II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
van 26 oktober 1999
betreffende de steunregeling die Spanje heeft toegepast ten gunste van de openbare scheepswerven

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3864)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2000/131/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Gelet op Richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw [1], zoals verlengd bij Verordening (EG) nr. 3094/95 [2],

Gelet op Verordening (EG) nr. 1013/97 van de Raad van 2 juni 1997 betreffende de steunverlening aan bepaalde werven die worden geherstructureerd [3],

Na belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen te hebben verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken [4], en gezien de ontvangen opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij brief D/6715 van 6 augustus 1997 heeft de Commissie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1013/97 herstructureringssteun goedgekeurd ten behoeve van de scheepswerven van de overheid in Spanje. Aan deze goedkeuring was een aantal voorwaarden verbonden, onder meer betreffende de omvang van de steun. De Commissie houdt toezicht op de naleving hiervan.

(2) De Spaanse regering diende op 15 september 1998 een periodiek controlerapport in, dat werd aangevuld met inlichtingen die werden ingewonnen tijdens een inspectie ter plaatse van 30 september tot en met 2 oktober van hetzelfde jaar. Bij brief van 22 oktober 1998 stelde de Commissie een aantal vragen over de omvang van de aan de scheepswerven verleende steun, met name wat de belastingkredieten betreft. De Spaanse autoriteiten hebben hierop gereageerd bij brief van 13 november 1998.

(3) Bij schrijven van 15 februari 1999 stelde de Commissie Spanje in kennis van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, (voorheen artikel 93, lid 2) van het EG-Verdrag in te leiden.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [5]. Hierbij heeft de Commissie belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.

(5) De ontvangen opmerkingen zijn door de Commissie doorgezonden aan Spanje, dat in de gelegenheid werd gesteld op deze opmerkingen te reageren.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

(6) In haar beschikking van augustus 1997 in zaak nr. C 56/95 [6] heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan staatssteun voor een totaalbedrag van 229,008 miljard ESP ter ondersteuning van de herstructurering van scheepswerven van de overheid in Spanje. Het pakket van goedgekeurde steunmaatregelen omvatte „bijzondere" belastingkredieten van maximaal 58 miljard ESP voor de periode 1995-1999.

[1] PB L 380 van 31.12.1990, blz. 27.
[2] PB L 332 van 30.12.1995, blz. 1.
[3] PB L 148 van 6.6.1997, blz. 1.
[4] PB C 113 van 24.4.1999, blz. 14.
[5] Zie voetnooet 4.
[6] PB C 354 van 21.11.1997, blz. 2.

(7) Aan de opneming van belastingkredieten in het goedgekeurde pakket steunmaatregelen lag de volgende redenering ten grondslag. Toen het herstructureringsplan werd opgesteld, maakten de werven deel uit van het INI-concern en konden zij hun verliezen na belasting via INI verminderen met 28 %, overeenkomstig de Spaanse wettelijke regeling met algemene geldingskracht, door de verliezen te compenseren met winsten elders in het concern. Volgens de financiële prognoses van het plan zouden deze belastingkredieten van toepassing blijven ondanks het feit dat de werven vanaf 1 augustus 1995 deel waren gaan uitmaken van de verliesgevende overheidsholding Agencia Industrial del Estado (AIE). Er werden dienovereenkomstig wettelijke maatregelen genomen (wet nr. 13/96 van 30 december [7]) om ondernemingen in een dergelijke positie toe te staan tot 31 december 1999 van de staat het equivalent te blijven ontvangen van het bedrag waarop zij recht zouden hebben gehad in het kader van een systeem van geconsolideerde belasting. Op grond van de verwachte verliezen werd geschat dat deze belastingkredieten 58 miljard ESP zouden bedragen. De Commissie was van oordeel dat dit een specifieke maatregel ten voordele van de scheepswerven, en dus een steunmaatregel van de staat was.

(8) Op 1 september 1997 werden de werven opgenomen in de Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), dat, zoals INI, op grond van de algemene Spaanse regels inzake geconsolideerde belastingen verliezen voor belastingdoeleinden kan compenseren met winsten elders in het concern.

(9) Het steunpakket werd goedgekeurd op voorwaarde dat het totaalbedrag en de bedragen per steuncategorie maximumbedragen waren. Deze voorwaarde werd gesteld om ervoor te zorgen dat de steun voor de beoogde doeleinden zou worden gebruikt en dat het de mededinging vervalsende effect van de steun op de scheepsbouwsector beperkt zou blijven. Volgens de informatie die de Commissie in het kader van het toezicht op de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan heeft verkregen, ontvingen de werven in 1998 een bijzonder belastingkrediet van 18,451 miljard ESP, waardoor het totaalbedrag van de toegekende kredieten op het goedgekeurde maximum van 58 miljard ESP uitkomt, hoewel de werven in 1998 ten gevolge van hun integratie in SEPI ook een belastingkrediet op grond van algemene consolidatieregels ontvingen, dat overeenkwam met hun verliezen over 1997.

(10) Om deze reden betwijfelde de Commissie of de bijzondere belastingkredieten van 18,451 miljard ESP die in 1998 zijn toegekend, stroken met de eerdere steunbeschikking en verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

III. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN**

(11) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van een lidstaat (Denemarken) en van de Vereniging van Deense Scheepsbouwers (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark).

(12) De Vereniging van Deense Scheepsbouwers merkte op dat de betrokken belastingkredieten onwettige steun vormden, die gezien de zorgwekkende marktsituatie en het omvangrijke verlies van werkgelegenheid in de sector terugbetaald zouden moeten worden.

(13) Deze zienswijze werd herhaald door de Deense autoriteiten, die de aandacht vestigden op de moeilijke algemene marktsituatie en de problemen van bedrijfssluitingen en van personeelsinkrimpingen die sinds 1992 in Denemarken bestaan. Zij benadrukten dat de Spaanse werven rechtstreeks concurreren met Deense werven en dat de Spaanse werven een concurrentievoordeel ontlenen aan de staatssteun die is toegekend.

IV. **OPMERKINGEN VAN SPANJE**

(14) Spanje diende zijn opmerkingen in bij schrijven van 6 april 1999 en 18 augustus 1999 (het laatstgenoemde schrijven bevatte aanvullende opmerkingen, die overwegend een herhaling vormden van de inhoud van de eerste brief).

(15) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat het besluit om de procedure in te leiden niet voldoende precies was over de aard van de vermeende inbreuk. Naar hun mening suggereert de tekst dat er twee overtredingen waren: ten eerste de niet-naleving van de beschikking van de Commissie waarbij het steunpakket werd goedgekeurd, en ten tweede het verlenen van steun in de vorm van bijzondere belastingkredieten, wat mogelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is.

(16) Zij stellen dat deze conclusie niet is onderbouwd en verwarring schept voor het indienen van opmerkingen. Voorts zijn zij van mening dat onduidelijk is op welk geval van niet-naleving wordt gedoeld, aangezien deze vermeende inbreuk onderscheiden lijkt te worden van het probleem van de bijzondere belastingkredieten. Nu er geen andere inbreuk wordt genoemd met betrekking tot de laatstgenoemde kwestie, veronderstellen zij dat de Commissie twijfels heeft over de verenigbaarheid van de bijzondere belastingkredieten ten bedrage van 18,451 miljard ESP met het EG-Verdrag. Aangezien dit type steun toegestaan was, moeten de bedenkingen van de Commissie erin bestaan dat het goedgekeurde bedrag met dit cijfer zou zijn overschreden.

(17) De Spaanse autoriteiten wijzen erop dat de steun die de werven hebben ontvangen, precies overeenkomt met het goedgekeurde bedrag. Het is daarom onjuist te suggereren dat er meer steun is verleend dan was toegestaan en dat de beschikking niet is nageleefd.

(18) Naar hun mening baseert de Commissie haar twijfels op een onjuist uitgangspunt en telt zij bedragen bij elkaar op die zich niet voor optelling lenen. Er is een fundamenteel verschil in aard tussen staatssteun en belastingkredieten uit hoofde van algemene maatregelen. De steun in de vorm van „belastingkredieten", als vervat in de beschikking van de Commissie uit augustus 1997 [8], waarbij het pakket herstructureringsmaatregelen werd goedgekeurd, is overheidssteun, aangezien deze bedragen geen rechtvaardiging vinden in het algemene belastingstelsel in Spanje. De belastingkredieten die het gevolg zijn van de financiële consolidatie van de SEPI-groep zijn evenwel automatische rechten welke hun oorsprong vinden in de toepasselijke algemene wetgeving, die niet als overheidssteun in de zin van het Gemeenschapsrecht worden aangemerkt.

[7] BOE nr. 315 van 31.12.1996, blz. 38974.

[8] Zie voetnoot 6.

(19) Indien de Commissie deze bedragen niet bij elkaar zou hebben opgeteld, zou zij niet tot de conclusie zijn gekomen dat de verleende steun excessief was. Daarom lijkt het er volgens de Spaanse autoriteiten op dat, indien de scheepswerven niet geïntegreerd zouden zijn in de financiële consolidatieregeling van SEPI, de Commissie niet van mening zou zijn geweest dat er meer steun is verleend dan was toegestaan.

(20) Spanje betwist een conclusie die er in wezen op neerkomt dat bepaalde bedragen die rechtmatig worden ontvangen en op geen enkele wijze steun inhouden, als oorzaak van een inbreuk kunnen worden beschouwd. Het opnemen van de scheepswerven in een wettelijk belastingsysteem kan niet de oorzaak van een vermeende inbreuk zijn wanneer de steun niet in enige algemene of specifieke zin excessief is geweest.

(21) Volgens de Spaanse redenering is een van de gevolgen die uit de interpretatie van de Commissie (indien correct) zou voortvloeien, dat de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van de steun aan de scheepswerven vanaf het moment dat de scheepswerven werden ondergebracht in SEPI ingrijpend zou moeten worden gewijzigd op het punt van steun in de vorm van belastingkredieten.

(22) De Spaanse autoriteiten stellen voorts dat de Commissie lijkt te erkennen dat de nieuwe belastingkredieten uit hoofde van de SEPI-belastingregeling algemene maatregelen zijn, die niet als steun worden beschouwd en geen aanleiding geven tot enige inbreuk op de beschikking. Hoewel deze belastingkredieten met ingang van 1998 kunnen worden toegepast voor het fiscale jaar 1997, stelt de Commissie nu in de praktijk dat de oorspronkelijke beschikking tot goedkeuring van bijzondere belastingkredieten van 58 miljard ESP als gewijzigd moet worden beschouwd vanaf het moment waarop de scheepswerven onder het regime van financiële consolidatie werden gebracht.

(23) Volgens de Spaanse autoriteiten mist deze interpretatie elke grondslag, met name omdat nergens in de beschikking van augustus 1997 wordt gesteld dat deze steun van 58 miljard ESP onderworpen is aan de voorwaarde dat de scheepswerven in de toekomst niet onder een nieuwe regeling van financiële consolidatie komen te vallen.

(24) Indien voorts de integratie van de scheepswerven in SEPI het steunplafond zou beïnvloeden, had de Commissie de Spaanse autoriteiten moeten waarschuwen en stappen moeten nemen om haar beschikking te wijzigen. Nu zij dit niet heeft gedaan, kan een wijziging de facto met geen mogelijkheid plaatsvinden, omdat voor een verandering van deze aard volgens de beginselen van rechtszekerheid een formele wijziging nodig zou zijn van het rechtsvoorschrift dat de maximale steun vaststelt. Bij gebreke van een dergelijke wijziging kunnen de nieuwe feiten (zoals het verdwijnen van AIE, de integratie van de scheepswerven in SEPI en de toepassing van bepaalde fiscale normen) er niet toe leiden dat de toegestane grenzen worden overschreden.

(25) De Spaanse autoriteiten merken op dat in de bekendmaking van de inleiding van de procedure wordt opgemerkt dat, indien bekend zou zijn geweest dat de scheepswerven deel zouden gaan uitmaken van SEPI, de omvang van de goedgekeurde steun dienovereenkomstig zou zijn verminderd. Zij stellen zich echter op het standpunt dat dit argument niet bewijst dat de steun excessief was. Het wijst er eerder op dat er geen sprake was van enige overschrijding. Indien in plaats van de 58 miljard ESP een kleiner bedrag zou zijn goedgekeurd, zou het maximum zijn overschreden, maar aangezien de goedkeuring betrekking had op een bedrag van 58 miljard ESP, was er van overschrijding geen sprake.

(26) Voorts stellen de Spaanse autoriteiten dat, indien de beschikking zou worden gewijzigd om rekening te houden met de integratie van de scheepswerven in SEPI, deze wijziging slechts gevolgen zou kunnen hebben voor de steunbedragen betreffende belastingkredieten na september 1997, de maand waarin de integratie plaatsvond. Zij blijven bij hun standpunt dat het steunbedrag tot dit tijdstip binnen de toegestane grens bleef, en wijzen erop dat in de beschikking slechts totaalbedragen per categorie worden genoemd, welke golden voor de gehele herstructureringsperiode.

(27) Spanje is nooit van mening geweest dat de steun moet worden opgeteld bij de maatregelen die geen steun vormen, of dat de integratie van de scheepswerven in SEPI als direct gevolg zou hebben dat de beschikking van 1997 een ingrijpende wijziging zou ondergaan, te weten de onmiddellijke en aanzienlijke vermindering van de steun van 58 miljard ESP. De beschikking van 1997 had betrekking op een algemeen en gecombineerd steunpakket voor scheepswerven van de overheid, dat weliswaar in afzonderlijke categorieën was onderverdeeld, maar waarbij rekenschap moest worden afgelegd voor het totaal.

(28) De Spaanse autoriteiten herinneren eraan dat deze steun in de vorm van bijzondere belastingkredieten tot 1997 een bedrag van 48 miljard ESP zou bereiken. In de afsluitende onderhandelingen voorafgaand aan de beschikking waarbij de Commissie de steun goedkeurde, werd een aantal cijfers in het herstructureringsplan evenwel herzien om rekening te houden met de vertraging in de goedkeuring en tenuitvoerlegging daarvan. Bovenop het reeds voorgestelde bedrag werd extra steun overeengekomen, waaronder, als onderdeel van het totaalpakket, een groter bedrag voor bijzondere belastingkredieten van 58 miljard ESP. De verhoging was gerechtvaardigd door de vertragingen in de goedkeuring en tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan, waardoor de verliezen groter waren dan voorzien (en de tijd om de steun uit te keren korter was). Indien derhalve bekend was geweest dat de scheepswerven in SEPI zouden worden opgenomen en dat dit zou resulteren in een verlies of vermindering van de steun, zouden de Spaanse autoriteiten over de opname daarvan in een andere categorie hebben onderhandeld.

(29) Ten slotte beklemtonen de Spaanse autoriteiten dat, wanneer complexe gevallen als de onderhavige worden besproken, de aandacht vooral uitgaat naar de totale steun.

(30) In aansluiting op deze opmerkingen hebben de Spaanse autoriteiten gegevens ingediend om aan te tonen dat de toegekende bijzondere belastingkredieten binnen de grenzen bleven.

(31) Hierbij zetten zij uiteen dat deze steun rechtstreeks verband hield met de jaren 1995, 1996 en 1997, hoofdzakelijk omdat voor die jaren belangrijke verliezen werden voorspeld. De steun werd berekend op 28 % van de nettoresultaten vóór belasting, wat neerkwam op 57,963 miljard ESP, ofwel de 58 miljard ESP die uiteindelijk werd goedgekeurd. De volgende tabel geeft de basis voor deze berekening weer.

(in miljoen ESP)

	1995	1996	1997	1998	Totaal (1)
Nettoresultaat vóór belasting	(90 463)	(90 458)	(27 422)	834	
Belastingen (28 %)		50 299	7 664	(248)	57 963
Nettoresultaat na belastingen	(90 463)	(40 159)	(19 758)	586	

(1) De belasting over 1998 wordt niet in aanmerking genomen omdat voor dit jaar positieve resultaten werden verwacht.

(32) Volgens de Spaanse autoriteiten werd de raming uitgevoerd aan het begin van 1997, op basis van de resultaten van 1995 en de verwachte resultaten voor de volgende periode. De aftrek werd berekend op 28 % van de geraamde verliezen. Er is geen verzoek ingediend voor een schatting van de mogelijke veranderingen in de beoordelingsbasis en in het belastingkrediet dat daaruit kon voortvloeien.

(33) Met betrekking tot dit aspect zijn de Spaanse autoriteiten van mening dat, indien de steun wordt vastgesteld op 28 % van de verliezen voor belasting, de regeling op deze wijze moet worden toegepast. Een andere toepassingswijze is niet mogelijk, omdat de scheepswerven niet tot een andere geconsolideerde groep behoorden, zodat noch AIE, noch enige andere openbare instelling fiscale compensatie kan bieden voor de heffingsgrondslag. Voor Spanje heeft het feit dat de scheepswerven in SEPI werden geïntegreerd geen praktische relevantie, omdat gedurende de periode waarin de scheepswerven tot AIE behoorden, de werkelijke verliezen de toekenning van verenigbare steun van 28 % van de nettoresultaten voor belastingen, tot de goedgekeurde grens, rechtvaardigden. Het zou onterecht zijn indien de Commissie zou concluderen dat de werven slechts recht hadden op een kleiner steunbedrag, terwijl de werkelijke verliezen veel groter waren dan oorspronkelijk was voorzien.

(34) Volgens de cijfers die de Spaanse overheid in haar opmerkingen heeft verstrekt, bedroegen de verliezen 90,463 miljard ESP in 1995, 97,056 miljard ESP in 1996 en 19,883 miljard ESP tot september 1997, de maand waarin de scheepswerven in SEPI werden opgenomen. De totale verliezen voor deze periode bedroegen derhalve 207,402 miljard ESP, waardoor de 28 % steun neerkwam op 58,073 miljard ESP. De werkelijk betaalde hoeveelheid steun was echter enigszins meer dan verschuldigd zou zijn bij toepassing van de aftrek van 28 % voor de betrokken periode. Volgens de Spaanse autoriteiten vond de betaling van de steun plaats in twee etappes: 39,549 miljard ESP in maart 1997 en 18,451 miljard ESP in juli 1998. Deze betalingen vonden laat plaats wegens begrotingsbeperkingen, wat de duidelijke inconsistentie tussen aanspraken en betalingen verklaart, in het bijzonder bij de betaling in 1998, die niet overeenkomt met de resultaten van 1997. Indien de rechten waren berekend op basis van de algemene regels betreffende fiscale consolidatie, zouden de werven aanspraak kunnen maken op rente wegens de laattijdige betalingen. Er werd evenwel geen rente betaald, wat bevestigt dat bij de berekening is uitgegaan van 28 % van de nettoverliezen vóór belastingen.

(35) Samenvattend, zijn de Spaanse autoriteiten daarom van mening dat het steunbedrag in de categorie belastingkredieten binnen de limiet blijft die in de beschikking van de Commissie is vastgelegd, en dat het totale bedrag aan toegestane steun eveneens in acht is genomen.

(36) Op de opmerkingen die derden in het kader van de procedure kenbaar hadden gemaakt, reageerde Spanje bij schrijven van 18 juni 1999. Spanje deelde de bezorgdheid over de algemene marktsituatie en was van mening dat de problemen die Deense werven ondervinden, vergelijkbaar waren met de problemen van Spaanse werven en dat deze het gevolg waren van oneerlijke concurrentiepraktijken in het Verre Oosten. Het wees iedere suggestie dat de werven onwettige steun hadden ontvangen, van de hand.

V. **BEOORDELING**

(37) De Commissie merkt op dat de steun die zij had goedgekeurd op basis van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1013/97, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd beschouwd omdat deze steun beantwoordde aan het bepaalde in het voormalige artikel 92, lid 3, onder e), van het EG-Verdrag. Dit geldt evenwel slechts voorzover de voorwaarden, die vastgesteld zijn in de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van de steun op grond van de verordening van de Raad, worden geëerbiedigd. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor goedkeuring van de steun, valt de steun onder het algemene verbod van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en kan deze derhalve niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt, tenzij er andere redenen zijn om de steun verenigbaar te verklaren.

(38) Verordening (EG) nr. 1013/97 bevatte een uitzondering op de normale regels betreffende steun aan de scheepsbouw (die voor andere werven van de Gemeenschap gelden) voor de openbare scheepswerven in Spanje om deze werven in staat te stellen een verdere uitgebreide herstructurering uit te voeren en concurrerend te worden. Volgens artikel l, lid 4, van de verordening kan een pakket steunmaatregelen, dat anders onverenigbaar zou zijn met de richtlijn inzake steunverlening aan de scheepsbouw, op bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Een van de in deze bepaling genoemde voorwaarden is

dat het totale steunpakket een maximum moet zijn. Bovendien is voor elke categorie goedgekeurde steun, inclusief de speciale belastingkredieten, uitdrukkelijk vermeld dat het toegestane bedrag een maximum is, blijkens het gebruik van het woord „tot". Dit wordt weerspiegeld in de beschikking van de Commissie van augustus 1997, die duidelijk maakt dat de basis voor goedkeuring van de anders onverenigbare steun, inclusief de bijzondere belastingkredieten, artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1013/97 is.

(39) Tegen deze achtergrond vindt de Commissie het zeer moeilijk te begrijpen waarom de Spaanse autoriteiten stellen dat de redenen voor de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, onduidelijk zijn. De feiten van het onderhavige geval, die in geen enkel opzicht door de Spaanse autoriteiten zijn betwist, zijn dat de werven in 1998 steun van in totaal 18,451 miljard ESP hebben ontvangen, niettegenstaande het feit dat deze werven ook in aanmerkingen kwamen voor belastingkredieten uit hoofde van algemene maatregelen. De Commissie begon de procedure omdat zij twijfels had over de verenigbaarheid van de betaling uit 1998 (geheel of gedeeltelijk), omdat deze ertoe leidde dat de werven het volledige bedrag van de goedgekeurde bijzondere belastingkredieten ontvingen, hoewel het de bedoeling was dat dit een maximum zou vormen. Indien de werven ook belastingkredieten op grond van algemene maatregelen ontvingen (aanleiding voor de toekenning van bijzondere belastingkredieten was het ontbreken daarvan), kan worden betwijfeld of de betaling van het maximale steunbedrag op haar plaats is en is er mogelijk sprake van een inbreuk op de beschikking van de Commissie. De twijfels van de Commissie zijn in dit opzicht volledig bevestigd in de loop van de procedure, zoals in het navolgende zal worden toegelicht.

(40) De drie belangrijkste argumenten die Spanje naar voren heeft gebracht, laten zich als volgt samenvatten:

— De diverse goedgekeurde steunmaatregelen (inclusief de bijzondere belastingkredieten) werden overeengekomen als één pakket en dienen als dusdanig te worden behandeld. Noch ten aanzien van het totale pakket, noch wat de specifieke bepaling voor belastingkredieten betreft, zijn de totale uiteindelijk goedgekeurde bedragen (die hoger waren dan de oorspronkelijk vastgestelde bedragen wegens vertragingen in de goedkeuring van het plan) overschreden, ondanks het feit dat de reële verliezen groter waren dan voorzien.

— De beschikking verbood de werven niet belastingkredieten op grond van algemene maatregelen te verwerven naast de bijzondere belastingkredieten, en de beschikking is evenmin in die zin gewijzigd naar aanleiding van de integratie van de werven in SEPI. Het is onjuist om bijzondere en algemene belastingkredieten bij elkaar op te tellen. Het betreft hier uiteenlopende concepten, en belastingkredieten op grond van algemene maatregelen, die het gevolg zijn van de herintegratie in SEPI, vormen geen staatssteun.

— Het goedgekeurde bedrag van 58 miljard ESP aan bijzondere belastingkredieten was gebaseerd op een prognose van de nettoresultaten vóór belasting gedurende de periode 1995-1998. Op deze basis is het goedgekeurde bedrag niet overschreden.

(41) Wat het eerste argument betreft, is het zeker waar dat de goedkeuring van het plan vertraging opliep. Dit is evenwel niet relevant voor de beoordeling van de Commissie, omdat er extra steun is toegekend om rekening te houden met deze vertraging (waaronder een verhoging van het maximum voor belastingkredieten van 48 miljard tot 58 miljard ESP). Meer van belang is dat het totale steunbedrag weliswaar een pakket vertegenwoordigde, maar dat er duidelijk een maximum voor elke categorie steun was vastgesteld om ervoor te zorgen dat de steun zou worden gebruikt voor de beoogde doeleinden en niet enkel zou worden gebruikt als productiesteun om de werven in staat te stellen hun activiteiten als voorheen voort te zetten zonder grondige herstructurering. Dit is volledig in overeenstemming met het beleid dat de Commissie in dergelijke gevallen volgt. Het is ook de vaste praktijk van de Commissie om de overheveling van steun van de ene categorie naar de andere niet toe te staan. Bovendien zou hiervoor een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten in de Raad nodig zijn om in te stemmen met een wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/97, die de wettelijke basis zou moeten vormen voor goedkeuring van de steun.

(42) De Commissie is het er ook mee eens dat het toegestane maximale totaalbedrag van de steun, met inbegrip van het maximale bedrag aan belastingkredieten, niet lijkt te zijn overschreden. Al deze cijfers waren echter maxima en vormden geen automatische aanspraken. Het is een vast beleid van de Commissie dat geen steun mag worden verleend wanneer de noodzaak daarvan niet duidelijk is aangetoond. Steun kan niet worden verleend in gevallen waarin andere middelen toereikend zouden zijn om dezelfde doelstelling zonder steun te verwezenlijken. Bovendien kan de steun slechts als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd wanneer deze beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Het mag niet slechts dienen om de situatie van de ontvangende onderneming te verbeteren. Deze benadering, die door het arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak 730/79 (Philip Morris BV/Commissie) [9], werd bevestigd, is des te noodzakelijker in gevallen als de onderhavige, waarbij de steun wordt toegekend als uitzondering op de stringente regels die doorgaans voor de scheepsbouwsector gelden.

(43) In samenhang met hun argument dat de goedgekeurde steun als pakket zou moeten worden opgevat, stellen de Spaanse autoriteiten dat, indien voorafgaand aan de beschikking van de Commissie van 1997 bekend zou zijn geweest dat de werven in SEPI zouden worden opgenomen (en het bedrag van de goedgekeurde bijzondere belastingkredieten navenant zou worden verminderd), zij eenvoudigweg extra steun zouden hebben voorgesteld om het verschil te dekken. De Commissie vermag niet in te zien hoe een dergelijke benadering te verenigen valt met de noodzaak de steun (die reeds verliescompensatie en belastingkredieten omvatte om de verliezen zodanig te beperken dat een terugkeer naar levensvatbaarheid aan het einde van de herstructurering

[9] Jurisprudentie 1980, blz. 2671, rechtsoverweging 17.

mogelijk zou zijn) tot het strikt noodzakelijke te beperken. Het is onduidelijk welk doel de „nieuwe" steun rechtmatig gediend zou kunnen hebben; de steun zou waarschijnlijk dan ook invloed hebben gehad op de noodzakelijke compenserende maatregelen die zijn opgelegd om de mogelijke vervalsing van de mededinging tot het minimum te beperken.

(44) Met betrekking tot het tweede argument van Spanje erkent de Commissie dat belastingkredieten uit hoofde van nationaal toepasselijke algemene maatregelen niet noodzakelijkerwijs overheidssteun vormen, mits zij zonder onderscheid van toepassing zijn op alle bedrijven en op de productie van alle goederen. De Commissie wil in geen geval het recht van Spanje betwisten om dergelijke algemene maatregelen op de openbare scheepswerven toe te passen na de integratie van deze werven in een groep (SEPI), die in aanmerking komt voor toepassing van de Spaanse regels inzake belastingconsolidatie. Desondanks heeft de toekenning van deze kredieten, in aanvulling op de bijzondere belastingkredieten die reeds bij de eerdere beschikking waren goedgekeurd, ertoe geleid dat de werven meer steun uit openbare middelen ontvingen dan voorzien was toen de steun werd goedgekeurd. De rechtvaardiging voor goedkeuring van de bijzondere belastingkredieten was dat de algemene belastingkredieten niet beschikbaar zouden zijn voor de werven. De vraag of er al dan niet algemene belastingkredieten beschikbaar waren, is dus zeer relevant om te kunnen beoordelen of alle bijzondere belastingkredieten kunnen worden gerechtvaardigd. Het gaat niet om het optellen van maatregelen die niet bij elkaar kunnen worden opgeteld, maar om het vinden van een geschikte basis om na te gaan of er sprake is van enige inbreuk op de beschikking van de Commissie op het punt van bijzondere belastingkredieten.

(45) In dit verband zou de Commissie willen benadrukken dat, zoals reeds is opgemerkt, het bedrag van de belastingkredieten dat door de Raad en de Commissie als steun was goedgekeurd uitdrukkelijk een maximum vormde, dus geen automatische aanspraak. Zoals duidelijk was gesteld in de voorstellen van de Commissie aan de Raad (bijlage 3, punten 3.9, 5.21 en 5.22, van document COM(97) 132 def.), werd ervan uitgegaan dat er geen belastingkredieten uit hoofde van algemene maatregelen mogelijk zouden zijn. Het was duidelijk niet de bedoeling om de werven in staat te stellen zowel bijzondere belastingkredieten als belastingkredieten op grond van algemene maatregelen te verkrijgen. Indien bekend zou zijn geweest dat een dergelijke mogelijkheid zich zou kunnen voordoen, zou de hoeveelheid steun van deze categorie dienovereenkomstig zijn verminderd.

(46) Spanje verwijt de Commissie dat zij geen aandacht heeft gevestigd op de implicaties van de integratie van de werven in SEPI. Het is echter de verantwoordelijkheid van de lidstaat tot welke de beschikking gericht is, om ervoor te zorgen dat deze beschikking wordt nageleefd. De Commissie achtte het niet noodzakelijk of passend om de eerdere beschikking te wijzigen, omdat de voorwaarden van deze beschikking volkomen duidelijk waren. Aangezien bovendien ten tijde van de opneming van de werven in SEPI niet het gehele bedrag aan bijzondere belastingkredieten was betaald, kon de Commissie ervan uitgaan dat het goedgekeurde maximumbedrag aan bijzondere belastingkredieten, na deze integratie en de belastingkredieten op grond van algemene fiscale consolidatieregels die daarvan het gevolg waren, niet nodig zou zijn. Zodra de Commissie zich bewust werd van de mogelijke inbreuk op de beschikking (na ontvangst van het toezichtverslag van september 1998, dat de betaling van steun in juli 1998 bevestigde, en de definitieve jaarrekening over 1997, waaruit bleek dat er belastingkredieten op grond van algemene regels van toepassing waren), begon de Commissie met het voorlopige onderzoek dat resulteerde in de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2.

(47) Met betrekking tot het derde belangrijke argument van Spanje, de berekeningsmethode voor de hoeveelheid steun die nodig zou zijn in de vorm van bijzondere belastingkredieten, betwist de Commissie niet dat de destijds door de Spaanse autoriteiten ingediende ramingen gebaseerd waren op de nettoresultaten vóór belasting. De Commissie heeft deze ramingen als zodanig aanvaard, juist omdat het goedgekeurde bedrag een maximum was. In feite is, zoals hierna uiteen wordt gezet, de basis voor het berekenen van de aanspraken op belastingkredieten volgens het Spaanse belastingrecht (met inbegrip van de specifieke wet die is aangenomen om de werven in aanmerking te doen komen voor bijzondere belastingkredieten) niet het resultaat vóór belasting, maar een andere (lagere) fiscale grondslag. Het feit dat het bedrag als maximum was aangeduid, betekende echter dat het op dat moment niet nodig was om in detail na te gaan welke methode er was gebruikt voor het berekenen van de belastingkredieten. Wat voor het toezicht op de steun (en uiteindelijk op de gevolgen voor de mededinging) van belang is, is het bedrag van de werkelijke verliezen die in de praktijk voor belastingkredieten zouden kunnen worden gebruikt.

(48) In dit verband moet worden opgemerkt dat wet nr. 13/96, op grond waarvan de werven voor bijzondere belastingkredieten in aanmerking komen, bepaalt dat ondernemingen die vóór 31 december 1994 deel uitmaakten van een groep met een geconsolideerde belastingaangifte en recht op compensatie van de verliezen met winsten van andere ondernemingen in dezelfde groep, en die het recht op deze mogelijkheden hebben verloren, van de staat het bedrag aan vennootschapsbelasting kunnen ontvangen waarop zij aanspraak hadden kunnen maken indien zij overeenkomstig de huidige wetgeving in een consolidatieregime waren gebleven. Artikel 27 van wet nr. 43/95 van 27 december op de vennootschapsbelasting ([10]) stelt duidelijk dat het te betalen bedrag wordt berekend op de belastbare basis, die in artikel 10 van diezelfde wet wordt gedefinieerd als zijnde het boekhoudkundig resultaat, gecorrigeerd voor permanente (niet in aanmerking komende posten) en tijdelijke verschillen (zoals herstructureringsvoorzieningen die niet kunnen worden opgevoerd wanneer de kosten worden gemaakt, maar slechts op het moment van betaling). Uit de gecontroleerde jaarrekeningen voor de afzonderlijke werven blijkt duidelijk dat de bijzondere belastingkredieten die overeenkomen met de verliezen over 1995 en 1996, vastgesteld waren op deze basis en niet op basis van het nettoresultaat vóór belasting. Voorts blijkt uit de jaarrekening over 1997 dat het belastingkrediet dat overeenkomstig algemene fiscale consolidatieregels wordt toegekend, op precies dezelfde basis wordt berekend.

([10]) BOE nr. 310 van 28.12.1995, blz. 37072.

(49) De Spaanse berekening van het gerechtvaardigde steunbedrag komt derhalve niet overeen met de feitelijke belastbare resultaten. Evenmin verklaart de berekening waarom welke betaling dan ook in 1998 gerechtvaardigd was op grond van wet nr. 13/96, gezien de algemene belastingkredieten waartoe SEPI in 1998 aanleiding gaf, die, in overeenstemming met het Spaanse belastingrecht, niet overeenkomen met de resultaten in de laatste vier maanden van 1997 (de periode vanaf de integratie van de werven in SEPI), maar met het volledige jaar. Het Spaanse standpunt dat de steun gerechtvaardigd werd door de onverwachts slechte resultaten, valt eveneens te betwisten. Zelfs op basis van hun eigen cijfers waren de reële nettoresultaten vóór belasting in 1995 en 1996 niet beduidend verschillend van de prognoses in het plan. De verliezen in 1997 (en 1998) waren inderdaad groter, maar zoals reeds is opgemerkt (en in het navolgende wordt bevestigd), werden deze volledig gedekt door algemene belastingkredieten.

(50) De Commissie heeft op grond van de in de gepubliceerde jaarrekening genoemde belastbare basis een analyse gemaakt en uitgerekend op welke belastingkredieten de werven in de periode 1995-1997 aanspraak maakten, ervan uitgaande dat elke werf afzonderlijk werd belast. Op deze basis wordt geschat dat de werven de volgende aanspraken hadden (de betalingen zouden normaal verricht worden in het jaar volgend op het ontstaan van het recht):

(in miljoen ESP)

	1995	1996	1997
Resultaat vóór belasting (volgens jaarrekening)	(99 100)	(103 034)	(41 398)
Plus permanente verschillen	9 239	6 663	6 048
Plus tijdelijke verschillen	42 376	(17 416)	(7 728)
Belastbaar resultaat	(47 485)	(113 787)	(43 078)
Krediet à 28 %	13 296	31 860	12 062

De totale aanspraak voor de drie jaren bedraagt dus 57,218 miljard ESP, waarvan 45,156 miljard ESP overeenkomt met 1995 en 1996 gecombineerd. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met bepaalde tijdelijke verschillen van vóór 1995 van 5,607 miljard ESP, waardoor het relevante cijfer voor 1995/1996 op 39,549 miljard ESP uitkomt.

(51) Het totaal van de bijzondere en algemene belastingkredieten die daadwerkelijk zijn betaald, bedroeg 70,062 miljard ESP: 58 miljard ESP aan speciale belastingkredieten, plus de genoemde belastingkredieten uit 1997 die in 1998 zijn betaald uit hoofde van algemene maatregelen. Zoals in het voorgaande is vastgesteld, vormen de laatstgenoemde belastingkredieten, die volgens het Spaanse belastingrecht niet overeenkomen met de resultaten van de laatste vier maanden van 1997 (de periode vanaf de integratie van de werven in SEPI), maar met het volledige jaar, geen steun. De enige vraag die daarom moet worden onderzocht, is of de voor 1995 en 1996 verschuldigde belastingkredieten werden gedekt door steun in de vorm van bijzondere belastingkredieten en, zo ja, in hoeverre het bedrag van 58 miljard ESP op deze basis kan worden gerechtvaardigd. Zoals reeds opgemerkt, waren de bedragen die daadwerkelijk zijn ontvangen 39,549 miljard ESP in maart 1997 en 18,451 miljard ESP in juli 1998. De betaling van 1997 komt exact overeen met het in 1995/1996 ontstane recht. Er is geen klaarblijkelijke rechtvaardiging in de toepasselijke belastingwetten te vinden voor de betaling in 1998, aangezien het in 1997 ontstane recht volledig werd gedekt door een belastingkrediet uit hoofde van algemene maatregelen.

(52) De mogelijkheid resteert dat er rente verschuldigd was aan de werven in verband met de late betaling van de kredietaanspraken van 1995 en 1996. Hierop hebben de Spaanse autoriteiten bij de indiening van hun cijfers gezinspeeld, zij het in negatieve zin, waarbij zij verklaarden dat er geen rente is betaald omdat de basis voor de vaststelling van de verschuldigde kredieten niet de gangbare fiscale consolidatieregels waren (volgens welke dergelijke betalingen mogelijk zijn). Zoals reeds opgemerkt, aanvaardt de Commissie de Spaanse cijfers niet. Evenmin aanvaardt zij dat de kredieten niet overeenkomstig de algemene fiscale consolidatieregels werden berekend. Op basis van de beschikbare informatie kan de Commissie niet beoordelen of de werven juridisch recht hebben op dergelijke rentebetalingen ingeval de belastingkredieten laat worden betaald. Zelfs indien dit het geval zou zijn, en ook al zou worden aanvaard dat de aanspraken van 1995/1996 laat werden betaald (wat wellicht niet zo is, omdat de gegevens die voorafgaand aan de beschikking van de Commissie door de Spaanse autoriteiten zijn verstrekt en gesteund worden door de gegevens die de werven in het kader van het toezicht hebben overgelegd, lijken te suggereren dat er wellicht zelfs een voorschot is betaald in 1996), zou de eventueel verschuldigde rente niet zodanig zijn dat de betaling van 18,451 miljard ESP in 1998 hierdoor zou kunnen worden verklaard.

(53) Derhalve moet geconcludeerd worden dat de werven hun volledige aanspraak op belastingkredieten hebben ontvangen op basis van de bijzondere belastingkredieten die in 1997 zijn betaald (en overeenkomen met de resultaten over 1995/1996) en het algemene belastingkrediet dat in 1998 is betaald (en overeenkomt met de resultaten over 1997), ondanks verliezen die groter waren dan voorzien. De betaling in 1998 van bijzondere belastingkredieten moet als een inbreuk op de beschikking van de Commissie worden beschouwd, aangezien deze niet als bijzondere belastingkredieten kunnen worden gerechtvaardigd. Het bedrag van 18,451 miljard ESP lijkt een volslagen ander doel te hebben gediend en is feitelijk als productiesteun gebruikt om de werven in staat te stellen hun verliezen verder te beperken. Volgens artikel 4 van Richtlijn 90/684/EEG van de Raad, die tijdens de betrokken periode van toepassing was, was alle productiesteun onderworpen aan een gemeenschappelijk steunplafond. Voorzover dit de Commissie bekend is, hebben de openbare werven altijd contractgebonden steun tot dit plafond ontvangen, zodat er geen ruimte overblijft voor enige extra steun.

(54) De Commissie concludeert daarom dat de betaling van 18,451 miljard ESP in 1998 niet langer verenigbaar was met de bepalingen van artikel 87, lid 3, onder e), van het EG-Verdrag. Aangezien er geen andere basis voor verenigbaarheid bestaat, noch door Spanje is ingeroepen, is deze steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

(55) De Commissie merkt op dat steun die onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is, moet worden teruggevorderd. Met de terugvordering van de steun wordt beoogd de status quo te herstellen door de negatieve gevolgen van de onwettige steun voor de mededinging teniet te doen.

(56) De Commissie benadrukt dat de bedragen die worden teruggevorderd rente dragen, ingaande op de datum waarop zij ter beschikking van de ontvanger werden gesteld en eindigend op de datum van de daadwerkelijke terugbetaling. De terugvordering zal geschieden overeenkomstig de procedures van het nationale recht en de rente zal worden berekend op basis van het referentiepercentage dat gebruikt wordt om het subsidie-equivalent van regionale steun te berekenen.

VI. **CONCLUSIES**

(57) De Commissie concludeert dat de werven van de overheid in Spanje steun in de vorm van bijzondere belastingkredieten van 18,451 miljard ESP hebben ontvangen, waarvoor geen wettige rechtvaardiging is. Het algemene plafond van dergelijke steunbetalingen is niet overschreden, maar dit plafond was niet meer dan een maximum. Binnen dat maximum diende de steun beperkt te blijven tot belastbare verliezen en werd de steun goedgekeurd in de veronderstelling dat de werven niet in aanmerking zouden komen voor belastingkredieten op grond van het algemene fiscale consolidatiesysteem in Spanje. Dit was een essentiële voorwaarde voor goedkeuring van de steun, en daarmee voor de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder e), van het EG-Verdrag.

(58) Aangezien de Commissie de mening is toegedaan dat het bedrag van 18,451 miljard ESP niet langer verenigbaar is met het bepaalde in artikel 87, lid 3, onder e), van het EG-Verdrag en daarom onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, moet dit bedrag worden teruggevorderd. Het terug te vorderen bedrag dient te worden vermeerderd met rente, vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de ontvanger is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling daarvan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteun ten bedrage van 110 892 743,38 EUR (18,451 miljard ESP) die Spanje aan zijn openbare scheepswerven heeft toegekend, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. Spanje treft de noodzakelijke maatregelen om de in artikel 1 bedoelde steun terug te vorderen van de begunstigde onderneming.

2. De terugvordering geschiedt overeenkomstig de procedures van het nationale recht. Het terug te vorderen bedrag dient te worden vermeerderd met rente voor de periode vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de ontvanger is gesteld tot de datum van de terugbetaling daarvan. Deze rente wordt berekend op basis van het referentiepercentage dat wordt gebruikt voor de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steun.

Artikel 3

Spanje deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 26 oktober 1999.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie