hurtigere og mere sikkert. Dette ville forhindre de risici og den usikkerhed, der er forbundet med en kapitaltransaktion, og som man så i forbindelse med de tidligere forsøg på at sælge Rainbow-virksomheden.
- e) Fjernelse af hindringerne for de britiske myndigheders udtræden af RBS: De britiske myndigheder har offentligt givet udtryk for deres hensigt om at gå videre med salget af deres andel af RBS og dermed privatisere RBS igen. De fremherskende vanskeligheder og forsinkelser i afhændelsen af Rainbow-virksomheden, som er det eneste af tilsagnene om afhændelse, der endnu ikke er opfyldt, har skabt en usikkerhed, som har gjort RBS mindre attraktiv som investeringsmulighed. Den alternative pakke ville fjerne denne usikkerhed.
- (68) Som svar på bemærkningerne fra interesserede parter nævner de britiske myndigheder, at:
- a) RBS' markedsandel faldt fra [25-30] % i 4. kvartal 2010 til [20-25] % i 4. kvartal 2016 ⁽⁴²⁾, hvilket svarer til et fald på [3-7] % for perioden. Det fald på 5 %, der var hensigten med afhændelsen af Rainbow-virksomheden, er derfor overgået, når det fald i markedsandelen, der forventes med incitamentsordningen, lægges sammen med den observerede organiske RBS-markedsandel siden 2010.

⁽⁴⁰⁾ CMA Retail Banking Market Investigation, Main Report, bilag A8.1-16, figur 12.

⁽⁴¹⁾ Se også betragtning 25 i åbningsafgørelsen.

⁽⁴²⁾ Kilde: Charterhouse Research, undersøgelse af erhvervsbanker, 4. kvartal 2016, SMV'er med en omsætning på 0-25 mio. GBP. Data for 12 på hinanden følgende måneder. Data vægtet efter region og omsætning, så de er repræsentative for de britiske virksomheder. Anslået samlet markedsstørrelse på [...].

- b) De britiske myndigheder har foretaget en række ændringer i den foreslåede pakke for at imødekomme de vigtigste argumenter fra de interesserede parter. De britiske myndigheder mener, at den opdaterede alternative pakke imødekommer tredjeparternes bekymringer, vil svare til afhændelsen af Rainbow-virksomheden (med hensyn til indvirkningen på både RBS og markedet som helhed) og vil kunne øge konkurrencen på det britiske SMV-bankmarked.
- c) Med hensyn til bemærkningen om behovet for at sikre organets uafhængighed bemærker de britiske myndigheder, at organet vil være underlagt ramme- og statsstøtteaftalen⁽⁴³⁾, som regulerer organets funktioner og opgaver samt forpligtelser og begrænsninger. Endvidere vil en person ikke kunne blive udpeget som bestyrelsesmedlem i organet, hvis den pågældende allerede udøver et hverv (bortset fra som eksternt bestyrelsesmedlem, der ikke er som formand eller lignende) eller har en ledende stilling i et offentligt organ eller er direktør eller leder i RBS-koncernen eller er nærtstående part (eller partner i en nærtstående part) til RBS.

4.2. BEMÆRKNINGER OM SME CAPABILITY FUND

4.2.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OM SME CAPABILITY FUND

- (69) Det blev anført i en række bemærkninger fra interesserede parter, at SME Capability Fund burde være større, da det ville have en større indvirkning på konkurrencen på SMV-bankmarkedet.
- (70) Af andre bemærkninger fra interesserede parter fremgik det, at det ikke vil have nogen betydelig effekt på konkurrencen eller koncentrationen, hvis midlerne blev fordelt mellem mange forskellige banker, så ingen af dem kan foretage meningsfulde investeringer. I stedet for at tildele lige store beløb fra de respektive puljer bør udbetalingerne størrelse variere efter ansøgerens faktiske behov og investeringsplaner.
- (71) En række parter anførte også, at SME Capability Fund bør åbnes for banker, som ikke allerede har en solid BCA-forretning, og at institutter, som ikke er banker (f.eks. realkreditinstitutter), bør kunne bruge SME Capability Fund.

4.2.2. GENERELLE BEMÆRKNINGER FRA DE BRITISKE MYNDIGHEDER OM SME CAPABILITY FUND SAMT OM BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (72) De britiske myndigheder mener, at det er rimeligt at forvente, at SMV Capability Fund, især når den kombineres med incitamentsordningen, vil øge de konkurrerende bankers markedsandele og dermed medføre et tilsvarende fald i RBS' markedsandel.
- (73) De britiske myndigheder mener, at SME Capability Fund vil øge de konkurrerende bankers markedsandele, da den vil understøtte bankerne økonomisk, når de træder ind på SMV-bankmarkedet (og, hvis de ønsker det, midcap-bankmarkedet) og/eller videreudvikler deres eksisterende kapacitet. Som illustration af det grundlæggende koncept kan et tilskud på 3 mio. GBP fra fonden gøre et projekt på 10 mio. GBP rentabelt ved at øge investeringsafkastet fra et afkast, der er mindre end kapitalomkostningerne, til et rentabelt og bæredygtigt niveau.
- (74) Som svar på bemærkningerne fra interesserede parter har de britiske myndigheder foretaget følgende ændringer i den alternative pakke:
- a) Størrelsen på SME Capability Fund, som de konkurrerende banker vil få adgang til, vil blive øget. De største udbetalinger fra Capability & Innovation Fund vil ske til konkurrerende banker, der allerede har en solid BCA-forretning. Dette vil sandsynligvis have den største indvirkning på konkurrencen på SMV-bankmarkedet og inden for kortest tid, eftersom disse banker allerede har brugt tid og penge på at udvikle deres BCA-produkter og den dermed forbundne distributionsinfrastruktur.
- b) SMV Capability Fund vil blive kombineret med Innovation Fund. Opdelingen mellem pulje 1 og 2 vil blive afskaffet. Fleksibiliteten vil blive øget for at styrke mulighederne for de banker, der ikke allerede har en solid BCA-forretning, og for andre institutter end banker for at få adgang til betydelige midler fra Capability & Innovation Fund.

⁽⁴³⁾ Se fodnote 23.

4.3. BEMÆRKNINGER OM INCITAMENTSORDNINGEN

4.3.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OM INCITAMENTSORDNINGEN

- (75) Nogle interesserede parter stillede spørgsmål ved om, hvorvidt et tilstrækkeligt antal kunder ville blive motiveret af den foreslåede størrelse på medgiften i en sådan grad, at det ville opveje besværet ved at skifte. Kunder har historisk vist sig at være inaktive, og der skal være en klar og gnidningsfri proces for kundernes bankskift. For at fremme skift bør RBS også dele oplysninger om deres kunder med de konkurrerende banker (herunder kredithistorik). Nogle interesserede parter angav også, at der var behov for at få historik om kunderne med henblik på at kunne foretage en vurdering af kreditværdigheden.
- (76) Af en række bemærkninger fremgik det, at medgiften skulle være større for at fremme bankskift (afhængigt af kundens kompleksitet og størrelse), hvilket vil kræve, at incitamentsordningens størrelse generelt blev øget markant.
- (77) Nogle bemærkede, at incitamentsordningen skulle køre længe nok til at sikre, at tid ikke er en væsentlig begrænsning. Endvidere blev det foreslået, at kundekredsen automatisk udvides (hvis det ønskede antal bankskift ikke opnås).
- (78) I flere bemærkninger blev det foreslået, at den alternative pakke også bør fokusere på at overføre lån sammen med overførslen af BCA, da fokus på BCA skygger for behovet for at sikre større konkurrence på SMV-lånemarkedet. Pakken ville være for fokuseret på BCA-udbydere. SMV-lånemarkedet betragtes som langt mere rentabelt end BCA-markedet, og konkurrencefordrejningerne skal også fjernes på SMV-lånemarkedet. I bemærkningerne beskrives det også, at de konkurrerende banker i øjeblikket er ugunstigt stillet, fordi de fire største banker må bruge en avanceret intern ratingbaseret model i stedet for en standardiseret kapitalmodel: Dermed kan de fire banker tilbyde bedre priser på lån end de konkurrerende banker.
- (79) I nogle bemærkninger blev det antydnet, at RBS burde tvinges til at afhænde kunder (herunder tvunget salg af BCA og/eller lån) i stedet for at give kunderne mulighed for at skifte bank. I andre bemærkninger blev det foreslået, at RBS burde forpligte sig til at overføre et mindste antal netto-BCA'er og blive idømt bøde, hvis de ikke opfylder denne forpligtelse.
- (80) I flere bemærkninger blev det endvidere foreslået, at incitamentsordningen først bør starte, når de har kunnet gennemføre de investeringer, som de kan foretage takket være SME Capability Fund.

4.3.2. GENERELLE BEMÆRKNINGER FRA DE BRITISKE MYNDIGHEDER OM INCITAMENTSORDNINGEN
SAMT OM BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (81) Med hensyn til incitamentsordningen, som indgik i den første alternative pakke, bemærker de britiske myndigheder følgende:
- a) Med fondens nuværende størrelse kan den medføre en nedgang på mere end 2 % i RBS' nuværende markedsandel. Målet på 2 procentpoint blev specifikt fastlagt for at opmuntre et større antal store SMV-kunder til at skifte. Der er ikke noget, der afholder RBS' kunder fra fortsat at skifte til de konkurrerende banker (uden medgift), hvilket betyder, at RBS' markedsandel vil fortsætte med at falde yderligere. Det er faktisk meget mere sandsynligt, at de vil gøre det efter at modtaget markedsføring fra de konkurrerende banker.
- b) Incitamentsordningen omfatter incitamenter til at skifte, som i sig selv sandsynligvis er langt større end dem, der i øjeblikket findes på markedet. Endvidere forventes det, at disse vil blive udbetalt i tillæg til de incitamenter, der allerede findes.
- c) De konkurrerende banker vil konkurrere hårdt om kunder og skabe tilstrækkeligt attraktive tilbud for at lokke kunderne til at skifte. Der er en klar efterspørgsel på markedet efter disse kunder.
- d) Det har været nemmere for mange kunder at skifte til en konkurrerende bank i Det Forenede Kongerige efter indførelsen af CASS i 2013. BCA-kunder bruger allerede CASS til at skifte væk fra RBS til de konkurrerende banker.

- e) RBS agter at afbøde/imødegå kundernes eventuelle modstand mod at skifte ved at forpligte sig til at anvende de foranstaltninger, som det britiske konkurrencetilsyn har identificeret ⁽⁴⁴⁾ som konkurrencedygtige, herunder at oplyse berettigede kunder om CASS og bistå kunderne med anmodninger om data i forbindelse med oprettelse.
- f) RBS vil skulle kommunikere med en bestemt gruppe af sine kunder (herunder ved udsendelse af markedsføringsmateriale) på vegne af de konkurrerende banker om fordelene ved at skifte.
- g) Incitamentsordningen har forskellige indbyggede sikkerhedsmekanismer for at sikre, at et tilstrækkeligt antal kunder skifter. For eksempel: Organet, som fører tilsyn med ordningen, vil have beføjelse til i) at kræve, at RBS øger hyppigheden af sin kommunikation, eller ii) at forlænge den periode, hvor der udbetales medgift, med op til 12 måneder eller iii) at omstrukturere formelen for medgiften efter en periode for at gøre ordningen mere effektiv, og iv) hvis hele det beløb, der er afsat til medgift, ikke bliver brugt, vil RBS skulle overføre multiplikatoren som beskrevet i betragtning 52 og 53.
- (82) Som svar på bemærkningerne fra interesserede parter angiver de britiske myndigheder, at de er sikre på, at et tilstrækkeligt antal SMV-kunder vil skifte med de økonomiske incitamenter, de får tilbudt, af følgende grunde:
- a) Incitamenter har historisk set tilskyndet kunderne til at skifte, hvilket også blev konkluderet i CMA's endelige rapport fra dets undersøgelse om detailbankmarkedet og undersøgelsen fra Charterhouse, som RBS bestilte, ⁽⁴⁵⁾ »[...]« ⁽⁴⁶⁾.
- b) Bankskiftet vil sandsynligvis være nemt for kunderne, og de fleste kunder vil bruge incitamentsordningen til at foretage deres skift gennem CASS, men udveksling af kundernes økonomiske historik eller andre oplysninger om kunderne vil sandsynligvis være underlagt databeskyttelseslovgivningen.
- c) Kunder i W&G-forretningsenheden er ikke mindre tilbøjelige til at skifte. RBS anfører, at tallene for bankskift og afgang for kunderne i W&G-forretningsenheden stort set er på linje med RBS' »kerne kunder«, og at det har været forventet siden 2010, at W&G-kunderne vil forlade RBS-koncernen.
- d) Der findes beskyttelsesmekanismer og mekanismer til at bekæmpe misbrug til at sikre kundernes bankskift. Organet har beføjelse til at pålægge RBS en bøde, hvis BCA-medgiften ikke er blevet brugt inden for ordningens løbetid (dvs. multiplikatoren). Endvidere vil organet kunne ændre medgiftsbeløbet for at sikre, at den er så effektiv som muligt, og tvinge RBS til at øge sin markedsføring af ordningen. Endvidere vil omfanget og varigheden af ordningen blive øget, hvis et bestemt antal kunder ikke skifter.
- (83) Som svar på bemærkningerne fra interesserede parter nævner de britiske myndigheder desuden følgende:
- a) Kunderne vil overføre deres andre bankprodukter (f.eks. lån) ud over deres BCA. CMA har konkluderet, at langt størstedelen af de SMV'er, som søger finansiering, henvender sig til deres egen BCA-bank, og at over 90 % af de britiske SMV'er henvendte sig til deres bank for at forhøre sig om overtræk, lån og kreditkort ⁽⁴⁷⁾.
- b) At lade kunderne selv beslutte, om de ønsker at skifte, er bedre end tvungne afhændelser, eftersom kunder, der selv kan bestemme, har større sandsynlighed for at gå i dialog med deres nye bank og skifte igen senere, hvis de får et bedre tilbud hos en anden bank. Denne fremgangsmåde finder også støtte i CMA's endelige rapport fra dets undersøgelse om detailbankmarkedet, hvor det konkluderes, at afhændelse kan opmuntre kunder til at være mere aktive i en midlertidig overgangsperiode, navnlig de kunder, som mener, at de mod deres vilje er blevet overført til en »ny« bank, men at dette helt klart ikke er en ønskelig måde at øge kundernes engagement på ⁽⁴⁸⁾. I stedet fandt CMA, at ikke-strukturelle tiltag, som direkte tager hånd om de grundlæggende årsager til den negative indvirkning på konkurrencen, dvs. ved at øge kundernes engagement og fremme bankskift, har meget større sandsynlighed for at kunne løse de identificerede konkurrenceproblemer ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁴⁾ CMA Retail Banking Investigation, Final Report (9. august 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>.

⁽⁴⁵⁾ RBS fik Charterhouse til at undersøge de berettigede SMV-kunder i W&G-forretningsenheden for at afdække deres holdninger til at skifte og virkningen af incitamenter på, hvor sandsynligt det er, at de faktisk skifter. Undersøgelsen fokuserede på erhvervsbankkunder, der udgør [...] af de [...] kunder i W&G-forretningsenheden. Undersøgelsen var både kvantitativ (med interviews med et repræsentativt udsnit på [...] kunder) og kvalitativ ([...] dybdegående interviews).

⁽⁴⁶⁾ RBS' svar på åbningsafgørelsen, punkt 4.12.

⁽⁴⁷⁾ CMA Retail Banking Investigation, Final Report, afsnit 8.169.

⁽⁴⁸⁾ CMA Retail Banking Investigation, Final Report, afsnit 17.19.

⁽⁴⁹⁾ CMA Retail Banking Investigation, Final Report, afsnit 17.14.

Incitamentsordningen vil øge SMV-kundernes kendskab til flere konkurrerende banker gennem målrettet markedsføring og ved at tilskynde kunderne til at undersøge de konkurrerende bankers tilbud og produkter, før de beslutter sig.

- (84) Som svar på bemærkningerne fra interesserede parter og på deres egen markedsundersøgelse har de britiske myndigheder foretaget følgende ændringer i incitamentsordningen:
- a) Ordningens samlede størrelse vil blive øget fra 175 mio. GBP til 350 mio. GBP, hvoraf 225 mio. GBP vil være afsat til BCA-medgift. Der vil være 50 mio. GBP til lånemedgift for at imødegå bemærkningen om, at ordningen også bør fokusere på at overføre lån ud over BCA. Der vil også stadig være 75 mio. GBP til at bidrage til kunders bankskift (kompensation for strafgebyr for overførsel af lån eller andre tredjepartsomkostninger som f.eks. juridiske udgifter).
 - b) Dermed vil incitamentsordningen også tage sigte på at flytte 3 % af markedsandelen i stedet for de oprindelige 2 %.
 - c) RBS vil begynde at informere kunderne om incitamentsordningen omkring tre måneder efter pakkens ikrafttrædelse og efter den første uddeling af midler fra Capability Fund.

4.4. BEMÆRKNINGER OM FILIALORDNINGEN

4.4.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OM FILIALORDNINGEN

- (85) En række interesserede parter stillede spørgsmål ved fordelene ved filialordningen for konkurrencen på SMV-bankmarkedet, og det at administration og finansiering af ordningen vil være en byrde for de pågældende kunder og konkurrerende banker, ligesom det kan være spild af tid for organet.
- (86) Et lille antal interesserede parter støttede filialordningen og mente, at de ville gøre brug af den.

4.4.2. GENERELLE BEMÆRKNINGER FRA DE BRITISKE MYNDIGHEDER OM FILIALORDNINGEN SAMT OM BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (87) I lyset af de modtagne bemærkninger om, at de konkurrerende banker sandsynligvis vil have en begrænset interesse i filialordningen, selv om den er vigtig for mange, vil filialordningen blive bevaret, men med følgende ændringer:
- a) Filialordningen vil kun være åben for de kunder, som har skiftet under incitamentsordningen (og hvor den bank, der deltog i incitamentsordningen, har indgået en bankagenturaftale med RBS).
 - b) Bankerne vil ikke længere have gratis adgang til filialer, men der vil blive givet adgang til deres berettigede kunder på rimelige og ikkediskriminerende forretningsmæssige vilkår. Bankerne vil kunne bruge penge fra Capability & Innovation Fund og/eller medgift, som er modtaget under incitamentsordningen, til dækning af disse omkostninger. De penge, der har sparet, er blevet omfordelt til andre dele af den alternative pakke.

4.5. BEMÆRKNINGER OM INNOVATION FUND

4.5.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER OM INNOVATION FUND

- (88) Nogle interesserede parter var kritiske over for den foreslåede Innovation Fund og mente, at den var unødvendig, og at den på grund af sit langsigtede perspektiv ikke ville have nogen betydelig indvirkning på konkurrencen og ingen virkning på RBS' stilling på det britiske SMV-marked. De anførte, at midlerne fra Innovation Fund ville kunne bruges bedre på andre dele af pakken.
- (89) Nogle få bemærkninger om fonden var positive og angav, at den ville bidrage til at fremskynde innovationen i SMV-banksektoren. Nogle gjorde også gældende, at banker og realkreditinstitutter også burde kunne få adgang til disse midler.

4.5.2. BEMÆRKNINGER FRA DE BRITISKE MYNDIGHEDER OM INNOVATION FUND SAMT OM BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (90) Som reaktion på de modtagne bemærkninger vil fonden blive lagt sammen med SME Capability Fund og blive til Capability & Innovation Fund. Dette skal imødegå bekymringerne om det hensigtsmæssige ved at have to forskellige fonde ved at give mere fleksibilitet i forhold til, hvem der kan ansøge, og hvordan midlerne fordeles, samtidig med at man bevarer fordelene ved at yde finansiering til innovation af relevans for SMV'er.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN/STØTTEN

5.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE

- (91) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen bemærker, at de britiske myndigheder mener, at der ikke ville blive ydet yderligere statsstøtte som følge af den opdaterede alternative pakke.
- (92) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, hvis alle nedenstående betingelser er opfyldt: i) foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret med statsmidler, ii) den skal give modtageren en fordel, iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.1. POTENTIEL STØTTE TIL RBS

- (93) Den opdaterede alternative pakke, som er beskrevet i afsnit 2.3, udgør en finansiel omkostning for RBS. Baseret på data fra de britiske myndigheder ville den alternative pakke have anslåede direkte kapitalomkostninger for RBS på omkring 833 mio. GBP ⁽⁵⁰⁾ samt yderligere løbende omkostninger i mistet indtjening ⁽⁵¹⁾. Der vil ikke være nogen statsmidler til RBS til finansiering af disse foranstaltninger. Alle omkostningerne ved den opdaterede alternative pakke vil blive afholdt af RBS.
- (94) I lyset af at den opdaterede alternative pakke ikke involverer statsmidler med hensyn til RBS, er det ikke nødvendigt at vurdere de andre betingelser for, om en foranstaltning skal betragtes som statsstøtte. Derfor omfatter den alternative pakke ikke ny støtte til RBS.

5.1.2. POTENTIEL STØTTE TIL MODTAGERNE AF DEN ALTERNATIVE PAKKE

- (95) Kommissionen bemærker, at der ikke er nogen direkte forbindelse mellem den statsstøtte, der blev ydet til RBS i 2008 og 2009, og den opdaterede alternative pakke, der er beskrevet i afsnit 2.3. I den procedure, der førte til omstruktureringsafgørelsen, afgav de britiske myndigheder tilsagn om at afhænde Rainbow-virksomheden, og godkendelsen af støtten var baseret på dette tilsagn. Den alternative pakke er blevet foreslået otte år efter ydelsen af den sidste kapitalstøtte til RBS. Derfor kan det udelukkes, at den alternative pakke er direkte forbundet med eller finansieret af støtten til RBS fra 2008 og 2009.
- (96) Det bør imidlertid bemærkes, som anført i betragtning 15, at staten stadig ejer 71,2 % af RBS' aktier. Dette tyder på, at den finansielle byrde ved den alternative pakke indirekte, men primært, bæres af staten som majoritetsaktionæren i RBS. Endvidere har de britiske myndigheder været dybt involveret i udformningen af den alternative pakke, hvilket kunne være et tegn på, at udformningen af pakken kan tilregnes staten. Endvidere kunne den alternative pakke give en selektiv fordel til de virksomheder, der er berettiget til at anvende den. Foranstaltningen er også udformet på en sådan måde, at virkningerne af den kommer de konkurrerende banker til gode.
- (97) Selv om den alternative pakke blev vurderet at udgøre statsstøtte for de banker, som kunne drage fordel af den, mener Kommissionen, at den er forenelig som en nødvendig del af de tilsagn, der danner grundlag for vurderingen af, at støtteforanstaltningerne til fordel for RBS er forenelige, med udgangspunkt i omstruktureringsafgørelsen, den ændrede omstrukturingsafgørelse og denne afgørelse ⁽⁵²⁾.

5.1.3. KONKLUSION VEDRØRENDE SPØRGSMÅLET OM EKSISTENSEN AF NY STØTTE

- (98) I lyset af de elementer, der blev drøftet i afsnit 5.1.1, konkluderer Kommissionen, at den opdaterede alternative pakke ikke udgør ny statsstøtte til RBS.

⁽⁵⁰⁾ Omfatter de direkte kapitalomkostninger på 425 mio. GBP til Capability & Innovation Fund (betragtning 43), udgifterne til oprettelse og drift af organet på 20 mio. GBP (fodnote 31), de direkte kapitalomkostninger til incitamentsordningen på 350 mio. GBP (betragtning 13) samt de anslåede driftsudgifter til RBS' gennemførelse på 38 mio. GBP (fodnote 36).

⁽⁵¹⁾ De britiske myndigheder anslår, at de løbende omkostninger til tabt fortjeneste vil være på omkring [...] GBP årligt (fodnote 36).

⁽⁵²⁾ Som analyseret i afsnit 5.2 i denne afgørelse.

- (99) Som analysen i afsnit 5.1.2 viste, gælder det, at selv hvis den alternative pakke anses for at udgøre statsstøtte til de banker, der vil kunne drage fordel af den, vil den kunne erklæres forenelig efter artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF som et nødvendigt element af de tilsagn, på grundlag af hvilke støtteforanstaltningen til fordel for RBS vurderes at være forenelig i nærværende sag. Den eksisterende statsstøttes forenelighed efter, at tilsagnet om afhændelse blev erstattet af den alternative pakke, analyseres i denne afgørelses afsnit 5.2.

5.2. FORENELIGHED

- (100) Den alternative pakke synes ikke at omfatte ny statsstøtte til RBS, men den eksisterende støtte blev bl.a. godkendt på grundlag af tilsagnet om at sælge Rainbow-virksomheden. De britiske myndigheder ønsker nu at erstatte dette tilsagn med et tilsagn om at gennemføre den opdaterede alternative pakke. Derfor skal Kommissionen vurdere, hvorvidt dette ændrer konklusionen om, at den eksisterende støtte til RBS er forenelig med det indre marked.
- (101) Kommissionen kan ændre omstruktureringsafgørelser, såsom den ændrede omstruktureringsafgørelse, når ændringen vedrører nye tilsagn, der kan betragtes som ækvivalente med de oprindelige tilsagn ⁽⁵³⁾. I et sådant tilfælde er de eksisterende støtteforanstaltninger fortsat forenelige på grundlag af 107, stk. 3, litra b), i TEUF, hvis den samlede balance i den oprindelige afgørelse er intakt. For at bevare den oprindelige balance må erstatning af tilsagnet om afhændelse med den alternative pakke ikke påvirke støttemodtagerens rentabilitet negativt, idet tilsagnene samlet set skal være ækvivalente med hensyn til byrdefordeling og kompensationsforanstaltninger under hensyntagen til kravene i omstruktureringsmeddelelsen ⁽⁵⁴⁾.

5.2.1. RENTABILITET

- (102) Kommissionen skal vurdere, hvorvidt ændringerne af de ændrede tilsagn ændrer ved konklusionen i den ændrede omstruktureringsafgørelse med hensyn til RBS' evne til at genoprette sin rentabilitet uden at kræve yderligere statsstøtte.
- (103) Ifølge de britiske myndigheders skøn (se tabel 3) er omkostningerne ved den alternative pakke ikke højere end omkostningerne ved at fortsætte med afhændelsen af Rainbow-virksomheden. Kommissionen mener derfor ikke, at det ville påvirke RBS' rentabilitet væsentligt at skifte til den alternative pakke.
- (104) Det bør også bemærkes, at selve Rainbow-virksomheden ikke er en tabsgivende enhed ⁽⁵⁵⁾. Derfor ville ændringerne i de ændrede tilsagn, så RBS kan beholde Rainbow-virksomheden, ikke påvirke RBS' rentabilitet negativt.
- (105) Kommissionen konkluderer foreløbigt, at de ændringer, som de britiske myndigheder har foreslået, ikke bringer RBS' rentabilitet i fare.
- (106) RBS har siden 2008 haft betydelige tab, der kan henføres til de ordinære aktionærer ⁽⁵⁶⁾, hvilket primært skyldes akkumulering af store engangsposter som bøder og forlig for tidligere forseelser og vildledende salg af visse produkter, omstruktureringsomkostninger samt tab på accessoriske aktiver. Kommissionen skal derfor vurdere, hvorvidt dens konklusion om, at RBS vil kunne genoprette sin lønsomhed og rentabilitet uden yderligere statsstøtte, stadig er gyldig.
- (107) Kommissionen bemærker, at resultatet for første halvår 2017 viser, at RBS har forbedret sin lønsomhed ⁽⁵⁷⁾. RBS har haft et driftsresultat, der kan henføres til de ordinære aktionærer, på 939 mio. GBP i 1. halvår 2017.
- (108) Den egentlige kernekapitalprocent er steget siden 2013, og driftsresultatet er stadig positivt som beskrevet i betragtning 11 i åbningsafgørelsen.
- (109) Kommissionen mener derfor ikke, at de foreslåede ændringer ændrer ved konklusionen i den ændrede omstruktureringsafgørelse med hensyn til RBS' evne til at genoprette sin rentabilitet.

⁽⁵³⁾ Betragtning 65 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.

⁽⁵⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstruktureringsforanstaltninger på grundlag af statsstøttereglerne (EUT C 195 af 19.8.2009, s. 9).

⁽⁵⁵⁾ W&G's driftsresultat udgjorde 345 mio. GBP i 2016, 431 mio. GBP i 2015 og 467 mio. GBP i 2014 (kilde: segmentanalyse, RBS' årsrapporter).

⁽⁵⁶⁾ Betragtning 10 i åbningsafgørelsen.

⁽⁵⁷⁾ <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

5.2.2. BYRDEFORDELING

- (110) Ifølge den ændrede omstruktureringsafgørelse var hovedformålet med afhændelsen af Rainbow-virksomheden at begrænse konkurrencefordrejninger, og det drejede sig hverken om byrdefordelingen eller om at begrænse omstruktureringsomkostningerne ⁽⁵⁸⁾. Den foreslåede opdaterede alternative pakke påvirker som sådan ikke Kommissionens tidligere vurdering af byrdefordelingen.
- (111) De anmeldte ændringer påvirker derfor ikke vurderingen af byrdefordeling i omstruktureringsafgørelsen og den ændrede omstruktureringsafgørelse.

5.2.3. FORANSTALTNINGER TIL BEGRÆNSNING AF KONKURRENCEFORDREJNINGER

- (112) Ifølge den ændrede omstruktureringsafgørelse ⁽⁵⁹⁾ var hovedformålet med afhændelsen af Rainbow-virksomheden at begrænse de konkurrencefordrejninger, som støtten til RBS kunne have givet anledning til. Mere præcist havde tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden til formål at forhindre, at det meget store statsstøttebeløb, som RBS fik tildelt i 2008 og 2009, skabte urimelige konkurrencefordrejninger på det britiske marked for banktjenester til SMV- og midcap-virksomheder, hvor RBS var markedsleder ⁽⁶⁰⁾. For at undgå at styrke RBS' position på markedet og dermed svække konkurrencen, afgav de britiske myndigheder tilsagn om, at RBS ville afhænde en enhed med en markedsandel på 5 % af de britiske SMV-kunder og midcap-kunder ⁽⁶¹⁾.
- (113) Formålet med den alternative pakke er som beskrevet i afsnit 3.3 at forhindre konkurrencefordrejninger på samme måde som det tilsagn om afhændelse af Rainbow-virksomheden, som den erstatter.
- (114) Kommissionen skal derfor vurdere, om den opdaterede alternative pakke er ækvivalent med det tilsagn, den erstatter.

5.2.3.1. *Udformningen af de forskellige foranstaltninger*

- (115) Den alternative pakke består af to forskellige foranstaltninger. Kommissionen vil vurdere ækvivalensen af begge både hver for sig og som en samlet pakke.

Capability & Innovation Fund

- (116) Kommissionen bemærker, at udbetalingen af midler fra Capability & Innovation Fund ⁽⁶²⁾ til de konkurrerende banker med henblik på at styrke deres kapacitet til at udbyde SMV-banktjenester sandsynligvis vil føre til øget konkurrence på SMV-bankmarkedet.
- (117) På grundlag af bemærkninger fra interesserede parter, som Kommissionen modtog efter åbningsafgørelsen, finder Kommissionen, at uddelingen af midler i form af tilskud af forskellig størrelse op til 120 mio. GBP har givet mulighed for at styrke flere bankers banktilbud og skabe et større udbud på markedet.
- (118) Den interesse, der har været, og feedback fra interesserede parter om, hvordan de ville bruge de midler, de eventuelt modtager fra Capability & Innovation Fond, giver yderligere sikkerhed for, at fonden vil have en positiv indvirkning på konkurrencen på markedet.
- (119) I bemærkningerne fra interesserede parter gives der udtryk for, at størrelsen på tilskuddene stort svarer til det, nogle af de interesserede parter angiver som tilstrækkeligt incitament til, at de ville investere i deres SMV-bankprodukter. Midlerne fra fondene vil blive udbetalt efter ansøgning, og de største tilskud vil blive udbetalt til de banker, der fremsætter de bedste konkurrencefremmende argumenter over for organet. Kommissionen mener, at størrelsen på tilskuddene fra Capability & Innovation Fund er passende, og at anvendelse af en ansøgnings-procedure vil give en større indvirkning på markedet.

⁽⁵⁸⁾ Betragtning 78 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.

⁽⁵⁹⁾ Betragtning 82 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.

⁽⁶⁰⁾ Betragtning 238 i omstruktureringsafgørelsen.

⁽⁶¹⁾ Betragtning 29 i den ændrede omstruktureringsafgørelse.

⁽⁶²⁾ Som nærmere beskrevet i betragtning 26-43 i denne afgørelse.

- (120) Kommissionen bemærker, at ud af i alt 425 mio. GBP er størstedelen af midlerne fra Capability & Innovation Fund uddelt i fire store udlodninger på i alt 330 mio. GBP. Faktisk er der en stor forskel mellem de fire største britiske SMV-bankers ⁽⁶³⁾ og de konkurrerende bankers markedsandel. Endvidere er der blandt de konkurrerende banker en stor forskel mellem de banker, der allerede har SMV-bankprodukter, og dem, der lige er kommet ind på markedet eller tilbyder et begrænset udvalg af produkter, ofte rettet mod de mindste SMV'er. Formålet med afhændelsen af Rainbow-virksomheden var at skabe en bank for SMV- og midcap-virksomheder, som vil være tilstrækkelig stor til at konkurrere med de fire største SMV-banker. Tildeling af størstedelen af midlerne til de få konkurrerende banker, der allerede har en solid BCA-forretning for SMV'er, vil sandsynligvis have den største indvirkning på konkurrencen på markedet og vil med større sikkerhed styrke en eller flere bankers position betydeligt. Dette ville derfor øge ækvivalensen med den indvirkning, afhændelsen af Rainbow-virksomheden ville have haft, sammenlignet med den alternative pakke, som ville have fokuseret på de nytilkomne på markedet eller banker, der kun tilbyder et begrænset udvalg af SMV-bankprodukter, ofte rettet kun mod de mindste SMV'er.
- (121) Ifølge bemærkninger fra interesserede parter er det vigtigt, at de konkurrerende banker først opbygger ekstra kapacitet til at overbevise W&G-kunderne om at skifte med incitamentsordningen. Kommissionen mener, at perioden på tre måneder efter udbetalingen af tilskud fra Capability & Innovation Fund giver de konkurrerende banker mulighed for at planlægge og gennemføre yderligere investeringer uden at forsinke gennemførelsen af incitamentsordningen unødigt.

Incitamentsordningen

- (122) Kommissionen bemærker, at incitamentsordningen ⁽⁶⁴⁾ vil øge konkurrencen på SMV-bankmarkedet ved at overføre kunder fra RBS til de konkurrerende banker. Incitamentsordningen har til formål at flytte kunder, som udgør en markedsandel på 3 procentpoint for RBS på det britiske SMV-bankmarked (beregnet på grundlag af antallet af SMV'er).
- (123) Hvad angår antallet af SMV'er, der skifter, kunne incitamentsordningen føre til en reduktion i RBS' markedsandel på mere end 3 procentpoint, men i dette tilfælde ville den pågældende kundegruppe have en større andel af de mindre SMV'er. Eftersom der er et loft på midlerne til foranstaltning B, vil det nødvendigvis kræve mindre medgift i gennemsnit, hvis der skulle flyttes flere kunder, hvilket betyder, at de pågældende kunder skulle være meget små SMV'er, og det var ikke målgruppen ved afhændelsen af Rainbow-virksomheden. Endelig skal der i vurderingen af ækvivalensen tages hensyn til, at incitamentsordningen vil gøre det muligt at begrænse overførslen af RBS's markedsandel til 3 procentpoint.
- (124) Med hensyn til sandsynligheden for, at reduktionen på 3 procentpoint vil blive opnået, bemærker Kommissionen, at tilbuddene fra de konkurrerende banker vil skulle være gode nok til at anspre det størst mulige antal kunder til at skifte. Under hensyntagen til bemærkningerne fra interesserede parter, størrelsen på medgiften ifølge Charterhouse-undersøgelsen ⁽⁶⁵⁾, som RBS bestilte, og den øgede finansiering til foranstaltning B mener Kommissionen, at det nu er tilstrækkeligt til at flytte et antal kunder, som svarer til en markedsandel på 3 procentpoint.
- (125) Kommissionen mener, at forlængelsen af perioden, udvidelsen af forretningsområdet og multiplikatoren, jf. betragtning 52 og 53, er vigtige sikkerhedsmekanismer, som giver ekstra sikkerhed for, at det er muligt at opnå en overførsel af markedsandelen på 3 procentpoint.
- (126) Kommissionen mener også, at BCA er et »gateway-produkt« for SMV'er, som generelt vil tage stilling til deres BCA-udbyder, når de har brug for andre bankprodukter som f.eks. lån ⁽⁶⁶⁾. Kommissionen mener derfor, at incitamenterne til at flytte BCA også vil tilskynde kunderne til at skifte låneprodukter.

⁽⁶³⁾ RBS, Lloyds Banking Group, HSBC og Barclays.

⁽⁶⁴⁾ Incitamentsordningen er nærmere beskrevet i betragtning 44-58 i denne afgørelse.

⁽⁶⁵⁾ Som beskrevet i betragtning 82, litra a), og fodnote 45.

⁽⁶⁶⁾ Som beskrevet i betragtning 83, litra a).

- (127) Kommissionen bemærker, at den lånemedgift, der er beskrevet i betragtning 48, ville give de konkurrerende banker mulighed for at forsøge at få SMV-kunderne til at flytte andre produkter sammen med BCA. Størrelsen på lånemedgiften opvejer også de ulemper, som interesserede parter har nævnt i forbindelse med anvendelsen af den standardiserede kapitalmodel ⁽⁶⁷⁾. Kommissionen mener, at dette giver mere sikkerhed for, at den alternative pakke er ækvivalent med afhændelsen af Rainbow-virksomheden, hvor disse lån ville være blevet overført til en potentiel køber.
- (128) Kommissionen bemærker også, at de 75 mio. GBP, som er afsat til at bidrage til at fremme bankskift (kompensation for strafgebyr for overførsel af lån eller andre tredjepartsomkostninger som f.eks. juridiske udgifter), og Current Account Switching Service vil nedbryde barriererne for kundernes skift til de konkurrerende banker.
- (129) Kommissionen bemærker også, at organets beføjelser og tilsyn ⁽⁶⁸⁾ sikrer, at incitamentsordningen kan tilpasses yderligere efter markedets signaler, når ordningen er trådt i kraft.
- (130) Kommissionen finder det ikke problematisk, at adgangen til RBS-filialer (som beskrevet i betragtning 57) ikke længere skal være gratis som i den første version af den alternative pakke. Faktisk bemærkede de etablerede konkurrerende banker, at de ikke har behov for denne adgang for at kunne konkurrere med de fire førende SMV-banker. Ved at bruge de midler, der oprindeligt blev tildelt til filialordningen (som oprindeligt var gratis) for foranstaltning A og B, tildeles midlerne i den alternative pakke mere effektivt og skaber ækvivalens i forhold til virkningen af afhændelsen af Rainbow-virksomheden.
- (131) På grundlag af de ændringer, der er lavet i incitamentsordningen, de sikkerhedsmekanismer, der ligger i ordningen, og bemærkningerne fra interesserede parter konkluderer Kommissionen, at incitamentsordningen med stor sandsynlighed ville flytte en markedsandel på 3 procentpoint fra RBS.

5.2.3.2. Pakkens generelle ækvivalens med tilsagnet om afhændelse af Rainbow-virksomheden

- (132) Som angivet i åbningsafgørelsen ⁽⁶⁹⁾ er der forskellige måder at vurdere den alternative pakkes ækvivalens på. Med hensyn til det kontrafaktiske scenarie kan virkningen af den alternative pakke sammenlignes med den virkning, som salget af Rainbow-virksomheden til en branchekøber kunne forventes at have, hvis det gennemføres nu («Afhændelse af Rainbow» i tabel 3), eller med den forventede virkning ved afhændelsen af Rainbow-virksomheden ifølge omstruktureringsafgørelsen («Formål med afgørelsen fra 2009» i tabel 3). Med hensyn til hvilken indikator der anvendes, kan man måle ækvivalensen ved hjælp af forskellige indikatorer, herunder udvikling i RBS' SMV-markedsandel, RBS' finansielle omkostninger og størrelsen af de overførte aktiver og passiver.
- (133) Tabel 3 sammenligner de tre scenarier på grundlag af forskellige indikatorer.

Tabel 3

Sammenligning af tre scenarier på grundlag af forskellige indikatorer

	Formål med afgørelsen fra 2009	Afhændelse af Rainbow	Opdateret alternativ pakke
Motivation bag tilsagnet	Begrænsning af konkurrencefordrejninger på det britiske SMV-marked	Begrænsning af konkurrencefordrejninger på det britiske SMV-marked	Begrænsning af konkurrencefordrejninger på det britiske SMV-marked
Tab af RBS' markedsandel på det britiske SMV-marked ⁽¹⁾	5 %	[0-5] % [[5-10]]	3 % [[5-10]]
Samlet kapitaltab ⁽²⁾	[...] GBP	[...] GBP [[...] GBP]	[...] GBP [[...] GBP]

⁽⁶⁷⁾ Som beskrevet i betragtning 78.

⁽⁶⁸⁾ Som beskrevet i betragtning 51.

⁽⁶⁹⁾ Som beskrevet i betragtning 122 og 123 i åbningsafgørelsen.

	Formål med afgørelsen fra 2009	Afhændelse af Rainbow	Opdateret alternativ pakke
Virkning på endelig kernekapitalprocent	Ikke relevant	[...] %	[...] %
Overførsel af aktiver i alt	20 mia. GBP	[15-25] mia. GBP	[0-5] mia. GBP

(¹) Tallene i parentes for afhændelsen af Rainbow og den opdaterede alternative pakke omfatter tabet af markedsandele siden 4. kvartal 2011.

(²) Tallene i parentes for afhændelsen af Rainbow og den opdaterede alternative pakke omfatter allerede afholdte omkostninger på [1-3] mia. GBP.

- (134) Motivationen bag afhændelsen af Rainbow-virksomheden i omstruktureringsafgørelsen og den ændrede omstruktureringsafgørelse er at begrænse konkurrencefordrejninger på det britiske SMV- og midcap-bankmarked. De britiske myndigheders mål med den alternative pakke var at opfylde samme underliggende mål.
- (135) De forskellige alternativer kan sammenlignes i forhold til indvirkningen på RBS' markedsandel på det britiske SMV-marked. Ifølge omstruktureringsafgørelsen var det forventningen, at afhændelsen af Rainbow-virksomheden ville medføre en nedgang i markedsandelen på 5 %, som beskrevet i betragtning 112 i åbningsafgørelsen. Den alternative pakke burde også medføre en nedgang i markedsandelen. Den ville udgøre op til 3 %, hvis man kun tager højde for incitamentsordningen. Kommissionen mener, at virkningen af Capability & Innovation Fund også vil være stor nok til, at SMV'erne vil skifte fra RBS og fra andre banker. Dette er imidlertid vanskeligt at kvantificere.
- (136) Som de britiske myndigheder anførte (⁷⁰), er det rimeligt at tage i betragtning, at RBS har mistet markedsandele på det britiske SMV-bankmarked siden omstruktureringsafgørelsen. De britiske myndigheder henviste til en dataudbyder. Desværre begyndte dataudbyderen først at beregne markedsandelen fra 4. kvartal 2010. Derfor er der ikke nogen konsekvent tidsserie for perioden fra 2008 eller 2009 og frem til i dag. Ifølge de data, som dataudbyderen har beregnet, var RBS' markedsandel helt op til [25-30] % i 4. kvartal 2010 (første datapunkt) på markedet for SMV'er med en omsætning på op til 25 mio. GBP. Ifølge disse data mistede RBS en markedsandel på [3-7] % mellem 4. kvartal 2010 og 4. kvartal 2016 på markedet for SMV'er med en omsætning på op til 25 mio. GBP (⁷¹). Kommissionen mener, at det er mere fornuftigt at bruge tabet af markedsandel siden 4. kvartal 2011 ([0-5] %) end at bruge tabet af markedsandel siden 4. kvartal 2010 ([3-7] %), fordi det første datapunkt (4. kvartal 2010) giver en højere markedsandel end den, andre kilder oplyste på tidspunktet for omstruktureringsafgørelsen, og det kan derfor ikke udelukkes, at dette er et enkeltstående toppunkt, som ikke korrekt afspejler startpunktet i 2008-2009. Kommissionen mener derfor, at markedsandelen i det SMV-markedssegment, som allerede var tabt, efter et forsigtigt skøn kan kvantificeres til [0-5] %.
- (137) Det forventede fald i RBS' markedsandel på 5 % i omstruktureringsafgørelsen bliver overgået, hvis man lægger det tab, der forventes med den alternative pakke (op til 3 % udelukkende på grund af foranstaltning B), sammen med det observerede tab på [0-5] %.
- (138) Baseret på analysen i betragtning 122-131 vurderer Kommissionen, at der er stor sandsynlighed for, den alternative pakke vil give mulighed for at flytte en markedsandel på 3 %.
- (139) Endelig mener Kommissionen, at den nedgang i SMV-markedsandelen, som blev forventet i 2009 på tidspunktet for omstruktureringsafgørelsen, ville blive opnået med den alternative pakke.
- (140) Kommissionen bemærker, at foranstaltning A er rettet mod SMV-kunder, men at den ikke udelukker midcap-kunder fra også at drage fordel af den alternative pakke. Capability & Innovation Fund vil give bankerne mulighed for at forbedre og udvide deres eksisterende erhvervsbankprodukter til større SMV'er og derfor også til midcap-virksomheder. En af bankerne angav f.eks. i deres indlæg efter åbningsafgørelsen, at den ville investere op til 25 mio. GBP i en avanceret netbankplatform for virksomheder med avancerede digitale funktioner (herunder valuta og internationale betalinger) til små, mellemstore og store virksomheder. Banken forventede også, at andre investeringsplaner på op til 50 mio. GBP ville sætte den i stand til at nå alle markedssegmenter.

(⁷⁰) Se betragtning 68.

(⁷¹) Baseret på data fra Charterhouse Research forelagt af de britiske myndigheder (se fodnote 42).

- (141) Kommissionen mener også, at incitamentsordningen (med høje medgiftsbeløb til de større og mere komplekse SMV'er) vil give de konkurrerende banker et større incitament til at videreudvikle produkter og tjenester til disse større SMV'er. Derfor vil disse konkurrerende banker også styrke kapaciteten til at betjene midcap-kunderne.
- (142) Kommissionen bemærker også, at tilskud og medgift i foranstaltning A og B fokuserer på de få konkurrerende banker, der allerede har en solid BCA-forretning. Det vil også være disse konkurrerende banker, der sandsynligvis vil forsøge at konkurrere om midcap-kunderne.
- (143) Ifølge de data, som dataudbyderen har beregnet, var RBS' markedsandel helt op til [30-35] % i 4. kvartal 2010 (første datapunkt) på markedet for midcap-virksomheder med en omsætning over 25 mio. GBP ⁽⁷²⁾. Ifølge disse data mistede RBS en markedsandel på [5-10] % mellem 4. kvartal 2010 og 2. kvartal 2017 på markedet for SMV'er med en omsætning på op til 25 mio. GBP ⁽⁷³⁾. Ligesom ved SMV-markedssegmentet mener Kommissionen, at det er mere fornuftigt at bruge nedgangen i markedsandelen fra 4. kvartal 2011 i stedet for fra 4. kvartal 2010. Kommissionen bemærker, at det observerede tab af markedsandele for midcap-virksomheder fra 4. kvartal 2011 til 4. kvartal 2016 ([0-5] %) er på linje med tabet af markedsandele for SMV'er ([0-5] %). Det observerede tab af markedsandele er endnu større, hvis man tager højde for tabet af markedsandele fra 4. kvartal 2011 til 2. kvartal 2017 ([5-10] %).
- (144) Kommissionen bemærker også, at midcap-virksomhederne ofte kræver mere komplekse og varierede bankprodukter. Kun et meget begrænset antal konkurrerende banker har udvist en egentlig interesse i disse kunder ⁽⁷⁴⁾, da de fleste allerede har kapaciteten til at udvikle disse produkter på en rentabel måde. Kommissionen mener også, at det er rimeligt at overveje de britiske myndigheders bemærkninger i betragtning 66, litra e), om, at afhændelsen af Rainbow-virksomheden ville have haft en mindre og/eller mere usikker indvirkning på konkurrencen i midcap-segmentet sammenlignet med SMV-segmentet.
- (145) Selv om det er vanskeligere at kvantificere konkurrencefordrejningerne som følge af den alternative pakkes indirekte virkning på midcap-segmentet, mener Kommissionen, at den alternative pakke, sammen med det observerede tab af markedsandele, sandsynligvis vil have en indvirkning på konkurrencen for midcap-virksomheder, som mindst svarer til afhændelsen af Rainbow-virksomheden. Derfor konkluderer Kommissionen, at foranstaltning A og B også løser problemet med konkurrencefordrejninger for midcap-virksomheder.
- (146) Med hensyn til både midcap- og SMV-kunder kan det samlede, anslåede kapitaltab i de forskellige scenarier også anvendes til at sammenligne ækvivalensen mellem afhændelsen af Rainbow-virksomheden og den alternative pakke.
- (147) Omstruktureringsafgørelsen indeholdt ikke noget overslag over kapitalomkostningerne ved afhændelse af Rainbow-virksomheden. Det er imidlertid rimeligt at anvende overslaget over de kapitalomkostninger, som salget af Rainbow-virksomheden ville medføre, hvis det blev gennemført, hvilket de britiske myndigheder har beregnet.
- (148) De omkostninger, som RBS har haft siden 2009 i forbindelse med overholdelsen af tilsagnet om afhændelse er på [1-3] mia. GBP ⁽⁷⁵⁾. Dette omfatter flere forskellige omkostningstyper, hvoraf de største er udgifterne til oprettelse af en særskilt IT-plattform for Rainbow-virksomheden.
- (149) Det direkte kapitaltab ⁽⁷⁶⁾ for den alternative pakke er lavere, end hvis afhændelsen af Rainbow-virksomheden gennemføres. Hvis man lægger de omkostninger, RBS allerede har haft, til, er den alternative pakke klart dyrere end det, der implicit fremgik af omstruktureringsafgørelsen ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷²⁾ Kommissionen bemærker, at der ikke findes specifikke data om midcap-segmentet, hvorfor markedsandelen for kunder over 25 mio. GBP bruges som indikator for markedsandelen.

⁽⁷³⁾ Baseret på data fra Charterhouse Research forelagt af de britiske myndigheder.

⁽⁷⁴⁾ Som en del af den feedback, Kommissionen modtog efter åbningsafgørelsen.

⁽⁷⁵⁾ Beløbet på [1-3] mia. GBP blev afstemt med de faktiske omkostninger, som blev faktureret på W&G-programmet af en ekstern konsulent.

⁽⁷⁶⁾ Tabel 3 viser det direkte, samlede kapitaltab ved de forskellige alternativer. Det samlede kapitaltab med tillæg af de [1-3] mia. GBP, som RBS allerede har betalt, er angivet i parentes.

⁽⁷⁷⁾ Omstruktureringsafgørelsen indeholdt ikke noget overslag over kapitalomkostningerne ved afhændelse af Rainbow-virksomheden. Det er imidlertid rimeligt at anvende overslaget over de kapitalomkostninger, som salget af Rainbow-virksomheden ville medføre, hvis det blev gennemført, hvilket de britiske myndigheder har beregnet. De omkostninger, som RBS har haft siden 2009 i forbindelse med overholdelsen af tilsagnet om afhændelse, er på [1-3] mia. GBP. Med tillæg af de samlede omkostninger på [1-3] mia. GBP er det samlede kapitaltab på [...] GBP til [...] GBP væsentligt højere end de kapitalomkostninger på [...] GBP, som afhændelsen af Rainbow-virksomheden ville have medført.

- (150) Afslutningsvis bemærkes det, at med denne indikator letter den alternative pakke ikke RBS' finansielle byrde i forhold til det, der blev angivet i omstruktureringsafgørelsen, hvilket de britiske myndigheder ellers hævder. Den er faktisk væsentligt dyrere.
- (151) Indvirkningen på kernekapitalprocent kan også anvendes til at sammenligne de forskellige scenarier. Forskellen mellem indikatorerne vedrørende kernekapitalprocent og kapitaltab er, at den første også tager hensyn til reduktionen i de risikovægtede aktiver. Hvis et scenarie medfører en større reduktion i de risikovægtede aktiver, har den for et givent kapitaltab en mindre negativ effekt på kernekapitalprocenten.
- (152) Oplysningerne om kernekapitalprocent er fremlagt af de britiske myndigheder. Tabel 3 viser, at den alternative pakke har en større effekt på kernekapitalprocenten. Dette synes at være fordi, den medfører et mindre tab af aktiver. Selv om kapitaltabet er lidt mindre, har den derfor en lidt mere negativ effekt på kernekapitalprocenten.
- (153) De alternative scenarier kan også sammenlignes i forhold til samlede aktiver. Den alternative pakkes indvirkning på de samlede aktiver er væsentligt mindre end ved tilsagnet om afhændelse af Rainbow-virksomheden.
- (154) Tilsagnet om afhændelse af Rainbow-virksomheden havde til formål at frasælge en rentabel enhed. For at være en rentabel enhed skulle Rainbow-virksomheden have tilstrækkeligt med indtægtsskabende aktiver og kunder til at bære omkostningerne ved sit store filialnet og sin omfattende infrastruktur. Derfor omfattede Rainbow-virksomheden også et stort antal privatlån og -indlån ud over SMV-lån og -indlån, som var i fokus for foranstaltningen, der havde til formål at øge konkurrencen på SMV-markedet.
- (155) Den alternative pakke omfatter ikke overdragelse af private aktiver og forpligtelser eller andre ikke-SMV-aktiver og -forpligtelser. Den fokuserer på at sikre overførsel af nogle af SMV-kunderne med deres aktiver (lån) og forpligtelser (indlån). Den alternative pakke er derfor meget mindre i forhold til den mængde aktiver, der overføres, men har til formål at opnå et lignende resultat på det britiske SMV-bankmarked.

5.2.3.3. *Konklusion om den opdaterede alternative pakkes ækvivalens*

- (156) Fra datoen for omstruktureringsafgørelsen (14. december 2009) har RBS virkelig forsøgt at afhænde Rainbow-virksomheden, som det fremgår af de mange udbud, den har iværksat, samt de betydelige ressourcer og mange medarbejdere, der er afsat til afhændelsen af Rainbow-virksomheden.
- (157) I den forbindelse har RBS haft betydelige omkostninger (især de anslåede omkostninger til afhændelse af Rainbow-virksomheden, som beskrevet i betragtning 148).
- (158) Kommissionen bemærker også, at den alternative pakke ikke synes at lempe kravene til RBS. Med hensyn til omkostninger ville gennemførelsen af den alternative pakke give RBS flere omkostninger ud over de allerede afholdte omkostninger. De kumulative omkostninger siden 2009 ville være væsentligt højere end det, som implicit fremgik af omstruktureringsafgørelsen.
- (159) Den alternative pakke vil sammen med de tabte markedsandele betyde et samlet fald i RBS' markedsandel på SMV-markedet, som mindst svarer til det, der fremgik af omstruktureringsafgørelsen. Bekymringerne for, om den meget store støtte fra 2008-2009 blev brugt af RBS til at konsolidere eller øge sin markedsandel på det allerede koncentrerede SMV-marked, ville derfor blive dæmpet lige så meget, som hvis afhændelsen af Rainbow-virksomheden var blevet gennemført i overensstemmelse med omstruktureringsafgørelsen.
- (160) Kommissionen mener derfor, at den alternative pakke er ækvivalent med afhændelsen af Rainbow-virksomheden med hensyn til at opnå den tilsigtede indvirkning på konkurrencen.
- (161) Kommissionen bemærker også, at RBS har gennemført alle tilsagn og ændrede tilsagn (bortset fra afhændelsen af Rainbow-virksomheden) fra omstruktureringsafgørelsen og den ændrede omstruktureringsafgørelse. Den anmeldte erstatning af ét tilsagn om afhændelse sker derfor som led i den korrekte gennemførelse af resten af omstruktureringsplanen.

6. KONKLUSION

- (162) På grundlag af foregående vurdering er den tvivl om den alternative pakkes ækvivalens, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen, fjernet. De ændrede tilsagn påvirker ikke konklusionen i omstruktureringsafgørelsen og den ændrede omstruktureringsafgørelse, og den statsstøtte, der er ydet til RBS, bør derfor erklæres forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF.

- (163) Endvidere konkluderer Kommissionen, at den potentielle statsstøtte til modtagerne fra den alternative pakke bør erklæres forenelig som et nødvendigt element af de tilsagn, på grundlag af hvilke støtteforanstaltningen til fordel for RBS erklæres forenelig —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Erstatningen af tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden med den alternative pakke som anmeldt af Det Forenede Kongerige vedrørende RBS er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b). Erstatningen af tilsagnet om at afhænde Rainbow-virksomheden med den alternative pakke godkendes derfor.

Artikel 2

Den potentielle statsstøtte til modtagerne af den alternative pakke er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 18. september 2017.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

ISSN 1977-0634 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2520 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA