

STATLIGT STÖD

C 2/97 (N 854/95)

Nederländerna

(97/C 93/05)

(Text av betydelse för EES)

(Artiklarna 92 och 94 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen)

Meddelande från kommissionen i enlighet med artikel 93.2 i fördraget, till andra medlemsstater och berörda parter vad avser stöd som den nederländska regeringen har föreslagit för intermodala transporter

Genom följande brev har kommissionen meddelat den nederländska regeringen sitt beslut att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 93.2 i fördraget:

”Genom brev av den 22 september 1995 underrättade den nederländska regeringen genom sin permanenta representation kommissionen i enlighet med artikel 93.3 i EG-fördraget om ett förslag om att införa ett temporärt bidrag för initial- och förberedelseskostnader för intermodala transporter. Kommissionen begärde ytterligare information genom ett brev av den 30 oktober 1995, vilket de nederländska myndigheterna besvarade den 23 januari 1996. Ännu en begäran om uplysningar sändes den 18 mars 1996, och ett svar från de nederländska myndigheterna anlände den 10 juli 1996. Svaret föranledde ytterligare frågor från kommissionens sida i ett brev av den 23 augusti 1996, på vilket de nederländska myndigheterna svarade den 18 november 1996 i ett brev som registrerades hos kommissionens generalsekretariat den 22 november 1996. Vidare hölls ett möte mellan kommissionens företrädare och de nederländska myndigheterna den 20 november 1995.

1. Beskrivning av åtgärden*Åtgärdens mål*

Den anmälda åtgärden är ett förslag till beslut från ministern för transport, offentliga arbeten och vattenförvaltning. Den innebär att en temporär bidragsordning sätts upp för initial- och förberedelseskostnader för intermodal transport. Den nederländska regeringen stöder aktivt intermodala transportformer. I dokumentet 'Främja intermodal transport' från maj 1994 slår den fast att den önskar föra en politik för att höja antalet pendelförbindelser (transporter på järnväg och inre vattenvägar samt närsjöfart). Enligt artikel 1 i beslutsförslaget är en pendelförbindelse 'en praktiskt taget obruten intermodal transporttjänst, i princip mellan två fasta punkter eller sjöfartsområden på en bestämd rutt enligt bestämd tidtabell'.

Målet är att se till att de intermodala transporterna på avstånd över 200 km i, från och till Nederländerna ökar från omkring 12,5 miljoner ton 1993 till omkring 65 miljoner ton år 2015. Man planerar att 150 pendelförbindelser per dag skall bidra till denna ökning. Huvudmålet med planen är alltså att höja antalet tillgängliga pendelförbindelser i, från och till Nederländerna på järnväg och inre vattenvägar samt till sjöss. Dessa bör vara offentliga, dvs. tjänsterna bör vara tillgängliga för alla godsleverantörer (artikel 2.2 i beslutsförslaget).

Medel för att nå målet

Den nederländska regeringen erbjuder ett bidrag som hjälp för aktörerna under förberedelse- och initialperioden när en pendelförbindelse sätts upp. Två former av stöd planeras:

- Ett bidrag för förberedelseskostnader, täckande 50 % av kostnaderna med ett tak om 100 000 gulden. Enligt artikel 1 i beslutsförslaget är förberedelseskostnader 'kostnader ådragna innan pendelförbindelsen tagits i drift, såväl för undersökningar av driftens genomförbarhet som för upprättande av det nödvändiga samriskföretaget'.
- Ett bidrag för initialkostnader, uppgående till en tredjedel av initialförlusten med ett tak på 500 000 gulden. Enligt artikel 1 i beslutsförslaget är initialkostnaderna 'driftskostnaderna för pendelförbindelsen under initialskedet'. Initialskedet är enligt samma artikel 'de första två räkenskapsåren för pendelförbindelsens drift enligt den ekonomiska rapporten'.

Maximal sammanlagd bidragssumma enligt den föreslagna åtgärden är 500 000 gulden per pendelförbindelse.

Ministern skall fastställa bidragstaket varje halvår, uppdelat mellan förberedelseskostnader och initialkostnader. Bidragstaket är den maximisumma som är tillgänglig för

genomförande av åtgärden under halvåret i fråga. För andra halvåret 1995 fastställdes bidragstaket till 2 100 000 gulden, varav 100 000 för förberedelsekostnader och 2 000 000 för initialkostnader. Det sammanlagda maximibelopp som är tillgängligt för genomförandet av planen är 15 000 000 gulden (artikel 4.4 i beslutsförslaget). Åtgärden skall upphöra att gälla den 1 januari 2000 (artikel 17 i beslutsförslaget).

Ansökan om bidrag

Bidraget beviljas efter ansökan hos ministern (artikel 5). De potentiella bidragsmottagarna är många. Berättigat att ansöka är enligt artikel 1 i beslutsförslaget 'varje företag som är etablerat inom Europeiska unionen eller på annat håll och som driver eller har för avsikt att driva en pendelförbindelse'. Ett 'företag' är 'varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett juridisk form och finansieringssätt' (artikel 1 i beslutsförslaget). Den ansökande måste lämna olika slags upplysningar beroende på om han begär förberedelsebidrag eller initialbidrag. För förberedelsebidrag räcker det med en beskrivning av projektet och angivande av kostnaderna (artikel 6.1). För initialbidraget krävs bland annat upplysningar om den beräknade trafikvolymen på pendelförbindelsen och potentiell omläggning från vägtransport, förväntad nyttjandegrad, kostnad för turen i vardera riktningen och prisavtal med tredje part. Den ansökande måste också lämna uppgifter om beräknade kostnader och inkomster för de första fem driftsåren och den förväntade kritiska punkten.

Ministerns beslut

I artikel 7 i beslutsförslaget anges de kriterier som ministern skall tillämpa vid beslutet huruvida ett inlämnat projekt bör få bidrag. För förberedelsebidrag nämns följande i artikel 7.1:

- Huruvida det redan finns pendelförbindelser eller forskningsmaterial.
- Hur innovativt samriskföretaget och pendelförbindelsen är.

För initialbidrag räknas fem kriterier upp i artikel 7.2:

- Planerad trafiktäthet och förväntad omfattning på transporten och motsvarande inverkan vad gäller effekt på trafikstockningar, miljö och ekonomi.

- Den nya transportlänkens innovativa karaktär.
- Eventuell redan existerande pendelförbindelse och den ömsesidiga påverkan mellan denna och den nya tjänsten.
- Genomförbarhet i form av inverkan på företagets vinst och likviditet.
- Lika behandling av olika transportmedel.

På grundval av dessa kriterier utväljs projekt för bidrag inom de budgetramar som gäller för året. Enligt artikel 8 skall bidraget inte ges

- om bidrag till projektet redan har utgått genom statsbudgeten,
- om det finns god grund att anta att den ansökande inte kommer att fullfölja samtliga eller vissa av de åtgärder som beskrivs i ansökan eller inte fullgör de åtaganden som krävs för bidraget,
- om den ansökande lämnar felaktiga upplysningar i ansökan eller under projektets fortsatta gång,
- om den ansökande har begärts i konkurs,
- om ansökan inte har lämnats in i tid,
- om den ansökande står för mindre än 25 % av igångsättningskostnaderna själv.

Övervakning

Övervakningen av projektet utförs genom att bidragsmottagaren har skyldighet att samarbeta och utföra vad som åläggs honom. För båda slagen av bidrag måste bidragsmottagaren kunna redovisa alla faktiska kostnader. Han skall vidare följa ministerns anvisningar och måste samarbeta vid varje kontroll av hur bidraget har använts (artikel 11).

För förberedelsebidrag krävs enligt beslutet en redovisning av faktiska förberedelsekostnader och en affärsredovisning samt en revisionsrapport utformad enligt ministeriets anvisningar för revisionen (artikel 12).

För initialbidrag krävs att den ansökande driver pendelförbindelsen enligt de upplysningar som han har lämnat i ansökan. Företaget måste ha skaffat alla nödvändiga tillstånd och licenser. Företaget måste också göra en lönsamhetsredovisning på ett effektivt och förståeligt sätt (artikel 11.3). Det skall vidare uppvisa den ekonomiska rap-

porten och balansräkningen för ministeriet (artikel 13.4 och 13.5).

Enligt artikel 15 kan ministern dra in bidraget, om mottagaren inte har utfört eller inte kommer att utföra samtliga eller vissa av de åtgärder som bidrag har utgått för eller inte fullföljer de åtaganden som utgjorde villkor för bidraget, eller om bidraget beviljades på ett i annat avseende felaktigt sätt och mottagaren visste eller borde ha vetat det.

2. Juridisk värdering

Åtgärden utgör ett stöd enligt artikel 92.1 i EG-fördraget

I artikel 92.1 i EG-fördraget sägs följande:

'Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.'

Den föreslagna åtgärden är ett statligt bidrag till täckande av driftskostnader under initialskedet för pendelförbindelser inom, från och till Nederländerna. Genom den ges statliga medel till en specifik grupp av företag. Eftersom åtgärden innebär bidrag för att täcka driftskostnader, måste den betecknas som driftsstöd. Planen innehåller inget statligt stöd för investeringar.

Det finns en risk för snedvridning i förhållande till andra pendel- och omlastningsföretag i andra medlemsstater. Bidraget kan ge en fördel åt omlastningsanläggningar (hamnar och andra intermodala terminaler) i Nederländerna i förhållande till sådana anläggningar i andra medlemsstater. För att få bästa möjliga bärkraft måste pendlar gå mellan punkter där last konsolideras (knutpunkter), dvs. samlas i tillräckliga mängder för att de regelbundna turerna skall fyllas. I synnerhet är hamnar viktiga omlastningsanläggningar, eftersom stora mängder last lossas från allt större fartyg och lastas för transport vidare in i landet. Genom att ge bidrag till pendelförbindelser till nederländska omlastningsanläggningar kommer denna åtgärd att minska kostnaden för transport till och från nederländska hamnar och kan alltså komma att locka mer trafik till dessa omlastningsanläggningar. Åtgärden kan alltså tänkas avleda trafikströmmar till skada för omlastningsanläggningar i andra medlemsstater.

Åtgärden verkar inte vara förenlig med den inre marknaden

Artikel 92.3 i fördraget innehåller undantag till den allmänna regeln att statligt stöd är förbjudet. Driftsstöd, det vill säga stöd vars syfte är att befria ett företag från kostnader som det annars skulle ha haft i sin dagliga verksamhet eller sedvanliga arbete, faller i princip inte inom tillämpningsområdet för artikel 92.3. Sådant stöd har den verkan att det i princip snedvrider konkurrensen inom de sektorer där det ges, samtidigt som det genom sin art inte uppfyller de ändamål som de ovannämnda undantagen har. Därför blir alla åtgärder som innebär driftsstöd föremål för en skrupulös granskning för att avgöra, om sådana gemensamma intressen är för handen som kan anses göra denna form av stöd berättigad. Att, som i det aktuella fallet, täcka förlusterna i initialskedet är att betrakta som driftsstöd och det förefaller, åtminstone på detta stadium av förfarandet, som om åtgärden inte tål en sådan granskning.

Stödatåtgärden i fråga faller inte under undantaget i artikel 92.2. Artikel 92.3 a och b är inte heller tillämplig. Den nederländska regeringen hävdar emellertid att åtgärden är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 92.3 c i fördraget.

I artikel 92.3 c i fördraget sägs följande:

'Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses ... stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.'

Gemenskapen har under en längre tid bedrivit en politik med syfte att uppnå ett intermodalt transportsystem i jämvikt. Gemenskapsbestämmelser såsom direktiv 92/106/EEG har som mål att utveckla kombinerade transporter⁽¹⁾. I det nya förslaget från kommissionen om beviljande av ekonomiskt stöd till åtgärder för att främja kombitransporter av varor sägs, att målet är en ökning av kombinerade transporter⁽²⁾. I kommissionens grönbok 'För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn' förespråkas också en mer jämn uppdelning på olika transportmedel⁽³⁾. Vidare understryker kommis-

⁽¹⁾ EGT nr L 368, 17.12.1992, s. 38. Begreppet 'kombinerade transporter' används för att beskriva intermodala transporter i Europa och dessa kan omfatta kombinationer av väg- och järnvägstransport, transport på inre vattenvägar och till sjöss, där vägtransporterna är så korta som möjligt. Med avseende på det nederländska system som det här är fråga om, är begreppen 'intermodal' och 'kombinerad' utbytbara.

⁽²⁾ KOM(96) 335 av den 24 juli 1996.

⁽³⁾ KOM(95) 691 av den 20 december 1995.

sionen i sitt meddelande om närsjöfarten i Europa vikten av att integrera närsjöfarten i den intermodala transportkedjan ⁽¹⁾.

Genom förordning (EEG) nr 1107/70, ändrad genom förordning (EEG) nr 3578/92, undantogs till och med 31 december 1995 vissa statsstöd, i allmänhet avseende investeringar, för att underlätta användningen av kombinerade transporter ⁽²⁾. Kommissionen har föreslagit att giltigheten för dessa bestämmelser skall förlängas till och med 31 december 1997 ⁽³⁾, men förslaget har ännu inte antagits. I vilket fall som helst tillhör inte de nu aktuella åtgärderna sådana tillåtna åtgärder som nämns i artikel 3e i förordning (EEG) nr 1107/70 enär de varken gäller investeringar eller, i den mån som förordningen tillåter driftsstöd, gäller de länder som nämns där.

En nationell politik för att gynna intermodala transporter där visst stöd ingår för att underlätta sådana transporter överensstämmer med det gemensamma intresset. Den nederländska regeringen hänvisar emellertid till programmet för pilotverksamhet inom kombitransporter, PACT, både i sin anmälan och i sitt brev av den 18 november 1995, något som ger anledning till följande kommentarer.

De olika finansieringsformerna och kommissionens prövningsrätt enligt PACT-programmet är inte i sig avsedda att fungera som modell för eller förlaga till medlemsstaternas stödprogram. I PACT-programmet deltar alla medlemsstater och kommissionen, vilket garanterar, såväl vid urvalet som vid övervakningen av projekt, att hela gemenskapens intresse av att intermodala transporter gynnas blir det viktigaste kriteriet när projekt väljs ut. Medlemsstater som ger statligt stöd till företag som verkar inom deras territorium kan däremot inte i regel i samma mån ge sådana garantier vad beträffar hänsynen till det gemensamma intresset. Utgångspunkten i fördraget är därför att statligt stöd inte gynnar gemenskapen i dess helhet. Endast i de undantagsfall som räknas upp i artikel 92.2 och 92.3 i fördraget, kan statligt stöd anses förenligt med den inre marknaden.

Kommissionen är, på detta stadium av förfarandet, av den åsikten att åtgärdens negativa inverkan på konkurrensen mellan företag och omlastningsanläggningar i gemenskapen är större än de eventuella fördelar som en åtgärd för att gynna intermodala transporter ger.

1. Åtgärden kan inte bara komma att leda till byte av transportmedel, utan även, åtminstone delvis, till ett byte av transportvägar, som inte kan accepteras. Den nederländska regeringen har inte förklarat enligt vilka kriterier den avser att skilja mellan åtgärder som leder till ett byte av transportmedel och åtgärder som orsakar ett byte av transportvägar i en grad som inte kan accepteras. Det är visserligen så, att åtgärdens inverkan på konkurrerande verksamhet och anläggningar är en av de faktorer som skall beaktas enligt artikel 7 i förslaget till beslut. Av förslaget till beslut framgår emellertid inte vilken vikt denna faktor skall tillmätas när beslut skall fattas om beviljande av stöd. Det framgår inte heller om stöd inte skall beviljas om det kan antas ha en snedvridande påverkan på handeln mellan medlemsstater. Den nederländska regeringen erkänner i sitt brev av den 18 november 1996, att en del godstrafik kan komma att flyttas över till nya pendelförbindelser som kommer i åtnjutande av stödet. Målet är, enligt den nederländska regeringen, att pendelförbindelserna till 70 % skall locka till sig ny godstrafik (vilket torde innebära byte av transportmedel och inte av transportväg), och till 30 % befintlig godstrafik, vilket betecknas som en acceptabel andel, såvida inte mer än 15 % av godstrafiken kommer från befintliga pendelförbindelser. Varför den nederländska regeringen valt just dessa procentsatser är inte helt klart.

2. Dessutom och i tillägg till det ovan sagda, kan en åtgärd inte anses vara av gemensamt intresse när stödet inte är selektivt (endast företag som behöver stöd bör beviljas sådant) och ett avsteg från det normala, av tillfällig natur samt kännetecknas av öppenhet.

a) På detta stadium av förfarandet verkar stödet inte vara selektivt av följande skäl:

Den nederländska regeringen har förklarat att pendelförbindelser på järnväg och inre vattenvägar samt till sjöss är berättigade till ett särskilt statligt stöd för att utveckla ett mer ekologiskt uthålligt transportsystem. Att starta kommersiell verksamhet kostar emellertid i de flesta fall pengar och verksamheten blir i allmänhet inte omedelbart bärkraftig. Produkten eller tjänsten i fråga måste göras känd, vilket innebär marknadsföringskostnader. Den blir inte alltid efterfrågad från början i en sådan omfattning att den efter kort tid går med vinst och på samma gång måste produkten eller tjänsten finnas tillgänglig på marknaden i tillräckligt stor kvantitet för att kunna locka till sig eventuella kunder. Denna allmänna regel gäller i synnerhet all linjetransportverksamhet. Den nederländska regeringens påstående att det tar en viss tid för en pendelförbindelse att bli vinstgivande är därför inte tillräckligt för beviljande av driftsstöd. Om man accepterade den nederländska regeringens resone-

⁽¹⁾ KOM(95) 317 av den 5 juli 1995.

⁽²⁾ EGT nr L 364, 12.12.1992, s. 11.

⁽³⁾ EGT nr C 253, 29.9.1995, s. 22.

mang, skulle all linjetransportverksamhet vara berättigad till driftsstöd, något som skulle göra undantaget till regel. Detta är inte vad den nederländska regeringen önskar.

Även om kommissionen noterar att stödet är begränsat till en längsta tid av två år per pendelförbindelse, är det tveksamt om denna faktor är tillräcklig för att uppfylla villkoret om att stödet skall vara ett avsteg från det normala.

- b) Stödet verkar inte heller uppfylla kravet om öppenhet. I sitt brev av den 18 november 1996, säger den nederländska regeringen själv att principen om fri prövningsrätt vid utvärdering av projekt skall tillämpas. En sådan princip är i regel till nackdel för öppenheten. Det är, närmare bestämt, inte klart vilken av de fem faktorer som nämns i artikel 7.2 i förslaget till beslut som skall ta överhanden. Den nederländska regeringen skriver i sitt brev av den 18 november 1996 att:

’i princip är dessa rekvisit likvärdiga i den meningen att varje ansökan skall prövas och bedömas utifrån alla dessa punkter. Det är till exempel inte tillräckligt att det projekt som ansöker är innovativt osv. (rekvisitet i artikel 7.2 b), om det inte är lönsamt (rekvisitet i artikel 7.2 d).’

Man kan emellertid inte dra slutsatsen av detta svar att lönsamhet alltid tar överhanden över de andra faktorerna eller att ett projekt som uppfyller de första två, tre eller fyra rekvisiten i artikel 7.2 skulle vara berättigat till stöd, även om dess lönsamhet inte vore säker. I detta avseende tycks inte de rekvisit som bedömningen bygger på vara lämpliga för att uppnå det mål som den nederländska regeringen har angivit, nämligen att gynna lönsamma intermodala transportmöjligheter.

3. Med avseende på pendelförbindelser till sjöss, är bestämmelsen tillämplig oavsett fartygets flagg. Kommissionen skulle vilja erhålla information från de nederländska myndigheterna om vilken inverkan denna bestämmelse skulle kunna få i form av subventioner till rederier som seglar till låga kostnader under bekvämlighetsflagg.

4. Sammanfattningsvis är det tveksamt om systemet med driftsstöd för pendelförbindelser är berättigat och om det är det minst konkurrensstörande sättet att åstadkomma förändringar i den intermodala godstrafiken.

Med beaktande av det ovan sagda, har kommissionen beslutat att inleda ett sådant förfarande som avses i artikel 93.2 i EG-fördraget i syfte att dels erhålla mer information från den nederländska regeringen, dels bereda medlemsstater och andra berörda parter tillfälle att yttra sig.

Kommissionen vill påminna Er om det meddelande som publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* nr C 156 av den 22 juni 1995, s. 5 om medlemsstaternas förpliktelser enligt artikel 93.3 i EG-fördraget: Alla stöd som givits regelvidrigt, det vill säga innan ett slutgiltigt beslut fattats i enlighet med artikel 93.2 i fördraget, kan återkrävas från mottagarna.

Återbetalning av stödet, i enlighet med Konungariket Nederländernas förfaranden och relevanta bestämmelser, innefattar även ränta från den dag då det regelvidriga stödet beviljades. Detta är nödvändigt för att återställa situationen till vad den var innan stödet lämnades. Alla ekonomiska förmåner som har erhållits i strid med fördragets bestämmelser skall således dras tillbaka från och med det datum då stödet beviljades.

Kommissionen vill också informera Er regering om att beslutet om att inleda ett sådant förfarande som avses i artikel 93.2 i fördraget, kommer att offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* så att andra medlemsstater och berörda parter ges tillfälle att yttra sig.”

Kommissionen anmodar andra medlemsstater och berörda parter att meddela kommissionen invändningar rörande åtgärderna ifråga inom en månad från och med detta meddelandes datum, till följande adress:

Europeiska kommissionen
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bryssel

Dessa invändningar kommer att meddelas till den nederländska regeringen.