

Europeiska unionens officiella tidning

L 28



Svensk utgåva

Lagstiftning

sextioförsta årgången

31 januari 2018

Innehållsförteckning

II *Icke-lagstiftningsakter*

BESLUT

- ★ **Kommissionens beslut (EU) 2018/117 av den 14 juli 2017 om stödärende SA.29064 (2011/C) (f.d. 2011/NN) – Irland – undantag från luftfartsskatt för transit- och transferpassagerare [delgivet med nr C(2017) 4932] ⁽¹⁾** 1
- ★ **Kommissionens beslut (EU) 2018/118 av den 31 augusti 2017 om det statliga stöd SA.35818 (2016/C) (f.d. 2015/NN) (f.d. 2012/CP) som Spanien har genomfört till förmån för Iberpotash [delgivet med nr C(2017) 5877] ⁽¹⁾** 25
- ★ **Kommissionens beslut (EU) 2018/119 av den 18 september 2017 om statligt stöd SA.47702 (2017/C) (f.d. 2017/N) – Förenade kungariket – Ett alternativt paket som ersätter Royal Bank of Scotlands åtagande om att avyttra sin Rainbow-verksamhet [delgivet med nr C(2017) 6184] ⁽¹⁾** 49

⁽¹⁾ Text av betydelse för EES.

SV

De rättsakter vilkas titlar är tryckta med fin stil är sådana rättsakter som har avseende på den löpande handläggningen av jordbrukspolitiska frågor. De har normalt begränsad giltighetstid.

Beträffande alla övriga rättsakter gäller att titlarna är tryckta med fet stil och föregås av en asterisk.

II

(Icke-lagstiftningsakter)

BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2018/117

av den 14 juli 2017

om stödärende SA.29064 (2011/C) (f.d. 2011/NN)

Irland – undantag från luftfartsskatt för transit- och transferpassagerare

[delgivet med nr C(2017) 4932]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

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

efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽¹⁾ och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom en skrivelse av den 21 juli 2009, som registrerades hos kommissionen den 22 juli 2009 med nummer CP 231/2009, mottog kommissionen ett klagomål från flygbolaget Ryanair Ltd (numera Ryanair Designated Activity Company, nedan kallat *Ryanair*) om att Irland beviljat olagligt statligt stöd genom luftfartsskatten (*Air Travel Tax*), en punktskatt som införts av Irland på passagerares avresor med flygningar från irländska flygplatser.
- (2) Genom en skrivelse av den 28 juli 2009 översände kommissionen klagomålet till Irland och bad om synpunkter på påståendena i skrivelsen av den 21 juli 2009.
- (3) Genom en skrivelse av den 26 augusti 2009 begärde Irland en förlängning av svarsfristen, vilket kommissionen beviljade genom en skrivelse av den 3 september 2009.
- (4) Den 15 oktober 2009 svarade Irland på kommissionens skrivelse, och svaret registrerades hos kommissionen samma dag.
- (5) Eftersom det påstådda stödet hade genomförts utan förhandsanmälan till kommissionen registrerades ärendet som en icke anmäld åtgärd. Kommissionen gjorde en preliminär undersökning i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

⁽¹⁾ EUT C 220, 17.6.2016, s. 13.

- (6) Genom ett beslut av den 13 juli 2011 (nedan kallat *2011 års beslut*) ⁽¹⁾, som antogs vid utgången av det inledande undersökningsförfarandet, avvisade kommissionen de flesta av Ryanairs klagomål. Kommissionen konstaterade särskilt att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Kommissionen beslutade dock även att inleda ett formellt granskningsförfarande av de differentierade skatteavgifter för flygningar till destinationer som låg högst 300 km från Dublins flygplats och alla andra flygningar.
- (7) Genom en ansökan som inlämnades till tribunalens kansli den 24 september 2011 väckte Ryanair talan om delvis ogiltigförklaring av 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Målet registrerades som mål T-512/11.
- (8) Den 25 juli 2012 antog kommissionen sitt beslut (nedan kallat *2012 års beslut*) om tillämpningen av differentierade avgifter för luftfartsskatten ⁽²⁾. Det konstaterades att Irland hade beviljat statligt stöd i form av en lägre avgift för luftfartsskatt för flygningar till destinationer som ligger högst 300 km från Dublins flygplats mellan den 30 mars 2009 och den 28 februari 2011. Dessutom fann kommissionen det statliga stödet olagligt och oförenligt med den inre marknaden, och krävde att Irland skulle återkräva det oförenliga stödet från mottagarna.
- (9) Genom ansökningar som inlämnades den 1 november 2012 och den 15 november 2012 överklagade Ryanair och Aer Lingus 2012 års beslut. Dessa mål registrerades som mål T-473/17 och mål T-500/12.
- (10) Genom sin dom av den 25 november 2014 ogiltigförklarade tribunalen 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget ⁽³⁾. Tribunalen ansåg att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 i EUF-fördraget.
- (11) Genom sin dom av den 5 februari 2015 ogiltigförklarade tribunalen 2012 års beslut om differentierade avgifter för luftfartsskatt för flygningar till destinationer som ligger högst 300 km från Dublins flygplats i den del det i beslutet förordnas att stödet ska återkrävas från stödmottagarna med ett belopp som fastställts till 8 euro per passagerare ⁽⁴⁾. Kommissionen inlämnade ett överklagande vid domstolen mot den domen.
- (12) Efter ogiltigförklaringen av 2011 års beslut underrättade kommissionen Irland genom en skrivelse av den 28 september 2015 om sitt beslut att inleda det förfarande som fastställs i artikel 108.2 i EUF-fördraget med avseende på undantaget från luftfartsskatt för transit- och transferpassagerare. Beslutet (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽⁵⁾. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärden i fråga.
- (13) Irland lämnade sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet genom en skrivelse av den 22 december 2015, som registrerades hos kommissionen den 6 januari 2016.
- (14) Kommissionen mottog synpunkter från två berörda parter. Genom en skrivelse av den 23 augusti 2016 översände kommissionen dessa till Irland, som gavs tillfälle att bemöta dem. I avsikt att svara från Irland upprepade kommissionen genom en skrivelse av den 17 oktober 2016 sin uppmaning till Irland om att lämna kommentarer på synpunkterna från berörda parter.
- (15) Genom en skrivelse av den 9 december 2016 begärde kommissionen kompletterande upplysningar från Irland. Irland svarade genom en skrivelse av den 18 januari 2017. I denna skrivelse lämnade Irland även in sina kommentarer på de synpunkter som inkommit från berörda parter.
- (16) Genom dom av den 21 december 2016 upphävde domstolen tribunalens domar i den del dessa domar hade ogiltigförklarat 2012 års beslut ⁽⁶⁾. Domstolen bekräftade således att Irland ska återkräva ett belopp på 8 euro per passagerare från lufttrafikföretag som gynnas av olagligt statligt stöd.

⁽¹⁾ Kommissionens beslut av den 13 juli 2011 i stödärende SA.29064 (2011/NN), befrielse från passagerarskatt, Irland (EUT C 306, 18.10.2011, s. 10).

⁽²⁾ Kommissionens beslut 2013/199/EU av den 25 juli 2012 i stödärende SA.29064 (2011/C, f.d. 2011/NN) – Differentierade avgifter för luftfartsskatt som Irland har genomfört (EUT L 119, 30.4.2013, s. 30).

⁽³⁾ Tribunalens dom av den 25 november 2014, Ryanair mot kommissionen, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Tribunalens dom av den 5 februari 2015, Aer Lingus Ltd mot kommissionen, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ EUT C 220, 17.6.2016, s. 13.

⁽⁶⁾ Domstolens dom av den 21 december 2016, kommissionen mot Aer Lingus, förenade målen C-164/15 P och C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN OCH TIDIGARE FÖRFARANDEN

2.1 Luftfartsskatten

- (17) Luftfartsskatten inrättades genom avsnitt 55.2 i finanslag nr 2 från 2008 (nedan kallad *finanslagen*) ⁽¹⁾. Finanslagen trädde i kraft den 30 mars 2009. Avsnitt 55.2 i finanslagen föreskriver att flygbolag ska betala luftfartsskatten för alla avresor som en passagerare gör med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland ("every departure of a passenger on an aircraft from an airport located in Ireland").
- (18) De termer som används i avsnitt 55.2 i finanslagen definieras i avsnitt 55.1. Definitionen av begreppet *passagerare* i avsnitt 55.2 i finanslagen undantar uttryckligen transit- och transferpassagerare, vilket innebär att transit- eller transferpassagerares avresor inte utgör sådana avresor som passagerare gör för vilka flygbolagen är skyldiga att betala luftfartsskatt. En *transitpassagerare* definieras som en passagerare som finns ombord på ett flygplan som landar på en flygplats under resans gång och som fortsätter sin resa på det flygplanet ("a passenger who is on board an aircraft which lands at an airport in the course of its journey and who continues his or her journey on that aircraft"). Med *transferpassagerare* avses en passagerare som anländer med en flygning till en flygplats och avreser från flygplatsen med en ny flygning till en annan flygplats än den från vilken passagerarens resa inleddes, och där båda flygningarna ingår i en och samma bokning och tiden mellan den tidtabellsenliga ankomsttiden för flygningen till flygplatsen och den tidtabellsenliga avgångstiden för flygningen från samma flygplats inte överstiger sex timmar ("a passenger who arrives on a flight to an airport and who departs from the airport on a further flight, other than to the airport where the passenger's journey originated, where both flights are part of a single booking and where the length of time between the scheduled time of arrival of the flight to the airport and the scheduled time of departure of the flight from that airport is not more than 6 hours"). Slutligen avses med *flygplats* en flygplats i den mening som anges i *Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998* (1998 års ändringslag rörande luftfart och lufttransport), men begreppet omfattar inte flygplatser där antalet avresande passagerare under det föregående kalenderåret understeg 10 000 ⁽²⁾.
- (19) När luftfartsskatten infördes angavs i avsnitt 55.2 b i finanslagen att den ska beräknas, påföras och utbetalas på grundval av avståndet mellan flygresans avgångsort och den plats där flygresan avslutas, och uppgå till i) 2 euro vid en flygning från en flygplats till en destination belägen högst 300 km från Dublins flygplats och ii) 10 euro i alla övriga fall.
- (20) Efter det att kommissionen genomfört en undersökning om en eventuell överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 ⁽³⁾ och artikel 56 i EUF-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster, ändrades avgifterna med verkan från och med den 1 mars 2011 så att en enhetlig skattesats på 3 euro gällde för alla avgångar från och med den dagen, oavsett avstånd från Dublins flygplats ⁽⁴⁾.
- (21) Luftfartsskatten upphävdes med verkan från och med den 1 april 2014.

2.2 Luftfartsskattens funktionssätt

- (22) I sin skrivelse av den 18 januari 2017 förklarade Irland att flygbolaget, för att fastställa den avgift som ska betalas enligt de riktlinjer som utfärdats av den irländska skattemyndigheten, (*Office of the Revenue Commissioners*, nedan kallad *den irländska skattemyndigheten*) den 30 mars 2009 (se skäl 84), ska betrakta resan som en helhet när det gäller resor som består av flera delar. Irland gav ett exempel på en flygning med två delar, där den första delen var sträckan Dublin–Shannon och den andra Shannon–New York. Shannon ligger inom 300 km från Dublins flygplats medan New York ligger mer än 300 km från Dublins flygplats. Den slutliga bestämmelseorten (New York) ligger mer än 300 km från Dublins flygplats. Eftersom resan ska betraktas som en helhet (dvs. från Dublin till New York) omfattas den således enligt Irland av en luftfartsskatt på 10 euro. Avresan från Shannon kan ignoreras i den mening att ingen (ytterligare) luftfartsskatt behöver betalas, under förutsättning att passagerarna uppfyller definitionen av *transferpassagerare* eller *transitpassagerare* vid Shannons flygplats enligt avsnitt 55.1 i finanslagen. Flygbolaget ska därför se till resan som helhet och tillämpa den aktuella avgift som avser den slutliga bestämmelseorten ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Ändrad genom avsnitt 18 i 2009 års finanslag och avsnitt 48 i 2011 års finanslag.

⁽²⁾ I enlighet med avsnitt 2 i *Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998* avses med *flygplats* all den mark som innefattas i en flygplats samt all mark som ägs eller utnyttjas av en flygplatsmyndighet, inbegripet hangarer, vägar och parkeringar, vilken används eller är avsedd att användas, helt eller delvis, i samband med driften av en sådan flygplats.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

⁽⁴⁾ Inom ramen för överträdelseförfarandet lämnade kommissionen sin formella underrättelse genom en skrivelse av den 18 mars 2010, där den intog ståndpunkten att Irland genom de differentierade avgifterna för luftfartsskatt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning (EG) nr 1008/2008 och artikel 56 i EUF-fördraget. Efter den formella underrättelsen ändrade de irländska myndigheterna skattesystemet.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 17.2.2004, s. 1) föreskriver att i händelse av direkt anslutande flygförbindelser avser slutlig bestämmelseort bestämmelseorten för den sista flygningen, medan den i fråga om separata flygningar avser den bestämmelseort som anges på den färdbiljett som visas fram vid incheckningsdisken.

- (23) Även Aer Lingus, som tog ut luftfartsskatten under perioden 2009–2014 i enlighet med de riktlinjer som utfärdats av den irländska skattemyndigheten, bekräftade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet att luftfartsskatten inte gäller för enskilda delar av en resa. Den skattepliktiga händelsen var i stället en resa som påbörjats i Irland, och den skatt som skulle betalas berodde på vilken slutlig bestämmelseort som angavs på biljetten, oavsett om passageraren utnyttjade en eller flera flygningar för att nå slutdestinationen.
- (24) När det gäller luftfartsskatten under perioden från och med den 30 mars 2009 till och med den 1 mars 2011 meddelade Irland att den lägre avgiften på 2 euro per passagerare endast gällde om den slutliga bestämmelseorten för resan som helhet, oavsett antal flygningar under resan, låg inom 300 km från Dublins flygplats, medan den högre avgiften gällde i alla övriga fall. Enligt Irland utgjorde den lägre avgiften (2 euro) ett undantag från huvudregeln.
- (25) I tabell 1, som innehåller uppgifter som lämnats av Irland, visas hur luftfartsskatten tillämpades före respektive efter det att en enhetlig avgift för alla skattepliktiga avgångar infördes 2011.

Tabell 1

Exempel på resor och den avgift som ska betalas före respektive efter ändringen av luftfartsskattens avgifter 2011

	Period	Avgång	Mellanlandning	Bestämmelseort	Skattebelopp (euro)
a)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Ingen	New York	10
d)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Ingen	New York	3
e)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 till 1.3.2011	Dublin	Ingen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 till 31.3.2014	Dublin	Ingen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 till 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Inget
j)	30.3.2009 till 31.3.2014	New York	Ingen	Dublin	Inget

- (26) Enligt Irland kan exemplen i tabell 1 förklaras på följande sätt:

- a) Den slutliga bestämmelseorten är New York (mer än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 10 euro. Avgången från mellanlandningen i Shannon är undantagen från luftfartsskatt eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på Shannons flygplats.
- b) Som a), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.
- c) Den slutliga bestämmelseorten är New York (mer än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 10 euro.

- d) Som c), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.
 - e) Den slutliga bestämmelseorten är Cardiff (mindre än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 2 euro. Avgången från mellanlandningen i Cork är undantagen från luftfartsskatt eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på Corks flygplats.
 - f) Som e), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.
 - g) Bestämmelseorten är Cardiff (mindre än 300 km från Dublins flygplats), så flygningen omfattas av en avgift för luftfartsskatt på 2 euro.
 - h) Som g), förutom att den enhetliga avgiften på 3 euro tillämpas under denna period.
 - i) Denna resa omfattas inte av luftfartsskatten. Avgångsflygplatsen (New York) ligger inte i Irland, och avgången från mellanlandningen i Shannon är undantagen eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på den flygplatsen. Denna situation gällde före och efter ändringen av avgifterna 2011.
 - j) Denna resa omfattas inte av luftfartsskatten. Avgångsflygplatsen ligger inte i Irland.
- (27) I dessa exempel ingår inte resor som börjar och slutar utanför Irland men omfattar en mellanlandning i Irland, till exempel flygningar London–New York med en mellanlandning på Dublins flygplats. Som framgår av alla de förklaringar som lämnats av Irland finns det emellertid ingen tvekan om att sådana resor inte skulle ha omfattats av någon avgift för luftfartsskatt. Avgångar från London skulle faktiskt inte omfattas av luftfartsskatten, eftersom Londons flygplatser inte är flygplatser enligt definitionen i avsnitt 55.1 i finanslagen med tanke på att de ligger utanför Irland, och avgångar från Dublin skulle inte beskattas i den mån passagerarna utgör transfer- eller transitpassagerare.
- (28) Enligt uppgifter som lämnats av Irland infördes luftfartsskatten som ett svar på ekonomiska utmaningar i kölvattnet av den globala finansiella och ekonomiska krisen i avsikt att öka skatteintäkterna. Irland nämner inga andra syften, såsom skydd för miljön.

2.3 2011 års beslut

- (29) Såsom anges i skäl 6 antogs 2011 års beslut efter en preliminär undersökning som påbörjades den 21 juli 2009.
- (30) För att bedöma huruvida undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare var selektivt fastställde kommissionen först det relevanta referensskattesystemet. Kommissionen ansåg att luftfartsskattesystemet syftade till och var uppbyggt för att beskatta passagerare som avreser från en flygplats i Irland i avsikt att skapa intäkter till statens budget. Baserat på de uppgifter som Irland lämnat uppfattade kommissionen att den första delen av en resa bestående av flera delar alltid undantogs från luftfartsskatt. Irland lämnade också exemplen på resor från New York till Dublin och från Dublin till New York med och utan mellanlandning i Shannon, med uppgift om tillämpliga avgifter för luftfartsskatt. Referenssystemet uppfattades därmed som en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland. Kommissionen ansåg även att transfer- och transitpassagerare var passagerare som avreser från en irländsk flygplats och därmed förefaller vara en del av referenssystemet. Därmed innebar undantaget för transfer- och transitpassagerare en avvikelse från en normal tillämpning av det allmänna skattesystemet.
- (31) Kommissionen undersökte därefter om undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare motiverades av skattesystemets karaktär eller de allmänna principerna för skattesystemet i medlemsstaten. Det konstaterades att syftet med luftfartsskatten var att den skulle vara neutral i fråga om vilken rutt som valdes för att nå den slutliga bestämmelseorten, oavsett om någon mellanlandning gjordes eller ej, och att den skulle förhindra dubbelbeskattning. Enligt 2011 års beslut skulle en tillämpning av luftfartsskatten på transit- och transferpassagerare ha lett till att flygbolagen eventuellt skulle ha behövt betala denna skatt två gånger för en resa med en mellanlandning. Därför drogs slutsatsen att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare, som resulterade i att passagerare beskattades på samma sätt oavsett resrutt, föll inom det berörda skattesystemets karaktär och logik.
- (32) Kommissionen drog av dessa faktorer slutsatsen att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare låg i det fastställda skattesystemets karaktär och logik ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Resonemanget i skälen 30–32 och slutsatsen i skäl 37 i 2011 års beslut.

2.4 Tribunalens dom i målet T-512/11

- (33) Såsom anges i skäl 10 ogiltigförklarade tribunalen genom sin dom i mål T-512/11 2011 års beslut i den mån det i beslutet fastslås att undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (34) Tribunalen fann att en preliminär undersökning på cirka två år väsentligt överskred den period som normalt krävs för en preliminär undersökning som utförts i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.
- (35) Den ansåg också att kommissionens undersökning var ofullständig och otillräcklig. I synnerhet fann tribunalen att det fanns inkonsekvenser mellan innehållet i skrivelsen från Irland av den 15 oktober 2009, som nämns i skäl 4, och 2011 års beslut.
- (36) I detta avseende ansåg domstolen att kommissionen godkände Irlands uppfattning att den del av resan som var undantagen från betalning av luftfartsskatt var den första delen, trots att de exempel som återges i tabellen i skäl 9 i 2011 års beslut inte kan stödja en sådan slutsats. Enligt tribunalen skulle så kunna vara fallet när det gäller exemplet med passagerare som reser från Dublin till New York och gör en mellanlandning i Shannon, som omfattades av kravet att betala luftfartsskatt, men det var däremot oklart, och förklarades inte av kommissionen, varför passagerare som reste i motsatt riktning, dvs. från New York till Dublin med samma mellanlandning, inte omfattades av kravet att betala luftfartsskatt för avgången från mellanlandningen i Shannon.
- (37) Genom att de irländska myndigheterna, med hänvisning till att även neutralitetsskäl påbjuder att undantag görs för samma passagerarkategorier som i andra system för luftfartsbeskattning i andra medlemsstater, uttryckligen hänvisade till Förenade kungariket, ansåg tribunalen att den flygpassagerarskatt (*Air Passenger Duty*) som är i kraft i Förenade kungariket inte kan utgöra en relevant referensmodell i det aktuella fallet, eftersom den föreskriver att det alltid är den första delen av resan som omfattas av beskattningen, vilket inte överensstämmer med den uppfattning som de irländska myndigheterna ställde sig bakom i sin skrivelse av den 15 oktober 2009 och som godkändes av kommissionen i 2011 års beslut.
- (38) Domstolen betonade också att skrivelsen av den 15 oktober 2009 inte uttryckligen hänvisade till behovet att undvika dubbelbeskattning. Dessutom konstaterade tribunalen att Irland hade erbjudit sig att överväga att anpassa lagen om transfer- och transitpassagerare genom att ta bort kravet på en och samma bokning som en del av definitionen av transferpassagerare, och att kommissionen inte tog ställning till det yttrandet.
- (39) Dessa inkonsekvenser gav skäl för slutsatsen att kommissionen då den fattade 2011 års beslut inte hade nog med upplysningar för att utföra en tillräckligt omfattande analys av åtgärdens selektivitet och för att dra slutsatsen att reglerna för tillämpningen av undantaget inte gav upphov till några farhågor.
- (40) Tribunalen fann att kommissionen, i avsaknad av en analys av huruvida den omtvistade åtgärden var förenlig med den inre marknaden, borde ha inlett det formella granskningsförfarandet för att samla in all relevant information för att kontrollera att den omtvistade åtgärden inte var selektiv, och eventuellt dra slutsatsen att åtgärden inte utgjorde statligt stöd, och för att ge sökanden och övriga berörda parter tillfälle att yttra sig i samband med detta förfarande.

3. SKÄL FÖR ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (41) Efter domen i mål T-512/11 inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet för att samla in uppgifter för att kontrollera att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare inte var selektivt, och för att ge den sökanden och andra berörda parter tillfälle att yttra sig i samband med detta förfarande.
- (42) I beslutet om att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att undantaget från luftfartsskatten för avresande transfer- och transitpassagerare ledde till förlorade skatteintäkter för staten och därmed finansierades med statliga medel och medförde en fördel för de flygbolag som omfattades av det. Dessutom kunde kommissionen inte vid tidpunkten för inledandet av det formella granskningsförfarandet utesluta att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare var selektivt.
- (43) Kommissionen drog därför preliminärt slutsatsen att eftersom alla kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget a priori kunde vara uppfyllda, skulle åtgärden kunna utgöra statligt stöd till flygbolag som har flygförbindelser som omfattas av undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare.

- (44) Kommissionen uppmanade därför Irland att på nytt ange sina skäl varför luftfartsskatten hade antagits och förklara varför den inte gällde transfer- och transitpassagerare.
- (45) Kommissionen uppmanade också Irland att i detalj redogöra för hur avsnitt 55 i finanslagen ska tolkas. Kommissionen begärde att Irland skulle ge tydliga exempel på hur luftfartsskatten tillämpas på alla relevanta kategorier av flyglinjer, klargöra huruvida den specifikt undantar den andra delen av en resa eller, mer generellt, undantar alla transfer- och transitpassagerare, och lämna alla övriga uppgifter som Irland ansåg kunde vara till hjälp i detta avseende. Kommissionen uppmanade också Irland att ge sådana exempel för perioden före respektive efter den ändring av avgifterna för luftfartsskatten som infördes 2011.
- (46) I enlighet med det preliminära antagandet att referenssystemet är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, uttryckte kommissionen farhågor om att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare avvek från referenssystemet för beskattning genom att det gjorde åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, med hänsyn till syftet med skattesystemet i den berörda medlemsstaten, i faktiskt och rättsligt hänseende befann sig i jämförbara situationer, och därför innebar en fördel för vissa flygbolag.
- (47) Kommissionen konstaterade emellertid också att luftfartsskattens namn, och även dess lydelse, skulle kunna tyda på att den styrande principen för den är att beskatta flygresor från en flygplats i Irland snarare än varje avgång från en flygplats i Irland. Kommissionen anser, inom ramen för detta antagande, att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare tycks följa direkt av denna princip, eftersom en resa kan omfatta mer än en avgång från en flygplats i Irland.

4. SYNPUNKTER FRÅN IRLAND PÅ BESLUTET OM ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (48) I sina synpunkter av den 22 december 2015 på beslutet om att inleda förfarandet tillbakavisade Irland alla påståenden om att undantaget för transfer- och transitpassagerare utgör statligt stöd.

4.1 Om tolkningen och tillämpningen av avsnitt 55 i finanslagen

- (49) Irland angav att skyldigheten att betala luftfartsskatten fastställdes i finanslagen, som måste tolkas strikt. Med hänvisning till rättspraxis i Irlands högsta domstol betonade Irland att enligt irländsk lag kan en skattebetalare endast vara skyldig att betala en skatt eller missgynnas skattemässigt om det uttryckligen anges enligt lag och citerade domen i målet *Texaco (Irland) Ltd mot Murphy* (skattehandläggare), att enligt etablerad rättspraxis ska medborgare inte beskattas om inte denna skyldighet tydligt anges enligt lag ("It is an established rule of law that a citizen is not to be taxed unless the language of the statute clearly imposes the obligation")⁽¹⁾. På denna grundval uppgav Irland att det för att avgöra om en resa omfattades av luftfartsskatten var nödvändigt att titta på ordalydelsen i finanslagen. Allt tvivel om finanslagens tillämpning skulle gynna den skattskyldige.
- (50) Enligt avsnitt 55.2 c i finanslagen ska luftfartsskatten betalas när en passagerare avreser från en flygplats i ett flygplan ("due when a passenger departs from an airport on an aircraft"). Irland konstaterade med avseende på detta att
- definitionen av begreppet *passagerare* undantar (på vissa villkor) personer med funktionshinder, personer som är yngre än två år samt transfer- och transitpassagerare,
 - definitionen av *flygplats* även undantar vissa resor, eftersom ingen skatt tas ut för avgångar från en flygplats utanför Irland eller från vissa flygplatser med små passagerarvolym⁽²⁾,
 - definitionen av *flygplan* undantar flygplan med en högsta kapacitet på 20 passagerare och även flygplan som används för statliga eller militära ändamål.
- (51) Mot bakgrund av skäl 50 ansåg Irland att ingen luftfartsskatt skulle tas ut för transfer- och transitpassagerare oavsett vilken del av resan som berörs. Irland bekräftade att den andra delen av en resa inte automatiskt var undantagen från skatten. Enligt Irland skulle den andra delen av en resa kunna ha beskattats eller inte beroende på hur avsnitt 55 i finanslagen tillämpades på de faktiska omständigheterna, inbegripet huruvida passagerarna var transfer- eller transitpassagerare (detta gällde även den första delen av resan). Definitionen av *flygplats* skulle även kunna utesluta vissa resor, eftersom ingen luftfartsskatt togs ut för avgångar från en flygplats utanför Irland.

⁽¹⁾ Högsta domstolens dom av den 15 maj 1992, *Texaco (Irland) Ltd mot Murphy* (skattehandläggare), *Irish Tax Reports (IV) 1988–1993*.

⁽²⁾ Irland hänvisar i detta sammanhang till definitionen av *flygplats* avsnitt 55.1 i finanslagen och den senare ändringen.

- (52) Irland påpekade också att undantag för transfer- och transitpassagerare är normalt i luftfartsskatter som genomförts i andra länder, till exempel Förenade kungariket, Frankrike och Tyskland. Irland hävdade att reglerna för varje skatt måste tolkas mot bakgrund av relevant nationell lagstiftning.

4.2 Om tolkningen av undantaget för transfer- och transitpassagerare

- (53) Irland kommenterade punkt 88 i domen i mål T-512/11, som avser följande i skäl 20 i 2011 års beslut: När det gäller undantaget från skatten för transit- och transferpassagerare uppger de irländska myndigheterna att det faktum att den första delen av en resa inte omfattas av skatten säkerställer att passageraren inte bestraffas på grund av att en flyglinje innefattar en mellanlandning för att nå den slutliga bestämmelseorten ("As to the non-application of the tax on transit and transfer passengers, the Irish authorities state that the fact that any first leg of an overall journey is not subject to the tax ensures that the passenger is not punished because a route includes a stopover in order to get to the final destination"). Tribunalen uppgav i ovannämnda punkt i sin dom i mål T-512/11 att även om kommissionen inte hade någon anledning att tvivla på informationen i Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009, på vilken punkt 20 i 2011 års beslut baseras, kvarstår det faktum att det inte heller finns något stöd för de irländska myndigheternas tolkning att den första delen av en resa som inbegriper en mellanlandning är befriad från luftfartsskatten i de exempel som anges i tabellen i punkt 9 i 2011 års beslut. Tribunalen påpekade att det var oklart, och inte förklarades av kommissionen, varför passagerare som reste från New York till Dublin med en mellanlandning i Shannon inte omfattas av kravet att betala luftfartsskatt för avgången från mellanlandningen på Shannons flygplats. Irland hänvisade till punkt 13 i sin skrivelse av den 15 oktober 2009, där det anges att när det gäller transferpassagerare säkerställer undantaget bara att den första delen av en resa inte omfattas av luftfartsskatten ("In respect of transfer passengers, the exemption merely ensures that the first leg of an overall journey isn't subject to ATT"). Irland påpekade att den punkten följer på en beskrivning av en flygning från Dublin till New York med en mellanlandning i Shannon och att den var korrekt i samband med en sådan resa, men att det var fel att beskriva det som en allmän regel att den första delen av resan aldrig skulle omfattas av luftfartsskatten.
- (54) När det gäller det exempel som tribunalen lade fram i punkt 88 i domen i mål T-512/11, som rörde en resa från New York till Dublin med mellanlandning i Shannon, förklarade Irland att inga delar av den resan omfattas av luftfartsskatten på grund av skattelagens lydelse, i synnerhet följande:
- Den första delen (New York till Shannon) är undantagen eftersom skatten endast tas ut på avgångar från irländska flygplatser.
 - Den andra delen (Shannon till Dublin) är undantagen eftersom passagerarna ska betraktas som transit- eller transferpassagerare på Shannons flygplats i enlighet med definitionen i avsnitt 55.1 i finanslagen.
- (55) Irland drog slutsatsen att den sammanlagda resan från New York till Dublin med mellanlandning i Shannon skulle undantas från luftfartsskatten till följd av finanslagens lydelse. Enligt Irland var syftet med förklaringarna i skrivelsen av den 15 oktober 2009 att klargöra lagen, men de är inte bindande.

4.3 Om grunden för undantaget för transit- och transferpassagerare och det referenssystem som används för att bedöma det

- (56) När det gäller skälen för att undanta transfer- och transitpassagerare förklarade Irland att det inte var lämpligt att beskatta enskilda flygningar separat om de i själva verket utgjorde delar av en och samma resa. I detta sammanhang hänvisade Irland till
- texten i definitionen av *transferpassagerare* och *transitpassagerare* enligt avsnitt 55.1 i finanslagen (bestämmelsen citeras i skäl 18) vid tillämpningen av luftfartsskatten, och
 - texten i Irlands skrivelse till kommissionen av den 15 oktober 2009, i vilken Irland förklarade att avsikten med luftfartsskatten var att beskatta resan som helhet även om den var uppdelad i olika delar.
- (57) Irland hänvisade särskilt till ett hypotetiskt scenario, som beskrevs i skrivelsen av den 15 oktober 2009 till kommissionen, med en flygning från Förenta staterna som gjorde en mellanlandning i Shannon och sedan fortsatte till Dublin. I avsnittet anges att flygningen helt uppenbart går från Förenta staterna till Dublin, och det faktum att det görs en mellanlandning inte ska medföra någon skyldighet att betala luftfartsskatt ("the flight is clearly US-Dublin, and the fact of the stopover shouldn't generate any ATT liability"). I beskrivningen av en flygning i motsatt riktning angavs att i fråga om flygningar som gör en mellanlandning när de lämnar landet är undantagets enda syfte att säkerställa att båda delarna av resan inte behöver beskattas separat ("for flights leaving the country with a stopover, the only aim of the exemption is to ensure that both legs of the journey don't have to be taxed separately"). Enligt Irland understryker detta att resan från Dublin till Förenta staterna betraktades som en enda resa som därför endast bör omfattas av luftfartsskatten en gång, även om resan omfattade flera avgångar.

- (58) Irland uppgav att detta var skälet till att avsnitt 55.1 i finanslagen uttryckligen undantar *transferpassagerare* och *transitpassagerare*, enligt definitionerna i det avsnittet, från att omfattas av luftfartsskatten.
- (59) Mot bakgrund av kommissionens tänkta referenssystem i beslutet om att inleda förfarandet som antingen i) en avgift som tas ut för varje *avgång* eller ii) en avgift som tas ut vid varje *resa*, som kan omfatta flera delar, angav Irland att syftet med luftfartsskatten var att beskatta varje resa endast en gång. Enligt Irland skulle det vara mer korrekt att betrakta luftfartsskatten som en skatt på resor snarare än en skatt på avgångar. I avsnitt 55.2 i finanslagen anges *avgång* ("departure") som det som utlöser luftfartsskatten. Av de definitioner och avsnitt i finanslagen som beskrivs i skälen 18 och 19 framgår emellertid att den tjänst som beskattades var resan och att det egentliga syftet var att beskatta resor, inte avgångar.

4.4 Om skillnaden mellan flygbolag som bedriver direktflyg och andra flygbolag

- (60) Irland hävdade att bedömningen av huruvida de flygbolag som endast erbjuder direktflyg och de flygbolag som erbjuder anslutande flygförbindelser befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende mot bakgrund av syftet med skattesystemet i medlemsstaten i fråga, endast kan vara ett underordnat skäl för att avslå klagomålet. Irlands huvudargument är att syftet med luftfartsskatten är att beskatta resor, inte enskilda avgångar. Som en följd av det återspeglar undantaget för transfer- och transitpassagerare bara det faktum att en resa kan omfatta flera "delar". Irland påpekade även att luftfartsskatten inte hade utformats för att gynna eller missgynna någon särskild affärsmodell.

4.5 Om skattens karaktär och allmänna systematik

- (61) Slutligen förklarade Irland att om undantaget för transfer- och transitpassagerare medförde förmåner för vissa flygbolag, så var det en direkt följd av de grundläggande och styrande principerna för det irländska skattesystemet som sådant, t.ex. undvikande av dubbelbeskattning och skatteneutralitet.
- (62) Irland erinrade om innehållet i sin skrivelse av den 15 oktober 2009 och förklarade att syftet med undantaget var att undvika överdriven tillämpning av luftfartsskatten. Framför allt syftade det till att undvika en diskriminering av passagerare vars resa omfattade en mellanlandning. Denna hänvisning till diskriminering medförde med nödvändighet en jämförelse mellan a) passagerare vars resa omfattade en mellanlandning och b) passagerare som flög direkt. Eftersom syftet var att båda skulle behandlas på samma sätt stöder detta slutsatsen att syftet med luftfartsskatten var att beskatta varje resa endast en gång.
- (63) Irland åberopade också behovet av att undvika dubbelbeskattning. Även om denna princip möjligen inte angavs i Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009 åberopades i skrivelsen frågorna om rättvisa och likabehandling, som utgör skäl för stater att avstå från dubbelbeskattning. Irland åberopade på liknande sätt principen om skatteneutralitet.

5. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

5.1 Synpunkter från Ryanair

- (64) Ryanair anser att åtgärden är selektiv och därför utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, utan att omfattas av något av undantagen i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget.
- (65) Flygbolaget påpekade att dess synpunkter bör läsas mot bakgrund av följande:
- Dess klagomål till kommissionen av den 21 juli 2009 mot beviljande av olagligt stöd genom luftfartsskatten.
 - Dess ansökan till tribunalen av den 24 september 2011 i mål T-512/11, med bilagor.
 - Dess övriga skriftliga och muntliga synpunkter av den 24 september 2011 som lämnats in till tribunalen i mål T-512/11, däribland särskilt dess svar av den 17 januari 2012.

5.1.1 Om den exakta omfattningen av luftfartsskatten, motiveringen till den samt skälen för undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare

- (66) Ryanair är enigt om att undantaget för transfer- och transitpassagerare i exemplet med flygningen Dublin–Shannon–New York skulle avse resans andra del. I enlighet med detta hävdar Ryanair att det totala skattebeloppet som skulle betalas innan ändringen av skatteavgifterna med verkan från och med den 1 mars 2011, endast borde ha varit den lägre avgiften på två euro (för Dublin–Shannon) i stället för de tio euro som anges i tabell 1.

- (67) Även om Irland företer bevis för att den praktiska tillämpningen av denna åtgärd var förenlig med tolkningen att den första delen av en resa var undantagen från luftfartsskatten, anser Ryanair att detta inte skulle vara tillräckligt för att avhjälpa den snedvridning som återspeglas i finanslagen.

5.1.2 Om det "normala" systemet eller referenssystemet för beskattning

- (68) Ryanair anger ingen ståndpunkt i fråga om definitionen och relevansen av det "normala" systemet eller referenssystemet för beskattning, i avvaktan på resultatet av överklagandet vid domstolen av domen i de förenade målen C-164/15 P och C-165/15 P ⁽¹⁾. Ryanair hävdar att kommissionens definition av "normalt" system eller referenssystem för beskattning är oförenligt med vissa av de slutsatser som kommissionen drar i den efterföljande delen av beslutet om att inleda förfarandet.

5.1.3 Om frågan huruvida undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare avviker från referenssystemet

- (69) Med hänvisning till punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet och citat från den textpassagen ifrågasätter Ryanair, på grundval av den tidigare slutsatsen om referenssystemet för beskattning, hur kommissionen argumenterar i punkt 44, att syftet med luftfartsskatten är att beskatta flygresor som påbörjas på en flygplats i Irland, men därefter, utan närmare förklaring eller analys, drar den ologiska slutsatsen att det mot bakgrund av detta syfte kan vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på sådana flygplatser ⁽²⁾. Den första slutsatsen som Ryanair hänvisar till anges i punkt 42 i beslutet om att inleda förfarandet, i vilket kommissionens preliminära ståndpunkt är att referenssystemet för beskattning är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland.
- (70) Ryanair uppfattar citaten i punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet som ett försök att försvara en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit. Ryanair betraktar en sådan åtskillnad som felaktig eftersom den helt uppenbart skulle lägga grunden för ett slutligt beslut att den granskade åtgärden inte utgjorde statligt stöd.
- (71) I sina synpunkter hänvisar Ryanair till punkt 45 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen, med hänsyn till beslutspraxis i unionens kontroll av företagskoncentrationer, förklarar att de flygningar som omfattar transfer eller transit från kundens synpunkt utgör en resa från ursprungsflygplatsen till destinationsflygplatsen och inte två separata resor. Enligt Ryanairs uppfattning innebär detta att kommissionen förväxlar den mycket snäva tekniska åtgärden att definiera relevanta produktmarknader i koncentrationsärenden med begreppet *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* i ärenden om statligt stöd. Med hänvisning till domstolens rättspraxis och beslutet om att inleda förfarandet ⁽³⁾ hävdar Ryanair att begreppet *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* inte bestäms genom utbytbarhet mellan efterfrågan och utbud (vilket, enligt Ryanair, är de kriterier som vanligen används i koncentrationskontroller och andra konkurrensärenden och vad kommissionen stöder sig på i detta fall), utan är en funktion av de syften som eftersträvas genom åtgärden i fråga.
- (72) I ärenden om statligt stöd har *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* enligt Ryanair nästan alltid en mycket bredare räckvidd än *relevanta produktmarknader* i koncentrationsärenden, eftersom de syften som eftersträvas genom stödordningen i detta eller andra ärenden om statligt stöd inte har något att göra med att fastställa relevanta produktmarknader vid företagskoncentrationer. I detta sammanhang hänvisar Ryanair återigen till domstolens rättspraxis, enligt vilken domstolen inte preciserar *faktiskt och rättsligt jämförbara situationer* baserat på kundens perspektiv eller stödmottagarnas affärsmodeller, vilket kommissionen anser bör göras i det här beslutet.

⁽¹⁾ Såsom förklaras i skäl 16 meddelade domstolen sin dom den 21 december 2016.

⁽²⁾ I punkt 44 i beslutet om att inleda förfarandet anges att undantaget från luftfartsskatten i samband med transfer- och transitpassagerare avviker från det allmänna systemet enligt vilket alla passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland omfattas av skatten. Det kan dock ifrågasättas om denna avvikelse innebär en åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av luftfartsskattens syfte, befinner sig i faktiskt och rättsligt jämförbara situationer. Om syftet med luftfartsskatten är att beskatta flygresor som påbörjas på en flygplats i Irland, kan det vara lämpligt att göra en åtskillnad mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart erbjuder direktflyg och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på sådana flygplatser.

⁽³⁾ Hänvisning som exempel till tribunalens dom av den 22 januari 2013, Salzgitter mot kommissionen, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, punkt 81, och som analogi till domstolens dom av den 8 november 2011, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C: 2001:598. Ryanair hänvisar även till punkterna 21 och 28–30 i beslutet om att inleda förfarandet.

- (73) Ryanair hänvisar i sina synpunkter till kommissionens beslutspraxis, t.ex. inom området för onlinespel och landbaserad spelverksamhet, där kommissionen skulle godta att företag med olika affärsmodeller befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation i den mening som avses i skäl 72 ⁽¹⁾.
- (74) Ryanair förklarar att om referenssystemet för luftfartsskatten är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, vore den enda logiska följden att systemet måste vara oberoende av passagerares uppfattningar om sina resor eller av de berörda flygbolagens affärsmodeller. En annorlunda tolkning skulle tyda på en selektivitet med ett snävare syfte än luftfartsskattens och skulle därmed uppfylla ett av de viktigaste kriterierna för statligt stöd.
- (75) Närmare bestämt skulle selektiviteten i detta beslut bero på det faktum att även om traditionella flygbolag som erbjuder transfer- och transitflygningar och flygbolag som endast erbjuder direktflyg (t.ex. Ryanair) befinner sig i en faktiskt och rättsligt jämförbar situation när det gäller statligt stöd, skulle endast den förstnämnda gynnas av undantaget för transfer- och transitpassagerare i luftfartsskatten.
- (76) Ryanair hävdar att mottagarna av detta undantag är lätta att fastställa i förväg. Det kunde dessutom inte hävdas att undantaget var tillgängligt för alla flygbolag utan åtskillnad. För det första är det omöjligt för ett flygbolag att anpassa sin grundläggande affärsmodell från en modell med direktförbindelser till en nätverksmodell. Såvitt Ryanair känner till finns det inget exempel på en sådan förändring på marknaden. För det andra utgör kapacitetsbegränsningar vid de flesta flygplatser ytterligare ett hinder för en sådan anpassning.
- (77) Slutligen var undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare enligt Ryanairs uppfattning en klar avvikelse från referenssystemet och syftena med luftfartsskatten i den mening dessa termer tolkas i unionens rättspraxis. I detta sammanhang hänvisar Ryanair till sina tidigare synpunkter, enligt vilka Irlands outtalade men egentliga syfte var att selektivt stödja vissa inhemska flygbolag och främja Dublins flygplats som en internationell storflygplats.

5.1.4 Om frågan huruvida undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare är en direkt följd av dess grundläggande och styrande principer

- (78) Ryanair avvisar tanken att undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare är en direkt följd av dess *grundläggande och styrande principer*. Ryanair betraktar beslutet om att inleda förfarandet som ett försök att försvara en sådan slutsats med hjälp av en rad argument som sammanställts i efterhand av Irland och kommissionen för att eliminera innebörden av luftfartsskattens *referenssystem* och *syfte*, såsom dessa definierats i beslutet om att inleda förfarandet, genom det luddiga begreppet *grundläggande och styrande principer*.
- (79) Med beaktande av avsnitt 6.1.5 i beslutet om att inleda förfarandet framför Ryanair synpunkter på ett antal principer som man anser har postulerats av kommissionen eller Irland eller båda:

- Om *klarhet vid tillämpningen* ⁽²⁾: Ryanair ställer frågan huruvida det ska anses som godtagbart att sådan "klarhet" uppnås genom ett selektivt sätt att kringgå luftfartsskattens referenssystem och syfte.
- Om undvikande av *överdriven tillämpning av luftfartsskatten* ⁽³⁾: Ryanair anser att detta begrepp är oklart. Ryanair hänvisar till ett beslut av kommissionen om statligt stöd för att minska kostnaderna för elintensiva företag till följd av finansiering av stöd till energi från förnybara energikällor ⁽⁴⁾, särskilt skäl 32 i det beslutet, där det anges att åtgärden är selektiv eftersom endast energiintensiva användare inom vissa sektorer kan dra nytta av det. På grundval av detta drar Ryanair slutsatsen att en rättvis och korrekt tillämpning av luftfartsskatten endast utgör ytterligare ett argument mot undantaget för transfer- och transitpassagerare. Av samma skäl borde kommissionen komma fram till att ett undantag för flygbolag som är intensiva användare av flygplatsinfrastruktur på grund av sin nätverksmodell utgör statligt stöd. Ryanair hävdar att om det är Irlands påstådda önskan att skydda passagerare från följderna av att välja en flygning med en mellanlandning, så som kommissionen anger i beslutet om att inleda förfarandet ⁽⁵⁾, så utgör den berörda åtgärden stöd av social karaktär, och dess förenlighet måste granskas enligt artikel 107.2 i EUF-fördraget.

⁽¹⁾ Kommissionens beslut av den 17 mars 2015 i stödärende SA.34469 (2014/NN, f.d. 2012/CP) – Differentierade skattesatser för onlinespel och landbaserade spel i Spanien (EUT C 136, 24.4.2015, s. 1) skäl 56.

⁽²⁾ Med hänvisning till punkt 48 i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽³⁾ Kommissionens beslut av den 31 augusti 2015 i stödärende SA.42424 Sänkta bidrag till finansieringen av stöd till förnybara energikällor för energiintensiva användare, Danmark (EUT C 369, 6.11.2015, s. 1) skäl 32.

- Om antagandet att undantag för transfer- och transitpassagerare är normalt när det gäller luftfartsskatter som genomförts av andra länder, till exempel Förenade kungariket: Med hänvisning till punkterna 41–44 i sin tidigare ansökan till tribunalen i mål T-512/11 avfärdar Ryanair argumentet om en allmän internationell praxis. Ryanair hävdar att hänvisningen till Förenade kungariket som ett påstått liknande exempel inte överensstämmer med kommissionens senkommet korrigerade förståelse av luftfartsskattens funktion, som behandlas i avsnitt 6.1.2 i beslutet om att inleda förfarandet.
 - Om antagandet att luftfartsskattens namn, och även dess lydelse, skulle kunna tyda på att den styrande principen för den är att beskatta flygresor från en flygplats i Irland snarare än varje avgång från en flygplats i Irland ⁽¹⁾: Enligt Ryanair är denna ståndpunkt ohållbar eftersom ordet *varje* ("every") endast används en gång i de relevanta rättsliga bestämmelser i vilka luftfartsskatten definieras och då endast i samband med ordet *avgång* ("departure") snarare än *resa* ("journey"). Ryanair understryker att en *avgång* inte är detsamma som en *resa*. Kommissionens förmodan att denna text i finanslagen inriktar sig på *varje resa* i stället för *varje avgång* stod därför i rak motsats till finanslagens bokstav och innebörd och syftade till att motivera det omotiverade. Generellt sett är det namn som en medlemsstat ger en åtgärd inte en faktor som ligger till grund för unionslagstiftningens fastställande av huruvida en åtgärd utgör statligt stöd.
- (80) Mot bakgrund av hur lång tid det preliminära granskningsförfarandet, rättsprocessen och de formella granskningsförfarandena tagit anser Ryanair att de relevanta uppgifterna bör vara tillräckligt klarlagda vid detta laget. Ryanair uttrycker oro för att kommissionens kommentar i beslutet om att inleda förfarandet om att dess nuvarande slutsats om det omtvistade undantagets förenlighet med den grundläggande och styrande principen för luftfartsskatten kan behöva revideras mot bakgrund av uppgifter som kommer fram under det formella granskningsförfarandet, under rådande omständigheter ger mycket begränsade förhoppningar om att kommissionen kommer att ändra sin uppfattning. I samband med detta understryker Ryanair att inga uppgifter eller argument i efterhand får tillåtas förvanska den tydliga lydelsen i och innebörden av det omtvistade undantaget för transfer- och transitpassagerare, eller utnyttjas som en ursäkt för att detta beslut ska komma till slutsatsen att inget stöd har förekommit.

5.1.5 Om förekomsten av statligt stöd

- (81) Mot bakgrund av de synpunkter man lämnat uppmanar Ryanair kommissionen att ompröva sin preliminära slutsats.
- (82) I sina synpunkter instämmer Ryanair med kommissionens åsikt, i fråga om huruvida den berörda åtgärden utgör statligt stöd, att det inte omfattas av något av de undantag som anges i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget.

5.2 Synpunkter från Aer Lingus

- (83) Aer Lingus hävdar att undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget av följande två skäl:
- Referenssystemet för luftfartsskatten innebär att den beskattar flygplans avgångar från irländska flygplatser med avseende på hela resan, så att en resa som består av två anslutande flygningar betraktas som en enda resa och att resor som påbörjas utanför Irland inte omfattas av luftfartsskatten. Luftfartsskatten tas endast ut en gång för hela resan. På grundval av detta "resereferenssystem" kan luftfartsskatten inte anses vara selektiv och utgör därmed inte statligt stöd.
 - Även om kommissionen skulle stå fast vid sin preliminära uppfattning att referenssystemet för luftfartsskatten grundar sig på varje flygning som avgår från en irländsk flygplats, är undantaget för transfer- och transitpassagerare inte selektivt eftersom det inte gör någon åtskillnad mellan ekonomiska aktörer: Förutsättningarna för flygbolag som bedriver renodlad direktflygtrafik skiljer sig objektivt sett från de som gäller för transfer- och transitpassagerare. Undantaget skulle under alla omständigheter ändå vara motiverat på grund av att det både löser problemet med dubbelbeskattning och följer luftfartsskattens styrande princip att koppla skatten till resan.

5.2.1 Om tillämpningen av luftfartsskatten

- (84) Aer Lingus bad den irländska skattemyndigheten om klargöranden angående tolkningen av finanslagen. Den 30 mars 2009 skickade den irländska skattemyndigheten ett e-postmeddelande till Aer Lingus i vilket tolkningen av finanslagen klargjordes. Aer Lingus hävdar att det på grundval av detta e-postmeddelande står klart att tolkningen av avsnitt 55.2 i finanslagen innebär att skatten ska fastställas baserat på den slutliga

⁽¹⁾ Med hänvisning till punkt 48 i beslutet om att inleda förfarandet.

bestämmelseorten, utan hänsyn till eventuella mellanlandningsorter. Aer Lingus drar slutsatsen att skatten, oavsett hur många delar en resa omfattar, ska tas ut på grundval av den slutliga bestämmelseorten för passageraren och bedöms en gång, med avseende på resan som helhet, oberoende av om den omfattar en eller flera flygningar. I det aktuella avsnittet i e-postmeddelandet av den 30 mars 2009 anges att

flygningen slutar vid passagerarnas slutliga bestämmelseort enligt deras bokning, oavsett vilken rutt som flygbolaget har planerat för att de ska nå sin destination. I det scenario med den transatlantiska flygningen som ni beskriver (Shannon–Dublin–Chicago) skulle, om en person bokade en flygning med Aer Lingus från Shannon till Chicago, den avgift som Aer Lingus tog ut vara 10 euro eftersom den plats där flygningen avslutas är Chicago, dvs. mer än 300 km från Dublins flygplats. Det faktum att det förekommer en mellanlandning under resan ändrar inte denna ståndpunkt. (Aer Lingus understrykningar)

- (85) Aer Lingus anser att denna tolkning överensstämmer med definitionerna av transfer- och transitpassagerare, som hänvisar till passagerarens resa snarare än flygning. Enligt Aer Lingus innebär det att en resa kan vara en direktflygning eller kan omfatta en mellanlandning på högst sex timmar.

5.2.2 Om skälen för att beskatta passagerares resor från Irland och inte transfer-/transitflygningar

- (86) Enligt Aer Lingus realiserar det aktuella undantaget den grundläggande principen att skatten ska fastställas på grundval av den slutliga bestämmelseorten, utan hänsyn till eventuella mellanlandningsorter.
- (87) Aer Lingus hävdar att undantaget dessutom gör det möjligt att undvika dubbelbeskattning inte bara i Irland utan också utomlands. I detta sammanhang hänvisar Aer Lingus till ett avsnitt i det e-postmeddelande som nämns i skäl 84 som man hade mottagit från den irländska skattemyndigheten, i vilket det anges att

syftet med definitionen av transferpassagerare är att undvika att skatt tas ut för varje del av resan om flygningarna sker med högst sex timmars mellanrum. Om tidsintervallet mellan flygningarna överstiger sex timmar gäller inte undantaget för transferpassagerare, och varje del av resan beskattas då för sig (dvs. två avgångar som var och en omfattas av den relevanta avgiften för luftfartsskatten). (Aer Lingus understrykning)

- (88) Utifrån det avsnitt som anges i skäl 87 drar Aer Lingus slutsatsen att huruvida en passagerare som avreser med en flygning som utgör en del av en resa med två eller flera delar från en irländsk flygplats omfattas av luftfartsskatten beror dels på vilken plats den första flygningen avgår från, dels på den slutliga bestämmelseorten. Detta förhindrar

— att luftfartsskatten tas ut för mer än en del av en resa, och

— att luftfartsskatten tas ut för en del av resan för vilken en motsvarande skatt i en annan jurisdiktion redan tas ut.

- (89) Aer Lingus förklarar att undantaget i fråga inte är unikt för den irländska luftfartsskatten utan ingår som en naturlig del i andra ordningar för beskattning av luftfart. Aer Lingus pekar i detta sammanhang på den flygpassagerarskatt (*Air Passenger Duty*) som tas ut i Förenade kungariket och enligt vilken anslutande flygningar skulle betraktas som en enda resa i stället för två olika resor, förutsatt att anslutningen uppfyller vissa fastställda krav ⁽¹⁾. Aer Lingus förklarar vidare att även om definitionen av vad som utgör en *anslutande flygning* beror på flera faktorer, bland annat tidsintervallet mellan de berörda flygningarna och om anslutningen är till en inrikesflygning i Förenade kungariket eller till en internationell flygning, är den överordnade principen enligt Aer Lingus att anslutande flygningar betraktas som en enda resa och att flygpassagerarskatten endast tas ut på resor som anses ha påbörjats i Förenade kungariket. Flygningar som anländer från och avgår till samma land utgör ett undantag och betraktas inte som anslutande flygningar (t.ex. Paris–London–Marseille), och flygpassagerarskatten tas ut på resor som påbörjas i Förenade kungariket. Aer Lingus noterar vidare att anslutande flygningar måste anges på samma biljett eller på sammanhängande biljetter för att omfattas av undantaget, och att undantaget därmed inte gäller för egenbokad transfer.

⁽¹⁾ Med hänvisning till webbsidan för HM Revenue & 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 nämner ytterligare exempel på skatter ⁽¹⁾:

- Frankrike: Den franska *Aviation Civile Taxe* undantar passagerare som ansluter på en fransk flygplats (mellanlandning på mindre än 24 timmar) och direkttransitpassagerare (samma linjenummer och flygplan). Skatten beräknas med avseende på den sista punkten på en resa med en gemensam biljett.
- Österrike: En skatt som beräknas med avseende på den mest avlägsna punkt som anges för en resa med en gemensam biljett och med en anslutande flygning om transfer sker inom 24 timmar.
- Tyskland: Skatt baserad på den mest avlägsna geografiska punkt som anges på biljetten; en 12- eller 24-timmarsregel gäller, beroende på transferland.

5.2.3 Om tillämpningen av luftfartsskatten före och efter 2011

(91) Aer Lingus lämnade exempel, som återges i tabell 2, för att illustrera tillämpningen av luftfartsskatten och skälen till undantaget för transfer- och transitpassagerare.

Tabell 2

Exempel på tillämpning av luftfartsskatten före och efter 2011 enligt Aer Lingus

Rutt		Före 2011 (euro)	Efter 2011 (euro)	Skattepliktig händelse
1	Dublin–New York	10	3	— Avgång från en irländsk flygplats — Resans avstånd: mer än 300 km
2	New York–Dublin	0	0	— Ingen avgång från en irländsk flygplats — Omfattas eventuellt av skatt i Förenta staterna
3	Dublin–Manchester	2	3	— Avgång från en irländsk flygplats — Resans avstånd: mindre än 300 km
4	Manchester–Dublin	0	0	— Ingen avgång från en irländsk flygplats — Omfattas eventuellt av skatt i Förenade kungariket
5	London–Dublin–New York <i>Mellanlandning: mindre än sex timmar</i>	0	0	— Avgång från en flygplats i Förenade kungariket omfattas ej av irländsk skatt men av brittisk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som är undantagen då den per definition är en transfer
6	London–Dublin–New York <i>Mellanlandning: mer än sex timmar</i>	10	3	— Avgång från en flygplats i Förenade kungariket omfattas ej av irländsk skatt men av brittisk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer: Resans avstånd mer än 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus lämnade utdrag ur Iatas förteckning över skatter och avgifter för biljetter och flygplatser, och gav en beskrivning av skatterna i Österrike, Tyskland och Frankrike.

	Rutt	Före 2011 (euro)	Efter 2011 (euro)	Skattepliktig händelse
7	New York–Shannon–Dublin <i>Mellanlandning: mindre än sex timmar</i>	0	0	— Avgång från en flygplats i Förenta staterna som ej omfattas av irländsk skatt men eventuellt av amerikansk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som är undantagen från irländsk skatt då den per definition är en transfer
8	New York–Shannon–Dublin <i>Mellanlandning: mer än sex timmar</i>	2	3	— Avgång från en flygplats i Förenta staterna som ej omfattas av irländsk skatt men eventuellt av amerikansk skatt — Avgång från en irländsk flygplats som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer: Resans avstånd mer än 300 km
9	Dublin–Shannon–New York <i>Mellanlandning: mindre än sex timmar</i>	10	3	— Avgång från en irländsk flygplats (DUB): omfattas av irländsk skatt — Avgång från en irländsk flygplats (SNN) som inte omfattas av irländsk skatt då den per definition är en transfer — Resans avstånd: mer än 300 km
10	Dublin–Shannon–New York <i>Mellanlandning: mer än sex timmar</i>	12	6	— Avgång från en irländsk flygplats (DUB): omfattas av irländsk skatt och resans avstånd är mindre än 300 km — Avgång från en irländsk flygplats (SNN) som omfattas av irländsk skatt då den per definition inte är en transfer; resans avstånd mer än 300 km

(92) Aer Lingus lämnade kommentarer på tabell 2:

- Tabell 2 innehåller verkliga exempel på avgifter för luftfartsskatten som tagit ut på olika rutter i enlighet med de då aktuella riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten (såsom nämns i skälen 84 och 87):
- Exempelen 1–4, som alla är resor med endast en flygning, visar att flygningen måste avgå från en irländsk flygplats för att den ska vara en skattepliktig händelse enligt den irländska luftfartsskatten.
- Exempelen 5–8, som omfattar resor som påbörjas utanför Irland, visar hur undantaget förhindrar att passagerare behöver betala luftfartsskatt i olika jurisdiktioner för samma resa och att en mellanlandning måste begränsas till sex timmar.
- Exempelen 9 och 10, som omfattar resor som påbörjas i Irland med anslutningsflyg i Irland, visar hur undantaget förhindrar att passagerare omfattas av luftfartsskatten mer än en gång, förutsatt att mellanlandningen inte överstiger sex timmar, och att skatten beräknas med avseende på hela resan.

5.2.4 Om Aer Lingus tillämpning av luftfartsskatten och undantaget för transfer-/transitpassagerare

(93) Aer Lingus hänvisar till beslutet om att inleda förfarandet, i vilket hänvisas till en skrivelse från Irland av den 15 oktober 2009 där det förklaras att för resor som omfattar flera delar undantas den första delen av sådana resor från luftfartsskatten⁽¹⁾. Aer Lingus betonar att man inte känner till denna princip och inte kan ge några upplysningar om varför en sådan princip föreslogs.

⁽¹⁾ Punkterna 19 och 20 i beslutet om att inleda förfarandet.

- (94) Enligt Aer Lingus är en sådan princip inte i linje med riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten i det e-postmeddelande av den 30 mars 2009 som nämns i skäl 84, och är inte det sätt på vilket Aer Lingus beräknade avgifterna för luftfartsskatten i praktiken. Den skulle inte heller överensstämma med exemplen i punkt 20 i beslutet om att inleda förfarandet, som inte visar att undantaget för transitpassagerare tillämpas på den första delen av en resa utan snarare visar att en resa inte omfattas av luftfartsskatten om den påbörjas utanför Irland ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus hävdar att de tagit ut luftfartsskatten i enlighet med riktlinjerna från den irländska skattemyndigheten och rapporterat det belopp som lämnats in via en egendecklaration till myndigheterna ⁽²⁾.

5.2.5 Om förekomsten av statligt stöd

- (96) Aer Lingus hävdar att det inte finns någon selektivitet i undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare. Enligt Aer Lingus ligger det i luftfartsskattesystemets natur att transfer- och transitpassagerare inte omfattas av det, eftersom luftfartsskatten inte gäller enskilda delar av en resa. De skattepliktiga händelserna är i stället resor som påbörjas i Irland, och den skatt som ska betalas beror på den slutliga bestämmelseort som anges på biljetten, oavsett om passagerarna tar en eller flera flygningar för att nå den slutliga bestämmelseorten.
- (97) I detta sammanhang hänvisar Aer Lingus till punkt 41 i beslutet om att inleda förfarandet, där kommissionen preliminärt ansåg att den skattepliktiga händelsen är en resa som påbörjas i Irland och att den skatt som ska betalas beror på den slutliga bestämmelseort som anges på biljetten, oavsett om passagerarna tar en eller flera flygningar för att nå den:

Ett annat möjligt referenssystemet kan vara en skatt som tas ut i samband med flygresor från en flygplats i Irland där begreppet flygresor ska förstås som en resa från en flygplats i Irland till en slutlig bestämmelseort och som kan bestå av en eller flera delar. Om detta skulle vara det korrekta referenssystemet förefaller det uppenbart att luftfartsskatten inte ska omfatta transfer- och transitpassagerare. Därmed skulle åtgärden inte vara selektiv. (Aer Lingus understrykningar)

5.2.6 Om andra frågor

- (98) Under antagandet att kommissionen skulle vidhålla sin preliminära uppfattning att referenssystemet för luftfartsskatten är en beskattning av varje avgång (var för sig), förklarade Aer Lingus
- att undantaget för transfer-/transitpassagerare inte är selektivt, och
 - att även om undantaget skulle anses vara selektivt så skulle det vara motiverat.

5.2.6.1 Om den första punkten att undantaget för transfer-/transitpassagerare inte är selektivt

- (99) Aer Lingus hävdar, med hänvisning till rättspraxis ⁽³⁾, att undantaget från luftfartsskatten för avresande transfer- och transitpassagerare endast skulle vara selektivt om det gjorde åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av syftet med luftfartsskatten, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer. I det sammanhanget tar Aer Lingus upp frågan huruvida undantaget för transfer- och transitpassagerare gynnar flygbolag som Aer Lingus (som erbjuder gemensamma biljetter för resor omfattande två eller flera flygningar) jämfört med flygbolag som bedriver direktflyg (som inte erbjuder gemensamma biljetter för sådana resor och därför måste ta ut luftfartsskatt för varje flygning för passagerare med resor som omfattar en egenbokad transfer).
- (100) Aer Lingus drar slutsatsen att eftersom den faktiska och rättsliga situationen skiljer sig åt mellan flygbolag som bedriver renodlad direktflygtrafik och flygbolag som erbjuder gemensamma biljetter för flera flygningar – framför allt i fråga om olika kostnader för flygbolagen och olika nivåer av service för passagerarna – så var undantaget för transfer- och transitpassagerare inte selektivt av följande skäl:

- En betydande del av Aer Lingus passagerare väljer faktiskt av olika skäl egenbokad transfer ⁽⁴⁾, trots att Aer Lingus har möjlighet att erbjuda gemensamma biljetter för hela resan. Aer Lingus har av naturliga skäl inte

⁽¹⁾ Se de exempel som anges i skäl 20 i beslutet om att inleda förfarandet och som återges i skäl (91) ovan.

⁽²⁾ Aer Lingus gav exempel på en sådan rapport och förklarade att den beräkning som presenterades helt enkelt innebär att ett angivet antal transfer-/transitpassagerare dras av.

⁽³⁾ Domstolens dom av den 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ En passagerare som gör flera oberoende bokningar av olika flygningar för sin resa, i stället för att göra en enda bokning som omfattar flera enskilda flygningar med en tjänsteleverantör.

möjlighet att identifiera eller kvantifiera antalet passagerare som föredrar egenbokad transfer – lika lite som flygbolag med direktflygningar på något exakt sätt kan kvantifiera dessa passagerare (som exempelvis kan boka egen transfer till ett annat flygbolag). När det gäller passagerare som bokar egen transfer befinner sig Aer Lingus i samma faktiska och rättsliga situation som flygbolag med renodlad direktflygtrafik.

- Aer Lingus situation skiljer sig emellertid i faktiskt och rättsligt hänseende när det gäller de passagerare som köper transfer- eller transitresor med gemensamma biljetter. Aer Lingus hänvisar i detta sammanhang till en del av den sista meningen i punkt 45 (44) ⁽¹⁾ i beslutet om att inleda förfarandet, där, enligt Aer Lingus, kommissionen själv medger att det kan vara lämpligt att skilja mellan den rättsliga och faktiska situationen för de flygbolag som enbart tillhandahåller direktflygningar och situationen för de flygbolag som också erbjuder flygningar som omfattar transfer eller transit på en sådan flygplats.

(101) Med hänvisning till det avsnitt i beslutet om att inleda förfarandet som rör skillnaderna mellan resor som omfattar flera flygningar inom en och samma bokning och resor med flera flygningar som bokats separat, konstaterar Aer Lingus följande när det gäller selektiviteten:

- När det gäller avsnittet om att affärsmodellerna skiljer sig avsevärt mellan flygbolag med inriktning på direktflyg och flygbolag med trafik som kan omfatta transfer eller transit ⁽²⁾. Aer Lingus betonar att man har särskilda förfaranden för att hantera transfer- och transitpassagerare. Dessa omfattar verksamhet för att åstadkomma en så smidig transfer som möjligt, med till exempel transferdiskar, direktbiljetter och ansvarstagande för missade anslutningsflygningar (till exempel genom omhändertagande, assistans och logi). Enligt Aer Lingus medför detta betydande kostnader och ansvar som inte till någon del gäller för passagerare med egenbokad transfer.
- När det gäller avsnittet om att flygresor som omfattar transfer/transit från kundens perspektiv utgör en resa från ursprungsflygplatsen till destinationsflygplatsen och inte två separata resor ⁽³⁾. Aer Lingus förklarar att även kundens upplevelse av tjänsten är annorlunda, eftersom denne slipper flera incheckningar, flera biljetter, potentiellt olika bagagerestriktioner osv.
- När det gäller avsnittet om att hela resan med två eller flera delar säljs som en resa och endast kräver en biljett ⁽⁴⁾. Aer Lingus förklarar att detta uppenbart inte är fallet för resor med egenbokad transfer. I själva verket skulle en egenbokad transfer innebära minst två separata biljetter (och två separata avtal), eventuellt med två olika flygbolag. En gemensam biljett skulle baseras på ett enda avtal med ett flygbolag.
- När det gäller avsnittet om att passagerare i normalfallet inte behöver hämta ut sitt bagage vid transfer ⁽⁵⁾. Enligt Aer Lingus är förhållandet i själva verket det motsatta i fråga om egenbokad transfer. Det finns inga tjänster för transfer av bagage för passagerare med egenbokad transfer på någon av de irländska flygplatserna.
- När det gäller avsnittet om att kontroller av passagerare och bagage normalt sett är annorlunda ⁽⁵⁾. Aer Lingus förklarar att passagerare med egenbokad transfer måste checka in separat för varje flygning.

5.2.6.2 Om den andra punkten att även om undantaget skulle anses vara selektivt så skulle det vara motiverat

(102) Aer Lingus hävdar att åtgärden förhindrar dubbelbeskattning och gäller såväl i Irland som utomlands. Ett sådant undantag skulle faktiskt ofta tillämpas av andra jurisdiktioner, exempelvis Förenade kungariket.

(103) Aer Lingus hävdar vidare att den styrande och grundläggande principen för luftfartsskatten är att den beräknas på grundval av hela resan. När det gäller en gemensam biljett skulle den motsvara en enda resa (i den mån en mellanlandning tar mindre än sex timmar). För en flygresor med egenbokad transfer som består av två separata bokningar skulle dessa betraktas som separata bokningar i flygbolagets bokningssystem och inte som transfer av passagerare.

⁽¹⁾ Aer Lingus hänvisade felaktigt till punkt 45 i beslutet om att inleda förfarandet, som emellertid inte innehåller den mening som citeras i det aktuella avsnittet i Aer Lingus synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.

⁽²⁾ Punkt 45 sista meningen i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽³⁾ Punkt 45 första meningen i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽⁴⁾ Punkt 45 andra halvan av meningen i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽⁵⁾ Punkt 45 sista delen av den andra meningen i beslutet om att inleda förfarandet.

5.3 Kommentarer från Irland om synpunkterna från berörda parter

- (104) På det hela taget godtog Irland synpunkterna från Aer Lingus, med undantag för de som anges i skälen 93 och 94. Enligt Irland citerade Aer Lingus en skrivelse från Irland av den 15 oktober 2009, där det anges att om en resa bestod av flera delar skulle den första delen alltid undantas från luftfartsskatten. Irland hänvisade till sin skrivelse av den 22 december 2015, i vilken det förklaras att detta var ett missförstånd. I Irlands skrivelse av den 15 oktober 2009 fanns ett specifikt exempel där den första delen av resan inte omfattades av luftfartsskatten. Irland anser emellertid att detta inte ska tolkas som ett allmänt uttalande om att den första delen alltid var undantagen.
- (105) När det gäller synpunkterna från Ryanair om den skatt som ska betalas (se skäl 65) påpekade Irland att Ryanair inte själv transporterar transfer- eller transitpassagerare och därför inte hade någon praktisk erfarenhet av tillämpningen av bestämmelserna om luftfartsskatten. Enligt Irland förklarar Ryanair inte heller sitt resonemang.

6. BEDÖMNING AV UNDANTAGET FRÅN LUFTFARTSSKATTEN FÖR TRANSFER- OCH TRANSITPASSAGERARE

6.1 Inledande anmärkningar: den korrekta tolkningen av luftfartsskatten när det gäller undantag för transit- och transferpassagerare

- (106) I sin skrivelse av den 15 oktober 2009 meddelade Irland att undantaget för transit- och transferpassagerare säkerställer att den första delen av en och samma resa inte omfattas av luftfartsskatten. Detta påstående ledde till missförstånd om den korrekta tolkningen av undantaget, vilket framgår av tribunalens dom i mål T-512/11.
- (107) Mot bakgrund av de synpunkter som inkommit från Irland och tredje parter är det nu uppenbart att den irländska lagstiftningen ska tolkas såsom anges i avsnitt 2.2 ovan.
- (108) Såsom anges där är flygbolag enligt avsnitt 55.2 i finanslagen skyldiga att betala luftfartsskatt för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland, medan transit- och transferpassagerare inte betraktas som passagerare i den mening som avses i avsnitt 55.2 av finanslagen och luftfartsskatten därmed inte gäller för deras avgångar. Det kan följaktligen inte sägas att luftfartsskatten generellt sett gäller för en viss del av en resa.
- (109) Det bör noteras att då 2011 års beslut antogs fanns det två olika skattesatser som tillämpades på flygningar till destinationer som låg högst 300 km från Dublins flygplats och alla andra flygningar. Det är nu uppenbart att den tillämpliga skattesatsen berodde på avståndet till den slutliga bestämmelseorten, oavsett var transit eller transfer ägde rum. Exempelvis skulle en resa från Dublin till New York med en mellanlandning på Shannon beskattas med 10 euro, inte 2 euro. Avgången från Dublins flygplats skulle medföra en luftfartsskatt på 10 euro, trots att Shannon ligger mindre 300 km från Dublins flygplats, eftersom avståndet mellan Dublins flygplats och New York överstiger detta tröskelvärde. Vidare skulle avgången från mellanlandningen på Shannons flygplats inte omfattas av luftfartsskatt, eftersom passagerarna är transit- eller transferpassagerare på den flygplatsen.
- (110) Definitionen som transit- eller transferpassagerare på en irländsk flygplats berodde inte på var den flygplats var belägen som passagerarna anlände ifrån när de landade på en irländsk flygplats, som även skulle kunna ligga utanför Irland, t.ex. i fråga om en resa från London till New York med en mellanlandning på högst sex timmar i Shannon. En sådan resa skulle inte omfattas av luftfartsskatten, eftersom avgångsflygplatsen i London ligger utanför Irland och passagerarna betraktas som transfer- eller transitpassagerare vid avresan från Shannons flygplats.

6.2 Förekomst av stöd

6.2.1 Inledning

- (111) I artikel 107.1 i EUF-fördraget fastställs att om inte annat föreskrivs i fördragen är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

- (112) För att en åtgärd ska anses utgöra stöd i den mening som avses i denna bestämmelse måste därför följande kumulativa villkor uppfyllas: i) åtgärden måste tillskrivas staten eller finansieras med statliga medel, ii) den måste ge en fördel till mottagaren, som måste vara ett företag (det vill säga utöva ekonomisk verksamhet), iii) fördelen måste vara selektiv, och iv) åtgärden måste snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- (113) I detta fall är det lämpligt att först bedöma om undantaget från luftfartsskatten för transfer- och transitpassagerare riskerar att ge en selektiv fördel till vissa flygbolag.

6.2.2 Selektivitet

6.2.2.1 Inledning

- (114) En åtgärd är selektiv när vissa företag eller viss produktion gynnas i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (115) För åtgärder som är tillämpliga för alla företag som uppfyller vissa kriterier och som minskar de kostnader som företagen normalt måste bära, bör selektiviteten hos en åtgärd normalt bedömas med hjälp av en analys i tre steg ⁽¹⁾. Först identifieras det allmänna eller normala skattesystemet som gäller i medlemsstaten: "referenssystemet". För det andra bör det fastställas om en viss åtgärd utgör en avvikelse från det systemet, i den utsträckning den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets inneboende mål, befinner sig i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Om åtgärden i fråga inte utgör någon avvikelse från referenssystemet är den inte selektiv. Gör den det (och därmed är selektiv vid första påseendet) måste det i analysens tredje steg fastställas om en åtgärd som avviker från referenssystemet motiveras av referensskattesystemets karaktär eller allmänna systematik. Om en åtgärd som är selektiv vid första påseendet är motiverad av skattesystemets karaktär eller allmänna systematik, kommer den inte att anses vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (116) I vissa undantagsfall kan trestegsanalysen inte tillämpas på grund av de praktiska konsekvenserna av de berörda åtgärderna. I sådana fall kan det även vara nödvändigt att avgöra om gränserna för systemet i fråga har utformats av medlemsstaten på ett konsekvent sätt eller, tvärtom, på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra. Medlemsstaten skulle annars, i stället för att fastställa generella regler som är tillämpliga på alla företag och från vilka undantag görs för vissa företag, kunna uppnå samma resultat och undvika reglerna för statligt stöd genom att justera och kombinera sina regler på ett sådant sätt att tillämpningen av reglerna medför olika bördor för olika företag ⁽²⁾. I detta sammanhang måste det erinras om att artikel 107.1 i EUF-fördraget inte skiljer mellan statliga åtgärder utifrån deras orsaker eller syften, utan definierar dem på grundval av deras verkningar och därmed oberoende av vilken teknik som används ⁽³⁾.
- (117) Nedan kommer trestegsanalysen först att tillämpas på luftfartsskattens undantag för transit- och transferpassagerare (avsnitten 6.2.2.2 och 6.2.2.3). Kommissionen kommer sedan att bedöma om luftfartsskatten har utformats av medlemsstaten på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra (avsnitt 6.2.2.4).

6.2.2.2 Fastställande av referenssystemet

- (118) Referenssystemet utgör det jämförelseunderlag som används vid bedömningen av en åtgärds selektivitet. Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som – på grundval av objektiva kriterier – gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, såsom detta definieras av dess syfte. Fastställandet av referenssystemet beror därför på sådana faktorer som de beskattningsbara personerna, beskattningsunderlaget, de skattepliktiga händelserna och de tillämpliga skattesatserna.

⁽¹⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 8 september 2011, förenade målen Paint Graphos m.fl., C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49, domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 62, domstolens dom av den 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punkterna 42–54, och domstolens dom av den 29 april 2004, GIL Insurance mot Commissioners of Customs & Excise, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punkt 72. Se även punkterna 127 och 128 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *tillkännagivandet om begreppet stöd*) (EUT C 262, 19.7.2016, s. 29).

⁽²⁾ Domstolens dom av den 15 november 2011, förenade målen kommissionen och Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Se även punkterna 129–131 i tillkännagivandet om begreppet stöd.

⁽³⁾ Se domstolens dom av den 22 december 2008, British Aggregates mot kommissionen, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punkterna 85 och 89 och anförd rättspraxis, samt domstolens dom av den 8 september 2011, kommissionen mot Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 51.

6.2.2.3 Luftfartsskatten

- (119) Luftfartsskatten utgör en egen tydligt avgränsad skatteordning som inte ingår i ett övergripande skattesystem. Referenssystemet omfattar därför endast det område som avgränsas av själva luftfartsskatten.
- (120) Kärnfrågan i det här ärendet är om undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare är en del av referenssystemet eller om undantaget utgör en avvikelse från referenssystemet. I det första fallet betraktas luftfartsskatten som en skatt som gäller för alla passagerare som avreser från Irland på en flygresa och där det förutsätts att en flygresan kan omfatta mer än en flygning. Med detta synsätt är det logiskt att skatten inte tas ut två gånger om den övergripande resan omfattar mer än en avgång från en irländsk flygplats. Dessutom beskattas inte passagerare som påbörjar sin resa i ett tredjeland, eftersom deras resa inte avgick från en irländsk flygplats (nedan kallat *resesystem*). I det andra fallet betraktas luftfartsskatten som en skatt som gäller för alla passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland, och undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare utgör ett undantag från den regeln (nedan kallat *avgångssystem*).
- (121) Vid en första analys kan ordalydelsen i avsnitt 55.2 a i finanslagen (alla avresor som en passagerare gör med ett flygplan från en flygplats som ligger i Irland, "every departure of a passenger on an aircraft from an airport") tyda på att avgångssystemet utgör ett lämpligt referenssystem. Det är också kommissionens preliminära ståndpunkt i beslutet om att inleda förfarandet: Referenssystemet är en skatt som tas ut för varje passagerare som avreser med ett flygplan från en flygplats i Irland.
- (122) Denna preliminära slutsats grundar sig på det faktum att finanslagen hänvisade till beskattning av avgångar. Efter att ha genomfört det formella granskningsförfarandet och samlat in ytterligare uppgifter om den korrekta tolkningen av punkt 55.2 i finanslagen, och mot bakgrund av Irlands förklaring att luftfartsskatten syftade till att beskatta alla enskilda resor som påbörjas på irländska flygplatser även om resorna omfattar flera olika delar (se skäl 59), kan slutsatsen dras att syftet med systemet var att beskatta flygresor som påbörjas i Irland. Mot denna bakgrund och av alla de skäl som anges nedan är referenssystemet beskattningen av resor som påbörjas i Irland.
- (123) För det första bör det noteras att definitionen av begreppet *passagerare* inte omfattar transfer- eller transitpassagerare. Ordalydelsen i finanslagen gör det därför möjligt att dra slutsatsen att referenssystemet är ett resesystem som inte omfattar transfer- och transitpassagerare, eftersom transit- eller transferpassagerares avresor inte utgör avresor som passagerare gör i den mening som avses i avsnitt 55.2 i finanslagen och därmed inte är skattepliktiga händelser⁽¹⁾. Med tanke på att referenssystemet är ett resesystem överensstämmer det också med det underliggande syfte med lagstiftningen som Irland beskrev i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet.
- (124) Det sätt på vilket luftfartsskatten har fungerat bekräftar dessutom att skatten avser flygresor. Under den period då de differentierade skattesatserna tillämpades bestämdes skattesatsen på grundval av den slutliga bestämmelseort för passagerarna som angavs på biljetten, oavsett om passageraren tog en eller flera flygningar för att nå denna bestämmelseort (se skälen 22 respektive 23 och de exempel på luftfartsskattens tillämpning som anges i tabell 2). Exempelvis var den skatt som skulle betalas för en passagerare som reste från Dublin till New York med mellanlandning i Shannon 10 euro och inte 2 euro (se skäl 91).
- (125) Kommissionen konstaterar dessutom att det i princip är berättigat att beskatta flygresor på grundval av en skattesats som tillämpas en gång för en flygresan från en viss flygplats i Irland till en viss slutlig bestämmelseort som säljs i form av en enda bokning, i stället för att beskatta enskilda delar av en sådan sammanhängande resa separat. En sådan separat beskattning skulle innebära att skatt betalas två gånger för en passagerare med transfer till en annan flygning på en irländsk flygplats, vilket skulle väcka frågor om rättvisa och likabehandling (se skäl 63).
- (126) Punktskatter såsom luftfartsskatten tillämpas i själva verket normalt sett på en kunds förvärv av en slutlig produkt eller tjänst, och inte på de separata komponenter som kan ingå i denna slutliga produkt eller tjänst. Av de skäl som anges nedan kan en resa som består av flera delar och där passageraren betraktas som en transit- eller transferpassagerare vid varje flygplats där mellanlandning görs, betraktas som en enda tjänst.

⁽¹⁾ Det förefaller därför lämpligare att betrakta luftfartsskatten som att den inte omfattar transit- och transferpassagerare, i motsats till att betrakta sådana passagerare som "undantagna" från skatten.

- (127) I detta avseende bör det noteras att flygbolag marknadsför sina tjänster som resor från en viss avgångsort (A) till en slutlig bestämmelseort (B), även om resan omfattar ett mellanliggande uppehåll på flygplatsen (C). En sådan tjänst innebär i grunden lufttransport från A till B, där förekomsten och placeringen av en mellanliggande flygplats C är sekundär och, från passagerarens synpunkt, i slutändan en oväsentlig egenskap hos tjänsten (med undantag för dess eventuella inverkan på passagerarens total restid)⁽¹⁾. Det är därför i princip godtagbart och icke-diskriminerande att beskatta en indirekt resa, som säljs som en enda tjänst, från A till B via C på samma sätt som en direkt resa från A till B (där A är Irland i båda fallen), eftersom de två tjänsterna uppfyller samma behov hos kunden (dvs. att resa från A till B).
- (128) Det återstår att bedöma om definitionerna av transit- och transferpassagerare i finanslagen återspeglar dessa principer. Denna analys görs i de följande skälen.
- (129) Såsom nämns i skäl 18 definieras transitpassagerare som passagerare som förblir ombord på samma flygplan på den ankommande och avgående flygningen. Kommissionen anser att det i en sådan situation är uppenbart att det i själva verket är fråga om en enda resa och att den enda skillnaden mot en direktflygning är att flygplanet gör ett kort uppehåll vid en viss flygplats på vägen till den slutliga bestämmelseorten.
- (130) När det gäller transferpassagerare användes tre villkor för att definiera transferpassagerare vid flygplatsen C när de reser från flygplats A till flygplats B via flygplats C: i) den tid som tillbringas på C får inte överstiga sex timmar, ii) A och B får inte vara identiska, och iii) flygningarna från A till C och C till B måste köpas som en enda bokning. Kommissionen anser att samtliga tre villkor är lämpliga och proportionella. Punkt i) säkerställer att C verkligen är en flygplats för mellanlandning, där passageraren huvudsakligen förbereder sig för och väntar på sin anslutande flygning, och inte en "förtäckt" slutlig bestämmelseort. I det sammanhanget är sex timmar en rimlig tidsfrist för att säkerställa att C verkligen är en flygplats för mellanlandning⁽²⁾. Punkt ii) säkerställer att resan inte är en förtäckt direktflygning från A till C och tillbaka. När det gäller iii), såsom förklaras i skälen 132–134, säkerställer villkoret att resan från A till B säljs som en enda integrerad tjänst till kunden.
- (131) För luftfartsskattens undantag för transferpassagerare ställs villkoret att alla flygningar som ingår i resan ska bokas inom en enda bokning.
- (132) När en passagerare gör en enda bokning som omfattar flera flygningar (eller delar) ingår han eller hon ett enda avtal med leverantören som omfattar de olika flygningarna. Om en passagerare däremot gör mer än en bokning som omfattar olika flygningar ingår han eller hon flera oberoende avtal med en eller flera leverantörer. Redan detta visar att en gemensam bokning motsvarar ett köp av en enda tjänst som innehåller olika komponenter, medan flera bokningar motsvarar flera olika tjänster som passageraren köper oberoende av varandra.
- (133) Vid en gemensam bokning säljs hela resan med två eller flera flygningar som en enda bokning, och passageraren har en enda biljett och en bokningsreferens för hela resan. Som både Irland och Aer Lingus poängterade i sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet (se skäl 101) finns det dessutom en rad viktiga skillnader mellan en resa som omfattar flera flygningar och som sålts som en enda bokning och en resa som omfattar flera flygningar som sålts som separata bokningar. Framför allt behöver passageraren med en enda bokning inte följa flera olika krav vad gäller incheckning, bagage och resedokumentation för var och en av de flygningar som ingår i resan, utan bara en uppsättning krav som gäller för hela resan till den slutliga bestämmelseorten. Om den första flygningen ställs in eller är så pass försenad att passageraren missar sitt anslutningsflyg måste dessutom leverantören av en resa med en gemensam bokning ta ansvar för den missade anslutningen (t.ex. i form av omhändertagande och assistans, logi och ombokning av passageraren med nästa tillgängliga flygning eller erbjudande om kompensation).
- (134) En resa som består av flera delar som bokas var för sig innebär ett köp av oberoende tjänster. Det innebär exempelvis att om passageraren missar sin andra flygning på grund av att ankomsten av den första flygningen är försenad, så är han eller hon inte berättigad till assistans från leverantören av den andra flygningen. Passageraren skulle helt enkelt betraktas som icke incheckad på den andra flygningen. När flera flygningar köps som separata bokningar måste passageraren dessutom hämta ut sitt bagage vid varje flygplats och checka in på nytt för de efterföljande flygningarna. Aer Lingus betonar att det inte fanns några tjänster för transfer av bagage för passagerare med egenbokad transfer på någon av de irländska flygplatserna (se skäl 101).

⁽¹⁾ Detta överensstämmer med kommissionens praxis i ärenden om konkurrensbegränsande samverkan och företagskoncentrationer, där de relevanta marknaderna för regelbunden lufttrafik fastställs på grundval av principen avgångsort–bestämmelseort.

⁽²⁾ I likhet med Irland tillämpar också Förenade kungariket ett sextimmskriterium för definitionen av passagerare på anslutande flygningar (åtminstone för de fall då den första flygningen anländer före kl. 17.00).

- (135) Mot bakgrund av detta är den största skillnaden mellan de två situationerna att passageraren i det ena fallet köper en integrerad tjänst (resa från A till B) med två komponenter som kombinerats av tjänsteleverantören, medan passageraren i det andra fallet själv på egen risk kombinerar de två delarna och alltså i praktiken köper två separata tjänster. En passagerare som flyger från flygplats A till flygplats B via flygplats C inom ramen för en enda bokning köper en tjänst som på ett grundläggande sätt skiljer sig från de tjänster som köps av en passagerare som gör separata bokningar för en flygning från flygplats A till flygplats C och en flygning från flygplats C till flygplats B.
- (136) Ett exempel på att en gemensam bokning som omfattar flera flygningar i väsentlig grad skiljer sig från flera flygningar som bokats separat är ett meddelande från easyJet, ett av de största flygbolagen i EU som bedriver direktflygtrafik, på dess webbplats, riktat till dess passagerare:

"easyJet is a point to point carrier (only flies from departure and arrival airports) and does not operate a connecting flights service for onward travel using our flights or the flights of other airlines. If you have booked an onward flight with us this represents a separate contract and we consider each flight as a separate journey" (easyJet är ett flygbolag som bedriver direktflyg (bara flyger från avgångsflygplatser till ankomstflygplatser) och erbjuder inte anslutningsflygningar med easyJet eller andra flygbolag. Om du har bokat en vidareflygning med oss utgör det ett separat avtal, och vi betraktar varje flygning som en separat resa) ⁽¹⁾.

- (137) Det är därmed proportionellt och icke-diskriminerande att beskatta dessa två tjänster separat och att beskatta en resa som köpts inom ramen för en enda bokning endast en gång.
- (138) Mot bakgrund av ovanstående bedömning (se skälen 131–137) anser kommissionen att definitionen av transfer- och transitpassagerare enligt finanslagen därmed överensstämmer med syftet att beskatta enskilda flygresor från en viss avgångsort i Irland till en viss bestämmelseort som en kund köpt som en enda integrerad tjänst.
- (139) Det kan konstateras att referenssystemet är luftfartsskatten så som den beskrivs i finanslagen, som således innehåller ett undantag från skatten för transit- och transferpassagerare (resesystemet).

6.2.2.4 Avvikelse från referenssystemet

- (140) Eftersom undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare är en del av referenssystemet finns det ingen avvikelse från referenssystemet.
- (141) Följaktligen visar bedömningen av luftfartsskatten enligt trestegsmetoden inte på någon selektivitet.

6.2.2.5 Luftfartsskatten har inte utformats på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra

- (142) För att kunna dra en slutgiltig slutsats om selektiviteten behöver det fortfarande fastställas om Irland har utformat luftfartsskatten på ett uppenbart godtyckligt eller partiskt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra.
- (143) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade Ryanair i huvudsak att luftfartsskattens undantag för transit- och transferpassagerare leder till en oönskad åtskillnad mellan två affärsmodeller, nämligen affärsmodellen hos flygbolag som bedriver trafik enligt nätverksmodellen, som erbjuder en bokning som omfattar flera flygningar, och affärsmodellen hos flygbolag som bedriver direktflygtrafik, såsom Ryanair, som inte erbjuder detta, och att det inte kan hävdas att undantaget är öppet för alla flygbolag utan åtskillnad.
- (144) Det bör noteras att det inte finns någon bevisning i ärendet som visar att Irland utformat undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare på ett visst sätt för att gynna vissa företag framför andra. Det kan i detta sammanhang konstateras att flera medlemsstater tillämpar liknande beskattning som också innehåller undantag för transit- och transferpassagerare.
- (145) Ryanairs argument om att det praktiskt taget är omöjligt för ett flygbolag att anpassa sin grundläggande affärsmodell från direktflygningar till en nätverksmodell och att det såvitt Ryanair känner till inte finns något exempel på en sådan förändring på marknaden bör nyanseras, eftersom Ryanair nu har börjat erbjuda anslutningsflygningar ⁽²⁾. I maj 2017 meddelade Ryanair att man hade lanserat sina första anslutningsflygningar via Rom-Fiumicinos flygplats, vilket för första gången ger kunderna möjlighet till bokning av och direkt transfer till anslutande Ryanair-flygningar. I det sammanhanget meddelade Ryanairs försäljningschef att Ryanair hade nöjet att lansera sina första anslutningsflygningar via Rom-Fiumicinos flygplats, vilket gjorde det möjligt för kunder att boka anslutande flygningar med Ryanair till Europas lägsta priser. Till att börja med erbjöds tio rutter via Rom,

⁽¹⁾ Se <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (besökt den 28 mars 2017).

⁽²⁾ Se <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (besökt den 1 juni 2017).

och kunderna skulle kunna byta till nästa flygning utan att behöva lämna flygsidan (airside) och få sina väskor incheckade till slutdestinationen. Denna nya tjänst under det fjärde året av Ryanairs program "Always Getting Better" skulle byggas ut successivt till att omfatta alla Ryanairs flyglinjer (och ytterligare rutter via Rom skulle följa under de kommande veckorna och månaderna) förutsatt att försöket med Rom-Fiumicino blev framgångsrikt ⁽¹⁾. Kunderna skulle också komma att få en bokningsreferens för båda avgångarna. Detta visar att Ryanair började erbjuda en ny tjänst som man själv betraktade som nydanande och i grunden annorlunda än den direktflygtrafik man hittills har bedrivit.

- (146) För det andra kan man konstatera att luftfartsskatten leder till att olika tjänster beskattas olika – flera flygningar som köpts genom flera bokningar respektive integrerade tjänster som beskattas endast en gång, dvs. de flygningar som är delar av en enda resa som köpts genom en enda bokning. Mot bakgrund av de skäl som anges ovan (se avsnitt 6.2.2.3 i detta beslut) följer denna åtskillnad av de grundläggande skillnaderna mellan de tjänster som köps av kunden i vart och ett av fallen och som leder till betydande praktiska konsekvenser, i synnerhet vad gäller incheckning, bagagehantering och flygbolagets ansvar i händelse av en missad anslutning. Det faktum att vissa flygbolag har infört en affärsmodell som inriktar sig på direktflygningar medan andra inriktar sig på nätverk av flyglinjer innebär inte att det skulle vara diskriminerande med olika beskattning av vad som objektivt sett är olika tjänster. Såsom förklaras i avsnitt 6.2.2.3 kan det anses berättigat att beskatta flygresor som påbörjas i Irland i stället för att beskatta varje avresa som en passagerare gör med ett flygplan från Irland.
- (147) Kommissionen konstaterar att Ryanairs påståenden beträffande den påstådda diskrimineringen tycks underförstått grunda sig på förutsättningen att vissa passagerare skapar sig en flygresa genom att köpa flera flygningar av Ryanair i syfte att resa från en viss flygplats till en annan flygplats "via" ytterligare flygplatser, och att dessa olika flygningar bör behandlas på samma sätt som en enda bokning ⁽²⁾. I annat fall skulle Ryanair inte ha någon anledning att anse sig diskriminerade i förhållande till de flygbolag som erbjuder gemensamma bokningar för flera flygningar. Ryanair har emellertid inte uppgett att de transporterade några sådana passagerare under den period då luftfartsskatten var i kraft, och inte heller lämnat några uppgifter när det gäller antalet sådana passagerare. ⁽³⁾ Ännu viktigare är dock att ingen av Ryanairs synpunkter kan ifrågasätta bedömningarna i skälen 132–134, enligt vilka det är motiverat att behandla flera flygningar som köps inom ramen för en enda bokning som en i grunden annorlunda tjänst jämfört med flera flygningar mellan samma flygplatser som har köpts genom separata bokningar och som i själva verket utgör flera oberoende tjänster.
- (148) Såsom nämns i skäl 38 konstaterade tribunalen i sin dom i mål T-512/11 att Irland var öppet för att överväga att anpassa luftfartsskatten genom att ta bort kravet på en enda bokning som en del av definitionen av transferpassagerare, om så krävdes.
- (149) Det formella granskningsförfarandet (se skälen 131–148) visade att villkoret om en och samma bokning inte var diskriminerande, eftersom det säkerställde att luftfartsskatten endast omfattade flygresor som påbörjades på en irländsk flygplats och såldes som en enda integrerad tjänst till kunden, oavsett hur många flygningar som ingick i resan. Kommissionen drar därför slutsatsen att Irland inte behövde ta bort kravet på en och samma bokning från definitionen av transferpassagerare för att säkerställa att inget statligt stöd förekom.
- (150) Det kan konstateras att Irland inte har utformat luftfartsskatten på ett uppenbart partiskt och godtyckligt sätt i syfte att gynna vissa företag framför andra. Tvärtom framstår undantaget från luftfartsskatten för transit- och transferpassagerare som motiverat och rimligt.

6.2.3 Slutsats om förekomsten av stöd

- (151) Mot bakgrund av ovanstående bedömning uppfyller den granskade åtgärden inte minst ett av de villkor som fastställs i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom den inte är selektiv. Eftersom de olika villkoren för begreppet statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa innebär det att åtgärden inte utgör statligt stöd. Det är därför inte nödvändigt att undersöka om övriga villkor för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd är uppfyllda.

⁽¹⁾ Se <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (besökt den 1 juni 2017).

⁽²⁾ Detta skulle exempelvis vara fallet om en passagerare köpte en biljett för en flygning från Shannon till Dublin och en separat biljett för en flygning från Dublin till Barcelona, med en skillnad på mindre än sex timmar från det att passageraren anländer till Dublins flygplats till dess han eller hon avreser därifrån till Barcelona. Enligt luftfartsskatten skulle avgångarna från Shannon och Dublin var och en vara skattepliktiga händelser. Om det inte hade funnits någon hänvisning till begreppet en och samma bokning i definitionen av transferpassagerare skulle avgången från Dublin inte ha varit en skattepliktig händelse enligt luftfartsskatten, utan endast avgången från Shannon.

⁽³⁾ Tidigare har Ryanair aktivt avrått passagerare från att ansluta till vidareflygningar med Ryanair. Se kommissionens beslut av den 27 juni 2007 i koncentrationsärende COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (EUT C 47, 20.2.2008, s. 14), skäl 48.

7. SLUTSATS

- (152) Undantaget från luftfartsskatt för transfer- och transitpassagerare utgjorde inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det undantag för transfer- och transitpassagerare från den luftfartsskatt som Irland införde genom finanslag nr 2 från 2008 utgjorde inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Irland.

Utfärdat i Bryssel den 14 juli 2017.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2018/118**av den 31 augusti 2017****om det statliga stöd SA.35818 (2016/C) (f.d. 2015/NN) (f.d. 2012/CP) som Spanien har genomfört till förmån för Iberpotash***[delgivet med nr C(2017) 5877]***(Endast den spanska texten är giltig)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

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

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽¹⁾, och med beaktande av dessa synpunkter,

och av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) I ett klagomål daterat den 30 november 2012 meddelades kommissionen att Spanien hade genomfört flera påstådda stödåtgärder till fördel för Iberpotash SA, omdöpt 2014 till ICL Iberia Súa & Sallent (båda nedan kallade *Iberpotash*). Den klagande, som vill vara anonym (nedan kallad *klaganden*), kompletterade klagomålet med ytterligare inlagor av den 28 december 2012, den 14 februari 2014, den 24 februari 2014, den 6 maj 2014 och den 27 januari 2015.
- (2) Klagomålet vidarebefordrades till Spanien den 10 januari 2013 jämte en begäran om upplysningar. Spanien svarade den 8 mars 2013. Ytterligare begäranden om upplysningar översändes till Spanien den 14 maj 2013, den 16 januari 2014 och den 26 mars 2014. I skrivelser daterade den 13 juni 2013, den 14 februari 2014 respektive den 15 april 2014 inkom Spanien med ytterligare upplysningar till kommissionen som ett svar på dessa förfrågningar.
- (3) En preliminär bedömningsskrivelse skickades till klaganden den 30 januari 2015. Som en reaktion på den preliminära bedömningsskrivelsen lämnade klaganden in ytterligare information den 5 mars 2015 (nedan kallad *preliminärt svar*) och den 21 april 2015 (slutgiltigt svar på den preliminära bedömningsskrivelsen). Ett möte genomfördes dessutom med klaganden den 9 mars 2015, och ytterligare information lämnades in av klaganden den 4 juni 2015.
- (4) Klagandens slutgiltiga svar på den preliminära bedömningsskrivelsen skickades för synpunkter till Spanien den 9 juni 2015 tillsammans med en begäran om ytterligare upplysningar. Spanien svarade den 8 juli 2015. På Spaniens begäran skickades en icke-konfidentiell version av den preliminära bedömningsskrivelsen till Spanien den 31 juli 2015.
- (5) Genom en skrivelse av den 26 januari 2016 informerade kommissionen Spanien om sitt beslut att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avseende två av de påstådda stödåtgärderna. I samma skrivelse drog kommissionen slutsatsen att de tre övriga åtgärderna som varit föremål för klagomål inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.
- (6) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽²⁾. Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter på de två påstådda stödåtgärderna.
- (7) I en skrivelse daterad den 19 april 2016 inkom Spanien med synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet. I en skrivelse daterad den 6 oktober 2016 bad kommissionen Spanien att tillhandahålla ytterligare upplysningar, vilka lämnades in av Spanien i en skrivelse daterad den 28 november 2016.
- (8) Kommissionen har mottagit synpunkter från tre berörda parter, däribland Iberpotash, den påstådda stödmottagaren. Den har översänt dessa synpunkter till Spanien, som givits tillfälle att bemöta dem. Spaniens kommentarer mottogs i skrivelser av den 27 juli 2016 och 6 april 2017.

⁽¹⁾ EUT C 142, 22.4.2016, s. 18.⁽²⁾ Se fotnot 1.

2. DETALJERAD BESKRIVNING AV STÖDET

2.1 MOTTAGARE

- (9) Iberpotash äger och driver två kaliumgruvor inom floden Llobregats avrinningsområde i regionen Bages i Katalonien, en i Súria och en annan i Sallent y Balsareny. Kalium används för tillverkning av gödningsmedel. Dessutom producerar och säljer Iberpotash salt för industriella ändamål.
- (10) Iberpotash är ett dotterbolag till ICL Fertilisers, ett israeliskt multinationellt företag som är världens största producent av gödningsmedel. Kaliumgruvorna, som har drivits i regionen ända sedan 1920-talet, var i statlig ägo till 1998. Iberpotash förvärvade kaliumgruvorna i Súria och Sallent/Balsareny genom ett försäljnings- och köpeavtal som ingicks den 21 oktober 1998 med Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, ett offentligt företag som ägs av spanska staten.

2.2 DE PÅSTÅDDA STATLIGA STÖDÅTGÄRDERNA

- (11) Enligt klaganden beviljade de spanska myndigheterna olagligt och oförenligt statligt stöd till Iberpotash genom ett antal olika åtgärder. Alla dessa påstådda stödåtgärder rör Iberpotashs miljöskyddsskyldigheter med avseende på dess gruvor i floden Llobregats avrinningsområde och de saltslagghögar som skapats på dessa platser som en följd av årtionden av gruvdrift. Dessa påstådda statliga stödåtgärder inbegriper följande:
- a) De spanska myndigheternas underlåtenhet att följa artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG ⁽³⁾ (nedan kallat *direktivet om avfall från utvinningsindustrin*), som påstås ha lett till minskade finansiella säkerheter för att erhålla tillstånd för driften av Iberpotashs gruvor (nedan kallad *åtgärd 1: minskad nivå för finansiella säkerheter*).
 - b) Investeringar som gjorts av de spanska myndigheterna för att begränsa och/eller åtgärda de skador som Iberpotash påstås ha åsamkat miljön vid brott mot principen om att förorenaren betalar. Dessa investeringar inbegriper
 - uppförande av en insamlingsanläggning för saltvatten som varit i bruk sedan 2008 (nedan kallad *åtgärd 2: ny insamlingsanläggning för saltvatten*),
 - investeringar i förbättring av vattenbehandlingsanläggningarna i Abrera och Sant Joan Despí vid floden Llobregat (nedan kallad *åtgärd 3: investeringar i vattenbehandlingsanläggningar*),
 - övertäckning av saltslagghög vid Iberpotashs gruva i Vilafruns (nedan kallad *åtgärd 4: övertäckning av slagghögen i Vilafruns*).
 - c) Finansiering av en miljöstudie rörande slagghögen i Cogulló (nedan kallad *åtgärd 5: studie av slagghögen i Cogulló*).
- (12) Klaganden uppskattar att det totala påstådda stödet till Iberpotash på grund av dessa åtgärder uppgår till mellan 260 och 407 miljoner euro.
- (13) Klaganden har också lämnat in ett separat klagomål avseende ett påstått brott mot EU:s miljölagstiftning. På grundval av detta klagomål skickade kommissionen i juli 2014 en formell underrättelse till Spanien, vilket därmed inledde överträdelseförfarandet för bristande efterlevnad av skyldigheterna i direktivet om avfall från utvinningsindustrin. Genom ytterligare en formell underrättelse utökades överträdelseförfarandet i september 2015 till att omfatta bristande efterlevnad av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG ⁽⁴⁾ (nedan kallat *ramdirektivet för vatten*). Detta överträdelseförfarande har ännu inte slutförts ⁽⁵⁾.

2.3 SKÅL FÖR ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (14) Den 26 januari 2016 antog kommissionen ett beslut att inleda en formell granskning med avseende på åtgärderna 1 och 4 ⁽⁶⁾ (nedan kallat *beslutet om att inleda förfarandet*) för att utröna om dessa åtgärder utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget och huruvida de är förenliga med den inre marknaden.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 15).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

⁽⁵⁾ De påstådda överträdelserna av direktivet om avfall från utvinningsindustrin som framförts i detta överträdelseförfarande avser inte beloppen för finansiella säkerheter enligt artikel 14 i direktivet, enligt den bedömning som gjorts i detta beslut.

⁽⁶⁾ Se fotnot 1.

- (15) Samtidigt drog kommissionen slutsatsen att åtgärderna 2, 3 och 5 inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Eftersom denna slutsats inte har bestridits är åtgärderna 2, 3 och 5 inte föremål för det föreliggande beslutet och ska inte bedömas vidare nedan.

2.3.1 TVIVEL RÖRANDE ÅTGÄRD 1: MINSKADE FINANSIELLA SÄKERHETER

- (16) Kommissionen fann i beslutet om att inleda förfarandet att den inte kunde utesluta att åtgärd 1 kan utgöra statligt stöd. I synnerhet hyste kommissionen tvivel huruvida åtgärd 1 medförde en överföring av statliga medel och gav Iberpotash ekonomiska fördelar, och den uppmanade de spanska myndigheterna och tredje parter att lämna in ytterligare bevis i detta avseende.
- (17) I den mån åtgärd 1 utgör statligt stöd uttryckte kommissionen tvivel huruvida det kunde anses vara förenligt.

2.3.2 TVIVEL RÖRANDE ÅTGÄRD 4: ÖVERTÄCKNINGEN AV SLAGGHÖGEN I VILAFRUNS

- (18) Kommissionen fann i beslutet om att inleda förfarandet att den offentliga finansieringen av övertäckningen av slagghögen i Vilafruns sannolikt utgör statligt stöd. I synnerhet ansåg den att åtgärd 4 sannolikt gav Iberpotash en selektiv fördel genom att säkerställa ett bättre skydd mot föroreningar vid den avfallsanläggning som Iberpotash äger och därmed säkerställa efterlevnaden av företagets miljömässiga skyldigheter. Kommissionen uppmanade således de spanska myndigheterna och tredje parter att lämna in synpunkter på dessa preliminära slutsatser.
- (19) Kommissionen ansåg dessutom att eftersom investeringskostnaderna helt finansierades av de offentliga myndigheterna och Iberpotash endast står för de efterföljande underhållskostnaderna, ligger stödnivån för åtgärd 4 mycket högre än nivån för stöd till företag som går längre än gemenskapsnormerna eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av gemenskapsnormer enligt avsnitt 3.1.1 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (2008/C 82/01) (nedan kallade 2008 års miljöstödsriktlinjer⁽⁷⁾). Kommissionen uttryckte därför tvivel rörande förenligheten av detta stöd och uppmanade de spanska myndigheterna och tredje parter att inkomma med synpunkter på denna preliminära iakttagelse.

3. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

3.1 SYNPUNKTER FRÅN IBERPOTASH

- (20) Iberpotashs synpunkter sammanfaller i stort med de synpunkter som lämnats in av Spanien om de båda undersökta åtgärderna.
- (21) Iberpotash noterar dessutom att åtgärd 1 inte inbegriper statliga medel eftersom det inte har förekommit någon överföring av medel från Spanien till Iberpotash till dags dato. Risker för att detta ska inträffa är dessutom mycket låga eftersom Iberpotash inte har några ekonomiska svårigheter och kommer att kunna stå för kostnaderna för återställningen av miljön om säkerhetsbeloppet skulle visa sig vara otillräckligt. Iberpotash uttrycker samma farhågor som Spanien vad gäller åtgärdernas selektivitet och huruvida de ger en ekonomisk fördel eller snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna.
- (22) Iberpotash upprepar att åtgärd 4 är förenlig med 2008 års miljöstödsriktlinjer och att den gällande stödnivån för återställning av förorenade områden är 100 %.

3.2 SYNPUNKTER FRÅN DEN FÖRSTA BERÖRDA PARTEN (KLAGANDEN)

- (23) Den första berörda parten, som vill vara anonym, stöder inledandet av det formella granskningsförfarandet och stöder kommissionens argument i beslutet om att inleda förfarandet för båda åtgärderna.
- (24) Den första berörda parten tillägger att ett fastställande av en otillräcklig säkerhet innebär en reell börda för de offentliga myndigheterna, som står för kostnaden för Iberpotashs miljömässiga skyldigheter. Man noterar även att Iberpotash erhölet en ekonomisk fördel eftersom Iberpotash använde de finansiella resurser företaget sparade in för att finansiera sin egen ekonomiska verksamhet.
- (25) Den första berörda parten håller med kommissionen om att stödet är oförenligt eftersom det utgör driftsstöd.

⁽⁷⁾ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd miljöskydd (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1).

- (26) Vad gäller åtgärd 2 gör den första berörda parten kommissionens uppmärksam på ett beslut vid Barcelonas provinsdomstol från den 22 februari 2016 som bekräftade Iberpotashs ansvar att återställa den mark som skadats genom företagets verksamhet. Klaganden tillägger även att övertäckningen av upplaget för saltslagg inte utgör ett pilotprojekt eftersom projektet som sådant inte beskrivs i några dokument rörande offentlig finansiering av denna åtgärd, och eftersom metoden som används är välkänd och har använts av andra gruvbolag i minst 15 år för liknande upplag.

3.3 SYNUNKTER FRÅN DEN ANDRA BERÖRDA PARTEN

- (27) Den andra berörda parten, som också vill vara anonym, stöder kommissionens beslut att inleda förfarandet.
- (28) Vad gäller åtgärd 1 noterar man dessutom att frågan om huruvida säkerhetsbeloppet är förenligt med EU:s eller Spaniens lagstiftning är irrelevant, eftersom stödet består av att staten tar på sig den finansiella risken med att återställa den berörda anläggningen. Kvantifieringen av denna risk är uteslutande en sakfråga, inte en rättsfråga.
- (29) Den andra berörda parten ifrågasätter dessutom Iberpotashs förmåga att betala för den återställningen av miljön när denna skyldighet blir aktuell, eftersom Iberpotashs enda spanska tillgångar är företagets gruvanläggningar, som kommer att stängas och därför vara av lågt värde efter 2035.
- (30) Den andra berörda parten noterar även att fastställandet av ett tillräckligt stort säkerhetsbelopp skulle innebära en årlig kostnad på minst 2 806 000 euro för Iberpotash, vilket knappast är ett obetydligt belopp. Man tillägger att fastställandet av säkerheterna till det nuvarande beloppet även leder till att Iberpotash undviker att ställa ut sina finansiella reserver som säkerhet.
- (31) Vad gäller åtgärd 2 konstaterar den andra berörda parten att domen i högsta domstolen från 14 maj 2009 jämte rådets direktiv 75/442/EEG⁽⁸⁾ och tillämplig spansk lagstiftning föreskriver att Iberpotash ensamt är ansvarigt för övertäckningen av upplaget i Vilafruns från den tidpunkt då brytningsrättigheterna överfördes till företaget, oavsett av om platsen används eller inte.
- (32) Vad gäller åtgärd 4 hävdar den andra berörda parten att Iberpotash ansvarar för övertäckningen av slagghögen i Vilafruns, och att Iberpotash därmed fick en selektiv fördel av den offentliga finansieringen av övertäckningen. Den andra berörda parten motsätter sig dessutom reservationen att övertäckningen är ett pilotprojekt med en ny återställningsteknik. Man hävdar att övertäckning av saltslagghögar med geomembran är en gammal teknik som har använts sedan länge, t.ex. av kaliumföretag i Alsace och Tyskland.
- (33) Den andra berörda parten hävdar avslutningsvis att frågan om huruvida Iberpotash är den enda producenten av kalium i Spanien är irrelevant, eftersom kaliummarknaden i fråga är global. Det är obestridligt att handeln påverkas eftersom Iberpotash ur geografisk synvinkel konkurrerar med franska saltproducenter, eftersom anläggningarna i Súría och Sallent ligger nära den franska gränsen (mindre än 100 km).
- (34) Både den första och andra berörda parten lämnade in synpunkter även på de övriga tre åtgärderna som undersökts i beslutet om att inleda förfarandet (åtgärderna rörande i) den nya insamlingsanläggningen för saltvatten, ii) investeringarna i vattenbehandlingsanläggningarna och iii) studien av slagghögen i Cogulló). Som noteras i skäl 15 har kommissionen dock redan i beslutet om att inleda förfarandet dragit slutsatsen att dessa åtgärder inte utgör statligt stöd och att de därför inte är föremål för det formella granskningsförfarandet. De av tredje parternas synpunkter som uteslutande rör de åtgärder som inte omfattas av den formella granskningen anses därmed vara irrelevanta för detta beslut.

4. SPANIENS KOMMENTARER

4.1 KOMMENTARER OM BESLUTET OM ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (35) Vad gäller åtgärd 1 anser Spanien att säkerhetsbeloppet alltid har varit lämpligt och att det har fastställts i enlighet med den tillämpliga spanska lagstiftningen och unionslagstiftningen. I synnerhet hävdar Spanien att de eventuella överträdelsena av direktivet om avfall från utvinningsindustrin inte inbegriper ett fastställande av ett alltför lågt säkerhetsbelopp, och att det därför inte har förekommit någon överträdelse av detta direktiv.

⁽⁸⁾ Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39).

- (36) Vad gäller frågan om fastställandet av ett lämpligt säkerhetsbelopp avfärdar Spanien Assumpta Ferans (direktör vid direktoratet med ansvar för miljön vid Generalitat de Catalunya) yttrande från den 2 oktober 2013 inför det katalanska parlamentets miljöutskott som ej beviskraftigt när hon hävdade att den finansiella säkerheten borde uppgå till 200 miljoner euro. Enligt Spanien fälldes yttrandet i en debatt mellan politiska partier som är varandras meningsmotståndare och var därför motiverat av politiska överväganden. Spanien finner även domslutet av den 11 oktober 2011 från den katalanska överdomstolen oklart med avseende på fastställandet av ett lämpligt säkerhetsbelopp, eftersom domstolen själv avstod från att beräkna detta belopp.
- (37) Spanien anser dessutom att den studie som klaganden tillhandahöll och som kommissionen hänvisade till i skäl 71 i beslutet om att inleda förfarandet är otillförlitlig, eftersom det lämpliga säkerhetsbeloppet i studien inte beräknades på grundval av de kriterier som fastställts i dekret nr 202/1994 av den 14 juni, dvs. den tillämpliga lagstiftningen rörande säkerhetsbeloppet.
- (38) Spanien hävdar dessutom att åtgärd 1 inte ger Iberpotash någon selektiv ekonomisk fördel. Alla påstådda fördelar hade fastställts på grundval av en rättslig ram som i lika hög grad var tillämplig på alla potentiella konkurrenter. Utvinningen i Sallent och Súria är de enda aktiva brytningarna i Spanien, och Iberpotash har därför inte fått någon fördel eftersom det inte finns någon jämförbar utvinning inom det spanska territoriet.
- (39) Spanien hävdar att inga statliga medel är inblandade eftersom Iberpotashs skyldighet att återställa den mark som påverkats av utvinningen fortfarande gäller om säkerhetsbeloppet visar sig vara otillräckligt. Spanien kan driva igenom Iberpotashs skyldighet genom att konfiskera företagets rättigheter och egendom på spanskt territorium.
- (40) Spanien noterar avslutningsvis att åtgärd 1 inte snedvrider konkurrensen eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna, eftersom de kostnader som Iberpotash skulle ådra sig om företaget behövde fastställa ett högre säkerhetsbelopp är försumbara mot bakgrund av kaliumutvinningsindustrins standarder.
- (41) Med avseende på åtgärd 4 hävdar Spanien att Iberpotash inte fick någon ekonomisk fördel eftersom Iberpotash inte är en förorenare, och att företaget därför inte hade någon skyldighet att täcka över upplaget för saltslagg i Vilafruns i enlighet med den allmänt tillämpliga spanska lagstiftningen. Iberpotash står dessutom för underhållskostnaderna för att täcka över upplaget, och även om företaget på grund av den offentliga finansieringen sparade in på byggnadskostnaderna för upplaget måste företaget därför lägga ut ett mycket större belopp för underhållet under de närmaste årtiondena, och förlorar därför den eventuella fördel som det erhållit genom åtgärden.
- (42) Spanien hävdar att åtgärd 4 inte kan vara selektiv eftersom Iberpotash är det enda företag i Spanien som bedriver utvinning av kalium.
- (43) Åtgärden har dessutom inte någon snedvridande inverkan på konkurrensen mellan medlemsstaterna eftersom det utvunna saltet, på grund av transportsvårigheter, inte kan överföras mellan medlemsstaterna.
- (44) Om kommissionen trots det som nämnts ovan skulle besluta att åtgärd 4 utgör statligt stöd, anser Spanien att detta faller inom tröskelvärdena för stöd av mindre betydelse i enlighet med kommissionens förordningar (EG) nr 1998/2006 ⁽⁹⁾ och (EU) nr 1407/2013 ⁽¹⁰⁾.
- (45) Slutligen begär Spanien att åtgärd 4 ska förklaras vara förenlig på grundval av 2008 års miljöstödsriktlinjer, och i synnerhet med avseende på de innovativa egenskaperna i den teknik som använts för övertäckningen av saltupplaget i Vilafruns, som till skillnad från den teknik som används vid andra gruvanläggningar också har utformats till att förhindra läckor av det deponerade materialet.

4.2 SPANIENS SVAR PÅ SYNPUNKTER FRÅN TREDJE PARTER

- (46) Spanien svarade på de synpunkter som uttryckts rörande åtgärd 1 av de två berörda parterna genom att återigen peka på de befintliga administrativa förfarandena enligt spansk lag för att genomdriva Iberpotashs miljömässiga skyldigheter och för Iberpotashs ersättning av de eventuella belopp som Spanien så småningom skulle betala om säkerheten för återställningen av miljön skulle visa sig vara otillräcklig. Förmågan att driva igenom uppfyllandet av Iberpotashs skyldighet innebär på så sätt att ingen börda belastar den statliga budgeten och att det därmed inte förekommer någon överföring av statliga medel.

⁽⁹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013/EU av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1).

- (47) Spanien svarade på de synpunkter som uttryckts rörande åtgärd 4 av de två berörda parterna genom att förklara att beslutet i provinsdomstolen i Barcelona av den 22 februari 2016 inbegrep en förteckning över områden där Iberpotash var skyldigt att genomföra åtgärder för att återställa miljön, vilken varken innefattar upplaget i Vilafruns eller nämner att upplaget utgör en föroreningskälla. De personer som dömdes i enlighet med detta beslut arbetade dessutom för det företag som exploaterade gruvorna innan Iberpotash erhöll gruvsdriftskoncessionen. Dessa personer dömdes dessutom för handlingar och underlåtenheter som inträffade långt före övertäckningen av upplaget i Vilafruns.
- (48) Spanien upprepar även sina argument med avseende på Iberpotashs avsaknad av skyldigheter enligt spansk lag när det gäller övertäckningen av upplaget i Vilafruns.
- (49) Spanien påpekar slutligen att även om den första berörda parten understryker att det inte finns några dokument rörande den offentliga finansieringen av övertäckningen av upplaget som beskriver projektet som ett pilotprojekt, ifrågasätter dock inte denna berörda part att den teknik som används för övertäckningen av upplaget är speciell och att den, till skillnad från den teknik som används i andra kaliumgruvor, även är utformad för att förhindra läckor från det deponerade materialet. Det faktum att ordet "pilot" inte nämns utesluter inte att den teknik som används är innovativ.

5. BEDÖMNING AV STÖDET

- (50) I detta beslut bedöms först huruvida de två undersökta åtgärderna innebär statligt stöd till Iberpotash i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, och därefter huruvida detta stöd, om det kan anses ha förekommit, är lagligt och förenligt med den inre marknaden.

5.1 FÖREKOMSTEN AV STATLIGT STÖD

- (51) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- (52) För att slå fast om statligt stöd förekommer måste kommissionen bedöma om de kumulativa kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget (dvs. överföring av statliga medel och ansvar, selektiv fördel, potentiell snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln inom EU) är uppfyllda för de åtgärder som är föremål för granskning.

5.1.1 ÅTGÄRD 1: MINSKAD NIVÅ FÖR FINANSIELLA SÄKERHETER

- (53) Enligt nationell lag och, från och med 2014 när det gäller gruvor som redan var i drift den 1 maj 2008, även enligt unionslagstiftningen, måste de som driver gruvanläggningar fastställa en finansiell säkerhet som syftar till att säkerställa att de har avsatt tillräckliga medel för att täcka kostnaderna för att återställa platserna för anläggningarna när gruvsdriften har upphört. Dessa medel får dessutom användas av offentliga myndigheter enligt den tillämpliga nationella lagen till finansiering av miljöskyddsåtgärder som verksamhetsutövarna måste vidta men underlåter att vidta. Verksamhetsutövaren får fastställa dessa säkerheter i form av en bankgaranti för vilken denne betalar en avgift. Enligt klaganden erhöll Iberpotash olagligt och oförenligt stöd genom att beloppet för den finansiella säkerheten fastställdes av de berörda myndigheterna på en mycket låg nivå.

5.1.1.1 *Selektiv ekonomisk fördel*

- (54) Kommissionen måste först bedöma huruvida nivåerna för de finansiella säkerheter som fastställdes av de spanska myndigheterna verkligen var lägre än vad som krävdes av de tillämpliga reglerna under den relevanta perioden. Detta är en nödvändig förutsättning för att ett eventuellt stöd ska ha förekommit med avseende på denna specifika åtgärd. Om däremot nivåerna för säkerheterna har fastställts i överensstämmelse med de tillämpliga reglerna, skulle det innebära att Iberpotash har behandlats som alla andra företag i en liknande situation och det skulle inte finnas något skäl att anse att Iberpotash har fått en selektiv fördel av den faktiska tillämpningen i detta fall av de befintliga reglerna för finansiella säkerheter.

Tillämplig lagstiftning

- (55) Det är därför nödvändigt att först sammanfatta de relevanta unionsreglerna och de nationella reglerna som styr fastställandet av finansiella säkerheter.

- (56) I enlighet med artikel 14 i direktivet om avfall från utvinningsindustrin måste de behöriga nationella myndigheterna "[i]nnan verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds, [...] kräva en finansiell säkerhet (till exempel i form av en garantisumma, inbegripet industristödda gemensamma garantifonder) eller motsvarande". Syftet med denna säkerhet är att "alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med detta direktiv har uppfyllts, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning" och att "det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen".
- (57) Enligt artikel 14.2 i direktivet ska uträkningen av säkerheten göras på grundval av i) avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan och ii) antagandet att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de rehabiliteringsarbeten som behövs. Säkerhetens storlek ska regelbundet anpassas till den rehabiliteringsverksamhet som behöver genomföras.
- (58) Med avseende på de nationella reglerna har direktivet om avfall från utvinningsindustrin införlivats i spansk lagstiftning genom kungligt dekret 975/2009 av den 12 juni 2009 om avfallshantering inom gruvdrift och brytning samt skydd och rehabilitering av områden som påverkats av gruvdrift (nedan kallat *kungligt dekret nr 975/2009*). Enligt den första övergångsbestämmelsen i kungligt dekret nr 975/2009 ska bestämmelserna i denna lag som rör finansiella säkerheter (dvs. i synnerhet artikel 43) gälla från och med 1 maj 2014 för de gruvanläggningar som redan var i drift den 1 maj 2008 (dvs. däribland Iberpotashs anläggning).
- (59) Innan ikraftträdandet av kungligt dekret nr 975/2009 om införlivande av direktivet om avfall från utvinningsindustrin hade i regionen Katalonien tillstånden, återställningsplanerna och säkerheterna med avseende på gruvföretag emellertid reglerats genom lag nr 12/1981 om införande av ytterligare åtgärder för skydd av naturområden som påverkats av gruvdrift (nedan kallad *lag nr 12/1981*)⁽¹⁾ och av dekret nr 202/1994 om införande av kriterier för fastställande av säkerheter avseende återställningsprogrammen för gruvdrift (nedan kallat *dekret nr 202/1994*)⁽²⁾. Enligt artikel 8.2 i lag nr 12/1981 ska den finansiella säkerheten fastställas med hänsyn till det område som berörs av återställningen och/eller de totala kostnaderna för en sådan återställning. I artikel 2 i dekret nr 202/1994 kvantifieras säkerheternas belopp per hektar för olika standardåterställningsåtgärder och anges att för alla andra särskilda åtgärder ska beloppet ta hänsyn till deras kostnader⁽³⁾. Vidare föreskriver artikel 3 i dekret nr 202/1994 att för gruvverksamhet som inte utförs i naturområden av särskilt intresse (däribland Iberpotashs anläggningar) ska de belopp som beräknas på grundval av artikel 2 minskas med 50 %.

Beloppen för de finansiella säkerheter som fastställts för Iberpotash

- (60) På grundval av dessa nationella regler erhöll Iberpotash från Generalitat de Catalunya tillstånd att bedriva utvinning av kalium vid sin anläggning i Súria den 9 november 2006 och vid sin anläggning i Balsareny/Sallent den 28 april 2008. Dessa tillstånd utgör enskilda administrativa beslut som fastställde de finansiella säkerheterna till 1 130 128 euro för anläggningen i Balsareny/Sallent och 773 682,28 euro (uppräknat 2008 till 828 013,24 euro) för anläggningen i Súria. Dessa säkerhetsbelopp har endast reviderats 2015, när de spanska myndigheterna föreslog betydligt högre nivåer på 6 979 471,83 euro för anläggningen i Balsareny/Sallent (i kraft först efter godkännandet av överdomstolen i Katalonien i december 2016 – se nedan) och 6 160 872,35 för anläggningen i Súria (i kraft från och med maj 2015). Säkerhetsbeloppen fastställdes genom enskilda och särskilda beslut som godkändes av Generalitat de Catalunya riktat till Iberpotash.

Bevis på att Iberpotashs säkerhetsbelopp är lägre än vad som krävs

- (61) Det måste i detta sammanhang understrykas att det primärt är de berörda miljömyndigheterna som ska fastställa och godkänna beloppen för de finansiella säkerheterna enligt de nationella eller regionala regler som är tillämpliga i ärendet i fråga. Även om det är kommissionens ansvar att säkerställa ett korrekt införlivande och en korrekt tillämpning av direktivet om avfall från utvinningsindustrin, som gäller för Iberpotashs finansiella säkerheter från och med den 1 maj 2014, erbjuder direktivet en betydande handlingsfrihet för medlemsstaterna när det gäller att fastställa de exakta säkerhetsbeloppen. Av detta skäl har kommissionen inte utfört någon egen utvärdering av lämpliga nivåer för finansiella säkerheter enligt direktivet om avfall från utvinningsindustrin, utan begränsar sin bedömning till en utvärdering av de befintliga bevisen för de finansiella säkerheternas otillräcklighet. Det finns ett antal bevis som tyder på att beloppen för de finansiella säkerheter som under 2006 och 2008 fastställdes av de offentliga myndigheterna i själva verket var lägre än vad som krävdes enligt den tillämpliga lagstiftningen.

⁽¹⁾ Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

⁽²⁾ Decreto 202/1994, de 14 de junio, por el que se establecen los criterios para la determinación de las fianzas relativas a los programas de restauración de actividades extractivas.

⁽³⁾ Se artikel 2.4 h i dekret nr 202/1994.

- (62) Framför allt beslutade överdomstolen i Katalonien (*Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*) den 11 oktober 2011 att beloppet för den finansiella säkerheten för Iberpotashs slagghög i Cogullo vid företagets anläggning i Balsareny/Sallent, vilket uppgick till 585 153 euro, var lägre än vad som var nödvändigt. I domen beslutades att säkerhetsbeloppet inte respekterar de rättsliga och administrativa parametrar som föreskrivs enligt den nationella lagstiftningen, med särskild hänvisning till artikel 8.2 i lag nr 12/1981 och dekret nr 202/1994. Enligt domen kan domstolen, även i avsaknad av entydiga bevis rörande det korrekta säkerhetsbeloppet, sluta sig till att det är uppenbart att ett säkerhetsbelopp som fastställts till endast 585 153 euro inte ligger i linje med dessa rättsliga bestämmelser. Domstolen förklarar därför säkerheten som otillräcklig och inte i linje med den tillämpliga lagstiftningen, och beordrar de spanska myndigheterna att fastställa en ny nivå för den finansiella säkerheten. Denna dom bekräftades till fullo efter överklagande genom en dom i högsta domstolen (*Tribunal Supremo*) av den 9 juli 2014. Avslutningsvis, som noterats av de spanska myndigheterna, bekräftade överdomstolen i Katalonien genom sitt beslut av den 14 december 2016 att ett nytt förslag till belopp på 6 979 471,83 euro för hela anläggningen i Balsareny/Sallent var lämpligt.
- (63) Mot bakgrund av att överdomstolen i Katalonien genom sin nationella dom av den 11 oktober 2011 officiellt har tolkat de relevanta nationella reglerna anser kommissionen att det är belagt att det ursprungliga beloppet för den finansiella säkerheten för Iberpotashs anläggning i Balsareny/Sallent, som 2006 fastställdes till en nivå på 1 130 128 euro (inklusive 585 153 euro för slagghögen i Cogullo) var i hög grad otillräckligt. Genom sitt beslut från 2016 bekräftade överdomstolen i Katalonien att det totala beloppet för Balsareny/Sallent egentligen skulle ha fastställts till en nivå som var minst sex gånger högre, och sannolikt ännu högre för den period som föregick tillkännagivandet av Fenix-planen 2011 – se skälen 73, 80 och 81.
- (64) Även om det inte finns något liknande domstolsbeslut när det gäller säkerheten för anläggningen i Súría finns det övertygande bevis för att en domstolsprocess sannolikt hade funnit säkerhetsnivån klart otillräcklig även i detta fall. Det ursprungliga säkerhetsbeloppet på 773 682,28 euro (som höjdes till 828 013,24 år 2008) avspeglar på ett proportionellt sätt det faktum att anläggningen i Súría är mindre än den i Balsareny/Sallent vad gäller mängden avfall som ansamlats och slagghögarnas totala yta⁽¹⁴⁾. En betydande höjning av säkerhetsbeloppet för Súría till 6 160 872,35 euro har dessutom gjorts samtidigt med höjningen för Balsareny/Sallent (dvs. först efter det att domstolsbeslutet utfärdats och därefter bekräftats efter överklagandet) och i ännu högre grad proportionellt sett (mer än sju gånger högre). I avsaknad av andra faktorer som förklarar skillnaden i säkerhetsbeloppen för Súría å ena sidan och Balsareny/Sallent å den andra, kan säkerhetsbeloppet för Súría därför också anses vara otillräckligt.
- (65) Både de spanska myndigheterna och Iberpotash bekräftar i sina inlagor att överdomstolen i Katalonien har ansett att säkerheten för El Cogullo var otillräcklig. De försöker att mildra domstolens beslut genom att hävda att i) domstolen erkände att situationen åtminstone delvis går tillbaka till 1929, ii) domstolen erkände att den inte har några avgörande bevis, och iii) domstolen påstår inte ha funnit någon konkret överträdelse av en särskild rättsnorm. Ingen av dessa argument rörande domen påverkar slutsatsen att säkerheten är otillräcklig. Det faktum att de spanska myndigheterna faktiskt granskade säkerhetsbeloppet efter det att domen bekräftats vid överklagandet och lämnade in det till domstolen för godkännande bekräftar domens relevans. Dessutom hänvisas i domen av den 11 oktober 2011 uttryckligen till de relevanta rättsliga bestämmelser som föreskrivs i artikel 8.2 i lag nr 12/1981 och i dekret nr 202/1994.
- (66) Förutom det officiella beslutet från en nationell domstol har undersökningen uppdragat flera andra bevis som stöder slutsatsen att de ursprungliga finansiella säkerheterna var otillbörligt låga.
- (67) För det första har tredje parter lämnat in officiella protokoll från utfrågningen inför det katalanska parlamentets miljöutskott den 2 oktober 2013, där generaldirektören för miljön vid Generalitat de Catalunya uttryckligen konstaterade att säkerheterna var klart otillräckliga. Generaldirektören lät förstå att det säkerhetsbelopp som krävdes möjligtvis skulle uppgå till uppemot 200 miljoner euro. Även om protokollet från en politisk diskussion i parlamentet inte innehåller några relevanta motiveringar för det belopp som lades fram och därför måste behandlas med försiktighet, bekräftar storleksordningarna och skillnaden jämfört med det faktiska beloppet de slutsatser som drogs av experter på området, som ansåg att de säkerhetsbelopp som fastställdes 2006 och 2008 var klart otillräckliga.

⁽¹⁴⁾ Enligt den ERF-studie som lämnats in av klaganden (se skäl 68) hade den aktiva slagghögen i Balsareny/Sallent (El Cogullo) under 2011 en yta på 35 hektar och en massa på 41 megaton, medan den aktiva slagghögen i Súría (El Fusteret) hade en yta på 27 hektar och en massa på 22 megaton.

- (68) För det andra lämnade klaganden in en studie daterad i augusti 2012 som denne hade beställt av miljöexperter (nedan kallad *ERF-studien*). Studien är en expertgranskning som analyserar och sammanställer omfattande uppgifter (juridiska, akademiska eller som har framkommit av marknadsundersökningar) om ämnet i fråga. I ERF-studien analyseras den befintliga situationen med avseende på inverkan på miljön av Iberpotashs gruvanläggningar och den planerade framtida utvecklingen vad gäller den totala mängd material som ansamlats i slagghögarna. I studien dras slutsatsen att slagghögarnas inverkan på miljön var betydande och att den förväntas öka ytterligare i framtiden.
- (69) På grundval av den information som finns att tillgå uppskattas i ERF-studien följande utveckling rörande den volym slagg som ansamlas i slagghögarna i Súría och Sallent fram till dess att gruvverksamheten upphör 2035:

Tabell 1

Uppskattad ansamling av slagg i högarna i Súría och Sallent

	Volym år 2012 (i kiloton)	Årlig nettoökning av volymen (kiloton/år)	Volym år 2035 (i kiloton)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súría	22 000	525	33 895
TOTALT	63 000	1 979	108 426

- (70) Vidare analyseras i ERF-studien olika möjliga alternativ för att återställa slagghögarna, däribland i) återfyllnad av slaggmaterialet i gruvorna under jord, ii) upplösning av saltet i slagghögarna genom att vatten pumpas in och bortskaffande av den saltlösning som bildas antingen ut i havet eller under jord, eller iii) övertäckning av slagghögarna med material som förhindrar infiltration av regnvatten och läckage av salterna till miljön. I studien dras slutsatsen att den lämpligaste metoden är en övertäckning av slagghögarna mot bakgrund av situationen vid Iberpotashs anläggningar. Detta är en relativt enkel och välkänd metod eftersom den redan har använts i ett antal andra fall, till och med av de katalanska myndigheterna själva. Dessutom är det den lämpligaste återställningsmetoden för offentliga myndigheter om gruvbolaget inte uppfyller sina skyldigheter, eftersom den i motsats till andra metoder inte kräver några ytterligare installationer eller betydande industriell infrastruktur. De förväntade kostnaderna för återställningen av platserna för Iberpotashs anläggningar beräknas därför i ERF-studien för återställning genom övertäckning av högarna.
- (71) Beräkningen av de förväntade kostnaderna bygger på den analys av enhetskostnaderna för de enskilda komponenterna för övertäckningen av slagghögarna som är resultatet av en marknadsundersökning utförd av experterna med avseende på leverantörer av de olika arbeten och material som ingår. I beräkningen används de prisuppgifter för 2012 som offentliggjorts av katalanska tekniska och anläggningstekniska institutet (*Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya – ITEC*). Som jämförelse används i studien även de totala återställningskostnader för olika återställningsalternativ som uppskattades i den studie som 2001 utarbetades av Symonds Group för Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö ⁽¹⁵⁾. Den innehåller även kostnader för underhåll och kontroll av de övertäckta högarna i ytterligare tio år efter det att övertäckningen slutförts. Dessa enhetskostnader tillämpas sedan på den uppskattade mängden slaggmaterial i högarna vid tre olika tidpunkter: i) de faktiska mängderna år 2012, ii) de förväntade mängderna år 2015 (det år då produktionen av salt från slaggmaterialet förväntades inledas i en ny fabrik i Súría) och iii) de förväntade mängderna år 2035 (när Iberpotash planerar att upphöra med sin gruvverksamhet). De resulterande totalkostnaderna för återställningen vid dessa tidpunkter sammanfattas i följande tabell:

Tabell 2

Uppskattade återställningskostnader enligt ERF-studien

År	Uppskattade återställningskostnader (miljoner euro)		
	Súría	Balsareny/Sallent	Totalt
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ A study on the costs of improving the management of mining waste, Symonds Group i samarbete med COWI, rapport till GD Miljö, Europeiska kommissionen, slutrapport från oktober 2001.

År	Uppskattade återställningskostnader (miljoner euro)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Totalt
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) På grundval av detta anses i ERF-studien att beloppet för den finansiella säkerheten med stöd av de nya lagstiftningsreglerna i kungligt dekret nr 975/2009 absolut inte bör vara lägre än de grundläggande återställningskostnaderna för 2012, som uppgår till 71 miljoner euro för båda anläggningarna, och att det lämpliga beloppet, med hänsyn tagen till de totala framtida kostnaderna, snarare borde ligga på omkring 100 miljoner euro.
- (73) Slutligen analyseras i ERF-studien inverkan av den planerade utvinningen och kommersialiseringen av saltet i högarna på grundval av den nyligen tillkännagivna Fenix-planen, som började genomföras 2012. Genom att ta hänsyn till olika scenarier med avseende på den förväntade produktionen av kalium och salt i framtiden (inklusive Iberpotashs mest ambitiösa planer på att årligen sälja 1,5 miljoner ton salt), dras i ERF-studien slutsatsen att Fenix-planen inom ramen för vart och ett av dessa scenarier endast skulle fördröja men inte stoppa den fortsatta ökningen av den totala mängden slaggmateriel som ansamlas vid Iberpotashs anläggningar. Enligt det mest optimistiska scenariot skulle Fenix-planen leda till en minskning av den totala mängden slaggmateriel som deponeras i högarna till 1 213 kiloton per år (jämfört med 1 979 kiloton per år utan Fenix-planen). Fenix-planen har därför visserligen en betydande inverkan genom att minska den årliga ansamlingen av slag med upp till nästan 40 %, men enligt ERF-studien kan inte Fenix-planen anses vara en fristående återställningsåtgärd utan snarare en minskningsfaktor, eftersom den som mest kommer att leda till en fördröjning av tillväxten av de befintliga slagghögarna men inte till att de elimineras helt.
- (74) Iberpotash hävdar att ERF-studien inte kan utgöra underlag för beräkningen av säkerhetsbeloppet, eftersom det i studien erkänns att den inte bygger på de relevanta bestämmelserna i dekret nr 202/1994 och eftersom studien innehåller ett antal vaga och oriktiga utlåtanden och uppgifter.
- (75) Kommissionen bekräftar att studien inte följer de relevanta bestämmelserna i dekret nr 202/1994, utan att den snarare är inriktad på villkoren i kungligt dekret nr 975/2009 om införlivande av direktivet om avfall från utvinningsindustrin, i och med dess inriktning på de förväntade återställningskostnaderna. Studiens resultat tyder dock på att de uppskattade återställningskostnaderna för Iberpotashs enskilda anläggningar bygger på en giltig metod och rimliga antaganden, såsom beskrivs ovan i skälen 68–73, och dessa resultat är därmed i själva verket relevanta för beräkningen av säkerheterna även enligt dekret nr 202/1994. Detta påvisas i synnerhet av artikel 2.4 h i dekret nr 202/1994, som hänvisar till kostnaderna för eventuella andra särskilda återställningsåtgärder som kan vara nödvändiga och därmed inte inskränker beräkningen till de enskilda åtgärder som anges i de föregående punkterna i artikel 2 ⁽¹⁶⁾.
- (76) Vidare framgår även relevansen av de miljömässiga skadornas omfattning och de förväntade återställningskostnaderna åtminstone underförstått av ordalydelsen i den katalanska överdomstolens dom av den 11 oktober 2011, där det avseende storleken på de finansiella säkerheterna konstateras att den viktigaste och centrala bestämmelsen är artikel 8.2 i lag nr 12/1981, som föreskriver att beloppet med avseende på återställning under alla omständigheter bör fastställas på grundval av det område som påverkas av återställningen, de totala kostnaderna för återställningen eller av båda dessa 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"), och där slutsatsen sedan dras att tillståndet inte ligger i linje med den tillämpliga lagen eftersom säkerheterna i det föreliggande fallet inte har fastställts i överensstämmelse med de rättsliga gränserna ("no ha establecido una fianza ajustada al caso en los límites legales"). Slutligen är dessa förväntade återställningskostnader klart relevanta för beräkningen av säkerheten enligt artikel 43 i kungligt dekret nr 975/2009, som gäller för Iberpotash från och med 1 maj 2014.
- (77) Kommissionen noterar dessutom att varken de spanska myndigheterna eller Iberpotash, bortsett från allmänt hållen kritik av påstått oklara och oriktiga antaganden i ERF-studien, pekar ut vilka dessa påstådda oklarheter och oriktiga antaganden är eller tillhandahåller några särskilda argument eller föreslår några egna alternativa uppskattningar av de totala återställningskostnaderna för Iberpotashs anläggningar.

⁽¹⁶⁾ Lämpligheten i att använda artikel 2.4 h i dekret nr 202/1994 i detta avseende tycks också få stöd av Iberpotashs synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet (se i synnerhet punkt 68 i synpunkterna).

- (78) De spanska myndigheterna hävdar att säkerhetsbeloppen uppfyllde kriterierna enligt nationell lag genom att de beaktade de förväntade kostnaderna enligt den återställningsplan som då fanns att tillgå. Dessutom lämnade Iberpotash in sin egen expertstudie i syfte att visa att säkerheten var tillräcklig med avseende på båda de kriterier som anges i den nationella lagstiftningen, dvs. storleken på det område som påverkas och de förväntade återställningskostnaderna.
- (79) Som förklarats ovan är det uppenbart att domstolsbeslutet inte bekräftade uppfyllandet av kriterierna. Dessutom begränsades de åtgärder som återställningsplanen innehöll och som togs med i beräkningen i den studie som Iberpotash lämnade in till att bygga kanaler runt områdets utkant, brunnar för det saltmättade regn som uppsamlas och liknande åtgärder som syftar till att begränsa föroreningarna men som uppenbart inte leder till en permanent återställning av slagghögarna. Studien varken innehåller eller kvantifierar därför lämpliga återställningsåtgärder för en beräkning av de förväntade kostnaderna. Eftersom de förväntade faktiska återställningskostnaderna är relevanta för beräkningen av den finansiella säkerheten både enligt katalansk lagstiftning (se skäl 75 ovan) och enligt unionsrätten, kan inte slutsatserna i den studie som lämnades in av Iberpotash utgöra grundvalen för beräkningen av de totala och korrekta säkerhetsbeloppen. Som visats inte endast i ERF-studien utan även genom exempel på liknande slagghögar i Frankrike eller Tyskland ⁽¹⁷⁾, inbegriper en sådan återställning normalt antingen a) en total bortskaffning av högarna (t.ex. genom återfyllnad av materialet under jord), b) en gradvis avsättning av högarna genom att vatten pumpas in i högen och den saltlake som produceras samlas upp, eller c) en permanent övertäckning av högarna. Dessa lämpliga återställningsåtgärder är dock betydligt dyrare än att bygga kanaler runt utkanten av området, brunnar för det saltmättade regn som uppsamlas och liknande åtgärder som uteslutande syftar till att begränsa föroreningarna. Detta påvisas också av kostnaderna för övertäckningen av utplaget i Vilafruns, som uppgick till 7,9 miljoner euro (oräknat de årliga underhållskostnaderna). Med tanke på att Vilafruns med cirka 3 miljoner ton saltmaterial är en liten hög jämfört med den aktiva Cogullo-högen (Balsareny/Salent) med 41 miljoner ton eller Fusteret-högen (Súria) med 22 miljoner ton, kommer de totala kostnaderna för att återställa dessa aktiva gruvor och att täcka över de tillhörande slagghögarna sannolikt att vara betydligt högre än kostnaderna för Vilafruns.
- (80) Vidare hävdar Iberpotash att mängden slagg i högarna avsevärt kommer att minska på grund av företagets Fenix-plan som tillkännagavs 2011 och som syftar till att bearbeta slagen i högarna för att producera tekniskt salt som kan säljas på marknaden. Som en del av detta projekt planerar Iberpotash att bygga en vakuumsaltanläggning som utvinnet salt från det slaggmaterial som produceras av företagets brytning av kalium och därefter sälja detta salt på marknaden. Företaget förväntar sig till en början att årligen sälja omkring 750 000 ton salt och planerar att senare öka denna mängd till uppemot 1,5 miljoner ton salt per år.
- (81) Även om denna plan för att bearbeta och kommersialisera åtminstone en del av slaggmaterialet i princip kan minska volymen och salthalten i högarna och därmed också de förväntade kostnaderna för deras återställning, offentliggjorde Iberpotash dock inte denna plan förrän 2011, och genomförandet, som inleddes 2012, pågår fortfarande. Det är därför tydligt att Fenix-planen inte borde ha tagits med i beräkningarna för fastställandet av säkerhetsbeloppen 2006 och 2008, eftersom planen fortfarande var för osäker vid denna tidpunkt.

Slutsats om förekomsten av en selektiv ekonomisk fördel

- (82) Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser kommissionen att det samlade bevismaterialet och de inlämnade expertrapporterna stöder den nationella domstolens slutsats att de ursprungliga beloppen för de finansiella säkerheterna var klart otillräckliga för att säkerställa en lämplig återställning.
- (83) Kommissionen anser därför att de finansiella säkerheter som fastställdes av de spanska myndigheterna 2006 och 2008 i själva verket var lägre än den nivå som normalt krävs enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen. Iberpotash har därför erhållit en ekonomisk fördel i form av de lägre bankavgifter som betalats årligen för den finansiella säkerheten. Eftersom företagets bankavgifter för säkerheterna enligt Iberpotash uppgick till 1 % av säkerhetsbeloppen per år, sänkte en betydligt lägre totalnivå på säkerheterna de relevanta bankavgifter som betalades av Iberpotash i motsvarande grad och minskade därmed företagets kostnader jämfört med andra aktörer vars säkerheter behövde följa lagen. Kommissionen anser därför att Iberpotash åtnjöt en ekonomisk fördel på grund av den minskade nivån för de finansiella säkerheterna.
- (84) De spanska myndigheternas och Iberpotashes argument att de offentliga myndigheterna inte gav Iberpotash någon fördel eller förmånlig behandling som en följd av en strikt tillämpning av de relevanta reglerna kan inte godtas,

⁽¹⁷⁾ Se t.ex. årsrapporten 2015 för det tyska kaliumgruvbolaget K+S Kali GmbH, s. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), de återställningsmetoder som användes för slagghögar i Alsace enligt beskrivningen i det ACA-dokument som tillhandahålls som bilaga 2 till de spanska myndigheternas inlägga av den 19 april 2016, eller följande bok av den tyske experten Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

eftersom det har fastställts ovan att dessa beslut av de offentliga myndigheterna ledde till en nivå för de finansiella säkerheterna som var lägre än vad som normalt krävs. Vidare är argumentet att den katalanska lagstiftningen rent faktiskt var striktare än liknande regler på statlig nivå eller i andra delar av Spanien inte relevant eftersom sådana kostnader är platsspecifika, och de regler rörande de finansiella säkerheter som skulle fastställas av Iberpotash och som måste respekteras var de som var tillämpliga i Katalonien, där slagghögarna fanns. Iberpotash tilläts av de offentliga myndigheterna att upprätthålla lägre finansiella säkerheter än vad som normalt krävs i den tillämpliga katalanska lagstiftningen, och erhöll sålunda en selektiv fördel i form av lägre bankavgifter för de minskade säkerheterna jämfört med andra aktörer som befann sig i en liknande ställning.

- (85) Kommissionen drar därmed slutsatsen att åtgärd 1 gav Iberpotash en selektiv ekonomisk fördel.

5.1.1.2 Överföring av statliga medel

- (86) Vad gäller kriteriet om statliga medel hävdar klaganden att en alltför låg säkerhet som inte täcker återställningskostnaderna i sin helhet utgör en (potentiell) överföring av statliga medel. Klaganden påstår att det finns en risk att staten skulle behöva bära dessa kostnader om Iberpotash inte uppfyller sina skyldigheter rörande återställningen platserna för sina anläggningar. Klaganden hänvisar till kommissionens beslut i ärendet om Georgsmarienhütte ⁽¹⁸⁾, där kommissionen ansåg att ett undantag från en stålproducents miljömässiga skyldigheter avseende återvinning och bortskaffande av stålstoft utgjorde statligt stöd.
- (87) De spanska myndigheterna och Iberpotash hävdar att även om säkerheten skulle vara lägre än vad som krävs skulle Iberpotash ändå ha en allmän skyldighet att återställa platserna för sina anläggningar och skulle vara skyldigt att betala kostnaderna för en sådan återställning. Dessa kostnader begränsas på inget vis av storleken på den finansiella säkerheten. Av denna anledning befriar inte staten Iberpotash från dess finansiella skyldigheter. Risker att Iberpotash i framtiden inte skulle kunna stå för alla dessa kostnader och att staten skulle behöva ingripa med statliga medel är dessutom extremt liten och osannolik mot bakgrund av den goda ekonomiska ställningen för Iberpotashs moderbolag. De spanska myndigheterna hävdar att om Iberpotash i framtiden inte uppfyller dessa skyldigheter har företaget tillräckliga tillgångar i Spanien som kan beslagtas av myndigheterna för att täcka återställningskostnaderna.
- (88) Kommissionen noterar att de aktuella säkerheterna i detta ärende inte granskas enligt regler om statligt stöd rörande det avgiftsbelopp som eventuellt har bortfallit mot bakgrund av den risk eller exponering som garanten utsätts för (dvs. en privat bank, inte staten), utan rörande risken för staten om det garanterade beloppet är lägre än de faktiska kostnaderna för miljöförstöringen och om det företag som har lämnat säkerheten inte betalar eller inte kan betala de totala återställningskostnaderna.
- (89) Vad gäller det mål som utgör ett prejudikat och som tagits upp av klaganden, dvs. målet om Georgsmarienhütte, skiljer det sig mycket eftersom Niedersachsen klart och tydligt tog på sig ansvaret för bortskaffandet av stoffet och faktiskt betalade 64,64 miljoner tyska mark för detta bortskaffande. Så är inte fallet här, eftersom Iberpotash oberoende av säkerhetsbeloppet fortsatt är skyldiga att återställa platserna för sina gruvanläggningar, och de spanska myndigheterna fram till nu inte har förbundit sig att betala några återställningskostnader i Iberpotashs ställe. Målet om Georgsmarienhütte kan således inte tjäna som prejudikat för det föreliggande ärendet.
- (90) Iberpotashs finansiella säkerhet tillhandahålls i form av en bankgaranti som inte är fritt tillgänglig för staten. Den kan endast användas för åtgärder som är strikt definierade enligt lag, i synnerhet för finansiering av bortskaffande av slag, återställning av platsen för anläggningen och andra miljöåtgärder om Iberpotash inte uppfyller sina miljömässiga skyldigheter. Staten får ingen ränta på säkerheten eller någon annan ekonomisk fördel som skulle minska om säkerhetsbeloppet var lägre. Staten har dessutom än så länge inte befunnit sig i en situation där den skulle behöva använda säkerheten för något av de syften som anges ovan. Även om det minskade säkerhetsbeloppet än så länge inte har lett till någon verklig inverkan på statliga medel utesluter detta faktum i sig dock inte att det finns en potentiell inverkan på statliga medel på grund av den ökade risken att staten behöver lägga ut statliga medel i framtiden.
- (91) Skapandet av en konkret risk att ytterligare en börda läggs på staten i framtiden är tillräckligt för att uppfylla definitionen av statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i fördraget ⁽¹⁹⁾. EU-domstolen har också uttryckt åsikten att en statlig stödåtgärds koppling till och inverkan på statliga medel inte behöver vara direkt för att detta kriterium ska uppfyllas.

⁽¹⁸⁾ Kommissionens beslut 1999/227/EKSG av den 29 juli 1998 om den tyska delstaten Niedersachsens stöd till Georgsmarienhütte GmbH (EGT L 83, 27.3.1999, s. 72).

⁽¹⁹⁾ Se även mål C-200/97, Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, särskilt punkt 41.

- (92) Själva syftet med sådana finansiella säkerheter är att säkerställa att gruvbolagen har avsatt tillräckliga medel för att täcka framtida återställningskostnader oberoende av hur deras ekonomiska situation kommer att se ut i (den ofta avlägsna) framtiden. Det är därför uppenbart att det finns åtminstone en ökad risk att statens resurser kommer att påverkas i framtiden om säkerhetsbeloppet är betydligt lägre än de förväntade återställningskostnaderna. Det är tydligt att denna risk för eventuella kostnader för den offentliga budgeten är högre än om säkerhetsbeloppet hade fastställts på ett korrekt sätt i linje med den tillämpliga lagstiftningen, med vederbörlig hänsyn tagen till de förväntade återställningskostnaderna. Om dessa medel är betydligt mindre än vad som krävs skulle statliga medel i slutänden behöva användas för att täcka större delen av dessa kostnader om Iberpotash, av vilka skäl det vara månne, inte vill eller kan täcka dem. Dessutom är det osannolikt, om Iberpotash inte kan betala återställningskostnaderna i framtiden, att de spanska myndigheternas påstådda möjlighet att beslagta Iberpotashes tillgångar skulle dra in ytterligare betydande medel, eftersom Iberpotashes (och hela ICL-gruppens) enda spanska tillgångar är anläggningarna för brytning av kalium. När kaliumgruvorna har stängts är värdet på dessa tillgångar dock ovisst.
- (93) Det faktum att staten själv skulle behöva träda in om Iberpotash inte vill eller kan vidta de nödvändiga återställningsåtgärderna avseende företags slagghögar är tydligt fastställt i den tillämpliga lagstiftningen.
- (94) För det första får staten i enlighet med artikel 102 i lag nr 39/2015 ⁽²⁰⁾ vidta åtgärder i stället för den part som enligt lag är skyldig att vidta dessa åtgärder. Spanien skulle behöva i) uppmana Iberpotash att vidta särskilt fastställda åtgärder, ii) meddela Iberpotash att myndigheterna annars kommer att vidta dessa åtgärder själva, och till vilken kostnad, iii) genomföra dessa åtgärder, och iv) försöka återkräva kostnaderna från Iberpotash, vilket per definition inte kommer att vara möjligt om Spanien måste använda sig av den otillräckliga finansiella säkerheten. Detta beslut är formellt sett fakultativt, men om Iberpotash inte fullgör sina skyldigheter att återställa platserna för sina anläggningar skulle Spanien inte ha något annat val än att i förskott betala för denna återställning, eftersom Spanien i annat fall inte skulle uppfylla sina egna skyldigheter.
- (95) För det andra kan Spanien, som noterats i skäl 13, ha brutit mot sina skyldigheter enligt direktivet om avfall från utvinningsindustrin och ramdirektivet för vatten. Om Iberpotash, mot bakgrund av den otillräckliga säkerheten, skulle lägga ner sin verksamhet efter det att mineralresurserna har utarmats och inte återställa området, är det enda sätt på vilket Spanien kan uppfylla sina åtaganden enligt dessa direktiv, och slutändan undvika att betala det dagliga vite som EU-domstolen ålägger, att själv betala för bortskaffandet av saltupplagen eller för en lika effektiv återställning.
- (96) För det tredje kan de spanska myndigheterna enligt bestämmelserna i spansk lag nr 27/2006 av den 18 juli 2006 ⁽²¹⁾ tvingas att uppfylla sina skyldigheter enligt miljölagstiftningen. En icke-statlig organisation som uppfyller de kriterier som anges i lag nr 27/2006 får i händelse av en överträdelse som anges i artikel 18.1 i lag nr 27/2006 (t.ex. överträdelser av skyldigheter inom området vattenskydd) väcka talan vid domstol för att tvinga myndigheterna att uppfylla sina skyldigheter på miljöområdet.
- (97) För det fjärde anges i artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG ⁽²²⁾ att om en verksamhetsutövare som är skyldig att vidta hjälpåtgärder med avseende på miljöskador inte uppfyller sina skyldigheter får den behöriga myndigheten själv vidta dessa åtgärder som en sista utväg. På liknande sätt får enligt artikel 5.3 den behöriga myndigheten, om den berörda verksamhetsutövaren underlåter att göra detta, vidta nödvändiga förebyggande åtgärder för att avvärja ett överhängande hot om miljöskador. Om Iberpotash inte vidtar de nödvändiga återställningsåtgärderna när gruvdriften upphör kan de icke återställda slagghögarna komma att utgöra ett överhängande hot mot miljön och därför kräva att hjälpåtgärder eller förebyggande åtgärder vidtas av de behöriga offentliga myndigheterna som en sista utväg.
- (98) Slutligen pekar de spanska myndigheterna själva på ⁽²³⁾ att om verksamhetsutövaren inte uppfyller sina skyldigheter kan Administración de la Generalitat enligt artikel 9 i lag nr 12/1981 med tvång utföra dessa åtgärder på bekostnad av verksamhetsutövaren. De anger att myndigheterna i praktiken genomför de relevanta åtgärderna som sedan finansieras genom den finansiella säkerheten, eller, om säkerheten inte räcker till, genom försäljning av verksamhetsutövarens tillgångar. Om den finansiella säkerheten är betydligt lägre än vad som krävs finns därför en risk för de offentliga myndigheterna att verksamhetsutövarens tillgångar inte räcker till för att

⁽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 acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁽²²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56).

⁽²³⁾ Se i synnerhet punkt 11 i de spanska myndigheternas kommentarer på tredje parterna synpunkter som lämnades in den 27 juli 2016.

finansiera de relevanta åtgärder den utförde. Detta bekräftar att en alltför låg finansiell säkerhet ökar risken för att de återställningsåtgärder som vidtas av myndigheterna inte i tillräckligt hög grad kan täckas av verksamhetsutövarens tillgångar (i synnerhet om verksamhetsutövaren inte har några andra spanska verksamheter, som i fallet med Iberpotash) och att de skulle behöva betalas med offentliga medel.

- (99) En säkerhetsnivå som är betydligt lägre än nödvändigt enligt vad som krävs enligt lag utsätter därmed staten för en konkret risk för att ytterligare börda läggs på dess medel. Den ökade risken för ytterligare bördor på staten är därmed tillräckligt konkret för att ha åtminstone en potentiell inverkan på statens medel på grund av en alltför låg nivå för den finansiella säkerheten.
- (100) Nivån för de finansiella säkerheter som ska fastställas av Iberpotash har bestämts genom de administrativa beslut som fattades av Generalitat de Catalunya när driftstillstånden att bedriva brytning av kalium godkändes. Eftersom begreppet (medlems)stat för tillämpningen av artikel 107.1 i EUF-fördraget inbegriper de offentliga myndigheternas samtliga nivåer, oberoende om det är en nationell, regional eller lokal myndighet, kan beslutet om att tillämpa en minskad nivå för de finansiella säkerheterna tillskrivas staten.
- (101) Därför drar kommissionen slutsatsen att åtgärd 1 inbegrep en överföring av statliga medel och att den kan tillskrivas staten.

5.1.1.3 Eventuell snedvridning av konkurrensen

- (102) Kommissionen anser att Iberpotashs minskade kostnader på grund av en nivå för de finansiella säkerheterna som är lägre än vad som krävs i den relevanta lagstiftningen, kan leda till en snedvridning av konkurrensen på de marknader där Iberpotash är verksamt – huvudsakligen marknaderna för kalium och salt. Som förklaras nedan (se skäl 110 och därpå följande skäl) uppgick denna minskning av kostnader under perioden i fråga till omkring 1,8 miljoner euro och att den därmed, i motsats till vad de spanska myndigheterna har hävdad, inte var försumbar.
- (103) Det faktum att Iberpotash är den enda producenten av kalium i Spanien utesluter dessutom inte en potentiell snedvridning av konkurrensen, eftersom den berörda geografiska marknaden är klart större än den nationella spanska marknaden. Kommissionen ansåg redan 1993 att marknaden för kalium var större än Spanien, och att den även inkluderade Frankrike, Storbritannien och andra medlemsstater utom Tyskland⁽²⁴⁾. I sin hållbarhetsrapport från 2014⁽²⁵⁾ angav vidare Iberpotash att endast 23 % av dess produktion av kalium och salt såldes i Spanien, medan 50 % gick till andra europeiska länder och 18 % till Sydamerika. Det förekom även ytterligare försäljning till Nordamerika, Afrika och Asien. I alla dessa regioner konkurrerar Iberpotash med andra producenter av kalium och salt, och denna konkurrens kan påverkas av kostnader för Iberpotash som sänkts på konstlad väg.
- (104) Avslutningsvis ifrågasätts inte den potentiella snedvridningen av konkurrensen av Iberpotashs argument att företagets miljömässiga skyldigheter förblir desamma oberoende av nivån för de finansiella säkerheterna (dvs. att säkerställa återställningen av dess anläggningar och att förhindra föroreningar), och att företaget i vilket fall som helst behöver bibehålla sina avsättningar för att täcka eventuellt ersättningsansvar för miljöskador. Förutom dessa bokföringsmässiga avsättningar utgör skyldigheten att bibehålla särskilda finansiella säkerheter i linje med den relevanta lagstiftningen normala men särskilda driftskostnader som Iberpotash – eller alla andra gruvbolag som är föremål för samma regler – bekostar som en följd av avgifter såsom bankavgifter för att upprätta och bibehålla säkerheten, och den otillbörligt låga nivån på dessa avgifter kan därför främja Iberpotash och snedvrida konkurrensen.
- (105) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärd 1 kan snedvrida konkurrensen.

5.1.1.4 Påverkan på handeln inom EU

- (106) Som redan har angetts ovan är marknaderna för kalium och salt klart gränsöverskridande marknader där 50 % av Iberpotashs produktion exporteras till andra europeiska länder. Den minskade nivån på de finansiella säkerheterna kan därför påverka handeln mellan EU:s medlemsstater.

⁽²⁴⁾ Se kommissionens beslut 94/449/EG av den 14 december 1993 rörande ett förfarande i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 4064/89 (ärende nr IV/M.308 – Kali- Salz/MdK/Treuhand) (EGT L 186, 21.7.1994, s. 38).

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

(107) Iberpotashs argument att marknaderna för salt enbart är nationella eller till och med regionala på grund av de höga transportkostnaderna, stöds därmed inte av de siffror som Iberpotash har tillhandahållit i sin hållbarhetsrapport för 2014, eftersom 80 % av företagets produktion av salt exporteras inte bara till andra europeiska länder utan även till Asien, Nordafrika och Amerika. Dessutom är Iberpotashs synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet motsägelsefulla i detta avseende, eftersom företaget å ena sidan hävdar att marknaden för salt är nationell eller till och med regional och å andra sidan att en fransk saltproducent är dess direkta konkurrent och försöker utesluta Iberpotash från marknaden.

(108) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärd 1 påverkar handeln inom EU.

5.1.1.5 Kvantifiering av stödet

(109) För att fastställa det verkliga stödbeloppet måste man först fastställa åtminstone det ungefärliga "korrekta" beloppet för de finansiella säkerheterna i enlighet med de tillämpliga rättsliga bestämmelserna under tidsperioden i fråga. Stödbeloppet skulle då motsvara skillnaden mellan det förväntade belopp för bankavgifter som Iberpotash skulle ha behövt betala för ett korrekt fastställt säkerhetsbeloppet och det faktiska beloppet för de bankavgifter som företaget betalade.

(110) Tredje parten hävdar att stödbeloppet inte bör begränsas till de lägre bankavgifterna utan att det även bör omfatta behovet av att tillhandahålla tillräckliga säkerheter till banken i form av finansiella reserver. Eftersom beloppet för de "korrigerade" säkerheterna såsom de uppskattats nedan dock är relativt blygsamt mot bakgrund av Iberpotashs och ICL-gruppens årliga omsättning (omkring 300 miljoner euro respektive 5,4 miljarder amerikanska dollar), är det osannolikt att ett fastställande av ett högre säkerhetsbelopp skulle medföra betydande extrakostnader för företaget.

(111) Eftersom överdomstolen i Katalonien enligt de spanska myndigheterna i december 2016 fann att det höjda beloppet på 6 979 471,83 euro för Balsareny/Sallent låg i linje med den tillämpliga lagstiftningen, anser kommissionen att det "korrekta" beloppet för säkerheterna för Balsareny/Sallent för närvarande stämmer överens med detta aktuella tillämpliga belopp som har godkänts av domstolen.

(112) Kommissionen anser dessutom i analogi med detta (se även skäl 64) att det höjda belopp på 6 160 872,35 euro för säkerheten för Súría som har gällt sedan 2015 även kan anses ligga i linje med den tillämpliga lagstiftningen. Även om det inte finns något officiellt domstolsbeslut rörande denna anläggning är det höjda säkerhetsbeloppet för den mindre anläggningen i Súría faktiskt nästan jämförbart med det godkända beloppet för Balsareny/Sallent. Detta bekräftar att beloppet kan anses vara tillräckligt och i linje med den tillämpliga lagstiftningen.

(113) Det korrekta beloppet för säkerheterna uppgår därför för närvarande till totalt 13 140 344,18 euro.

(114) Beräkningen av detta belopp tar dock hänsyn till Fenix-planen, som tillkännagavs 2011 och gradvis genomfördes från och med 2012. Planen föreskriver bland annat investering i en vakuumsaltanläggning för att bearbeta och kommersialisera det salt som ingår i slaggmaterialet från kaliumbrytningen. Enligt planen bör Iberpotash i slutänden kunna sälja omkring 1,5 miljoner ton salt per år.

(115) Kommissionen instämmer med ERF-studien att Fenix-planen som sådan inte kan anses vara en återställningsåtgärd och att den rent faktiskt inte skulle stoppa tillväxten av slagghögarna under gruvdriftens gång. Kommissionen erkänner dock Iberpotashs och de spanska myndigheternas påstående att planen verkligen påverkar de totala förväntade återställningskostnaderna. ERF-studien tar inte hänsyn till det faktum att saltbearbetningen och försäljningen sannolikt kommer att fortsätta även efter det att brytningen av kalium upphör. Det är därför sannolikt att Fenix-planen gradvis kommer att bidra till elimineringen av slagghögarna i framtiden och att den som sådan kan tas med i beräkningen för att fastställa den lämpliga säkerhetsnivån, såsom har varit fallet för de höjda säkerhetsnivåer som föreslogs 2015 och som, åtminstone för Balsareny/Sallent, bekräftades av den nationella domstolen.

(116) Detta faktum innebär dock att den nuvarande nivån för de finansiella säkerheterna inte kan anses vara tillräcklig för perioden innan genomförandet av Fenix-planen inleddes 2012. Även om Iberpotash även före tillkännagivandet om Fenix-planen bearbetade och sålde mindre mängder salt från företagets slagghögar samlades det mesta av saltslaggen enbart på hög i dessa slagghögar i hopp om att de i framtiden skulle kunna utnyttjas kommersiellt ⁽²⁶⁾. Det fanns dock ingen konkret plan för hur och när saltbearbetningsanläggningen skulle byggas ut så att mängden saltslagg som eliminerades på detta sätt blev mer omfattande och därmed skulle ha en märkbar inverkan på återställningskostnaderna i framtiden. Vad gäller perioden före Fenix-planens lansering bör man därför inte räkna in dessa ganska hypotetiska framtida minskningar av slagghögarna till följd av bearbetning och försäljning av betydande mängder salt.

(117) Kommissionen måste sålunda överväga andra tillgängliga bevis för att uppskatta ett ungefärligt "korrekt" säkerhetsbelopp för perioden 2006–2011 baserat på de återställningskostnader som förväntades vid den tiden, och bortse ifrån Fenix-planens påverkan.

⁽²⁶⁾ Se punkt 23 i synpunkterna från Iberpotash på beslutet om att inleda förfarandet.

- (118) Som redan har förklarats ovan (se skälen 68–81) innehöll den ERF-studie som lämnades in av klaganden de mest tillförlitliga uppskattningarna av de totala förväntade återställningskostnaderna (utan Fenix-planen). Kommissionen anser att antagandena i denna expertrapport är trovärdiga eftersom de huvudsakligen bygger på marknadsundersökningar och jämförelser med liknande anläggningar på andra platser i världen. Däremot kan, som förklarats ovan, den studie som Iberpotash lämnat in inte anses utgöra en tillförlitlig uppskattning av de förväntade återställningskostnaderna, eftersom den inte beaktar lämpliga återställningsåtgärder (se skäl 79).
- (119) Enligt ERF-studien uppskattas de totala återställningskostnaderna uppgå till minst 71 miljoner euro. Dessutom är alla andra indikationer på möjliga korrekta belopp i ERF-studien eller i andra källor (se avsnitt 5.1.1.1 ovan) ännu högre. I avsaknad av bättre uppskattningar för perioden 2006–2011 anser kommissionen därför att de relevanta förväntade återställningskostnader som ska tas med i beräkningen ska uppgå till 71 miljoner euro (24,8 miljoner euro för Súría och 46,2 miljoner för Balsareny/Sallent).
- (120) Avslutningsvis bör enligt artikel 3 i dekret nr 202/1994 (den lagstiftning som var tillämplig vid tiden i fråga) det belopp för den finansiella säkerheten som blir följden på grundval av artikel 2 (dvs. på grundval av de förväntade återställningskostnaderna) minskas med 50 % för gruvdrift som inte utförs i naturområden av särskilt intresse (inklusive Iberpotashs anläggningar).
- (121) Kommissionen anser därför på grundval av de bevis som finns att tillgå att det ”korrekta” beloppet för de finansiella säkerheterna för Iberpotashs gruvverksamhet uppgår till minst 12,4 miljoner euro för Súría (för perioden 2006–2011) och 23,1 miljoner euro för Balsareny/Sallent (för perioden 2008–2011).
- (122) Enligt Iberpotash uppgår de nuvarande kostnaderna för säkerheten till 1 % av säkerhetsbeloppet per år. Om man använder ovanstående korrekta säkerhetsbelopp för de två tidsperioderna i fråga skulle det totala stöd som beviljats Iberpotash i form av lägre säkerhetsavgifter varje år uppgå till 1 % av skillnaden mellan det ”korrekta” beloppet och det faktiska belopp som fastställts för det året, som visas i nedanstående tabell.

Tabell 3

Beräkning av stödbeloppet

(i tusental euro, avrundat)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— faktisk säkerhet	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— ”korrekt” säkerhet	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— skillnad i avgifterna	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súría											
— faktisk säkerhet	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— ”korrekt” säkerhet	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— skillnad i avgifterna	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Den totala skillnaden i avgifter för Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Eftersom säkerheten för Balsareny/Sallent fastställdes genom det tillstånd som utfärdades den 29 april 2008 beräknas skillnaden för säkerhetssummorna för Balsareny/Sallent under detta år till 8/12 av det årliga beloppet.

⁽²⁾ Eftersom säkerheten för Súría fastställdes genom det tillstånd som utfärdades den 9 november 2006 beräknas skillnaden mellan säkerhetsavgifterna för Súría under detta år till 1/12 av det årliga beloppet.

⁽³⁾ Eftersom säkerheten för Súría ökades till det ”korrekta” beloppet från och med maj 2015 beräknas skillnaden mellan säkerhetsavgifterna för Súría under detta år till 4/12 av det årliga beloppet.

- (123) Det totala stödbelopp som beviljades Iberpotash i form av lägre bankavgifter för de minskade säkerhetsnivåerna för hela perioden 2006–2016 uppgår därför till 1 864 622 euro.

Detta stöd beviljades i och med att de minskade säkerhetsnivåerna fastställdes i de miljötillstånd som utfärdades av de spanska myndigheterna, dvs. den 6 november 2006 för Súría och den 29 april 2008 för Balsareny/Sallent.

5.1.1.6 *Slutsats om förekomsten av stöd: Åtgärd 1*

- (124) Mot bakgrund av vad som sagts ovan drar kommissionen slutsatsen att åtgärd 1 utgör statligt stöd, och kommissionen kommer därför att bedöma dess laglighet och förenlighet med den inre marknaden.

5.1.2 ÅTGÄRD 4: INVESTERING FÖR ÖVERTÄCKNINGEN AV SLAGGHÖGEN I VILAFRUNS

- (125) Den 17 december 2007 undertecknade det spanska miljöministeriet och Generalitat de Catalunya en överenskommelse genom vilken de enades om att samarbeta och dela kostnaderna för det projekt som hade till syfte att täcka över slagghögen i Vilafruns och därmed minska dess negativa inverkan på miljön. Finansministeriet gick med på att bidra med 4 miljoner euro i investeringskostnader, medan återstoden skulle bekostas av Agencia Catalana del Agua, ett offentligt företag som förvaltas av Generalitat de Catalunya. Arbetet på projektet påbörjades i augusti 2008 och pågick i 18 månader. De totala investeringskostnaderna uppgick till 7 887 571 euro och bekostades i sin helhet av offentliga myndigheter i enlighet med 2007 års överenskommelse.
- (126) Projektet bestod i att täcka över slagghögen i Vilafruns med en ogenomtränglig duk ("lámina impermeable") som skulle försegla slagghögen och isolera saltslaggen från all kontakt med vatten utifrån och således förhindra att salt läcker från högen. Duken skyddades av geotextilfolie och täcktes av jord, vilket möjliggjorde plantering av växter ovanpå den övertäckta högen.
- (127) Slagghögen i Vilafruns ligger på Iberpotash område och ägs av Iberpotash. Ägandet av högen överfördes till företaget som en del av försäljningsavtalet av den 21 oktober 1998, genom vilket Iberpotash erhöll gruvdriften i regionen Katalonien från Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), ett offentligt företag som ägs av spanska staten. Vid tiden för överföringen var slagghögen redan inaktiv, eftersom driften av den gruva till vilken slagghögen i Vilafruns hörde upphörde redan 1973.

5.1.2.1 *Selektiv ekonomisk fördel*

- (128) Som noterades ovan finansierades investeringen i övertäckningen av slagghögen i Vilafruns, som är belägen på Iberpotashs område och ägs av Iberpotash, helt av de offentliga myndigheterna. Iberpotash bekostar endast underhållet för anläggningen under dess livstid.
- (129) Övertäckningen, som genomfördes 2008–2009, avser en slagghög som har varit i Iberpotashs ägo sedan 1998, när anläggningen privatiserades jämte andra kaliumgruvor i regionen. Högen hör till en gruva som togs ur drift redan 1973, och Iberpotash övertog således anläggningen när den inte längre var i drift. Iberpotash hävdar således att företaget inte har någon skyldighet att vidta några åtgärder för att förhindra föroreningar från högen, vare sig enligt nationell lag eller unionslagstiftning, eftersom Iberpotash inte var den ursprungliga förorenaren.
- (130) De spanska myndigheterna instämmer inte i de argument som Iberpotash har lagt fram och hävdar att Iberpotash har en allmän skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra föroreningar från den slagghög företaget äger och att förvalta högen i linje med de tillämpliga rättsliga reglerna. Iberpotash är därmed skyldigt att se till att de miljöskyddsåtgärder vidtas som krävs enligt den relevanta lagstiftningen, och är även ansvarigt för alla miljöskador som orsakas av denna hög.
- (131) Tredje parternas synpunkter pekar vidare på Iberpotashs skyldighet att förvalta Vilafruns från den tidpunkt då brytningsrättigheterna överfördes till företaget. Detta ansvar baseras på spansk lag nr 6/1993 av den 15 juli 1993 om avfallshantering, och även på kungligt lagdekret nr 1/2001 av den 20 juli 2001, som utgjorde en omarbetning av den spanska vattenlagen. Tredje parten hävdar att det faktum att Vilafruns var inaktiv när anläggningen förvärvades av Iberpotash är irrelevant eftersom alla ägare av gruvdriftskoncessioner måste förvalta allt gruvavfall i dess helhet, dvs. inklusive allt slagg som producerats innan dess att ägaren erhöll koncessionen.

- (132) Kommissionen anser att faktumet att verksamheten i gruvan vid slagghögen i Vilafruns upphörde redan 1973 i sig inte undantar Iberpotash i egenskap av ägare ansvaret för att se till att återställningen genomförs på ett korrekt sätt. De spanska myndigheterna har bekräftat att alla återställningsplaner, inklusive 2008 års plan, inbegrep särskilda återställningsåtgärder som Iberpotash var skyldigt att vidta med avseende på slagghögen i Vilafruns. Enligt artikel 121 i den spanska gruvdriftslagen från 1973 utgör en underlåtelse att fullgöra de skyldigheter som ingår i återställningsplanen en allvarlig överträdelse. Dessutom bekräftar de spanska myndigheterna att Iberpotash alltid var skyldigt att i linje med den tillämpliga vattenskyddslagstiftningen vidta de nödvändiga åtgärderna för att förhindra förorening av vatten vid alla sina anläggningar, inklusive slagghögen i Vilafruns. Kommissionen noterar även att verksamhetsutövaren i enlighet med artikel 4 i direktivet om avfall från utvinningsindustrin ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra eller så långt som möjligt minska eventuella skadliga effekter på miljön även när det gäller skötseln av avfallsanläggningen efter det att den stängts.
- (133) Iberpotash hävdar dessutom att försäljningsavtalet för anläggningen innehåller en klausul som kan tolkas som att Iberpotash undantas från ansvar för den verksamhet som utfördes före 1997, dvs. däribland ansvaret för slagghögen. Iberpotash hänvisar i detta avseende till ett domslut i högsta domstolen av den 14 maj 2009 som återoppar den bestämmelse i försäljningskontraktet som föreskriver att den säljande parten bör kompensera köparen för alla skyldigheter som följer av krav från tredje man i fråga om sakförhållanden innan överföringen som inte avspeglades i balansräkningen och inte framkom under due diligence-granskningen. Iberpotash hävdar att skyldigheterna avseende återställningen av Vilafruns inte framkom innan försäljningen och att det inte fanns några därtill hörande avsättningar i balansräkningen, eftersom det inte förekom någon sådan rättslig skyldighet vid den tiden.
- (134) De spanska myndigheterna anger dock att 1998 års aktieförsäljningsavtal inte innehöll några särskilda bestämmelser som skulle tvinga säljaren att ta över köparens eventuella skyldigheter efter överföringen av aktierna.
- (135) Kommissionen noterar vidare att den bestämmelse som avses i högsta domstolens dom snarare är en standardbestämmelse i kontraktet som skyddar säljaren från senare fordringar från tredje man som har att göra med sakförhållanden som inte var kända vid försäljningen. Iberpotash kan dock inte hävda att företaget inte var medvetet om den befintliga slagghögen i Vilafruns som övertogs som en del av transaktionen och om avfallsägarens allmänna skyldighet att se till att dennes avfallsanläggningar förvaltas på lämpligt sätt. Det faktum att Iberpotash tog på sig miljömässiga skyldigheter med avseende på slagghögen i Vilafruns i olika återställningsplaner bekräftar att företaget var medvetet om dessa skyldigheter.
- (136) Kommissionen anser därför att Iberpotash som en följd av förvärvet av kaliumgruvdriften i Katalonien 1998 var skyldigt att se till att slagghögen i Vilafruns förvaltas på lämpligt sätt i linje med de tillämpliga rättsliga bestämmelserna.
- (137) De spanska myndigheterna godtar denna slutsats men hävdar samtidigt att Iberpotashs skyldigheter inte inbegrep övertäckningen av slagghögen i Vilafruns. Enligt de spanska myndigheterna skulle Iberpotash ha uppfyllt sina skyldigheter genom betydligt billigare åtgärder som ingick i företagets ursprungliga återställningsplan från 2008 (närmare bestämt installering av ett rörsystem/dräneringssystem, andra typer av skydd och återställning med en totalkostnad på [...] euro (*)). De och Iberpotash hävdar således att den offentliga investeringen i övertäckningen av slagghögen inte utgör en ekonomisk fördel för Iberpotash, eftersom de kostnader som Iberpotash sparade [...] euro) mer än väl uppvägs av de underhållskostnader företaget måste betala under anläggningens livstid (som uppgår till [...] euro enbart för perioden från mars 2015 till mars 2016) och alternativkostnaderna för att inte kunna bearbeta och sälja saltet från den övertäckta slagghögen i Vilafruns, såsom företaget planerar att göra för sina andra slagghögar ⁽²⁷⁾.
- (138) Kommissionen anser att det, oberoende av omfattningen av Iberpotashs skyldigheter med avseende på Vilafruns, inte är rimligt att offentliga investeringar på 7,9 miljoner euro i det betydligt bättre miljöskydd som i princip utgör en återställning av gruvanläggningen utan några investeringskostnader för Iberpotash inte skulle ha fört med sig några ekonomiska fördelar för Iberpotash. Övertäckningen av slagghögen syftade till att betydligt minska de föroreningar som orsakades av läckor från slagghögen i Vilafruns. De alternativa åtgärderna i frånvaro av stöd skulle inte ha gett ett sådant gott och långvarigt skydd och skulle ha utsatt Iberpotash för risken att behöva bära följderna av föroreningarna (såsom påvisas av brottmålsdomarna av den 18 december 2014 och den 25 februari 2015 avseende företagets andra gruvområden – se skälen 27 och 94 i beslutet om att inleda förfarandet). Uppförandet av anläggningen, som bekostades av offentliga medel, gjorde det möjligt för Iberpotash att på ett bättre sätt förebygga föroreningar, minska sina miljörisker i framtiden och sörja för en långsiktig återställning av högen (i linje med liknande återställningar av saltslagghögar i Frankrike eller Tyskland, såsom förklarats i skälen 26 och 32). Iberpotash skulle i slutänden ha varit tvunget att se till att slagghögen i Vilafruns återställdes på ett korrekt sätt.

(*) Konfidentiella uppgifter.

⁽²⁷⁾ Se de spanska myndigheternas synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet, punkt 55.

- (139) Kommissionen anser slutligen att åtgärden är selektiv eftersom den var särskilt inriktad på att med offentliga medel finansiera övertäckningen av slagghögen i Vilafruns, som ägdes av Iberpotash. De spanska myndigheterna hävdar att åtgärden inte kan vara selektiv eftersom Iberpotash är det enda kaliumgruvbolaget i Spanien och att det därmed inte finns någon möjlighet till jämförelser med andra företag. Det faktum att Iberpotash är det enda gruvbolag i Spanien som bryter kalium upphäver dock inte åtgärdens selektivitet, eftersom den är klart inriktad på en särskilt utpekad avfallsanläggning och inte på någon annan.
- (140) Kommissionen drar därmed slutsatsen att åtgärd 4 gav Iberpotash en selektiv ekonomisk fördel.

5.1.2.2 *Överföring av statliga medel*

- (141) De totala investeringskostnaderna för övertäckningen av slagghögen i Vilafruns betalades av de offentliga myndigheterna: fyra miljoner euro av Spaniens miljöministerium och återstående 3 887 571 euro av Agencia Catalana del Agua, ett offentligt företag som förvaltas av Generalitat de Catalunya och som därmed uppfyllde det åtagande att täcka återstoden av investeringskostnaderna som Generalitat de Catalunya godkände i överenskommelsen av den 17 december 2007.
- (142) Varken de spanska myndigheterna eller Iberpotash hävdade frånvaro av statliga medel med avseende på denna åtgärd.
- (143) Dessutom fattades beslutet om att offentligt finansiera övertäckningen av slagghögen i Vilafruns av Spaniens miljöministerium och Generalitat de Catalunya, och kan därför tillskrivas staten.
- (144) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärd 4 innebar en överföring av statliga medel och att den kan tillskrivas staten.

5.1.2.3 *Eventuell snedvridning av konkurrensen*

- (145) Som anges ovan (se skälen 103 och 105) konkurrerar Iberpotash med andra producenter av kalium och salt. Det faktum att åtminstone en del av företagets miljömässiga skyldigheter avseende Vilafruns finansierades med offentliga medel kan snedvrida konkurrensen genom att på konstlad väg minska Iberpotashs kostnader och på så sätt ge företaget en otillbörlig fördel gentemot konkurrenterna.
- (146) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärd 4 kan snedvrida konkurrensen.

5.1.2.4 *Påverkan på handeln inom EU*

- (147) Handel med både kalium och salt förekommer inom EU (se skälen 106 och 107), och kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärd 4 påverkar handeln inom EU.

5.1.2.5 *Slutsats om förekomsten av stöd: Åtgärd 4*

- (148) Mot bakgrund av vad som sagts ovan drar kommissionen slutsatsen att åtgärd 4 utgör statligt stöd uppgående till 7 887 571 euro, och kommer därför att bedöma dess laglighet och förenlighet med den inre marknaden.

5.2 STÖDETS LAGLIGHET

- (149) Både åtgärd 1 och åtgärd 4 beviljades i strid mot anmälnings- och uppehållsskyldigheterna som fastställs i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen anser därför att båda åtgärderna därmed utgör olagligt statligt stöd.

5.3 STÖDETS FÖRENLIGHET

5.3.1 ÅTGÄRD 1: MINSKAD NIVÅ FÖR FINANSIELLA SÄKERHETER

- (150) Varken de spanska myndigheterna eller Iberpotash gör gällande att det finns någon grund för att stödet i form av finansiella säkerheter som är lägre än vad som krävs enligt den relevanta lagen skulle vara förenligt.
- (151) Kommissionen anser att åtgärden utgör driftsstöd till Iberpotash eftersom den möjliggjorde att kostnaderna från säkerhetsavgifterna var lägre än vad som krävdes under den långa perioden mellan 2006 och 2016.

- (152) Kommissionen har inte funnit någon tänkbar grund för förenlighet för sådant driftsstöd som beviljats utan att det finns något tydligt mål av gemensamt intresse, och drar därför slutsatsen att den åtgärd som består av en minskad nivå för Iberpotashs finansiella säkerheter utgör oförenligt stöd i form av lägre bankavgifter som en följd av den otillbörligt låga nivån för de finansiella säkerheterna.

5.3.2 ÅTGÄRD 4: INVESTERING FÖR ÖVERTÄCKNINGEN AV SLAGGHÖGEN I VILAFRUNS

- (153) De spanska myndigheterna hävdar att om övertäckningen av slagghögen i Vilafruns utgör statligt stöd skulle detta stöd vara förenligt på grundval av avsnitt 3.1.1 i 2008 års miljöstödsriktlinjer rörande stöd till miljöskydd för företag som går längre än unionsnormerna eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av unionsnormer.
- (154) De hävdar att övertäckningen av slagghögen är ett pilotprojekt som syftar till att testa ny teknik för att förhindra läckor från saltslagghögar. Anläggningen i Vilafruns påstås ha valts ut för detta pilotprojekt på grund av dess särskilda egenskaper (mindre volym, dess läge som den mest uppströms belägna salthögen vid floden Llobregat, det faktum att den redan har varit inaktiv i flera årtionden). Genom att ge myndigheterna data om faktiska resultat skulle den ge dem möjlighet att på ett bättre sätt åtgärda det allmänna problemet med saltslagghögar i regionen. Projektet förväntas i detta avseende bidra till att bevara, skydda och återställa miljön i det område som utgörs av floden Llobregats avrinningsområde och bidrar därmed till ett mål av allmänt intresse.
- (155) De spanska myndigheterna förklarar vidare att projektet är en del av en allmän plan för förbättrad förvaltning av de katalanska avrinningsområdena som inbegriper olika åtgärder, varav en del finansieras med offentliga och en del med privata medel.
- (156) Kommissionen anser att 2008 års miljöstödsriktlinjer verkligen utgör en grund för förenlighetsbedömningen i det föreliggande fallet. I synnerhet ger punkt 205 i 2008 års miljöstödsriktlinjer jämförd med punkt 248 i 2014 års riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi ⁽²⁸⁾ kommissionen möjlighet att tillämpa de regler som fastställs i 2008 års miljöstödsriktlinjer på olagligt stöd som beviljats under perioden 2009–2011.
- (157) Enligt avsnitt 3.1.1 i 2008 års miljöstödsriktlinjer ska investeringsstöd som gör det möjligt för företag att gå längre än unionsnormerna för miljöskydd eller att höja nivån på miljöskyddet i avsaknad av unionsnormer, anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 c i EG-fördraget (nuvarande artikel 107.3 c i EUF-fördraget), under förutsättning att de villkor som fastställs i punkterna 74–84 samt avsnitt 3.2 i 2008 års miljöstödsriktlinjer uppfylls.
- (158) Unionens normer för återställning av utvinningsavfall har fastställts i direktivet om avfall från utvinningsindustrin. Enligt artikel 24.4 i direktivet ska artiklarna 5, 6.3–6.5, 7, 8, 12.1 och 12.2 samt 14.1–14.3 dock inte gälla för avfallsanläggningar som slutat ta emot avfall före 1 maj 2006, vilket är fallet med slagghögen i Vilafruns. I det föreliggande fallet finns det därför inga särskilda unionsnormer som fastställer en nivå som i miljöavseende behöver uppnås för slagghögen i Vilafruns.
- (159) En tredje part hävdar att Iberpotash redan 2008–2009 var direkt rättsligt skyldigt att se till att högen täcktes över, men inger dock inga särskilda bevis för dessa påståenden. I vilket fall som helst anser kommissionen att även om Iberpotash i slutänden skulle ha varit skyldigt att se till att slagghögen i Vilafruns återställdes i framtiden så förelåg det ingen sådan skyldighet 2008–2009, och att Iberpotash i frånvaro av stöd skulle ha kunnat fortsätta förvalta slagghögen genom att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med den godkända återställningsplanen.
- (160) I linje med punkt 79 i 2008 års miljöstödsriktlinjer får inte stödnivån för detta stöd överstiga 50 % av de stödberättigade kostnaderna för stora företag. Om investeringen rör ett förvärv av en miljöinnovationstillgång eller lanseringen av ett miljöinnovationsprojekt får stödnivån höjas med tio procentenheter under förutsättning att villkoren i punkt 78 i 2008 års miljöstödsriktlinjer uppfylls. Stödnivån får dessutom uppgå till 100 % om investeringsstödet beviljas i ett genuint konkurrensutsatt anbudsförfarande på grundval av klara, tydliga och icke-diskriminerande kriterier som på ett effektivt sätt säkerställer att stödet begränsas till vad som är absolut

⁽²⁸⁾ Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

nödvändigt för att nå miljömålet (se punkt 77 i 2008 års miljöstödsriktlinjer). Ett sådant anbudsförfarande måste vara icke-diskriminerande och ge tillräckligt många företag möjlighet att delta. Dessutom måste budgeten i samband med anbudsförandet vara strikt begränsad i det avseendet att alla deltagare inte kan få stöd.

- (161) Enligt punkt 80 i 2008 års miljöstödsriktlinjer måste de stödberättigade kostnaderna begränsas till de extra investeringskostnader som krävs för att uppnå en högre nivå på miljöskyddet, minus eventuella driftsfördelar och plus eventuella driftskostnader under de första fem åren. I avsaknad av unionsnormer består dessa extra investeringskostnader av de investeringskostnader som krävs för att uppnå en högre nivå på miljöskyddet än vad företaget i fråga skulle uppnå utan något stöd till miljöskydd (se punkt 84 c i 2008 års miljöstödsriktlinjer).
- (162) I det föreliggande fallet hävdar de spanska myndigheterna att Iberpotashs tillämpliga återställningsplan, innan investeringen i att täcka över högen gjordes, innefattade särskilda återställningsåtgärder för slagghögen i Vilafruns som syftade till att begränsa läckor från slagghögen och därmed minimera dess inverkan på miljön. De förväntade kostnaderna för dessa åtgärder, som utgör ett kontrafaktiskt scenario i avsaknad av statligt stöd i linje med punkt 81 a i 2008 års miljöstödsriktlinjer, uppgick till [...] euro. Kommissionen är medveten om att de spanska myndigheterna ansåg att dessa åtgärder var tillräckliga för att säkerställa uppfyllandet av de miljömässiga skyldigheter som vid den tidpunkten gällde för den inaktiva slagghögen i Vilafruns.
- (163) Som de spanska myndigheterna har förklarat ansågs övertäckningen av slagghögen i Vilafruns dessutom vara ett så kallat pilotprojekt som skulle kontrollera denna återställningsmetods lämplighet i praktiken när det gäller att åtgärda miljöproblemen i regionen Llobregat. Övertäckningen genomfördes därför inte på grund av någon faktisk rättslig skyldighet utan snarare mot bakgrund av ett mer allmänt offentligt intresse att utröna den lämpligaste återställningsmetod som i framtiden kan användas för alla andra slagghögar som påverkar regionens miljö.
- (164) Därför gjorde övertäckningen av slagghögen i Vilafruns 2008–2009 det möjligt för Iberpotash att öka den miljöskyddsnivå som är en följd av dess verksamhet i avsaknad av unionsnormer, i linje med punkt 74 b i 2008 års miljöstödsriktlinjer.
- (165) Mot bakgrund av vad som sagts ovan skulle de extra investeringskostnaderna för investeringsprojektet uppgå till investeringskostnader på 7 887 571 euro minus kostnaderna på [...] euro i det kontrafaktiska scenariot. Eftersom Vilafruns inte har varit i drift sedan ett antal år finns det inga driftsfördelar med övertäckningen av högen. Enligt de spanska myndigheterna uppgick driftskostnaderna för underhållet av anläggningen i föl till [...] euro. Under förutsättning att de håller sig på denna nivå under de första fem åren skulle det totala beloppet av de driftskostnader som ska läggas till de stödberättigade kostnaderna uppgå till [...] euro. De totala stödberättigade kostnaderna skulle således uppgå till 7 804 922,60 euro ⁽²⁹⁾.
- (166) Eftersom stödet uppgick till de totala investeringskostnaderna på 7 887 571 euro utgör det mer än 100 % av de stödberättigade kostnaderna.
- (167) De spanska myndigheterna har inte lagt fram några bevis för att slagghögen i Vilafruns skulle ha valts ut från ett större antal andra möjliga projekt i ett genuint konkurrensutsatt anbudsförfarande på grundval av klara, tydliga och icke-diskriminerande kriterier. Faktum är att högen har valts ut av de spanska myndigheterna enbart på grund av dess egenskaper, som ansågs vara lämpliga för projektet (se skäl 154). Punkt 77 i 2008 års miljöstödsriktlinjer, som möjliggör en stödnivå på upp till 100 %, kan därför inte användas i det föreliggande fallet.
- (168) Kommissionen anser vidare att metoden att återställa en slagghög genom att täcka över den med ett ogenomträngligt lager som säkerställer att högen isoleras från vatten inte kan anses vara ett miljöinnovationsprojekt i den mening som avses i punkt 78 i 2008 års miljöstödsriktlinjer. Trots de spanska myndigheternas argument att övertäckningen är unik och innovativ kan inte denna metod anses vara ny eller väsentligt förbättrad jämfört med den senaste utvecklingen inom branschen i unionen av nedan angivna skäl.
- (169) Det kan finnas tekniska skillnader mellan övertäckningen av Vilafruns och den övertäckning som genomfördes av slagghögarna i Alsace, såsom har förklarats i den tekniska inläga som lämnats in av Agencia Catalana del Agua.

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

Liknande metoder för att täcka över och försegla en slagghög med ett ogenomträngligt material har emellertid redan genomförts, bl.a. i Tyskland. Enligt en bok av en tysk expert som särskilt avhandlar de metoder som finns att tillgå i kaliumbranschen ⁽³⁰⁾ finns det omfattande erfarenhet från 30 år av övertäckning av hela slagghögar efter kaliumbrytning i Tyskland i syfte att förhindra att vatten tränger in i högarna och därmed minimera läckage. Enligt denna bok har experiment med övertäckning av slagghögar genomförts i Tyskland ända sedan 1950-talet. Ett antal huvudsakligen medelstora slagghögar har täckts över i Tyskland sedan 1970-talet och framför allt sedan 1990-talet, och man har då provat olika typer av material och tekniker. Årsrapporten för 2015 för det tyska kaliumgruvbolaget K+S visar att små och medelstora nedlagda gruvavfallshögar har övertäckts som en del av deras strategi för gamla högar i ett försök att undvika och minimera den långsiktiga inverkan på naturen och miljön. Totalt underhålls för närvarande 41 oanvända gruvavfallshögar i Niedersachsen och Baden-Württemberg. Femton av dessa har återplanterats med växter och ytterligare sex håller på att återplanteras ⁽³¹⁾.

- (170) Även om de tekniska detaljerna för dessa projekt kan variera beroende på de särskilda förhållandena vid varje anläggning, kan projektet därför inte betraktas som en miljöinnovation i enlighet med punkt 3.1.1 i 2008 års miljöstödsriktlinjer.
- (171) Den högsta stödnivån för Iberpotash som ett stort företag i enlighet med punkt 76 i 2008 års miljöstödsriktlinjer är således 50 % av de stödberättigade kostnaderna.
- (172) Det högsta stödbelopp som kommissionen anser vara förenligt med den inre marknaden enligt 2008 års miljöstödsriktlinjer som ett investeringsstöd som gör det möjligt för Iberpotash att höja nivån på miljöskyddet uppgår till 3 902 461,30 euro.
- (173) Följaktligen anser kommissionen att återstoden av det totala stödbeloppet för denna åtgärd (dvs. 3 985 109,70 euro) utgör olagligt och oförenligt stöd.

6. ÅTERKRAV

- (174) Enligt fördraget och domstolens fasta rättspraxis är kommissionen, då den fastställer att en stödåtgärd inte är förenlig med den inre marknaden, behörig att besluta att den berörda medlemsstaten ska upphäva eller ändra stödet ⁽³²⁾. Domstolen har också konsekvent hävdat att avsikten med en medlemsstats skyldighet att upphäva stöd som kommissionen har betraktat som oförenligt med den inre marknaden är att återställa den situation som rådde innan stödet beviljades ⁽³³⁾.
- (175) I detta sammanhang har domstolen förklarat att målet är uppnått så snart mottagaren har återbetalat det belopp som olagligt har beviljats i form av stöd, varigenom stödmottagaren har förverkat de fördelar denne åtnjöt över sina konkurrenter på marknaden och den situation som förelåg före utbetalningen av stödet är återställd ⁽³⁴⁾.
- (176) I enlighet med denna rättspraxis föreskrivs i artikel 16.1 i rådets förordning (EU) 2015/1589 ⁽³⁵⁾ att kommissionen "[v]id negativa beslut i fall av olagligt stöd ska [...] besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren".
- (177) Således, mot bakgrund av att åtgärderna i fråga, dvs.

- a) det totala stödbelopp som beviljades Iberpotash inom ramen för åtgärd 1 i form av lägre bankavgifter för de minskade säkerhetsnivåerna för perioden 2006–2016 och som uppgick till 1 864 622 euro, och

⁽³⁰⁾ Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. En av de berörda parterna gjorde oss uppmärksamma på att denna bok existerade. Den skrevs av en expert med 30 års erfarenhet i kaliumbranschen och utgör enligt oberoende recensioner (se t.ex. <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>) en övergripande översikt av de senaste metoderna och den senaste tekniken inom kaliumbranschen.

⁽³¹⁾ Årsrapport för 2015 för K+S, s. 48, <http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>

⁽³²⁾ Se mål C-70/72, kommissionen mot Tyskland [1973], ECLI:EU:C:1973:87, punkt 13.

⁽³³⁾ Se de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen [1994], ECLI:EU:C:1994:325, punkt 75.

⁽³⁴⁾ Se mål C-75/97, Belgien mot kommissionen [1999], ECLI:EU:C:1999:31, punkterna 64 och 65.

⁽³⁵⁾ Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9).

- b) den del av åtgärd 4 som gick utöver den högsta stödnivån för investeringsstöd vilken gjorde det möjligt för Iberpotash att öka nivån på miljöskyddet genom att övertäcka slagghögen i Vilafruns och som uppgick till 3 985 109,70 euro, genomfördes i strid mot artikel 108 i fördraget och är att anse som olagligt och oförenligt stöd, måste de återbetalas för att återställa den situation som rådde på marknaden innan de beviljades. Återkravet ska omfatta perioden från och med den tidpunkt när mottagaren erhöll fördelen, dvs. när stödet ställdes till dennes förfogande, till den faktiska återbetalningen, och de belopp som ska återbetalas ska löpa med ränta fram till återbetalningen.

7. SLUTSATSER

- (178) Kommissionen finner att Spanien olagligen har genomfört det stöd som beviljades Iberpotash inom ramen för åtgärd 1 i form av otillbörligt låga säkerhetsavgifter som en följd av otillbörligt låga säkerhetsnivåer för perioden 2006–2016 till en summa av 1 864 622 euro, i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Kommissionen finner att detta stöd är oförenligt med den inre marknaden och att det måste återkrävas.
- (179) Kommissionen finner att Spanien olagligen har genomfört ett investeringsstöd som gjorde det möjligt för Iberpotash att öka miljöskyddsnivån genom att övertäcka slagghögen i Vilafruns (åtgärd 4), i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- (180) Kommissionen finner dock att den del av åtgärd 4 som uppgår till 3 902 461,30 euro är förenlig med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c, eftersom den ligger i linje med 2008 års miljöstödsriktlinjer.
- (181) Däremot finner kommissionen att återstoden av det totala stödbeloppet för åtgärd 4, som går utöver den tillåtna högsta stödnivån, dvs. 3 985 109,70 euro, är oförenlig med den inre marknaden och måste återkrävas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

1. Det statliga stöd till förmån för Iberpotash i form av otillbörligt låga säkerhetsavgifter som en följd av otillbörligt låga säkerhetsnivåer för perioden 2006–2016 till en summa av 1 864 622 euro som Spanien olagligen har genomfört i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är oförenligt med den inre marknaden.
2. Det statliga stöd på 3 902 461,30 euro som Spanien olagligen har genomfört till förmån för Iberpotash för övertäckningen av slagghögen i Vilafruns i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c.
3. Återstoden av det statliga stöd på 3 985 109,70 euro som Spanien olagligen har genomfört till förmån för till Iberpotash för övertäckningen av slagghögen i Vilafruns i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är oförenligt med den inre marknaden.

Artikel 2

1. Spanien ska från stödmottagaren återkräva det oförenliga stöd som anges i artikel 1.1 och 1.3.
2. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med den dag då stödet ställdes till stödmottagarens förfogande till och med den dag det har återbetalats.

3. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta enligt kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 ⁽³⁶⁾ och kommissionens förordning (EG) nr 271/2008 ⁽³⁷⁾ om ändring av förordning (EG) nr 794/2004.
4. Spanien ska upphöra med alla utbetalningar av utestående stöd som avses i artikel 1.1 och 1.3, med verkan från den dag då detta beslut antas.

Artikel 3

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 1.1 och 1.3 ska genomföras omedelbart och effektivt.
2. Spanien ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut har delgivits.

Artikel 4

1. Inom två månader efter den dag då detta beslut har delgivits ska Spanien lämna följande uppgifter till kommissionen:
 - a) Det totala belopp (kapital och räntor) som ska återkrävas från stödmottagaren.
 - b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.
 - c) Dokument som visar att stödmottagaren har anmodats att betala tillbaka stödet.
2. Spanien ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 1.1 och 1.3 har slutförts. Spanien ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut. Spanien ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagaren.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Konungariket Spanien.

Utfärdat i Bryssel den 31 augusti 2017.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Ledamot av kommissionen

⁽³⁶⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁷⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 271/2008 av den 30 januari 2008 om ändring av förordning (EG) nr 794/2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 82, 25.3.2008, s. 1).

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2018/119**av den 18 september 2017****om statligt stöd SA.47702 (2017/C) (f.d. 2017/N) – Förenade kungariket****Ett alternativt paket som ersätter Royal Bank of Scotlands åtagande om att avyttra sin Rainbow-verksamhet***[delgivet med nr C(2017) 6184]***(Endast den engelska texten är giltig)****(Text av betydelse för EES)**

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

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

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ⁽¹⁾, och med beaktande av dessa synpunkter,

och av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Genom beslut av den 14 december 2009 ⁽²⁾ (nedan kallat *omstruktureringsbeslutet*) förklarade kommissionen ett antal statliga stödåtgärder ⁽³⁾ som beviljats Royal Bank of Scotland (nedan kallad RBS) förenliga med den inre marknaden. Slutsatsen drogs på grundval av en omstruktureringsplan och de åtaganden som gjorts av den brittiska regeringen (nedan kallade *de brittiska myndigheterna*).
- (2) Genom beslut av den 9 april 2014 ⁽⁴⁾ (nedan kallat *det ändrade omstruktureringsbeslutet*) förklarade kommissionen att den anmälda ändrade förteckningen över åtaganden ⁽⁵⁾ (nedan kallade *de ändrade åtagandena*) inte utgör statligt stöd. De ändrade åtagandena får heller inte påverka den slutsats som dragits i omstruktureringsbeslutet, dvs. att det statliga stödet till RBS är förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*).
- (3) Efter antagandet av det ändrade omstruktureringsbeslutet har kommissionens avdelningar, de brittiska myndigheterna och RBS (direkt eller via den övervakningsförvaltare som utsetts i enlighet med omstruktureringsbeslutet) regelbundet utbytt information med varandra genom sammanträden, konferenssamtal, e-postutväxling och utbyte av dokument.
- (4) Den 17 februari 2017 tillkännagav det brittiska finansministeriet att man ansökt om en formell ändring för att ersätta åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten ⁽⁶⁾ med ett åtgärds paket som syftar till att öka konkurrensen på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser ⁽⁷⁾.
- (5) Genom en skrivelse av den 2 mars 2017 anmälde de brittiska myndigheterna en formell begäran till kommissionen om att ersätta åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten, såsom det beskrivs i omstruktureringsbeslutet ⁽⁸⁾ och i dess senare lydelse i det ändrade omstruktureringsbeslutet ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ EUT C 142, 5.5.2017, s. 8.⁽²⁾ EUT C 119, 7.5.2010, s. 1.⁽³⁾ För en fullständig förteckning över de statliga stödåtgärder som godkänts, se skälen 31–77 i omstruktureringsbeslutet.⁽⁴⁾ EUT C 24, 23.1.2015, s. 4.⁽⁵⁾ För en översikt över de ändringar som begärs, se skälen 27–49 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.⁽⁶⁾ Skäl 73 i omstruktureringsbeslutet.⁽⁷⁾ I enlighet med skäl 73 i omstruktureringsbeslutet definieras marknaden för banktjänster för små och medelstora företag som den del av marknaden för banktjänster som omfattar företag med en omsättning på upp till 25 miljoner brittiska pund och marknaden för banktjänster för medelstora affärsrörelser som den del som omfattar företag med en omsättning på mellan 25 miljoner och 1 miljard brittiska pund.⁽⁸⁾ Skäl 93 i omstruktureringsbeslutet.⁽⁹⁾ Skäl 28 och de ändrade åtagandena 3.1 och 3.2 A i bilaga I av det ändrade omstruktureringsbeslutet.

- (6) Genom en skrivelse av den 4 april 2017 (nedan kallad *beslutet att inleda förfarandet*) informerade kommissionen de brittiska myndigheterna om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i EUF-fördraget avseende denna begäran.
- (7) Beslutet att inleda förfarandet offentliggjordes den 5 maj 2017 i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽¹⁰⁾. Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter.
- (8) Den 8 maj 2017 lämnade de brittiska myndigheterna sitt svar på beslutet att inleda förfarandet.
- (9) Under maj och juni månad 2017 mottog kommissionen synpunkter från de berörda parterna. Möten anordnades med vissa berörda parter för att klargöra de synpunkter som mottagits. Kommissionen delgav de brittiska myndigheterna de synpunkter som mottagits från berörda parter.
- (10) Den 22 juni 2017 lämnade de brittiska myndigheterna sitt svar på de synpunkter som mottagits från berörda parter och på synpunkter som mottagits som en del av de brittiska myndigheternas eget marknadstest ⁽¹¹⁾.
- (11) I en skrivelse av den 28 juli 2017 skickade de brittiska myndigheterna en uppdaterad anmälan till kommissionen, som en följd av en uppdatering av det alternativa paket som föreslagits i den ursprungliga anmälan av den 2 mars 2017.

2. KOMPLETTERANDE OBSERVATION

- (12) Eftersom Förenade kungariket den 29 mars 2017 anmälde sin avsikt att utträda ur unionen kommer fördragen, i enlighet med artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen, att upphöra att vara tillämpliga på Förenade kungariket från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter anmälan, om inte Europeiska rådet i samförstånd med Förenade kungariket beslutar att förlänga denna tidsfrist. Följaktligen, och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i avtalet om utträde, är detta beslut tillämpligt endast fram till dess att Förenade kungariket upphör att vara en medlemsstat.

3. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN/STÖDET

3.1 RBS OCH GENOMFÖRANDET AV OMSTRUKTURERINGSPLANEN OCH DEN ÄNDRADE OMSTRUKTURERINGSPLANEN

3.1.1 RBS

- (13) RBS ⁽¹²⁾, som har sitt säte i Edinburgh, är en av de största europeiska företagsgrupperna inom finanssektorn och betjänar privatkunder, företagskunder och institutionella kunder. Vid utgången av år 2016 hade RBS en balansräkning på totalt 799 miljarder pund ⁽¹³⁾ och riskvägda tillgångar ⁽¹⁴⁾ på totalt 228 miljarder pund.
- (14) En detaljerad beskrivning av statliga stödåtgärder som RBS dragit nytta av återfinns i skälen 31–54 i omstruktureringsbeslutet. Det ändrade omstruktureringsbeslutet ⁽¹⁵⁾ visade att den enda kapitalstödåtgärd som ännu inte avslutats eller återbetalats år 2013 var rekapitaliseringen på 45,5 miljarder pund i vanliga aktier och B-aktier ⁽¹⁶⁾, till vilken den utdelningsandel (*Dividend Access Share*) som innehades av staten hänförde sig. Utdelningsandelen skapades för att ge de brittiska myndigheterna utökade utdelningsrättigheter.

⁽¹⁰⁾ Se fotnot 1.

⁽¹¹⁾ I detta marknadstest ingår de brittiska myndigheternas samtal med sex stora utmanarenheter, tolv mindre utmanarenheter och sju uppgiftslämnare inom riskkapital- och finansteknikbranschen, såväl som den utredning som RBS beställt av Charterhouse rörande kundernas bytesbenägenhet inom W&G:s verksamhetssfär. De stora utmanarenheter var CYBG plc, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK plc och TSB Bank. De mindre utmanarenheter 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 och Virgin Money. Uppgiftslämnarna inom riskkapital- och finansteknikbranschen var British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (en oberoende finansteknisk expert), Iwoca, Nesta och Transferwise.

⁽¹²⁾ En detaljerad beskrivning av RBS återfinns i skälen 4–11 i det ändrade omstruktureringsbeslutet. Viktiga proformasiffror från 2008 till 2016 återfinns i skälen 7–10 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽¹³⁾ I detta beslut använder sig kommissionen av de resultat som offentliggjorts av RBS i dess årsrapport och räkenskaper för hela 2016.

⁽¹⁴⁾ Riskvägda tillgångar är ett riskjusterat mått på omfattningen av bankens tillgångar. Detta mått används för att fastställa kapitalkraven.

⁽¹⁵⁾ Skäl 11 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

⁽¹⁶⁾ Kärnprimärkapital utan röstsätt, som beskrivs närmare i skäl 38 i omstruktureringsbeslutet.

- (15) I augusti 2015 sålde de brittiska myndigheterna 5,4 % av banken, ⁽¹⁷⁾ vilket var den första försäljningen av statens andelar i RBS-gruppen. Alla B-aktier omvandlades till vanliga aktier i oktober 2015 ⁽¹⁸⁾. Med avseende på utdelningsandelen betalade RBS i mars 2016 en slutlig utdelning till de brittiska myndigheterna, och utdelningsandelen avskaffades därefter ⁽¹⁹⁾. Som en följd av dessa åtgärder innehar de brittiska myndigheterna för närvarande 8,4 miljarder vanliga aktier i RBS, vilket utgör 71,2 % av företagets ordinarie aktiekapital ⁽²⁰⁾.

3.1.2 GENOMFÖRANDET AV ÅTAGANDENA OCH DE ÄNDRADE ÅTAGANDENA

- (16) Genomförandet av avyttringen och de beteendereglerande åtagandena fram till dess att det ändrade omstruktureringsbeslutet fattades beskrivs i detalj i skälen 12–22 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.
- (17) Genomförandet av de åtaganden som ingick i det ändrade omstruktureringsbeslutet beskrivs i skälen 15 och 16 i beslutet att inleda förfarandet. RBS genomförde dessa avyttringar före de överenskomna tidsfristerna med undantag av åtagandet som rör avyttringen av Rainbow-verksamheten.

3.2 ÅTAGANDET ATT AVYTTRA RAINBOW-VERKSAMHETEN

- (18) I åtagandena och de ändrade åtagandena ingick en avyttring av flera verksamheter, däribland RBS filialbaserade verksamhet för affärsrörelser och små och medelstora företag i England och Wales, NatWest's filialbaserade verksamhet för affärsrörelser och små och medelstora företag i Skottland, samt den direkta verksamheten för små och medelstora företag och vissa medelstora företagskunder (nedan kallad *Rainbow-verksamheten*). Tidsfristen i omstruktureringsbeslutet var den 31 december 2013, och i det ändrade omstruktureringsbeslutet förlängdes tidsfristen till den 31 december 2017.
- (19) I sin bedömning av förenligheten av stödet till RBS i omstruktureringsbeslutet noterade kommissionen att åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten bidrog till att begränsa de snedvridningar av konkurrensen på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag och medelstora affärsrörelser som stödet gav upphov till.
- (20) En detaljerad beskrivning av det förfarande som RBS och de brittiska myndigheterna följde för att avyttra Rainbow-verksamheten samt de svårigheter kopplade till detta som man då stötte på beskrivs i skälen 19–25 i beslutet att inleda förfarandet.
- (21) I en skrivelse av den 2 mars 2017 anmälde de brittiska myndigheterna till kommissionen sin begäran att ersätta åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten med ett alternativt åtgärds paket. I en skrivelse av den 28 juli 2017 skickade de brittiska myndigheterna en ändrad anmälan till kommissionen som en följd av en uppdatering av det alternativa paket som föreslagits i den ursprungliga anmälan.

3.3 DET UPPDATERADE ALTERNATIVA PAKET SOM FÖRESLAGITS AV DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA

- (22) Enligt de brittiska myndigheterna är syftet med det föreslagna alternativa paketet, mot bakgrund av svårigheterna med att avyttra Rainbow-verksamheten ⁽²¹⁾, att hitta ett alternativ som är minst likvärdigt det ursprungliga åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten när det gäller omfattning och inverkan, och som även i) har en snabbare inverkan och som därmed på ett mer effektivt sätt lindrar eventuella snedvridningar av konkurrensen, ii) tar med i beräkningen aktuella marknadsomständigheter och de särskilda behoven hos utmanarenheterna ⁽²²⁾ och andra potentiella nya aktörer på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag och medelstora affärsrörelser, och iii) undviker att äventyra RBS lönsamhet.
- (23) Det uppdaterade alternativa paketet omfattar en rad beteendereglerande åtgärder och består av två delar:
- a) Beredskaps- och innovationsfonden (*The Capability and Innovation Fund*) (nedan kallad åtgärd A), och
 - b) Ordningen för bytesincitament (*Incentivised Switching Scheme*) (nedan kallad åtgärd B).

⁽¹⁷⁾ Pressmeddelande från brittiska finansministeriet: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>

⁽¹⁸⁾ Pressmeddelande från RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatorystory.aspx?cid=365&newsid=580941>

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

⁽²⁰⁾ Årsrapport och räkenskaper för 2016/2017 för UK Financial Investments Ltd

⁽²¹⁾ Se skälen 19–25 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽²²⁾ Ej redan etablerade finansenheter som konkurrerar med de fyra sedan länge etablerade nationella banker som har den högsta marknadsandelen (en sammanlagd marknadsandel på 82 % år 2015) på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag och medelstora affärsrörelser.

- (24) Ett oberoende organ (nedan kallat *organet*) skulle inrättas för att förvalta och övervaka beredskaps- och innovationsfonden samt ordningen för bytesincitament ⁽²³⁾.
- (25) Det uppdaterade alternativa paketet skulle finansieras av RBS. De brittiska myndigheterna beräknar att den totala kostnaden för paketet till RBS kommer att vara i storleksordningen [0,5–1,5] miljarder pund, med hänsyn tagen till den initiala kapitalkostnaden och en kontinuerlig minskning av RBS inkomster ⁽²⁴⁾.

3.3.1 BEREDSKAPS- OCH INNOVATIONSFONDEN (THE CAPABILITY AND INNOVATION FUND) (ÅTGÄRD A)

- (26) Beredskaps- och innovationsfonden skulle ha en storlek på 425 miljoner pund som skulle fördelas på stödberättigade enheter för att i) utveckla deras möjligheter att konkurrera med RBS när det gäller tillhandahållandet av banktjänster till små och medelstora företag, och/eller ii) utveckla och förbättra de finansiella produkter och tjänster som finns att tillgå för små och medelstora företag. De investeringsprojekt som skulle kunna dra nytta av stödet måste vara inriktade på de tillåtna syftena ⁽²⁵⁾.
- (27) Beredskaps- och innovationsfonden skulle vara indelad i fyra pooler, och medel skulle göras tillgängliga på det sätt som fastställs i tabell 1:

Tabell 1

Tillgängliga bidrag för beredskaps- och innovationsfonden

Pool	Syfte	Tillgängliga bidrag
A. Advanced BCA ⁽¹⁾ Capability Pool (280 miljoner pund)	För att underlätta för banker med en befintlig och omfattande kapacitet rörande checkräkningskonton att utveckla ett mer avancerat utbud av och tilläggsproduktpaket för checkräkningskonton.	1 × 120 miljoner pund 1 × 100 miljoner pund 1 × 60 miljoner pund
B. BCA Capability Development Pool (80 milj. pund)	För att underlätta en modernisering av det befintliga utbudet av checkräkningskonton eller utvecklingen av nya förslag.	1 × 50 miljoner pund 2 × 15 miljoner pund
C. Innovative Lending and Payments Pool (40 miljoner pund)	För att underlätta utvecklingen av nya och befintliga små och medelstora låne- och betalningsföretag med ett särskilt fokus på att underlätta spridning av ny teknik till de berörda marknaderna.	4 × 10 miljoner pund
D. Business Banking Fintech Innovation Fund (25 milj. pund)	För att underlätta kommersialiseringen av finansteknik som är relevant för små och medelstora företag.	5 × 5 miljoner pund

⁽¹⁾ BCA – checkräkningskonto: Ett konto som marknadsförs till företag i stället för till privatpersoner, och som tillhandahåller möjligheten att spara medel, motta inbetalningar och göra utbetalningar via check och/eller betalkort, använda bankomater och göra återkommande utbetalningar via autogiro och/eller stående betalningsuppdrag, men som inte inbegriper i) ett konto där medel sparas i någon annan valuta än Förenade kungarikets officiella valuta, eller ii) ett konto där kreditmedel inrehas och kvittas mot en inteckningsskuld eller ett lån (annat än en checkräkningskredit).

De största utbetalningarna från beredskaps- och innovationsfonden skulle riktas in på enheter med en stark befintlig kapacitet när det gäller checkräkningskonton. De tre största tilldelningarna ska göras tillgängliga för enheter som har denna kapacitet, och ska förbättra deras möjligheter att konkurrera med RBS när det gäller tillhandahållande av banktjänster och finansiella produkter till små och medelstora företag. Kriterier som berättigar till stöd från de olika poolerna beskrivs i större detalj i skälen 28–31.

- (28) Kriterier som berättigar till stöd från pool A: Denna pool skulle vara öppen för alla enheter som tar emot inlåning och

a) vars produktutbud inbegriper checkräkningskonton,

⁽²³⁾ Organet ska inrättas för att underlätta och övervaka införandet att det alternativa paketet. Det ska styras av ett avtal rörande ramverk och statligt stöd som ska ingås mellan brittiska finansministeriet, organet och RBS med avseende på åtagandena.

⁽²⁴⁾ Med beaktande av den initiala kapitalkostnaden, de årliga driftskostnaderna för att genomföra det alternativa paketet och den inkomstförlust som orsakas av kunder som byter bank som ett resultat av åtgärd B, vilket kompenseras av frigörelsen av kapital som är förknippat med dessa kunder.

⁽²⁵⁾ Beskrivs i skälen 37 och 38 i detta beslut.

- b) som är godkända av brittiska *Prudential Regulation Authority* att ta emot inlåning,
 - c) vars yttersta moderföretag är eller som själv är, vid den tidpunkt då ansökan lämnas in, en enhet med säte i Förenade kungariket, Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz och är en enhet som tar emot inlåning eller ett finansiellt holdingföretag,
 - d) som har bruttotillgångar i Förenade kungariket på mindre än 350 miljarder pund enligt vad som framgår av senaste offentliggjorda koncernredovisning (eller interimsbokslut),
 - e) vars intäkter i Förenade kungariket främst kommer från tillhandahållande av tjänster som rör mottagning av inlåning, långivning eller betalningstjänster till privatpersoner och företag i Förenade kungariket, och
 - f) som har uttryckt en avsikt att utöka de företagstjänster som erbjuds små och medelstora företag genom utveckling av nya produkter, expansion till nya geografiska marknader i Förenade kungariket eller nya branschsegment och/eller investeringar i sina kundtjänstnivåer.
- (29) Kriterier som berättigar till stöd från pool B: Samma kriterier som berättigar stöd skulle gälla som de som fastställs i skäl 28 med avseende på pool A, med undantag för att enheten i fråga inte för närvarande behöver erbjuda checkräkningskonton (men den måste åtminstone officiellt ha meddelat sin avsikt att göra detta).
- (30) Kriterier som berättigar till stöd från pool C: Denna pool skulle vara öppen för pool A-enheter, pool B-enheter, och alla andra enheter
- a) vars yttersta moderföretag är eller som själv är, vid den tidpunkt då ansökan lämnas in, en enhet med säte i Förenade kungariket, Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz,
 - b) som erhåller (eller om en sådan enhet ingår i en företagsgrupp, vars företagsgrupp erhåller) huvuddelen av sina intäkter från tillhandahållandet av finansiella tjänster till privatpersoner eller företag, och
 - c) som erbjuder, eller har uttryckt en avsikt att utöka sina företagstjänster till att inbegripa, långivning eller betalningstjänster till små och medelstora företag i Förenade kungariket eller internationella betalningstjänster till små och medelstora företag.
- (31) Kriterier som berättigar till stöd från pool D: Denna pool skulle vara öppen för alla enheter
- a) vars yttersta moderföretag är eller som själv är, vid den tidpunkt då ansökan lämnas in, en enhet med säte i Förenade kungariket, Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz,
 - b) som antingen tillhandahåller eller utvecklar finansiella produkter eller tjänster främst till små och medelstora företag i Förenade kungariket eller tillhandahåller produkter eller tjänster till små och medelstora företag i Förenade kungariket, och
 - c) som har anskaffat kapital på minst 1 miljon pund under de tre år som föregår det datum då det lämnar in sin nyttokalkyl till organet.
- (32) Organet skulle driva och övervaka beredskaps- och innovationsfonden. Organet är utformat för att vara oberoende både av RBS och de brittiska myndigheterna, och kommer att ha de nödvändiga befogenheterna för att uppfylla sin uppgift att förvalta, eller arrangera förvaltningen av, ansökningarna till beredskaps- och innovationsfonden, och för att övervaka hur medlen används. Det kommer att finnas fyra grupper med kontroller med avseende på de mottagande enheternas användning av medel, som kommer att vara aktiva under fondens hela livscykel: i) kontroller innan utdelning, ii) fortgående rapportering och övervakning utförd av organet, iii) organets rätt att genomföra revisioner och iv) organets rätt att återkräva medel.
- (33) Den första gruppen kontroller sker före utdelning. Sökandena kommer att behöva lämna in en affärsplan till organet där de rimligt detaljerat beskriver hur den sökande avser att använda de tilldelade medlen. Organet måste sedan överväga varje del av planen mot bakgrund av ett antal förutbestämda faktorer, och huruvida planen uppfyller de tillåtna syftena ⁽²⁶⁾.
- (34) Den andra gruppen kontroller består av organets fortgående rapportering och övervakningsverksamhet: stödmottagarna ska rapportera till organet varje kvartal i 18 månader (organet kommer att utarbeta sina egna årsrapporter om sin förvaltning av fonden). Rapporten kommer att innehålla detaljer om hur de mottagna medlen har använts, inklusive den totala summa som använts under de senaste tre månaderna. När det gäller pool A-, pool B- och pool C-enheter ska rapporten innehålla följande:
- a) en kort beskrivning av enhetens affärsverksamhet rörande små och medelstora företag under föregående år,

⁽²⁶⁾ Se skälen 37 och 38 i detta beslut.

- b) en översikt och kvantifiering av investeringar som gjorts i den relevanta affärsverksamheten under de senaste tre månaderna och hur denna utveckling står i samband med enhetens nyttokalkyl,
 - c) detaljer om enhetens affärsvolymen när det gäller små och medelstora företag, inklusive antalet kunder, checkräkningskontonummer, utlånings- och inlåningssaldon,
 - d) bekräftelse att utnyttjandet av medel från beredskapsfonden för små och medelstora företag (SME Capability Fund) har använts för de tillåtna syftena, och
 - e) andra poster som har avtalats mellan organet och den mottagande enheten.
- (35) Den tredje gruppen kontroller består av organets rätt att genomföra revisioner. Organet skulle ha avtalsenlig rätt att utnämna en "kunnig person" ⁽²⁷⁾ till att utreda och granska mottagarnas användning av medel under omständigheter då organet har skäl att tvivla på att mottagaren på ett riktigt eller fullständigt sätt har använt de mottagna medlen inom ramen för åtgärd A.
- (36) Den fjärde gruppen kontroller består av organets rätt att återkräva medel. Om organet anser (antingen efter en granskning eller av annat skäl) att det har förekommit ett betydande brott mot det avtal som organet och mottagaren har ingått kan organet kräva att de medel som redan betalats ut till mottagaren betalas tillbaka. Detta innebär eventuellt underlåtenhet att använda anslagssumman för de tillåtna syftena eller eventuell användning av anslagssumman för förbjudna syften ⁽²⁸⁾: I sådana fall kan organet kräva att mottagaren åtgärdar brottet eller kräva återbetalning (helt eller delvis) av finansieringsbeloppet.
- (37) De bestämmelser som fastställer användningen av medel i poolerna A, B och C ska inbegripa bestämmelser som fastställer följande:
- a) En enhet ska använda ett anslag till syften som har en påvisbar koppling till i) en förbättring av de kundrelaterade målen för små och medelstora företag, och/eller ii) en utökning av enhetens affärskapacitet, produktutbud och/eller målmarknader för att förbättra sitt utbud till små och medelstora företag (nedan kallat *de övergripande principerna*).
 - b) Ett anslag får användas av en enhet för att täcka sina kapitalkostnader eller driftskostnader i relation till följande syften (nedan kallade *de tillåtna syftena*):
 - 1. Utveckling av de system och/eller den infrastruktur som krävs för att utöka antingen i) när det gäller en pool A- eller pool B-enhet, dess bankverksamhet för små och medelstora företag, eller ii) när det gäller en pool C-enhet, dess låneverksamhet för små och medelstora företag eller dess betaltjänstverksamhet för små och medelstora företag (nedan kallad *den berörda affärsverksamheten*).
 - 2. Rekrytering och avlöning av personal för att utöka och/eller driva den berörda affärsverksamheten.
 - 3. Marknadsföring av produkter kopplade till den berörda affärsverksamheten.
 - 4. Förvärv eller leasing av lokaler som krävs för utökning av den berörda affärsverksamheten.
 - 5. Alla andra syften som (enligt organet) stämmer överens med de övergripande principerna.
 - c) Ett anslag får inte användas av en enhet för något av följande förbjudna syften:
 - 1. Subventionering av tillfälliga prissänkningar för bankprodukter eller banktjänster.
 - 2. Återbetalning av en befintlig skuld.
 - 3. Tillhandahållande av finansiering direkt till kunder.
 - 4. Finansiering av kapitalkostnader och/eller driftskostnader som företaget hade planerat innan datumet för ansökan och som a) företaget skulle ha haft oberoende av erhållandet av en summa från beredskaps- och innovationsfonden, eller som b) hade ingått i företagets affärsplan innan det datum då ansökan gjordes,
 - 5. För att på något sätt återbetala kapital till företagets befintliga aktieägare.
 - 6. För ett syfte som inte överensstämmer med de övergripande principerna och/eller dess nyttokalkyl.

⁽²⁷⁾ På ett liknande sätt som tillsynsutnämningar i enlighet med paragraf 166 i 2000 års lag om finansiella marknader och tjänster.

⁽²⁸⁾ Se skälen 37 och 38.

- (38) De bestämmelser som fastställer användningen av medel i pool D ska inbegripa bestämmelser som fastställer följande:
- a) Enheten ska använda ett anslag till att utveckla, förbättra, driva, utöka och/eller kommersialisera (eller stödja utvecklingen, förbättringen, driften, utökningen och/eller kommersialiseringen av) sin finanstekniska ⁽²⁹⁾ produkt eller tjänst, och anslaget får användas av en enhet för att täcka sina kapitalkostnader och driftskostnader i relation till följande syften (nedan kallade *de tillåtna syftena*):
 1. Utvecklingen av de system och/eller den infrastruktur som krävs för att utveckla, förbättra, driva, utöka och/eller kommersialisera den finanstekniska produkten eller tjänsten.
 2. Rekrytering och avlönning av personal för att utveckla, förbättra, driva, utöka och/eller kommersialisera den finanstekniska produkten eller tjänsten.
 3. Marknadsföring av den finanstekniska produkten eller tjänsten.
 4. Alla andra syften som (i organets tycke) främjar utvecklingen, förbättringen, driften, utökningen och/eller kommersialiseringen av den finanstekniska produkten eller tjänsten.
 - b) Ett anslag får inte användas av en enhet för följande förbjudna syften:
 1. Återbetalning av en befintlig skuld.
 2. Tillhandahållande av finansiering direkt till kunder.
 3. För att på något sätt återbetala kapital till företagets befintliga aktieägare.
 4. För ett syfte som inte stämmer överens med dess nyttokalkyl.
- (39) Finansieringen för pool A-, pool B- och pool C-enheter skulle vara fasad så att enheter vars ansökan till pool A inte godkänns skulle ha möjlighet att ansöka om finansiering från pool B, och enheter vars ansökan till pool B inte godkänns skulle ha möjlighet att ansöka om finansiering från pool C. Finansieringsförfarandet för pool D pågår parallellt med det fasade finansieringsförfarandet för poolerna A, B och C.
- (40) Organet ska marknadsföra Capability and Innovation Fund bland pool A- och D-enheter så snart som är praktiskt möjligt efter det att organet inrättats och avtalet rörande ramverk och statligt stöd har undertecknats ⁽³⁰⁾. Marknadsföringen bland pool B- och C-enheter kommer att påbörjas tre respektive sex månader efter det att fonden för utvecklingsmöjligheter och innovation har marknadsförts till pool A-enheter.
- (41) Ansökningsperioden för medel i pool A ska avslutas inom två månader efter det att organet först börjar marknadsföra fonden, medan ansökningsperioden för pool B ska avslutas inom fem månader efter detta datum och ansökningsperioden för pool C ska avslutas inom åtta månader efter detta datum. Ansökningsperioden för pool D ska pågå parallellt med ansökningsperioderna för medel i potterna A–C, och avslutas upp till sex månader efter det att organet först börjar marknadsföra fonden.
- (42) Fonden är avsedd att upphöra efter det att ordningen för bytesincitament har avslutats (men kan komma att förlängas i enlighet med förutbestämda kriterier på grundval av den summa outdelade medel som återstår). Organets rättigheter och skyldigheter när det gäller rapportering skulle dock bibehållas i tre månader efter det att det sista avtalet mellan organet och en mottagare som deltar i beredskaps- och innovationsfonden har löpt ut.
- (43) Kostnaderna för RBS för åtgärd A inbegriper den initiala kapitalkostnaden på 425 pund plus organets driftskostnader ⁽³¹⁾, som RBS skulle stå för.

3.3.2 ORDNINGEN FÖR BYTESINCITAMENT (ÅTGÄRD B)

- (44) Enheter som har rätt att delta i ordningen för bytesincitament (nedan kallade *stödberättigade enheter*) är enheter som tar emot inlån och som uppfyller följande kriterier:
- a) De har eller har offentligt meddelat sin avsikt att erbjuda ett checkräkningskonto.
 - b) De uppfyller de kriterier som fastställs i skäl 28, punkt b–f för en enhet i grupp A.
 - c) De deltar i brittiska *Current Account Switching Service* (nedan kallad CASS) ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Finansteknik är en bransch som bygger på användning av mjukvara för att tillhandahålla finansiella tjänster såsom person-till-person, gräsrotsfinansiering osv.

⁽³⁰⁾ Se fotnot 23.

⁽³¹⁾ Den totala finansieringen för inrättandet och driften av organet kommer att uppgå till 20 miljoner brittiska pund.

⁽³²⁾ En tjänst som understöds av Bacs Payment Schemes Limited och som gör det möjligt att automatiskt överföra alla betalningsarrangemang till en ny bank och att avsluta ett befintligt konto. Se <https://www.currentaccountswitch.co.uk>

- (45) Den ordning för bytesincitament som finansieras av RBS skulle tillhandahålla finansiering till organet för att dela ut medel till stödberättigade enheter allt eftersom de framgångsrikt byter kunder mellan sig. Detta gör det möjligt för stödberättigade enheter att erbjuda incitament till RBS små- och medelstora företagskunder som uppmuntrar dem att flytta sina checkräkningskonton, inlåningskonton och lån till de stödberättigade enheterna. Åtgärden skulle bestå av ett åtagande från RBS om att
- betala upp till 225 miljoner pund i bidrag (dvs. ett ekonomiskt incitament) till stödberättigade enheter för varje kund som samtycker till att föra över sina checkräkningskonton (nedan kallat *bidrag för checkräkningskonton*),
 - betala upp till 50 miljoner pund ytterligare för lånerelaterade bidrag (nedan kallade *bidrag för lån*) till de kunder som flyttar en låneprodukt jämte sitt checkräkningskonto,
 - öronmärka ytterligare 75 miljoner pund av sina kostnader som också skulle finnas tillgängliga för att bidra till att underlätta byte (kompensation för hävningsavgifter avseende flyttning av lånesaldon eller andra tredjeparts-kostnader såsom juridiska arvoden).
- (46) Bidragen för checkräkningskonton och bidragen för lån kommer att göra det möjligt för stödberättigade enheter att bekosta attraktiva priserbjudanden eller andra incitament till RBS kunder inom ramen för Williams & Glyns (nedan kallad W&G) verksamhetssfär ⁽³³⁾ och locka dessa kunder till att överföra sina konton.
- (47) Bidrag för checkräkningskonton som utbetalas till mottagarenheter skulle vara starkt differentierade så att de har tillräckliga resurser till att erbjuda stimulerande incitament för både mindre och större små och medelstora företagskunder att överföra sina konton till dem. De bidragsbelopp för checkräkningskonton som föreslås erbjudas vid inledningen av ordningen anges i tabellen nedan.

Tabell 2

Föreslagna inledande bidrag för checkräkningskonton inom ramen för ordningen för bytesincitament

Omsättningsintervall för små och medelstora företagskunder	Belopp, bidrag för checkräkningskonton (pund)
< 15 000 GBP	750
15 000 GBP – 100 000 GBP	1 000
100 001 GBP – 1 000 000 GBP	3 000
1 000 001 GBP – 1 500 000 GBP	6 250
1 500 001 GBP – 2 000 000 GBP	13 125
2 000 001 GBP – 2 500 000 GBP	16 875
2 500 001 GBP – 7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Bidrag till lån gör det möjligt för stödberättigade enheter att minska räntorna på kundernas lån och därmed göra deras erbjudanden mer konkurrenskraftiga samtidigt som de får tillräcklig avkastning på kapital. Om en kund överför sitt primära checkräkningskonto och en låneprodukt från RBS kommer organet att betala till den mottagande enheten ett ytterligare bidrag på 2,5 % av det lånesaldo som överförts.
- (49) RBS skulle inrikta sig på sina kunder inom W&G:s verksamhetssfär (som omfattar omkring 200 000 små och medelstora företagskunder), som skulle informeras om fördelarna med att överföra sina konton och de potentiella alternativa utmanarenheter som de kan vilja överväga att anlita.

⁽³³⁾ Termerna "Rainbow" och "W&G" avser samma verksamhetssfär som fastställs i schema 2 i det reviderade villkorsdokumentet, som utgör en bilaga till det ändrade omstruktureringsbeslutet.

- (50) RBS skulle börja informera sina kunder om ordningen för bytesincitament omkring tre månader efter det att paketet lanserats, och bidragen skulle vara tillgängliga så tidigt som andra kvartalet av 2018 (omkring tre månader efter det att RBS börjar informera sina kunder). Förfarandet med att dela ut bidrag inom ramen för ordningen för bytesincitament skulle upprepas varje kvartal så länge som det finns bidrag att tillgå. Bidragen skulle upphöra när högst 225 miljoner pund har utbetalats med avseende på bidrag för checkräkningskonton eller, om detta inte har inträffat tidigare, 18 månader efter RBS meddelande om ordningen för bytesincitament (med förbehåll för en förlängning på upp till 12 månader, se skäl 51 d).
- (51) Organet skulle ansvara för förvaltning och översyn av ordningen för bytesincitament jämte beredskaps- och innovationsfonden, och skulle övervaka RBS beteende gentemot och interaktion med kunder på löpande basis. Detta skulle innebära att göra det möjligt för organet, med förbehåll för tillämpliga lagar och krav på dataskydd, att
- ändra de bidragsbelopp som betalas ut för att säkerställa att de är så effektiva som möjligt,
 - godkänna det informationsmaterial som RBS skickar ut till sina små och medelstora företagskunder med avseende på ordningen för bytesincitament,
 - kräva att RBS ökar frekvensen i dessa informationsutskick,
 - förlänga den period för vilken bidrag finns att tillgå med upp till 12 månader om färre än [...] stödberättigade kunder⁽³⁴⁾ har fört över sina konton (eller påbörjat bytesprocessen) inom [...] månader från inledningsdatumet för ordningen för bytesincitament (*Extended Incentivised Switching Date*), och
 - kräva att RBS utökar den kundbas till vilken företaget skickar sådana meddelanden bortom W&G:s verksamhetssfär, om ett givet antal kunder som bytt inte uppnås inom en given tidsram. Om verksamhetssfären utökas kommer ordningen att rikta byteserbjudanden till små och medelstora företag som representerar omkring [...] av den brittiska marknadsandelen för checkräkningskonton. Verksamhetssfären kommer att utökas om
 1. [...]⁽³⁵⁾,
 2. [...],
 3. [...],
- (52) För att se till att RBS har lämpliga bevekelsegrunder till att genomföra ordningen för bytesincitament på ett effektivt sätt, om färre än [...] kunder har bytt och det i slutet av [...] månadersperioden (eller, om organet beslutar att förlänga perioden i fråga, det datum då den förlängda perioden går ut) finns outnyttjade medel i bidragsfonden, skulle RBS behöva överföra en på förhand fastställd tillskottsmultiplikator (nedan kallad *multiplikatorn*) av dessa outnyttjade medel till organet, med förbehåll för ett tak på 50 miljoner pund.
- (53) Multiplikatorn har fastställts till [...] av de outnyttjade medlen. Följande villkor gäller för påföljden:
- Eftersom framgången för ordningen för bytesincitament beror på de stödberättigade enheternas förmåga att utarbeta attraktiva erbjudanden till RBS små och medelstora företagskunder, skulle organet ha befogenhet att minska multiplikatorn om det var skäligen övertygat om att eventuella outnyttjade medel var en följd av faktorer som ligger bortom RBS kontroll.
 - RBS får, med organets godkännande, omstrukturera bidragen efter en viss tid för att öka ordningens effektivitet och minska sannolikheten att ådra sig en påföljd.
 - Om i) organet har utökat verksamhetssfären senast vid avslutningsdatumet för ordningen för bytesincitament, ii) det finns färre än [...] kunder som har bytt, och iii) organet anser att RBS inte aktivt meddelade kunder i den utökade poolen om bytesincitament, kan organet öka multiplikatorn till en procentsats som det finner är lämplig, med förbehåll för ett tak på 50 miljoner pund.
- (54) [...].
- (55) Om summan av de outnyttjade medlen och multiplikatorn (jämte eventuella summor som återkrävs och eventuella summor som inte delats ut från beredskaps- och innovationsfonden) uppgår till mindre än 5 miljoner pund ska organet dela ut medlen till välgörenhetsinrättningar.

⁽³⁴⁾ Stödberättigade kunder betyder kunder hos den avdelning av RBS som kallas W&G och som är små och medelstora företag.

⁽³⁵⁾ [...] Affärshemlighet.

- (56) RBS ska samtycka till värvningsförbud i enlighet med ordningen för bytesincitament, vilket ska förbjuda RBS och medlemmarna i dess företagsgrupp från att i) vidta vissa åtgärder som kan ha en negativ effekt på ordningen för bytesincitament, och ii) enträget be, förmå eller uppmuntra stödberättigade kunder (eller kunder som har överfört sina konton till en valbar enhet inom ramen för bytesincitamentet) att förbli kund hos gruppen med avseende på ett checkräkningskonto eller en berörd låneprodukt, eller att överföra ett checkräkningskonto eller en berörd låneprodukt från en valbar enhet inom ramen för bytesincitamentet till en medlem i företagsgruppen inom vissa fastställda tidsperioder.
- (57) För att stödja framgången för ordningen för bytesincitament ska RBS erbjuda enheter som deltar i ordningen för bytesincitament möjligheten att ingå ett förmedlingsavtal mellan banker som ger de kunder de lockar till sig inom ramen för ordningen för bytesincitament möjlighet att välja att fortsätta använda sig av kontant- och checkhanterings tjänsterna på RBS filialer (nedan kallad *ordningen om tillgång till bankfilialer* [Branch Access Scheme]). Denna tillgång till bankfilialer kommer att vara tillgänglig för stödberättigade kunder under minst tre år från det att ordningen för bytesincitament lanserats på rimliga och icke-diskriminerande handelsvillkor, på bekostnad av den enhet som berörs.
- (58) Den initiala kapitalkostnaden för åtgärd B är 350 miljoner pund plus genomförandekostnaden för RBS och RBS fortlöpande förluster av framtida inkomster ⁽³⁶⁾.

4. SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER OCH DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA

4.1 ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ DET ALTERNATIVA PAKETET

- (59) I beslutet att inleda förfarandet gavs berörda parter möjlighet att lämna synpunkter på de brittiska myndigheternas förslag. Ett stort antal synpunkter togs emot under samrådsfasen. De synpunkter som mottogs rörde det inledande alternativa paket som beskrivs i skälen 28–68 i beslutet att inleda förfarandet (nedan kallat *det inledande alternativa paketet*). De brittiska myndigheterna har uppdaterat det alternativa paketet (se avsnitt 2.3) så att det speglar de synpunkter som erhållits från berörda parter och innehållet i deras egen marknadsstudie ⁽³⁷⁾.
- (60) Med tanke på det stora antalet synpunkter ⁽³⁸⁾ beskrivs i detta avsnitt de huvudsakliga synpunkter som delades av flera berörda parter för att bidra till bedömningen av likvärdigheten av det alternativa paketet med avyttringen av Rainbow-verksamheten.

4.1.1 ALLMÄNNA SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER PÅ DET ALTERNATIVA PAKETET

- (61) De flesta synpunkter som mottogs tyder på att det inledande alternativa paketet har ett antal inslag som kan öka konkurrensen på den brittiska marknaden för små och medelstora företag. En del synpunkter tyder på att det alternativa paketet skulle ha en snabbare inverkan på konkurrensen med en lägre verkställanderisk, och att det har möjlighet att stärka fler än bara en utmanarenhet (som är fallet med avyttringen av Rainbow-verksamheten).
- (62) Vissa berörda parter föreslår när det gäller det inledande alternativa paketet som helhet att
- a) den totala storleken på det inledande alternativa paketet inte är tillräcklig för att utgöra en motor för strukturella förändringar på den brittiska marknaden för små och medelstora företag, som har höga barriärer mot att byta bank,
 - b) en överföring av checkräkningskonton som motsvarar en marknadsandel på 2 % av marknaden för små och medelstora företag inte är likvärdig avyttringen av Rainbow-verksamheten (som representerar omkring 5 % av marknadsandelen för små och medelstora företag när det gäller antalet små och medelstora företagskunder),
 - c) en överföring av checkräkningskonton inte löser problemet med en överföring av tillgångar, och att
 - d) organet och dess beslut kommer att vara av central betydelse för de alternativa åtgärdernas framgång (eller misslyckande). Det kommer att bli svårt att säkerställa att organet har den grad av oberoende som krävs.

⁽³⁶⁾ De brittiska myndigheterna uppskattade genomförandekostnaden för RBS till 38 miljoner brittiska pund och en ytterligare fortlöpande kostnad för minskad vinst till omkring [...] brittiska pund per år.

⁽³⁷⁾ Se fotnot 11.

⁽³⁸⁾ Synpunkter erhöles även från 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 och RBS.

4.1.2 ALLMÄNNA SYNPUNKTER FRÅN DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA PÅ DET ALTERNATIVA PAKETET
OCH PÅ SYNPUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (63) De brittiska myndigheterna anser att det alternativa paketet är åtminstone likvärdigt med en avyttring av Rainbow-verksamheten med avseende på inverkan när det gäller att begränsa potentiella snedvridningar i konkurrensen, och att det kan genomföras med större säkerhet och snabbare än en avyttring.
- (64) De brittiska myndigheterna anser att det alternativa paketet som helhet är utformat för att bygga upp kapaciteten på marknaden till att fungera som en motor för att höja de nuvarande nivåerna för marknadsomfattande byten på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser. I egenskap av den största aktören kommer den största bördan att falla på RBS. Beredskaps- och innovationsfonden är svårare att kvantifiera än fördelarna med ordningen för bytesincitament, men denna fond kommer att stärka flera bankers utbud av banktjänster för små och medelstora företag och kommer därmed att leda till ett större urval på marknaden, skapa en mångfald affärsmodeller och fungera som en drivkraft för byten. Den kommer även att påskynda utvecklingen av nya företag och ny teknik som skulle minska de små och medelstora företagens beroende av sina banker.
- (65) De brittiska myndigheterna hävdar att det alternativa paketet har utformats för att uppfylla samma mål som den ursprungliga avyttringen av Rainbow-verksamheten.
- a) Minska RBS marknadsandel: Genomförandet av ordningen för bytesincitament och finansiering av utvecklingen av kapaciteten för banktjänster för små och medelstora företag kommer att stärka mindre konkurrenter och göra det möjligt för dem att utöva en större konkurrensmässig begränsning av RBS.
 - b) Minska den handelsmässiga fördelen av att ha mottagit stödet: Det alternativa paketet har en betydande initial kapitalkostnad och dessutom en ytterligare fortlöpande inverkan genom minskad omsättning på grund av en minskning av de små och medelstora företagskunderna via ordningen för bytesincitament.
 - c) Överföring av små och medelstora företagskunder: Till skillnad från en avyttring, som skulle innebära en tvångsbyte av små och medelstora företagskunder som inte har valt att byta bank, uppmuntrar ordningen för bytesincitament kunderna att själv välja att överföra sina konton. Kunder med egenmakt är sannolikt mer benägna att vara aktivt engagerade i sin nya bank, och att byta igen i framtiden om de kan få ett bättre avtal med en annan bank.
 - d) Tillgång till bankfilialer som betjänar små och medelstora företagskunder: Ordningen om tillgång till bankfilialtiller understöder kunders byten från RBS till utmanarenheterna inom ramen för ordningen för bytesincitament, eftersom dessa kunder inte kommer att behöva byta sina dagliga kontanthanteringsarrangemang.
- (66) När det gäller den inverkan det alternativa paketet kommer att ha på marknadssegmentet mellanstora affärsrörelser, anser de brittiska myndigheterna även följande:
- a) RBS har förlorat [5–10] % av marknadsandelen i marknadssegmentet företag sedan fjärde kvartalet 2010, en ändring från en marknadsandel på [30–35] % till [20–25] %. RBS är inte längre den största bank som betjänar mellanstora affärsrörelser i Förenade kungariket. Denna minskning i marknadsandelar är också betydligt mer omfattande än den minskning i marknadsandelar som planerades genom avyttringen av Rainbow-verksamheten ⁽³⁹⁾.
 - b) Fonden för utvecklingsmöjligheter och innovation omfattar ett antal mycket betydande bidrag avsedda att hjälpa banker som har en etablerad bankverksamhet för små och medelstora företag att förbättra och utöka sitt befintliga utbud av banktjänster för större små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser. De brittiska myndigheterna förutser att stora delar av denna utveckling kommer att förbättra vissa bankers förmåga att betjäna mellanstora affärsrörelser och att den kommer att öka det totala antalet banker som till följd av detta kan utveckla och erbjuda affärsförslag för mellanstora affärsrörelser.
 - c) Ordningen för bytesincitament är inriktad på att få till stånd en förflyttning av små och medelstora företagskunder från RBS till andra banker. För mottagarbankerna kommer det ökade antalet större små och medelstora företagskunder att utgöra ett incitament för att utveckla tjänster för större företag, inklusive mellanstora affärsrörelser. Dessutom kan en del av de större små och medelstora företagskunderna med tiden förväntas växa till medelstora affärsrörelser, vilket kommer att utgöra ett ytterligare incitament att utveckla ett relevant utbud.

⁽³⁹⁾ Charterhouse Research tillhandahöll till RBS en mätning av marknadsandelen för företag med en omsättning på över 25 miljoner brittiska pund.

- d) Den brittiska konkurrensmyndigheten (CMA) ⁽⁴⁰⁾ fann att små och medelstora företag med en omsättning på över två miljoner pund generellt sett kunde förhandla om prissättningen och tjänstevillkoren med sina banker. För att detta ska vara ett effektivt sätt att skapa konkurrens är det av yttersta vikt att dessa kunder har bärkraftiga alternativa leverantörer. Genom att göra det möjligt för fler banker att bygga upp sin kapacitet för mellanstora affärsrörelser kommer konkurrensen att förbättras betydligt.
- e) På grund av komplexiteten i hanteringen av kunder som är mellanstora affärsrörelser innehöll de förslag som RBS mottagit vid sina tidigare försök att sälja Rainbow-verksamheten ⁽⁴¹⁾ planer på att [...].
- (67) De brittiska myndigheterna anser dessutom att det alternativa paketet har ytterligare fördelar gentemot avyttringen av Rainbow-verksamheten.
- a) Geografisk täckning: Det alternativa paketet skulle påverka konkurrensen i hela Förenade kungariket, utan någon geografisk begränsning.
- b) Generell effekt på marknaden: Det alternativa paketet skulle bidra till en systemomfattande och bestående förändring av marknaden genom att hjälpa ett antal utmanarenheter att konkurrera med de dominerande bankerna på ett mer verkningsfullt sätt. Närmare bestämt:
- i) Beredskaps- och innovationsfonden kommer att hjälpa enheter att utveckla sin kapacitet att betjäna små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser, samtidigt som den även ökar deras likviditet och finansiella status. Den kommer även att uppmuntra utvecklingen av ny teknik som kan användas av utmanarenheterna.
- ii) Ordningen för bytesincitament kommer att hjälpa de enheter som är berättigade till bytesincitament att etablera sig genom att utöka deras kundbaser.
- iii) Ordningen om tillgång till bankfilialer kommer att göra det möjligt för de stödberättigade enheterna att ansikte mot ansikte betjäna nyligen förvärvade små och medelstora företagskunder inom ramen för ordningen för bytesincitament, t.ex. genom att tillhandahålla kontant- och checkhanteringstjänster.
- c) Åtgärdar marknadsproblem som kartlagts av den brittiska konkurrensmyndigheten (nedan kallad CMA): Det alternativa paketet åtgärdar även en del viktiga marknadsproblem som kartlagts av CMA i den nyligen utförda granskningen av den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag. Dessa problem inbegriper följande:
- i) Kundens låga nivåer av engagemang med deras banktjänster, svaga reaktioner på variationer i pris och kvalitet och en brist på utlösningspunkter som får kunderna att byta bank.
- ii) En brist på incitament för banker att investera i att locka kunder att byta bank.
- iii) Höga kostnader för utmanarenheterna när det gäller att skaffa sig nya kunder för ny marknadspenetrering och marknadsbreddning.
- iv) Brist på produktinnovation och teknisk innovation i bankverksamheten för små och medelstora företag.
- v) Oro hos utmanarenheterna rörande kostnaden för att bygga upp och driva ett nätverk av filialer.
- d) Tidsperspektiv och säkerhet rörande utförandet: Det alternativa paketet kan genomföras vid en lämpligare tidpunkt och på ett visst sätt. Det skulle undvika riskerna och osäkerheten med en kapitalöverföring, såsom har upplevts vid tidigare försök att sälja Rainbow-verksamheten.
- e) Avlägsnar hindren för de brittiska myndigheterna att dra sig ur RBS: De brittiska myndigheterna har öppet uttryckt sin avsikt att gå vidare med försäljningen av deras andel i RBS och därmed återbörda RBS till privat ägo. De aktuella svårigheterna och dröjsmålet med avyttringen av Rainbow-verksamheten, som är det enda avyttringsåtagande som återstår att uppfylla, har lett till osäkerheter som har påverkat intresset för RBS som ett investeringsförslag. Det alternativa paketet skulle avlägsna alla dessa osäkerheter.
- (68) Rörande synpunkterna från berörda parter nämner de brittiska myndigheterna följande:
- a) RBS marknadsandel minskade från [25–30] % under fjärde kvartalet 2010 till [20–25] % under fjärde kvartalet 2016 ⁽⁴²⁾, vilket utgör en minskning med [3–7] % för hela perioden. Minskningen på 5 % som avyttringen av Rainbow-verksamheten förväntas leda till överträffas därför om den förlust av marknadsandelar som förväntas enbart av ordningen för bytesincitament läggs ihop med den observerade strukturella förlusten av marknadsandelar för RBS sedan 2010.

⁽⁴⁰⁾ CMA:s marknadsundersökning av bankverksamheten för privatkunder, huvudrapportens bilaga A 8.1–8.16, figur 12.

⁽⁴¹⁾ Se även skäl 25 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽⁴²⁾ Källa: Charterhouse Researchs granskning av bankverksamhet för företagskunder från fjärde kvartalet 2016 för små och medelstora företag med en omsättning på 0–25 miljoner brittiska pund. 12 månader rullande data. Uppgifterna har viktats per region och omsättning för att vara representativa för företag i Storbritannien. Uppskattad total marknadsstorlek på [...].

- b) De brittiska myndigheterna har gjort ett antal förändringar av det föreslagna paketet för att åtgärda de centrala frågor som tagits upp av berörda parter. De brittiska myndigheterna anser att det uppdaterade alternativa paketet åtgärdar betänkligheterna rörande tredje part, kommer att vara likvärdigt avyttringen av Rainbow-verksamheten (med avseende på dess inverkan både på RBS och marknaden som helhet) och kommer att vara verkningsfullt när det gäller att öka konkurrensen för banktjänster för små och medelstora företag i Förenade kungariket.
- c) Rörande synpunkten om behovet att säkerställa organets oberoende noterar de brittiska myndigheterna att organet kommer att vara bundet av avtalet rörande ramverk och statligt stöd ⁽⁴³⁾, som i detalj anger organets funktioner och åligganden och som fastställer organets förpliktelser och begränsningar. En enskild person ska dessutom inte tillåtas tillträda som direktör för organet om denna person samtidigt innehar någon typ av tjänst (annat än en befattning utan verkställande funktioner som inte är som ordförande eller en likvärdig befattning) eller en högre chefsbefattning i något organ inom offentlig sektor eller är direktör eller högre chef i RBS-gruppen eller är en närstående part (eller en kollega till en närstående part) till RBS.

4.2 SYNUNKTER PÅ FONDEN FÖR BEREDSKAPSFONDEN FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG (SME CAPABILITY FUND)

4.2.1 SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER PÅ BEREDSKAPSFONDEN FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG

- (69) I ett antal synpunkter från berörda parter nämndes att storleken på beredskapsfonden för små och medelstora företag borde utökas, eftersom detta skulle leda till en större inverkan på konkurrensen på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag.
- (70) I andra synpunkter från berörda parter nämndes att en fragmentering av medel mellan ett stort antal banker så att ingen kan göra meningsfulla investeringar inte skulle ha någon nämnvärd inverkan på konkurrensen eller koncentrationen. Hellre än att det görs lika stora utbetalningar inom respektive pool bör storleken på utbetalningarna variera så att man tar hänsyn till den sökandes faktiska behov och investeringsplaner.
- (71) Ett antal parter ansåg också att beredskapsfonden för små och medelstora företag borde öppnas i högre grad för de institutioner som inte har en befintlig stark kapacitet rörande checkräkningskonton, och att icke-banker (t.ex. hypoteksinstitut) borde ha möjlighet att dra nytta av fonden för utvecklingsmöjligheter.

4.2.2 SYNUNKTER FRÅN DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA PÅ BEREDSKAPSFONDEN FÖR SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG (SME CAPABILITY FUND) OCH PÅ SYNUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (72) De brittiska myndigheterna anser att det är rimligt att förvänta sig att beredskapsfonden för små och medelstora företag, i synnerhet när den kombineras med ordningen för bytesincitament, kommer att öka utmanarenheternas marknadsandelar, och därför leda till en motsvarande minskning av RBS marknadsandel.
- (73) De brittiska myndigheterna anser att fonden för utvecklingsmöjligheter kommer att öka utmanarenheternas marknadsandelar, eftersom den i hög grad kommer att förbättra de ekonomiska aspekterna för banker som ger sig in på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag (och, om de så önskar, för mellanstora affärsrörelser) och/eller vidareutvecklar sin befintliga kapacitet. Som en illustration av den underliggande idén skulle ett bidrag på tre miljoner pund från fonden kunna göra att ett projekt på tio miljoner pund som ligger på gränsen till att vara ekonomiskt genomförbart i stället blir genomförbart, genom att öka avkastningen på investeringar i ett projekt från en nivå lägre än kapitalkostnaden till en lönsam och bärkraftig nivå.
- (74) Som svar på synpunkterna från berörda parter har de brittiska myndigheterna gjort följande förändringar av det alternativa paketet:
- a) Storleken på den beredskapsfond för små och medelstora företag som utmanarenheterna har tillgång till kommer att ökas. De största utbetalningarna från beredskaps- och innovationsfonden kommer att inriktas på de utmanarenheter som har en stark befintlig kapacitet när det gäller checkräkningskonton. Detta skulle sannolikt leda till den största inverkan på konkurrensen på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag och efter den kortast möjliga tidsperioden, eftersom dessa banker redan har lagt ut tid och pengar på att utveckla sina checkräkningskontoprodukter och den därmed förknippade distributionsinfrastrukturen.
- b) Beredskapsfonden för små och medelstora företag kommer att kombineras med innovationsfonden. Uppdelningen inom pool 1 och 2 kommer att tas bort. Flexibiliteten kommer att utökas för att öka möjligheterna för banker utan en stark befintlig kapacitet när det gäller checkräkningskonton och för icke-banker att få tillgång till betydande utbetalningar från beredskaps- och innovationsfonden.

⁽⁴³⁾ Se fotnot 23.

4.3 SYNPKUNKTER PÅ ORDNINGEN FÖR BYTESINCITAMENT

4.3.1 SYNPKUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER PÅ ORDNINGEN FÖR BYTESINCITAMENT

- (75) En del berörda parter tvivlade på att den föreslagna storleken på bidragen skulle utgöra ett tillräckligt incitament för att uppmuntra tillräckligt många kunder att ta sig an mödan med att överföra sina konton. Historiskt sett har kunder visat sig vara inaktiva och det bör finnas ett tydligt, sömlöst förfarande för kunder att överföra sina konton. För att underlätta byten bör RBS också dela med sig av informationen om sina kunder till utmanarenheterna (inklusive deras kreditregister). En del berörda parter nämnde behovet av att tillhandahålla ett historiskt register över kunderna för bedömning av deras kreditvärdighet.
- (76) I ett antal synpunkter nämndes att storleken på bidragen borde ökas för att möjliggöra byten (och kopplas till kundens komplexitet och storlek), vilket skulle kräva att den övergripande storleken på ordningen för bytesincitament ökas betydligt.
- (77) I vissa synpunkter angavs att varaktigheten för ordningen för bytesincitament borde vara tillräcklig för att säkerställa att tiden inte utgör en betydande restriktion. En automatisk utökning av kundsfären (om den önskade bytesnivån inte uppnås) föreslogs också.
- (78) I flera synpunkter föreslogs att det alternativa paketet även borde inriktas på att överföra lån jämte överföringen av checkräkningskonton, eftersom inriktningen på checkräkningskonton bortser från behovet av större konkurrens på lånemarknaden för små och medelstora företag. Paketet skulle vara alltför inriktat på tillhandahållare av checkräkningskonton. Lånemarknaden för små och medelstora företag anses vara betydligt mer lönsam än checkräkningskontomarknaden, och snedvridningen av konkurrensen måste åtgärdas även på lånemarknaden för små och medelstora företag. I synpunkterna nämns även att utmanarenheterna för närvarande är missgynnade eftersom de fyra största bankerna tillåts använda en avancerad internmetod snarare än den standardiserade kapitalmetoden, vilket gör att de fyra bankerna kan erbjuda bättre prissättning för lån än utmanarenheterna.
- (79) I en del synpunkter föreslogs att RBS borde tvingas avyttra sina kunder (inklusive tvångsförsäljning av checkräkningskonton och/eller lån) snarare än att ge kunderna möjlighet att byta bank. I andra synpunkter föreslogs att RBS borde förpliktiga sig att överföra ett minsta antal checkräkningskonton netto, och att det borde finnas påföljder för ett bristfälligt utförande.
- (80) I ett antal synpunkter föreslås även att ordningen för bytesincitament endast bör inledas efter att de investeringar som möjliggjorts genom beredskapsfonden för små och medelstora företag har kunnat genomföras.

4.3.2 SYNPKUNKTER FRÅN DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA PÅ ORDNINGEN FÖR BYTESINCITAMENT OCH PÅ SYNPKUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (81) Rörande ordningen för bytesincitament, som ingick i det inledande alternativa paketet, anser de brittiska myndigheterna följande:
- a) Fondens nuvarande storlek har tillräcklig kapacitet för att leda till en minskning av RBS nuvarande marknadsandel på över 2 %. Denna minskning med två procentenheter som utgör riktmärket utformades särskilt för att locka ett stort antal små och medelstora företagskunder till att överföra sina konton. Ingenting hindrar RBS kunder från att fortsätta överföra sina konton till utmanarenheterna (utan att några bidrag ges) och därmed från att fortsätta minska RBS marknadsandel ytterligare. Det är i själva verket mycket mer sannolikt att de gör detta efter att de har varit föremål för utmanarenheternas marknadsföring.
- b) Ordningen för bytesincitament innehåller incitament till att byta bank som i sig sannolikt är mycket större än de som för närvarande finns på marknaden. Dessa förväntas dessutom utbetalas jämte de incitament som redan finns att tillgå.
- c) Utmanarenheterna kommer att konkurrera hårt om kunderna och skapa tillräckligt attraktiva erbjudanden så att kunderna lockas att byta bank. Det finns en tydlig efterfrågan på marknaden för dessa kunder.
- d) Det har blivit lättare för många kunder att föra över sina konton till en utmanarenhet i Förenade kungariket efter det att CASS infördes 2013. Checkräkningskontokunder använder redan CASS för att överföra sina konton från RBS till utmanarenheterna.

- e) RBS avser att mildra/motverka eventuellt motstånd hos kunderna att överföra sina konton genom att åta sig att vidta åtgärder som av CMA ⁽⁴⁴⁾ har fastställts vara konkurrensfrämjande, bl.a. att informera berättigade kunder om CASS och hjälpa kunder som begär information för att orientera sig.
- f) RBS skulle behöva informera en fastställd pool av sina kunder (bl.a. genom marknadsföringsmaterial) å utmanarenheternas vägnar om fördelarna med ett byte.
- g) Ordningen för bytesincitament har flera olika inbyggda säkerhetsmekanismer för att se till att tillräckligt många överföringar görs. Till exempel: Det organ som övervakar ordningen skulle ha möjlighet att i) kräva att RBS ökar meddelandefrekvensen eller ii) utöka perioden under vilken bidragen finns att tillgå med upp till 12 månader eller iii) omstrukturera bidragsutformningen efter en viss tid för att öka systemets effektivitet och iv) kräva att RBS överför multiplikatorn på det sätt som beskrivs i skäl 52 och 53 om det finns outnyttjade medel för bidragen.
- (82) Som svar på synpunkterna från berörda parter hävdar de brittiska myndigheterna att de är säkra på att tillräckligt många små och medelstora företagskunder skulle överföra sina konton med de finansiella incitament som erbjuds eftersom
- a) incitament historiskt sett har föranlett kunder att byta, vilket också framgår av CMA:s slutrapport från undersökningen av bankverksamheten för privatkunder och den forskning som RBS beställt från Charterhouse Research ⁽⁴⁵⁾ "[...]" ⁽⁴⁶⁾.
- b) bytesförfarandet troligen kommer att fungera smärtfritt för kunderna, och de flesta kommer att dra nytta av ordningen för bytesincitament för att göra sina överföringar via CASS. Ett utbyte av finansiella uppgifter eller annan information om kunderna kommer dock troligtvis att begränsas genom uppgiftsskyddslagstiftningen,
- c) kunder inom W&G:s verksamhetssfär inte är mindre benägna att överföra sina konton. RBS konstaterar att bytena och de naturliga förlusterna av kunderna inom W&G:s verksamhetssfär i stort sett ligger i linje med RBS "kärnkunder" och att W&G:s kunder har förväntats lämna RBS-gruppen sedan 2010,
- d) skyddsmekanismer och mekanismer som motverkar att kunderna underlåter att agera har införts för att se till att kunderna överför sina konton. Organet har befogenhet att bötfälla RBS om bidragen för checkräkningskonton inte har delats ut inom ramen för ordningens giltighetstid (dvs. multiplikatorn). Organet kommer dessutom att kunna ändra det bidragsbelopp som betalas ut för att se till att bidragen har så stor verkan som möjligt, och att tvinga RBS att mer frekvent marknadsföra ordningen. Verksamhetssfären och ordningens varaktighet kommer därjämte att utökas om vissa bytesnivåer inte uppnås.
- (83) Som svar på synpunkterna från berörda parter anser de brittiska myndigheterna vidare att
- a) kunderna skulle överföra sina andra bankverksamhetsprodukter (t.ex. lån) jämte sina checkräkningskonton. CMA har funnit att "en stor majoritet av små och medelstora företag som letar finansiering vänder sig till den bank där de har sitt checkräkningskonto ... över 90 % av små och medelstora företag i Förenade kungariket gick till sin huvudsakliga bank för övertrasseringar, lån och kreditkort" ⁽⁴⁷⁾, och att
- b) om man ger kunder egenmakt att fatta sina egna beslut att föra över sina konton är detta att föredra framför påtvingade avyttringar, eftersom kunder med egenmakt bör vara mer benägna att vara aktivt engagerade i sin nya bank, och att byta igen i framtiden om de kan få ett bättre avtal med en annan bank. Denna strategi stöds även av CMA:s slutrapport från deras undersökning av bankverksamheten för privatkunder, i vilken det noteras att "avyttringar [...] tillfälligtvis under en övergångsperiod [kan] medföra ett visst ytterligare engagemang från kundernas sida, i synnerhet hos kunder som tyckte att de överfördes mot sin vilja till en 'ny' bank, men detta är naturligtvis inte ett önskvärt sätt att framkalla ett större och mer beständigt kundengagemang" ⁽⁴⁸⁾. Istället fann CMA att icke-strukturella åtgärder som "är direkt inriktade på de underliggande orsakerna till den negativa inverkan på konkurrensen – dvs. genom att förbättra kundengagemanget och underlätta byten – har mycket större möjlighet att vara verksamma när det gäller att åtgärda de konkurrensproblem vi hade kartlagt..." ⁽⁴⁹⁾. Ordningen för bytesincitament kommer att bygga upp

⁽⁴⁴⁾ CMA:s slutrapport från deras undersökning av bankverksamheten för privatkunder (9 augusti 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

⁽⁴⁵⁾ RBS gav Charterhouse Research i uppdrag att genomföra en undersökning av stödberättigade små och medelstora företagskunder inom W&G:s verksamhetssfär för att undersöka deras inställning till att överföra sina konton och den inverkan incitament skulle ha på deras sannolikhet att göra detta. Undersökningen var inriktad på företagskunder, som utgör [...] av [...] kunder inom ramen för W&G:s verksamhetssfär. Undersökningen var både kvantitativ (med ett representativt urval av [...] kunder som intervjuades) och kvalitativ ([...] fördjupade intervjuer).

⁽⁴⁶⁾ RBS svar på beslutet att inleda förfarandet, punkt 4.12.

⁽⁴⁷⁾ CMA:s slutrapport från deras undersökning av bankverksamheten för privatkunder, punkt 8.1.69.

⁽⁴⁸⁾ CMA:s slutrapport från deras undersökning av bankverksamheten för privatkunder, punkt 17.19.

⁽⁴⁹⁾ CMA:s slutrapport från deras undersökning av bankverksamheten för privatkunder, punkt 17.14.

medvetenheten hos små och medelstora företagskunder om ett stort antal utmanarenheters varumärken genom riktad marknadsföring, och kommer att uppmuntra kunderna att undersöka utmanarenheternas alternativ och varumärken innan de bestämmer sig för vilken bank de väljer.

- (84) Som en reaktion på synpunkterna från berörda parter och på sin egen marknadsstudie har de brittiska myndigheterna också gjort följande ändringar av ordningen för bytesincitament:
- a) Ordningens totala volym kommer att utökas från 175 miljoner pund till 350 miljoner pund, varav 225 miljoner pund kommer att göras tillgängliga för bidrag för checkräkningskonton. Det kommer att finnas 50 miljoner pund att tillgå för lånerelaterade bidrag för att tillgodose synpunkten att ordningen även bör vara inriktad på att överföra lån jämte överföringen av checkräkningskonton. Det skulle också finnas 75 miljoner pund tillgängliga för att bidra till att underlätta byten (kompensation för hävningsavgifter avseende överföringen av lånesaldot eller andra tredjepartskostnader såsom juridiska arvoden).
 - b) I och med volymsökningen kommer ordningen för bytesincitament även att inriktas på en överföring av 3 % av marknadsandelen i stället för de ursprungliga 2 %.
 - c) RBS skulle börja meddela kunderna om ordningen för bytesincitament omkring tre månader efter lanseringen av paketet och efter att de första bidragen från fonden för utvecklingsmöjligheter har beviljats.

4.4 SYNUNKTER PÅ ORDNINGEN OM TILLGÅNG TILL BANKFILIALER

4.4.1 SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER PÅ ORDNINGEN OM TILLGÅNG TILL BANKFILIALER

- (85) Ett antal berörda parter ifrågasatte fördelarna som ordningen om tillgång till bankfilialer skulle ha med avseende på konkurrensen på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag, och att ordningens förvaltning och finansiering skulle vara betungande för de berörda kunderna och utmanarenheterna, och att den kan utgöra en resultatlös tidsspillan för organet.
- (86) Ett litet antal berörda parter stödde ordningen om tillgång till bankfilialtiller, och trodde att de skulle komma att dra nytta av den.

4.4.2 DE BRITTISKA MYNDIGHETERNAS SYNUNKTER PÅ ORDNINGEN OM TILLGÅNG TILL BANKFILIALER OCH PÅ SYNUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (87) Som en reaktion på de synpunkter som inkommit där det framhållits att ordningen om tillgång till bankfilialer troligen kommer att vara av begränsat intresse för utmanarenheterna, men viktig för ett fåtal, behålls bankfilialtillgångsordningen, men med följande ändringar:
- a) Ordningen om tillgång till bankfilialer kommer endast att vara öppen för de kunder som har överfört sina konton inom ramen för ordningen för bytesincitament (och om den berörda banken som deltar i ordningen för bytesincitament har ingått ett förmedlingsavtal mellan banker med RBS).
 - b) Banker kommer inte längre att ha kostnadsfri tillgång till filialer, men tillgång till filialer kommer att tillhandahållas deras behöriga kunder på rimliga och icke-diskriminerande handelsvillkor. Banker ska kunna använda pengar från beredskaps- och innovationsfonden och/eller bidrag som erhållits inom ramen för ordningen för bytesincitament för att täcka denna kostnad. De pengar som sparats in har omfördelats till andra aspekter i det alternativa paketet.

4.5 SYNUNKTER PÅ INNOVATIONSFONDEN

4.5.1 SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER PÅ INNOVATIONSFONDEN

- (88) Vissa berörda parter var kritiska till den föreslagna innovationsfonden som de ansåg var onödig och trodde, med tanke på dess långsiktighet, att den inte skulle ha någon meningsfull inverkan på konkurrensen och inte kommer att ha någon effekt alls på RBS ställning på den brittiska marknaden för små och medelstora företag. De hävdade att det hade varit bättre om finansieringen från innovationsfonden hade omdirigerats till andra delar av paketet.
- (89) Några synpunkter på fonden var positiva och att den skulle bidra till att påskynda innovationen i sektorn för banktjänster för små och medelstora företag. En del gjorde också gällande att banker och hypoteksinstitut också bör kunna dra nytta av fördelarna med denna finansiering.

4.5.2 SYNUNKTER FRÅN DE BRITTISKA MYNDIGHETERNA PÅ INNOVATIONSFONDEN OCH PÅ SYNUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (90) Med anledning av de inkomna synpunkterna ska innovationsfonden slås ihop med beredskapsfonden för små och medelstora företag till en beredskaps- och innovationsfond. Denna åtgärd avser att åtgärda farhågorna kopplade till att ha två olika fonder genom att ge utrymme för större flexibilitet när det gäller vem som kan ansöka och hur medlen fördelas, samtidigt som man behåller fördelarna med finansieringen av innovationer som rör små och medelstora företag.

5. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA/STÖDET

5.1 FÖREKOMSTEN AV STATLIGT STÖD

- (91) Enligt artikel 107.1 EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag, förbjudet i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen noterar att de brittiska myndigheterna uppger att inget ytterligare statligt stöd skulle godkännas som en del av det uppdaterade alternativa paketet.
- (92) Om en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse måste därför följande kumulativa villkor uppfyllas: i) Åtgärden måste tillskrivas staten eller finansieras med statliga medel. ii) Åtgärden måste medföra en fördel för mottagaren. iii) Fördelen måste vara selektiv. iv) Åtgärden måste snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och måste kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna.

5.1.1 POTENTIELLT STÖD TILL RBS

- (93) Det uppdaterade alternativa paket som beskrivs i avsnitt 2.3 utgör en ekonomisk kostnad för RBS. På grundval av de uppgifter som tillhandahållits av de brittiska myndigheterna skulle det alternativa paketet ha en uppskattad initial kostnad för RBS på omkring 833 miljoner pund ⁽⁵⁰⁾, och dessutom en ytterligare fortlöpande kostnad på grund av förlorade vinster ⁽⁵¹⁾. Inga statliga medel kommer att utbetalas av staten till RBS för att finansiera dessa åtgärder. Kostnaden för det uppdaterade alternativa paketet ska uteslutande bäras av RBS.
- (94) Med tanke på att det uppdaterade alternativa paketet inte inbegriper statliga resurser med avseende på RBS finns det inget behov av att bedöma de andra kumulativa villkoren för att en åtgärd ska räknas som statligt stöd. Det alternativa paketet innebär därför inte något nytt stöd till RBS.

5.1.2 POTENTIELLT STÖD TILL STÖDMOTTAGARE AV DET ALTERNATIVA PAKETET

- (95) Kommissionen noterar att det inte finns någon direkt koppling mellan det statliga stöd som beviljades RBS 2008 och 2009 och det uppdaterade alternativa paket som beskrivs i avsnitt 2.3. I det förfarande som ledde fram till omstruktureringsbeslutet åtog sig de brittiska myndigheterna att avyttra Rainbow-verksamheten, och godkännandet av stödet byggde på detta åtagande. Det alternativa paketet har föreslagits åtta år efter det att RBS senast erhöll kapitalstöd. Man kan därför utesluta att det alternativa paketet har en direkt koppling till eller finansieras genom 2008 och 2009 års stöd till RBS.
- (96) Man bör dock observera att staten fortfarande äger 71,2 % av RBS aktier, vilket påpekades i skäl 15. Detta tyder på att den finansiella bördan av det alternativa paketet indirekt men huvudsakligen bäres av staten som majoritetsaktieägare i RBS. De brittiska myndigheterna har dessutom deltagit aktivt i utarbetandet av det alternativa paketet, vilket kan tyda på att utformningen av paketet kan tillskrivas staten. Det alternativa paketet skulle dessutom kunna ge en selektiv fördel till de företag som har rätt att dra fördel av det. Åtgärden har också utformats på så sätt att dess inverkan kanaliseras till utmanarenheterna.
- (97) Även om det alternativa paketet skulle anses utgöra statligt stöd till de banker som skulle dra fördel av det anser kommissionen ändå att det passar in som en nödvändig del av de åtaganden på grundval av vilka stödåtgärderna till fördel för RBS anses vara förenliga på grundval av omstruktureringsbeslutet, det ändrade omstruktureringsbeslutet, och det föreliggande beslutet ⁽⁵²⁾.

5.1.3 SLUTSATS OM FÖREKOMSTEN AV NYTT STÖD

- (98) Mot bakgrund av de faktorer som behandlats i avsnitt 5.1.1 drar kommissionen slutsatsen att det uppdaterade alternativa paketet inte betraktas som nytt statligt stöd till RBS.

⁽⁵⁰⁾ Detta inbegriper den initiala kapitalkostnaden på 425 miljoner brittiska pund i beredskaps- och innovationsfonden (skäl 43), finansieringen för upprättande och drift av organet på 20 miljoner brittiska pund (fotnot 31), den initiala kapitalkostnaden för ordningen för bytesincitament på 350 miljoner brittiska pund (skäl 13) och den uppskattade driftskostnaden för RBS genomförande av detta på 38 miljoner brittiska pund (fotnot 36).

⁽⁵¹⁾ De brittiska myndigheterna uppskattar att den fortlöpande kostnaden i minskade vinster uppgår till omkring [...] brittiska pund per år (fotnot 36).

⁽⁵²⁾ Enligt analysen i avsnitt 5.2 i det föreliggande beslutet.

- (99) Som framkom av analysen i avsnitt 5.1.2, i den mån det alternativa paketet betraktas som statligt stöd till de banker som drar fördel av det, anses sådant stöd vara förenligt på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget som en nödvändig del av de åtaganden på grundval av vilka de initiala stödåtgärderna till fördel för RBS anses vara förenliga i det föreliggande ärendet. Förenligheten av det befintliga stödet till RBS mot bakgrund av ersättningen av avyttringsåtagandet med det alternativa paketet undersöks i avsnitt 5.2 i det föreliggande beslutet.

5.2 FÖRENLIGHET

- (100) Även om det uppdaterade alternativa paketet inte förefaller innehålla nytt statligt stöd till RBS godkändes det befintliga stödet bland annat på grundval av åtagandet att sälja Rainbow-verksamheten. De brittiska myndigheterna begär nu att detta åtagande ska ersättas med ett åtagande att genomföra det uppdaterade alternativa paketet. Kommissionen måste därför bedöma huruvida den föreslagna ersättningen skulle förändra slutsatsen att det befintliga stödet till RBS är förenligt med den inre marknaden.
- (101) Kommissionen kan i princip ändra ett omstruktureringsbeslut, t.ex. det ändrade omstruktureringsbeslutet, om ändringen grundar sig på nya åtaganden som kan anses motsvara de ursprungliga åtagandena ⁽⁵³⁾. I denna situation skulle de befintliga stödåtgärderna förbli förenliga på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget om det övergripande förhållandet är oförändrat i jämförelse med det ursprungliga beslutet. För att det övergripande förhållandet ska bibehållas får ersättningen av avyttringsåtagandet med det alternativa paketet inte påverka stödmottagarens lönsamhet negativt, och de sammantagna åtagandena måste förbli likvärdiga i fråga om ansvarsfördelning och kompenserande åtgärder, med beaktande av kraven i omstruktureringsmeddelandet ⁽⁵⁴⁾.

5.2.1 LÖNSAMHET

- (102) Kommissionen måste bedöma om ändringarna av de ändrade åtagandena leder till att beslutet i det ändrade omstruktureringsbeslutet ifrågasätts vad gäller RBS förmåga att återställa lönsamheten utan behov av ytterligare statligt stöd.
- (103) Enligt de brittiska myndigheternas uppskattning (se tabell 3) överstiger kostnaden för det alternativa paketet inte kostnaderna för att fortsätta med avyttringen av Rainbow-verksamheten. Kommissionen anser därför att ett byte till det alternativa paketet inte skulle påverka RBS lönsamhet på ett betydande sätt.
- (104) Det bör också noteras att Rainbow-verksamheten i sig inte är en förlustskapande enhet ⁽⁵⁵⁾. Ändringarna av de ändrade åtagandena som tillåter att RBS behåller Rainbow-verksamheten skulle därför inte ha negativ inverkan på RBS lönsamhet.
- (105) Kommissionen drar preliminärt slutsatsen att de ändringar som föreslagits av de brittiska myndigheterna inte äventyrar RBS lönsamhet.
- (106) RBS har sedan 2008 haft betydande förluster som kan hänföras till stamaktieägarna ⁽⁵⁶⁾, förluster som huvudsakligen är ett resultat av ackumuleringen av stora engångsposter såsom böter och förlikningar för tidigare fel i yrkesutövningen samt felaktig försäljning av vissa produkter, omstruktureringskostnader och större förluster än förväntat på tillgångar som inte hör till kärnverksamheten. Kommissionen måste därför bedöma om dess slutsats att RBS kommer att kunna återställa sin lönsamhet utan ytterligare statligt stöd fortfarande är giltig.
- (107) Kommissionen noterar att RBS resultat från första halvåret 2017 tyder på ökad lönsamhet ⁽⁵⁷⁾. RBS rapporterade en rörelseavkastning till stamaktieägarna på 939 miljoner pund för första halvåret 2017.
- (108) Kärnprimärkapitalkvoten har förbättrats ytterligare sedan 2013, och den huvudsakliga rörelsevinsten har fortsatt att vara positiv, såsom beskrivs i skäl 11 i beslutet att inleda förfarandet.
- (109) Kommissionen anser därför att de föreslagna ändringarna inte bestrider den slutsats som dragits i det ändrade omstruktureringsbeslutet rörande RBS förmåga att återställa sin lönsamhet.

⁽⁵³⁾ Skäl 65 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

⁽⁵⁴⁾ Kommissionens meddelande om återställandet av lönsamheten och bedömningen av omstruktureringsåtgärder inom finanssektorn under den rådande krisen enligt reglerna om statligt stöd (EUT C 195, 19.8.2009, s. 9).

⁽⁵⁵⁾ W&G:s rörelseavkastning uppgick till 345 miljoner brittiska pund 2016, 431 miljoner brittiska pund 2015, och 467 miljoner brittiska pund 2014 (källa: analys per segment i RBS årsrapporter).

⁽⁵⁶⁾ Skäl 10 i beslutet att inleda förfarandet.

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

5.2.2 ANSVARSFÖRDELNING

- (110) Det ändrade omstruktureringsbeslutet tyder på att avyttringen av Rainbow-verksamheten togs med i beräkningen som en åtgärd som skulle begränsa snedvridningar av konkurrensen och att den varken utgjorde en ansvarsfördelningsåtgärd eller en åtgärd som begränsade omstruktureringskostnaderna ⁽⁵⁸⁾. Det föreslagna uppdaterade alternativa paketet påverkar i sig inte den utvärdering av ansvarsfördelningen som tidigare utförts av kommissionen.
- (111) De anmälda förändringarna påverkar därför inte bedömningen av ansvarsfördelningen som gjordes i omstruktureringsbeslutet och i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

5.2.3 ÅTGÄRDER FÖR ATT BEGRÄNSA SNEDVRIDNINGAR AV KONKURRENSEN

- (112) Enligt det ändrade omstruktureringsbeslutet ⁽⁵⁹⁾ hade åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten främst till syfte att begränsa den snedvridning av konkurrensen som stödet till RBS skulle ha kunnat ge upphov till. Mer exakt syftade åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten till att undvika att det mycket stora statliga stöd som RBS beviljades 2008 och 2009 skulle leda till en oskälighets snedvridning av konkurrensen på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser, där RBS var marknadsledande ⁽⁶⁰⁾. För att undvika att stärka RBS ställning på denna marknad och därmed minska konkurrensen där, förband sig de brittiska myndigheterna att se till att RBS avyttrade en enhet med en marknadsandel på 5 % på den brittiska marknaden för små och medelstora företagskunder och kunder som är mellanstora affärsrörelser ⁽⁶¹⁾.
- (113) Syftet med det alternativa paketet såsom det beskrivs i avsnitt 3.3 är att åtgärda snedvridningen av konkurrensen på samma sätt som det åtagande att avyttra Rainbow-verksamheten som paketet ersätter.
- (114) Kommissionen måste därför bedöma huruvida det uppdaterade alternativa paketet är likvärdigt med det avyttringsåtagande det ska ersätta.

5.2.3.1 Utformningen av enskilda åtgärder

- (115) Det alternativa paketet består huvudsakligen av två enskilda åtgärder. Kommissionen avser att bedöma likvärdigheten både på enskild åtgärdsnivå och på paketsnivå.

Beredskaps- och innovationsfonden

- (116) Kommissionen noterar att finansieringen från beredskaps- och innovationsfonden ⁽⁶²⁾ till utmanarenheter för att utöka deras möjlighet att erbjuda banktjänster till små och medelstora företag sannolikt kommer att öka konkurrensen på marknaden för banktjänster för små och medelstora företag.
- (117) På grundval av de synpunkter från berörda parter som kommissionen mottog som en följd av beslutet att inleda förfarandet drar kommissionen slutsatsen att fördelningen av medlen i olika anslag med en storlek på upp till 120 miljoner pund möjliggör en förstärkning av banktjänsteutbudet hos flera enheter och kan leda till ett större urval på marknaden.
- (118) Det intresse som visats och den återkoppling som erhållits från berörda parter rörande hur de skulle använda eventuella medel från beredskaps- och innovationsfonden ger ytterligare stöd för tanken att fonden för utvecklingsmöjligheter kommer att få en positiv inverkan på konkurrensen på marknaden.
- (119) På grundval av de synpunkter som erhållits från berörda parter motsvarar storleken på tilldelningarna i stora drag den storlek som vissa av de berörda parterna angav att de skulle behöva för att motiveras till att investera i sin kapacitet för banktjänster för små och medelstora företag. Parterna måste konkurrera om utbetalningar från fonderna, och huvuddelen av medlen kommer att gå till de enheter som för organet kan lägga fram det starkaste konkurrensbefrämjande alternativet. Kommissionen anser att storleken på anslagen från beredskaps- och innovationsfonden är lämplig och att konkurrensen kommer att leda till en större inverkan på marknaden.

⁽⁵⁸⁾ Skäl 78 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

⁽⁵⁹⁾ Skäl 82 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

⁽⁶⁰⁾ Skäl 238 i omstruktureringsbeslutet.

⁽⁶¹⁾ Skäl 29 i det ändrade omstruktureringsbeslutet.

⁽⁶²⁾ Se den detaljerade beskrivningen i skälen 26–43 i detta beslut.

- (120) Kommissionen noterar att resurserna i beredskaps- och innovationsfonden, av totalt 425 miljoner pund, är samlade i fyra stora anslag som tillsammans uppgår till 330 miljoner pund. Det finns i själva verket ett stort gap mellan marknadsandelen för de fyra ledande brittiska bankerna för små och medelstora företag ⁽⁶³⁾ och utmanarenheternas marknadsandel. Vidare finns det bland utmanarenheterna stora skillnader mellan de enheter som har en etablerad bankverksamhet för små och medelstora företag och de som nyligen har tagit sig in på marknaden eller som erbjuder ett begränsat urval produkter, och som ofta riktar in sig på de minsta av de små och medelstora företagen. Syftet med avyttringen av Rainbow-verksamheten var att skapa en bank för små och medelstora företag samt medelstora affärsrörelser som, även om den var mindre än de fyra ledande bankerna för små och medelstora företag, ändå skulle vara tillräckligt stor för att utmana dem. En finansiering som huvudsakligen inriktas på de få utmanarenheter som har en stark befintlig kapacitet när det gäller checkräkningskonton för små och medelstora företag får sannolikt störst effekt på konkurrensen på marknaden och leder med större säkerhet till att betydligt stärka en eller flera enheters ställning. Detta skulle därför öka likvärdigheten med den inverkan som avyttringen av Rainbow-verksamheten skulle ha fått, jämfört med ett alternativt paket som skulle ha varit inriktat på de nya marknadsaktörerna eller på banker som endast erbjuder ett begränsat utbud av banktjänsteprodukter för små och medelstora företag och som ofta inriktar sig endast på de minsta små och medelstora företagen.
- (121) Enligt de synpunkter som erhållits från berörda parter är det viktigt för utmanarenheterna att först bygga upp extra kapacitet som stöd för försöket att övertyga W&G:s kunder att överföra sina konton genom bytesincitamentet. Kommissionen anser att om man beviljar en period på tre månader efter det att ett bidrag har beviljats från beredskaps- och innovationsfonden skulle utmanarenheterna ha möjlighet att planera för och genomföra ytterligare investeringar utan onödiga dröjsmål när det gäller genomförandet av ordningen för bytesincitament.

Bytesincitament

- (122) Kommissionen noterar att ordningen för bytesincitament ⁽⁶⁴⁾ kommer att öka konkurrensen på bankmarknaden för små och medelstora företag genom att överföra kunder från RBS till utmanarenheterna. Genomförandet av ordningen för bytesincitament syftar till att överföra kunder som utgör tre procentenheter av RBS marknadsandel av den brittiska bankmarknaden för små och medelstora företag (beräknat på grundval av antalet små och medelstora företag).
- (123) När det gäller det antal små och medelstora företag som överförs skulle ordningen för bytesincitament kunna leda till en minskning av RBS marknadsandel med över tre procentenheter, men i detta fall skulle den kundpool som byter ha en större andel mindre små och medelstora företag. Eftersom det finansieringsbelopp som finns att tillgå för åtgärd B är begränsat måste en överföring av fler kunder betyda att bidragen i genomsnitt måste vara mindre, vilket leder till att de överförda kunderna måste vara små och medelstora företag som är mycket små, något som dock inte var syftet med avyttringen av Rainbow-verksamheten. Sammanfattningsvis bör man, när man bedömer likvärdigheten, komma ihåg att ordningen för bytesincitament kommer att göra det möjligt att begränsa överföringen av RBS marknadsandel till tre procentenheter.
- (124) Rörande sannolikheten att minskningen med tre procentenheter kommer att uppnås noterar kommissionen att de erbjudanden som läggs fram av utmanarenheterna måste vara tillräckligt attraktiva för att övertyga så många kunder som möjligt att överföra sina konton. Mot bakgrund av de synpunkter som erhållits från berörda parter, den storlek på bidragen som nämndes i den RBS-beställda undersökningen från Charterhouse Research ⁽⁶⁵⁾ och den ökade finansiering som finns att tillgå för åtgärd B, anser kommissionen att denna nu är tillräckligt stor för att utgöra ett incitament för en överföring av kunder som är likvärdig en marknadsandel på tre procentenheter.
- (125) Kommissionen anser att utökningen av varaktigheten, utökningen av verksamhetssfären och multiplikatorn, såsom beskrivs i skälen 52 och 53, är viktiga kontroller som ger ytterligare stöd för tanken att en överföring av tre procentenheter av RBS marknadsandelar kan uppnås.
- (126) Kommissionen anser också att checkräkningskonton utgör en "inkörsprodukt" för små och medelstora företag och att dessa företag i allmänhet vänder sig till sin checkräkningskontoleverantör när de vill ha andra banktjänster, såsom lån ⁽⁶⁶⁾. Kommissionen anser därför att incitamenten för att överföra sina checkräkningskonton även fungerar som incitament för kunderna att överföra sina låneprodukter.

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

⁽⁶⁴⁾ Ordningen för bytesincitament beskrivs i detalj i skälen 44–58 i detta beslut.

⁽⁶⁵⁾ Se skäl 82 a och fotnot 45.

⁽⁶⁶⁾ Se skäl 83 a.

- (127) Kommissionen noterar att de lånebidrag som beskrivs i skäl 48 skulle göra det möjligt för utmanarenheterna att ge små och medelstora företagskunder ytterligare incitament att överföra andra produkter jämte sina checkräkningskonton. Storleken på lånebidraget begränsar också den nackdel som berörda parter har påtalat när det gäller användningen av den standardiserade kapitalmetoden ⁽⁶⁷⁾. Kommissionen anser att detta utgör ytterligare stöd för att det alternativa paketet är likvärdigt den avyttring av Rainbow-verksamheten genom vilken dessa lån skulle ha överförts till en potentiell köpare.
- (128) Kommissionen noterar även att de 75 miljoner pund som öronmärkts för att bidra till att underlätta byten (kompensation för hävningsavgifter avseende överföringen av lånesaldon eller andra tredjepartskostnader såsom juridiska arvoden) och CASS kommer att minska hindren för kunder när det gäller att överföra sina konton till utmanarenheterna.
- (129) Kommissionen anser också att organets befogenheter och kontroll ⁽⁶⁸⁾ säkerställer att ordningen för bytesincitament kan anpassas ytterligare efter marknadssignalerna efter det att ordningen har lanserats.
- (130) Kommissionen anser inte att det är problematiskt att man inte längre planerar att erbjuda tillgång till RBS filialer (se skäl 57) kostnadsfritt, såsom föreslås i den inledande versionen av det alternativa paketet. De etablerade utmanarenheterna för små och medelstora företag ansåg att de inte behöver denna tillgång för att kunna konkurrera med de fyra ledande bankerna för små och medelstora företag. Genom att använda de medel som från början tilldelades den (från början kostnadsfria) ordningen om tillgång till bankfilialer för åtgärderna A och B, allokeras medlen för det alternativa paketet på ett mer effektivt sätt för att uppnå likvärdighet med avyttringen av Rainbow-verksamheten.
- (131) På grundval av de förändringar som har införts i ordningen för bytesincitament och de kontroller som ingår i ordningen och de synpunkter som mottagits från berörda parter drar kommissionen slutsatsen att ordningen för bytesincitament med stor sannolikhet skulle kunna uppnå en överföring av tre procentenheter av RBS marknadsandelar.

5.2.3.2 Paketets likvärdighet totalt med åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten

- (132) Som anges i beslutet att inleda förfarandet ⁽⁶⁹⁾ finns det olika sätt att bedöma det alternativa paketets likvärdighet. I kontrafaktiska termer kan inverkan av det alternativa paketet jämföras med den inverkan som en försäljning av Rainbow-verksamheten till en köpare i sektorn skulle förväntas få om den genomfördes nu ("Avyttringen av Rainbow-verksamheten" i tabell 3) eller med den inverkan som avyttringen av Rainbow-verksamheten kunde förväntas ha enligt omstruktureringsbeslutet ("Syfte 2009 års beslut" i tabell 3). Med avseende på den indikator som har använts kan man mäta likvärdigheten med hjälp av olika indikatorer, såsom utvecklingen av RBS marknadsandel avseende små och medelstora företag, de finansiella kostnaderna för RBS, och storleken på de överförda tillgångarna och skulderna.
- (133) I tabell 3 jämförs de tre scenarierna på grundval av olika indikatorer.

Tabell 3

Jämförelse av tre scenarier på grundval av olika indikatorer

	Syfte 2009 års beslut	Avyttringen av Rainbow-verksamheten	Det uppdaterade alternativa paketet
Motivering för åtagandet	Begränsning av snedvridningen av konkurrensen på den brittiska marknaden för små och medelstora företag	Begränsning av snedvridningen av konkurrensen på den brittiska marknaden för små och medelstora företag	Begränsning av snedvridningen av konkurrensen på den brittiska marknaden för små och medelstora företag
RBS förlust av marknadsandelar på den brittiska marknaden för små och medelstora företag ⁽¹⁾	5 %	[0–5] % [[5–10]]	3 % [[5–10]]
Total kapitalförlust ⁽²⁾	[...] GBP	[...] GBP [[...] GBP]	[...] GBP [[...] GBP]

⁽⁶⁷⁾ Se skäl 78.

⁽⁶⁸⁾ Se skäl 51.

⁽⁶⁹⁾ Se skälen 122 och 123 i beslutet att inleda förfarandet.

	Syfte 2009 års beslut	Avyttringen av Rainbow-verksamheten	Det uppdaterade alternativa paketet
Inverkan på kärnkapitalkvoten	Ej tillämpligt	[...] %	[...] %
Överföring av tillgångar, totalt	20 miljarder GBP	[15–25] miljarder GBP	[0–5] miljarder GBP

(¹) Siffrorna inom hakparentes för avyttringen av Rainbow-verksamheten och det uppdaterade alternativa paketet inbegriper förlust av marknadsandelar sedan fjärde kvartalet 2011.

(²) Siffrorna inom hakparentes för avyttringen av Rainbow-verksamheten och det uppdaterade alternativa paketet inbegriper [1–3] miljarder brittiska pund i redan upplupna kostnader.

- (134) Syftet med avyttringen av Rainbow-verksamheten i omstruktureringsbeslutet och det ändrade omstruktureringsbeslutet är att begränsa snedvridningen av konkurrensen på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag och medelstora affärsrörelser. De brittiska myndigheterna har utarbetat det uppdaterade alternativa paketet i syfte att åstadkomma samma underliggande syfte.
- (135) Alternativen kan jämföras med hjälp av inverkan på RBS marknadsandel av den brittiska marknaden för små och medelstora företag. Enligt omstruktureringsbeslutet förväntades avyttringen av Rainbow-verksamheten leda till en förlust av marknadsandelar på 5 %, såsom beskrivs i skäl 112 i beslutet att inleda förfarandet. Det alternativa paketet bör även leda till en förlust av marknadsandelar. Denna skulle uppgå till uppemot 3 %, om man endast tar med ordningen för bytesincitament i beräkningen. Kommissionen anser att inverkan av beredskaps- och innovationsfonden också kommer att vara tillräckligt betydande för att små och medelstora företag ska kunna föras över från RBS och från andra banker. Denna inverkan är dock svår att kvantifiera.
- (136) Som de brittiska myndigheterna har påpekat (⁷⁰) är det rimligt att ta hänsyn till det faktum att RBS har förlorat marknadsandelar på den brittiska marknaden för små och medelstora företag alltsedan omstruktureringsbeslutet fattades. De brittiska myndigheterna hänvisade till en dataleverantör. Olyckligtvis började inte dataleverantören att utarbeta uträkningar av marknadsandelar förrän under fjärde kvartalet 2010. Som en följd av detta finns det ingen sammanhängande tidsserie som täcker perioden från 2008 eller 2009 till dags dato. Enligt de uppgifter som beräknats av uppgiftslämnaren var RBS marknadsandel under fjärde kvartalet 2010 (första datapunkten) så hög som [25–30] % av marknaden för små och medelstora företag med en omsättning på upp till 25 miljoner pund. Enligt dessa uppgifter förlorade RBS mellan fjärde kvartalet 2010 och fjärde kvartalet 2016 [3–7] % av sin marknadsandel av marknaden för små och medelstora företag med en omsättning på upp till 25 miljoner pund (⁷¹). Kommissionen anser att det är mer välbetänkt att använda förlusten i marknadsandelar sedan fjärde kvartalet 2011 ([0–5] %) än att använda förlusten i marknadsandelar sedan fjärde kvartalet 2010 ([3–7] %), eftersom den första datapunkten (fjärde kvartalet 2010) ger en högre marknadsandel än vad som rapporterades från andra källor vid tiden för omstruktureringsbeslutet, och man därför inte kan utesluta att det är fråga om ett engångstoppvärde som inte på ett korrekt sätt återspeglar startpunkten under 2008–2009. Kommissionen anser därför att den marknadsandel i marknadssegmentet brittiska små och medelstora företag som redan har gått förlorad på ett välbetänkt sätt kan kvantifieras till [0–5] %.
- (137) Den minskning av RBS marknadsandel med 5 % som förväntas enligt omstruktureringsbeslutet överskrider om man lägger ihop den förlust av marknadsandelar som förväntas på grund av det alternativa paketet (upp till 3 % enbart som en följd av åtgärd B) med den observerade förlusten av marknadsandelar på [0–5] %.
- (138) På grundval av analysen i skälen 122–131 bedömer kommissionen att det är mycket sannolikt att en överföring av 3 % av marknadsandelarna när det gäller små och medelstora företagskunder kommer att uppnås genom det alternativa paketet.
- (139) Sammanfattningsvis anser kommissionen att förlusten av marknadsandelar för små och medelstora företag som förutsågs 2009 vid tiden för omstruktureringsbeslutet skulle uppnås av det alternativa paketet.
- (140) Kommissionen noterar att åtgärd A är inriktad på små och medelstora företagskunder, men att den inte utesluter att medelstora affärsrörelser kan dra fördel av det alternativa paketet. Fonden för utvecklingsmöjligheter och innovation kommer att göra det möjligt för banker att förbättra och utöka sina befintliga erbjudanden om banktjänster till större små och medelstora företag och därmed också till medelstora affärsrörelser. Till exempel tillkännagav en av bankerna i sin skrivelse efter beslutet att inleda förfarandet att den skulle investera upp till 25 miljoner pund i en avancerad internetplattform för företagsbanktjänster som skulle erbjuda avancerade digitala funktioner (inklusive växelkurser och funktioner för internationella betalningar) för små, mellanstora och stora affärsrörelser. Denna bank räknade med att ytterligare investeringar för upp till 50 miljoner pund skulle bidra till att den kunde vända sig till alla marknadssegment.

(⁷⁰) Se skäl 68.

(⁷¹) På grundval av uppgifter från Charterhouse Research som lämnats in av de brittiska myndigheterna (se fotnot 42).

- (141) Kommissionen anser även att ordningen för bytesincitament (med stora bidrag till de större, mer komplexa små och medelstora företagen) kommer att utgöra ett ytterligare incitament för utmanarenheterna att ytterligare förbättra produkterna och tjänsterna för dessa större små- och medelstora företag. Dessa utmanarenheter kommer därför också att förbättra kapaciteten att betjäna kunder som är mellanstora affärsrörelser.
- (142) Kommissionen noterar även att anslagen och bidragen i åtgärderna A och B koncentreras hos de få utmanarenheter som har en stark befintlig kapacitet när det gäller checkräkningskonton för små och medelstora företag. Dessa utmanarenheter kommer även att vara de enheter som sannolikt kommer att konkurrera om de mellanstora affärsrörelserna.
- (143) Enligt de uppgifter som beräknats av uppgiftslämnaren var RBS marknadsandelssegment så högt som [30–35] % under fjärde kvartalet 2010 (första datapunkten) på marknaden för affärsrörelser med en omsättning på över 25 miljoner pund ⁽⁷²⁾. Enligt dessa uppgifter förlorade RBS [5–10] % av sin marknadsandel mellan fjärde kvartalet 2010 och andra kvartalet 2017 på marknaden för små och medelstora företag med en omsättning på upp till 25 miljoner pund ⁽⁷³⁾. På samma sätt som för marknadssegmentet små och medelstora företag anser kommissionen att det är mer välbetänkt att använda förlusten av marknadsandelar från fjärde kvartalet 2011 än att använda förlusten av marknadsandelar sedan fjärde kvartalet 2010. Kommissionen noterar att den observerade förlusten av marknadsandelar för RBS när det gäller affärsrörelser från fjärde kvartalet 2011 till fjärde kvartalet 2016 ([0–5] %) ligger i linje med förlusten av marknadsandelar när det gäller små och medelstora företag ([0–5] %). Den observerade förlusten av marknadsandelar är ännu större när man tar med i beräkningen förlusten i marknadsandelar från fjärde kvartalet 2011 till andra kvartalet 2017 ([5–10] %).
- (144) Kommissionen noterar även att mellanstora affärsrörelser ofta kräver mer komplexa och varierade banktjänstprodukter. Endast ett mycket begränsat antal utmanarenheter har visat något reellt intresse för dessa kunder ⁽⁷⁴⁾, eftersom de flesta enheter inte har kapacitet att utveckla dessa produkter på ett lönsamt sätt. Kommissionen tycker även att det är rimligt att överväga de brittiska synpunkterna i skäl 66 e, som anger att avyttringen av Rainbow-verksamheten skulle ha fått en mindre och/eller osäkrare inverkan på konkurrensen i segmentet mellanstora affärsrörelser jämfört med segmentet små och medelstora företag.
- (145) Även om det är svårare att kvantifiera snedvridningen av konkurrensen på grund av det alternativa paketets indirekta inverkan på segmentet medelstora affärsrörelser anser kommissionen att det är troligt att det alternativa paketet tillsammans med den observerade förlusten av marknadsandelar skulle inverka på konkurrensen för mellanstora affärsrörelser i åtminstone lika stor grad som avyttringen av Rainbow-verksamheten. Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärderna A och B åtgärdar snedvridningen av konkurrensen även för medelstora affärsrörelser.
- (146) Med avseende både på kunder som är mellanstora affärsrörelser och små och medelstora företagskunder kan den uppskattade totala kapitalförlusten i de olika scenarierna också användas för att jämföra likvärdigheten mellan avyttringen av Rainbow-verksamheten och det alternativa paketet.
- (147) Omstruktureringsbeslutet innehöll inte någon uppskattning av kapitalkostnaden för avyttringen av Rainbow-verksamheten. Det är dock rimligt att använda uppskattningen av den kapitalkostnad som försäljningen av Rainbow-verksamheten skulle ge upphov till om den genomförs, vilket har kvantifierats av de brittiska myndigheterna.
- (148) Den kostnad som RBS har ådragit sig sedan 2009 för att uppfylla avyttringsåtagandet uppgår till [1–3] miljarder pund ⁽⁷⁵⁾. Detta omfattar flera typer av kostnader, varav den största är teknikrelaterade kostnader för att skapa en separat it-plattform för Rainbow-verksamheten.
- (149) Den direkta kapitalförlusten ⁽⁷⁶⁾ på grund av det alternativa paketet är mindre än om man fortsätter med avyttringen av Rainbow-verksamheten. När man lägger ihop de kostnader som RBS redan har ådragit sig är det dessutom tydligt att det alternativa paketet är dyrare än vad som indirekt planerades i omstruktureringsbeslutet ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷²⁾ Kommissionen noterar att det inte finns några separata uppgifter tillgängliga för segmentet mellanstora affärsrörelser, och marknadsandelen för kunder med en omsättning på över 25 miljoner brittiska pund används därför som en marknadsandelsindikator.

⁽⁷³⁾ På grundval av uppgifter från Charterhouse Research som lämnats in av de brittiska myndigheterna.

⁽⁷⁴⁾ Som en del av den återkoppling som mottogs till följd av beslutet att inleda förfarandet.

⁽⁷⁵⁾ Beloppet på [1–3] miljarder brittiska pund stämde av mot de faktiska kostnader som redovisats inom ramen för W&G-programmet av en extern konsult.

⁽⁷⁶⁾ I tabell 3 visas den direkta totala kapitalförlusten för de olika alternativen. Den totala kapitalförlusten när man lägger till den kostnad på [1–3] miljarder brittiska pund som RBS redan ådragit sig anges inom hakparentes.

⁽⁷⁷⁾ Omstruktureringsbeslutet innehöll inte en uppskattning av kapitalkostnaden för avyttringen av Rainbow-verksamheten. Det verkar dock rimligt att använda uppskattningen av den kapitalkostnad som försäljningen av Rainbow-verksamheten skulle ge upphov till om den genomförs, vilket har kvantifierats av de brittiska myndigheterna. Den kostnad som RBS har ådragit sig sedan 2009 för att uppfylla avyttringsåtagandet uppgår till [1–3] miljarder brittiska pund. Medräknat den totala kostnaden på [1–3] miljarder brittiska pund, överstiger den totala kapitalförlusten på [...] till [...] brittiska pund betydligt kapitalkostnaden på [...] brittiska pund som förlusten av Rainbow-verksamheten skulle ha orsakat.

- (150) Om man använder denna indikator står det sammanfattningsvis klart att det alternativa paketet, såsom hävdas av de brittiska myndigheterna, inte lättar den finansiella bördan för RBS jämfört med vad som planerades i omstruktureringsbeslutet. Det är i själva verket betydligt mer kostsamt.
- (151) Inverkan på kärnkapitalkvoten kan också användas för att jämföra de olika scenarierna. Skillnaden mellan de två indikatorerna kärnkapitalkvot och kapitalförlust är att den förra även tar hänsyn till minskningen i riskvägda tillgångar: om ett scenario skapar en större minskning av riskvägda tillgångar har det – för en given kapitalförlust – en mindre negativ effekt på kärnkapitalkvoten.
- (152) Siffrorna för kärnkapitalkvoten tillhandahålls av de brittiska myndigheterna. Tabell 3 visar att det alternativa paketets inverkan på kärnprimärkapitalkvoten är betydligt större. Detta tycks vara en följd av att det medför en mindre förlust av tillgångar. Även om kapitalförlusten är något mindre har det således en något mer negativ effekt på kärnkapitalkvoten.
- (153) De alternativa scenarierna kan även jämföras när det gäller de totala tillgångarna. Den totala inverkan på tillgångarna av det alternativa paketet är betydligt mindre än under åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten.
- (154) Målet med åtagandet att avyttra Rainbow-verksamheten var att avyttra en lönsam enhet. För att vara en lönsam enhet behövde Rainbow-verksamheten ha tillräckligt många inkomstskapande tillgångar och kunder för att kunna bära kostnaderna för sitt stora filialnätverk och sin stora infrastruktur. Därför omfattade Rainbow-verksamhetens verksamhetssfär även ett stort antal lån till och insättningar av privatkunder, förutom de lån till och insättningar av små och medelstora företag som utgjorde fokus för den åtgärd som var inriktad på att öka konkurrensen på marknaden för små och medelstora företag.
- (155) I det alternativa paketet planeras inte någon överföring av privatkundverksamheten och andra tillgångar och skulder som inte rör små och medelstora företag. Det är inriktat på att åstadkomma en överföring av en del av de små och medelstora företagskunderna, med deras tillgångar (lån) och skulder (insättningar). Det alternativa paketet är därför mycket mindre när det gäller värdet på de tillgångar som överförs, men försöker åstadkomma en liknande inverkan på den brittiska marknaden för banktjänster för små och medelstora företag.

5.2.3.3 *Slutsatser om likvärdigheten med det uppdaterade alternativa paketet*

- (156) Från och med datumet för omstruktureringsbeslutet (14 december 2009) har RBS verkligen ansträngt sig för att avyttra Rainbow-verksamheten vilket bevisas av de förfaranden som därefter har inletts, de stora resurser som använts och den personalstyrka som avsatts för avyttringen av Rainbow-verksamheten.
- (157) Dessa ansträngningar har inneburit stora kostnader för RBS (i synnerhet de uppskattade kostnaderna för att försöka avyttra Rainbow-verksamheten, såsom beskrivs i skäl 148).
- (158) Kommissionen noterar även att det alternativa paketet inte verkar lätta på kraven på RBS. I kostnadstermer skulle genomförandet av det alternativa paketet lägga en ytterligare kostnadsbörda på RBS, förutom de kostnader som RBS redan tidigare har ådragit sig. De sammanlagda kostnaderna sedan 2009 skulle vara betydligt högre än vad som indirekt förväntades i omstruktureringsbeslutet.
- (159) Det alternativa paketet i kombination med de förlorade marknadsandelarna kommer att leda till en minskning totalt sett av RBS marknadsandelar på marknaden för små och medelstora företag som är minst likvärdig med vad som planerades i omstruktureringsbeslutet. Oron för att den mycket stora stödsumman från 2008–2009 används av RBS för att konsolidera eller utöka sin marknadsandel i den redan koncentrerade marknaden för små och medelstora företag skulle därför skingras i lika hög grad som om avyttringen av Rainbow-verksamheten hade genomförts enligt vad som planerades i omstruktureringsbeslutet.
- (160) Kommissionen anser därför, när det gäller syftet att åstadkomma den avsedda inverkan på konkurrensen, att det alternativa paketet är likvärdigt avyttringen av Rainbow-verksamheten.
- (161) Kommissionen noterar även att RBS har genomfört samtliga åtaganden och ändrade åtaganden (utöver avyttringen av Rainbow-verksamheten) i omstruktureringsbeslutet och det ändrade omstruktureringsbeslutet. Den anmälda ersättningen av ett enstaka avyttringsåtagande görs därför mot bakgrund av ett korrekt genomförande av återstoden av omstruktureringsplanen.

6. SLUTSATS

- (162) På grundval av bedömningen ovan har kommissionens tvivel rörande likvärdigheten av det alternativa paketet, som uttrycktes i beslutet att inleda förfarandet, undanröjts. Ändringen i åtagandena påverkar inte slutsatsen i omstruktureringsbeslutet och det ändrade omstruktureringsbeslutet, och det statliga stöd som beviljats RBS bör därför förklaras vara förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget.

- (163) Dessutom drar kommissionen slutsatsen att det potentiella statliga stödet till det alternativa paketets stödmottagare bör förklaras förenligt eftersom det är en nödvändig del av de åtaganden på vilkas grundval stödåtgärderna till förmån för RBS förklaras vara förenliga.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 b i fördraget att ersätta åtagandet om avyttring av Rainbow-verksamheten med det alternativa paket, som Förenade kungariket har anmält rörande RBS. Därför godkänns det att åtagandet om avyttring av Rainbow-verksamheten ersätts med det alternativa paketet.

Artikel 2

Det potentiella statliga stödet till det alternativa paketets stödmottagare är förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 b i fördraget.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland.

Utfärdat i Bryssel den 18 september 2017.

På kommissionens vägnar

Margrethe VESTAGER

Ledamot av kommissionen

ISSN 1977-0820 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2628 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV