II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING
af 26. oktober 1999
om Spaniens statsstøtte til statsejede skibsværfter

(meddelt under nummer K(1999) 3864)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2000/131/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

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

under henvisning til Rådets direktiv 90/684/EØF af 21. december 1990 om støtte til skibsbygningsindustrien [1], som forlænget ved forordning (EF) nr. 3094/95 [2],

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1013/97 af 2. juni 1997 om støtte til bestemte skibsværfter, der er under omstrukturering [3],

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, jf. ovennævnte artikler [4], under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. PROCEDUREN

(1) Ved brev D/6715 af 6. august 1997 godkendte Kommissionen omstruktureringsstøtte til de statsejede værfter i Spanien på grundlag af forordning (EF) nr. 1013/97. Støtten blev godkendt på en række betingelser, bl.a. med hensyn til støttens omfang, hvis overholdelse overvåges af Kommissionen.

(2) Den spanske regering afleverede en kontrolrapport den 15. september 1998, der blev suppleret med nye oplysninger under et kontrolbesøg fra den 30. september til den 2. oktober 1998. I et brev af 22. oktober 1998 rejste Kommissionen en række spørgsmål vedrørende omfanget af de skattefradrag, som værfterne var blevet indrømmet. De spanske myndigheder besvarede disse spørgsmål i et brev af 13. november 1998.

(3) Ved et brev af 15. februar 1999 meddelte Kommissionen de spanske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2 (tidligere artikel 93, stk. 2).

(4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [5]. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til sagen.

(5) Kommissionen videresendte de bemærkninger, den havde modtaget, til Spanien, som fik lejlighed til at kommentere dem.

II. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

(6) I henhold til sin beslutning fra august 1997 i statsstøttesag C 56/95 [6] godkendte Kommissionen statsstøtte på i alt maksimalt 229,008 mia. ESP til omstrukturering af de statsejede værfter i Spanien. Pakken af godkendt støtte omfattede »særlige« skattefradrag på op til 58 mia. ESP i perioden 1995-1999.

[1] EFT L 380 af 31.12.1990, s. 27.
[2] EFT L 332 af 30.12.1995, s. 1.
[3] EFT L 148 af 6.6.1997, s. 1.
[4] EFT C 113 af 24.4.1999, s. 14.
[5] Se fodnote 4.
[6] EFT C 354 af 21.11.1997, s. 2.

(7) Begrundelsen for, at de særlige skattefradrag blev taget med i støttepakken, var følgende: Da omstruktureringsplanen oprindeligt blev udformet, var værfterne stadig en del af INI-koncernen (Instituto Nacional de Industria), og de kunne via INI mindske deres tab efter skat med 28 % ved at modregne tab i overskud andre steder i koncernen i overensstemmelse med gældende spansk lovgivning. I henhold til den finansieringsplan, der blev udarbejdet i forbindelse med omstruktureringen, forventedes det, at der fortsat ville være adgang til disse skattefradrag, skønt værfterne fra den 1. august 1995 var blevet en del af det statsejede holdingselskab Agenca Industrial del Estado (AIE), der var tabsgivende. Der blev således vedtaget en lov (lov 13/96 af 30. december [7]), der gav selskaber i en sådan situation lov til indtil den 31. december 1999 at modtage midler fra staten svarende til de beløb, de ville have været berettiget til i henhold til et skattekonsolideringssystem. Med udgangspunkt i de forventede tab i henhold til omstruktureringsplanen skønnedes det, at disse skattefradrag for de statsejede skibsværfter ville beløbe sig til 58 mia. ESP. Kommissionen var af den opfattelse, at der var tale om en særlig foranstaltning til gavn for værfterne, og at der derfor var tale om statsstøtte.

(8) Den 1. september 1997 blev værfterne optaget i Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), der ligesom INI kan udnytte de særlige skattekonsolideringsregler til at modregne tab i overskud.

(9) Støttepakken blev godkendt på den betingelse, at såvel det samlede beløb som beløbene pr. støttekategori var maksimumsbeløb. Denne betingelse tjente til at sikre, at støtten blev brugt til det påtænkte formål, og til at begrænse støttens konkurrencefordrejende virkninger for skibsbygningsindustrien. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har modtaget som led i sin overvågning af omstruktureringsplanens gennemførelse, blev værfterne i 1998 tildelt et særligt skattefradrag på 18,451 mia. ESP, uanset at de i 1998 — som følge af deres optagelse i SEPI — også modtog skattefradrag for at kompensere for deres tab i 1997 i henhold til generelle foranstaltninger baseret på de generelle spanske skattekonsolideringsregler.

(10) Af denne grund nærede Kommissionen tvivl med hensyn til, om de særlige skattefradrag på 18,451 mia. ESP i 1998 var i overensstemmelse med Kommissionens tidligere beslutning om støtten og forenelige med fællesmarkedet.

III. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(11) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra en medlemsstat, nemlig Danmark, og fra Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark (Skibsværftsforeningen).

(12) Skibsværftsforeningen udtalte, at de pågældende skattefradrag udgjorde ulovlig støtte, som skulle betales tilbage som følge af de vanskelige forhold på markedet og det massive tab af arbejdspladser inden for sektoren.

(13) Tilsvarende synspunkter blev fremsat af de danske myndigheder, der henviste til den vanskelige situation på det globale marked og problemerne med lukning af værfter og indskrænkninger af arbejdsstyrken i Danmark siden 1992. De understregede, at de spanske værfter konkurrerede direkte med danske værfter og havde opnået en konkurrencefordel i kraft af den ydede statsstøtte.

IV. **BEMÆRKNINGER FRA SPANIEN**

(14) Spanien afleverede sine bemærkninger ved breve af 6. april 1999 og 18. august 1999 (sidstnævnte brev indeholdt en række supplerende kommentarer, der dog stort set var en gentagelse af substansen i det første brev).

(15) De spanske myndigheder mente, at beslutningen om at indlede proceduren var upræcis med hensyn til den formodede overtrædelse, proceduren vedrører. Efter deres opfattelse antyder beslutningen, at der er begået to overtrædelser, nemlig for det første en overtrædelse af Kommissionens beslutning om godkendelse af støttepakken og for det andet en overtrædelse i form af særlige skattefradrag, der kan være uforenelige med fællesmarkedet.

(16) De spanske myndigheder fastholder, at denne påstand ikke er underbygget, og at den skaber forvirring ved fremsættelsen af bemærkninger. De mener, at det er uklart, hvilken overtrædelse der hentydes til, da den formodede overtrædelse synes at være forskellig fra problemet med de særlige skattefradrag. Da der ikke henvises til nogen anden overtrædelse i tilknytning til sidstnævnte problem, antager de spanske myndigheder, at Kommissionen nærer tvivl med hensyn til, om de særlige skattefradrag på 18,451 mia. ESP er forenelige med fællesmarkedet. Eftersom denne form for støtte var blevet godkendt, må Kommissionen være af den opfattelse, at det godkendte beløb er blevet overskredet med dette beløb.

(17) De spanske myndigheder påpeger, at værfterne har modtaget støtte, der svarer nøjagtig til det godkendte beløb. Det er derfor ukorrekt at antyde, at der er blevet ydet mere støtte end tilladt, og at beslutningen er blevet overtrådt.

(18) De spanske myndigheder mener, at Kommissionens tvivl bygger på et falsk grundlag, idet den har sammenlagt tal, som ikke kan lægges sammen. Statsstøtte og skattefradrag som led i generelle foranstaltninger er af grundlæggende forskellig karakter. Støtte i form af »skattefradrag« som omhandlet i Kommissionens beslutning fra august 1997 [8] om godkendelse af omstruktureringsstøttepakken er offentlig støtte, da disse beløb ikke er berettiget efter det generelle skattesystem i Spanien. Derimod er de skattefradrag, der stammer fra den finansielle konsolidering af SEPI-koncernen, automatiske transaktioner, der bygger på den generelt gældende lovgivning, og de udgør ikke statsstøtte i henhold til EF's lovgivning.

[7] BOE 315 af 31. december 1996, s. 38974.

[8] Se fodnote 6.

(19) Havde Kommissionen ikke foretaget additionen, kunne den ikke have konkluderet, at værfterne havde modtaget for stor støtte. Ifølge de spanske myndigheder lader det derfor til, at hvis værfterne ikke var blevet integreret i SEPI's finansielle konsolideringsordning, ville Kommissionen ikke have været af den opfattelse, at der var ydet mere støtte end tilladt.

(20) Spanien bestrider en konklusion, der i bund og grund siger, at beløb, der måtte være modtaget på lovlig vis, og som ikke udgør nogen form for støtte, kan betragtes som årsagen til en overtrædelse. Optagelsen af skibsværfterne i en lovlig beskatningsordning kan ikke være årsag til en formodet overtrædelse, når støtten ikke har været for stor hverken samlet eller særskilt betragtet.

(21) Ifølge de spanske myndigheders argumentation vil en af konsekvenserne af Kommissionens fortolkning (hvis korrekt) være, at fra det tidspunkt, hvor værfterne blev optaget i SEPI, var Kommissionens beslutning om at godkende støtte til værfterne at betragte som værende væsentligt ændret for så vidt angik støtten i form af skattefradrag.

(22) De spanske myndigheder hævder endvidere, at Kommissionen rent faktisk synes at anerkende, at de nye skattefradrag som led i SEPI's skatteordning er generelle foranstaltninger, som ikke betragtes som støtte, og som ikke giver anledning til nogen overtrædelse af beslutningen. Skønt disse skattefradrag har haft virkning siden 1998 (for skatteåret 1997), siger Kommissionen i praksis nu, at den oprindelige beslutning, hvori der blev godkendt særlige skattefradrag på 58 mia. ESP, skal betragtes som værende ændret fra det tidspunkt, hvor værfterne blev genoptaget i en finansiel konsolideringsordning.

(23) Ifølge de spanske myndigheder er denne fortolkning grundløs, navnlig da der intetsteds i beslutningen fra august 1997 står noget om, at støtten på 58 mia. ESP er betinget af, at værfterne ikke optages i en ny finansiel konsolideringsordning i fremtiden.

(24) Hvis skibsværfternes optagelse i SEPI havde indflydelse på støtteloftet, burde Kommissionen desuden have advaret de spanske myndigheder herom og taget skridt til at ændre sin beslutning. Da det ikke skete, er en substantiel ændring utænkelig, da en ændring af den karakter — af hensyn til retssikkerheden — ville fordre en formel ændring af den retsakt, hvori støtteloftet er fastsat. Uden en sådan ændring udgør de nye omstændigheder (dvs. AIE's opløsning, optagelsen af værfterne i SEPI og anvendelsen af bestemte beskatningsregler) ikke elementer, der giver anledning til en overskridelse af det godkendte støtteloft.

(25) De spanske myndigheder bemærker, at det i brevet vedrørende indledningen af proceduren hedder, at hvis man havde haft kendskab til, at værfterne skulle integreres i SEPI, »ville støtten … være blevet reduceret i overensstemmelse hermed«. De hævder imidlertid, at dette argument ikke kan bruges til at påvise, at støtten var for stor. Det viser snarere, at der ikke var nogen overskridelse. Hvis der i stedet for de 58 mia. ESP var blevet godkendt et mindre beløb, da ville der have foreligget en overskridelse, men da godkendelsen omfattede et beløb på 58 mia. ESP, fandt der ingen overskridelse sted.

(26) Desuden gør de spanske myndigheder gældende, at hvis beslutningen var blevet ændret for at tage højde for værfternes optagelse i SEPI, da kunne ændringen kun få indflydelse på støttebeløbene for de særlige skattefradrag efter september måned 1997, hvor optagelsen fandt sted. De fastholder, at støttebeløbet frem til det tidspunkt lå under det godkendte loft, og de understreger, at der i beslutningen kun blev fastsat samlede beløb pr. støttekategori med en gyldighed, der dækkede hele omstruktureringsperioden.

(27) Spanien har aldrig været af den opfattelse, at støtte skal lægges til foranstaltninger, der ikke udgør støtte, eller at optagelsen af værfterne i SEPI umiddelbart ville bevirke en væsentlig ændring af beslutningen fra 1997, navnlig en øjeblikkelig og betydelig nedsættelse af støtten på 58 mia. ESP. Beslutningen fra 1997 angik en samlet og kombineret støttepakke til statsejede skibsværfter, en støttepakke opsplittet i forskellige kategorier, der dog skulle betragtes under ét.

(28) De spanske myndigheder erindrer om, at indtil 1997 blev det anslået, at støtten i form af særlige skattefradrag ville andrage 48 mia. ESP. Under de afsluttende forhandlinger, der førte til Kommissionens beslutning om at godkende støtten, blev forskellige tal i omstruktureringsplanen imidlertid revideret for at tage hensyn til, at planens godkendelse og gennemførelse var blevet forsinket. Der blev opnået enighed om at tillade ekstra støtte oven i den oprindeligt foreslåede, herunder — som led i den samlede pakke — en forhøjelse af de særlige skattefradrag til 58 mia. ESP. Forhøjelsen var begrundet i den forsinkede godkendelse og gennemførelse af omstruktureringsplanen, som medførte større tab end forventet (og afkortede støttetildelingsperioden). Havde man vidst, at værfterne ville blive integreret i SEPI, og at støttebeløb dermed ville gå tabt eller blive reduceret, ville der derfor være blevet indledt forhandlinger om at opføre støtten under en anden overskrift.

(29) Endelig understreger de spanske myndigheder, at når der forhandles om komplicerede sager som denne, fokuserer drøftelserne på den samlede støtte.

(30) Sammen med disse bemærkninger har de spanske myndigheder fremlagt data, der skulle vise, at de særlige skattefradrag ikke har overskredet de aftalte grænser.

(31) De spanske myndigheder har forklaret, at denne støtte havde direkte relation til årene 1995, 1996 og 1997, navnlig fordi der forventedes store tab i netop de tre år. Støtten blev beregnet som 2 % af nettoresultatet før skat og beløb sig således til 57,963 mia. ESP, dvs. de 58 mia. ESP, der blev godkendt i sidste ende. Beregningsgrundlaget fremgår af nedenstående tabel:

(mio. ESP)

	1995	1996	1997	1998	I alt [1]
Nettoresultat før skat	(90 463)	(90 458)	(27 422)	834	
Skatter (28 %)		50 299	7 664	(248)	57 963
Nettoresultat efter skat	(90 463)	(40 159)	(19 758)	586	

[1] Der blev ikke taget hensyn til 1998-skatter, da der forventedes et positivt resultat.

(32) Ifølge de spanske myndigheder blev beregningerne foretaget i begyndelsen af 1997, og de byggede på resultatet i 1995 og de forventede resultater i de efterfølgende år. Fradragene blev beregnet som 28 % af de forventede tab. Der blev ikke anmodet om en beregning af de skattefradrag, som en mulig ændring af vurderingsgrundlaget kunne afstedkomme.

(33) Hvad dette sidste punkt angår, mener de spanske myndigheder, at hvis støtten blev beregnet som 28 % af tab før skat, er det den beregningsmetode, der gælder. Der kan ikke anvendes en anden beregningsmetode, for værfterne tilhørte ikke nogen anden finansielt konsolideret koncern, og derfor kunne hverken AIE eller noget andet offentligt organ sikre værfterne en skattemæssig kompensation. I de spanske myndigheders øjne spiller det ingen rolle, at værfterne blev optaget i SEPI, for i den periode, hvor værfterne var underlagt AIE's kontrol, berettigede deres faktiske tab, at der blev ydet støtte til et beløb af 28 % af nettoresultatet efter skat op til den godkendte maksimumsgrænse. Det ville være forkert af Kommissionen at bestemme, at værfterne kun var berettiget til et mindre beløb i støtte, når de faktiske tab var langt større end forudset.

(34) Ifølge tallene fra de spanske myndigheder beløb tabene sig til 90,463 mia. ESP i 1995, 97,056 mia. ESP i 1996 og 19,883 mia. ESP frem til september 1997, hvor værfterne blev optaget i SEPI. Det samlede tab i denne periode androg derfor 207,402 mia. ESP, og de 28 % i støtte beløb sig til 58,073 mia. ESP. Dog var det reelle støttebeløb faktisk en anelse mindre end det, værfterne ville have været berettiget til med et fradrag på 28 % i den pågældende periode. Ifølge de spanske myndigheder blev støtten tildelt i to rater på 39,549 mia. ESP og 18,451 mia. ESP i henholdsvis marts 1997 og juli 1998. Tildelingen af begge rater blev forsinket som følge af budgetproblemer, hvilket forklarer forskellen mellem de beløb, som værfterne var berettiget til, og de beløb, de rent faktisk modtog, navnlig beløbet i 1998, der ikke var i overensstemmelse med resultaterne i 1997. Hvis man havde benyttet generelle skattekonsolideringsregler som grundlag for beregningen af den støtte, værfterne var berettiget til, ville de have haft ret til rentebetalinger som følge af den forsinkede tildeling af støtten. Der blev imidlertid ikke betalt sådanne renter, hvilket bekræfter, at støtten blev beregnet som 28 % af nettotabene før skat.

(35) De spanske myndigheder er derfor af den opfattelse, at støttebeløbet under overskriften skattefradrag ikke overskrider det beløb, der er fastsat i Kommissionens beslutning, og de mener samtidig, at også det samlede beløb for den godkendte støtte er blevet overholdt.

(36) De bemærkninger, som tredjeparter var fremkommet med som led i proceduren, blev kommenteret af de spanske myndigheder i et brev af 18. juni 1999. De delte de bekymringer, der var blevet tilkendegivet med hensyn til den generelle situation på markedet, og de var af den opfattelse, at de danske og de spanske værfter stod over for de samme problemer i form af unfair konkurrence fra Fjernøsten. De spanske myndigheder benægtede, at de spanske værfter skulle have modtaget nogen form for ulovlig støtte.

V. **VURDERING**

(37) Kommissionen bemærker, at den støtte, som den godkendte som værende i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1013/97, blev betragtet som forenelig med fællesmarkedet, fordi den opfyldte EF-traktatens tidligere artikel 92, stk. 3, litra e). Det fordrer imidlertid, at betingelserne i Kommissionens beslutning om godkendelse af støtten i overensstemmelse med nævnte forordning overholdes. Overholdes disse betingelser ikke, rammes støtten af det generelle forbud i EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og kan derfor betragtes som uforenelig med fællesmarkedet, medmindre den af andre grunde kan erklæres forenelig med fællesmarkedet.

(38) Med forordning (EF) nr. 1013/97 blev de statsejede skibsværfter i Spanien undtaget fra de normale regler for støtte til skibsbygningsindustrien (gældende for andre værfter i EF). Undtagelsen skulle bane vejen for nye omfattende omstruktureringer af disse værfter, så de igen kunne blive konkurrencedygtige. I henhold til forordningens artikel 1, stk. 4, kunne en støttepakke, der ellers ville have været i strid med direktivet om støtte til

skibsbygningsindustrien, på visse betingelser erklæres forenelig med fællesmarkedet. Der blev således fastsat et maksimumsbeløb for den samlede støttepakke. Desuden blev der for hver af de godkendte kategorier af støtte, herunder skattefradragene, fastsat et maksimum, der blev udtrykt med ordene »på op til«. Dette er afspejlet i Kommissionens beslutning fra august 1997, der gør det klart, at det er artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1013/97, der udgør grundlaget for godkendelsen af den ellers ulovlige støtte, herunder de særlige fradrag.

(39) På denne baggrund finder Kommissionen det meget vanskeligt at forstå, hvordan de spanske myndigheder kan hævde, at begrundelsen for at indlede proceduren efter traktatens artikel 88, stk. 2, er uklar. Sagens kendsgerninger, der på ingen måde bestrides af de spanske myndigheder, er, at værfterne i 1998 modtog støtte på i alt 18,451 mia. ESP i form af særlige skattefradrag, uanset at værfterne også modtog skattefradrag som led i generelle foranstaltninger. Kommissionen indledte derfor proceduren, fordi den nærede tvivl med hensyn til, om hele eller en del af den i 1998 tildelte støtte var forenelig med fællesmarkedet, idet den betød, at værfterne ville modtage hele det beløb, der var blevet godkendt som særlige skattefradrag, selv om beløbet var tænkt som et maksimum. Hvis værfterne samtidig modtog skattefradrag som led i generelle foranstaltninger (der tidligere ikke eksisterede, hvilket var den eneste grund til, at de særlige skattefradrag overhovedet blev godkendt), var det tvivlsomt, om det var berettiget at tildele værfterne den fulde støtte, og der forelå således muligvis en overtrædelse af Kommissionens beslutning. Kommissionens tvivl i denne henseende er til fulde blevet bekræftet af proceduren, hvilket der vil blive redegjort nærmere for i det følgende.

(40) De spanske myndigheder har fremført tre hovedargumenter, der kan sammenfattes således:

— De forskellige støtteforanstaltninger, der blev godkendt (inklusive særlige skattefradrag), blev forhandlet på plads som en pakke og bør behandles som sådan. For så vidt angår både den samlede pakke og den specifikke indrømmelse af skattefradrag, er de samlede beløb, der blev godkendt (og som blev forøget i forhold til de oprindeligt påtænkte beløb på grund af den forsinkede godkendelse af planen), ikke blevet overskredet, skønt de reelle tab blev større end forventet.

— Beslutningen indeholdt ikke et forbud mod, at værfterne kunne modtage skattefradrag som led i generelle foranstaltninger, og beslutningen blev heller ikke ændret efterfølgende i den retning, da værfterne blev optaget i SEPI. Det er forkert at sammenlægge særlige og generelle skattefradrag. Der er tale om to forskellige ting, og indrømmelsen af generelle skattefradrag som følge af optagelsen i SEPI udgør ikke statsstøtte.

— Det beløb på 58 mia. ESP, der blev godkendt som særlige skattefradrag, byggede på et skøn over regnskabsnettoresultaterne før skat i perioden 1995-1998. Med det som udgangspunkt er det godkendte beløb ikke blevet overskredet.

(41) Hvad det første argument angår, er det helt korrekt, at godkendelsen af planen blev forsinket. Det er dog ikke særlig relevant for Kommissionens vurdering, eftersom der blev stillet supplerende støtte til rådighed for at tage hensyn til forsinkelsen (inklusive en forhøjelse af maksimumsbeløbet for skattefradragene fra 48 mia. ESP til 58 mia. ESP). Kommissionen gør også opmærksom på, at skønt det samlede støttebeløb udgjorde en pakke, var der tydeligt angivet et maksimum for hver enkelt type støtte for at sikre, at støtten blev anvendt til det påtænkte formål og ikke blot blev anvendt som driftsstøtte for at sætte værfterne i stand til at fortsætte som hidtil uden gennemgribende omstruktureringer. Denne fremgangsmåde er helt i overensstemmelse med Kommissionens politik i sager af denne art. Det har også altid været Kommissionens faste praksis, at den ikke tillader overførsel af støtte fra en kategori til en anden. For at muliggøre noget sådant ville et kvalificeret flertal af medlemsstaterne i Rådet under alle omstændigheder skulle nå til enighed om at ændre forordning (EF) nr. 1013/97, der udgør retsgrundlaget for godkendelsen af støtten.

(42) Kommissionen er også enig i, at det samlede maksimumsbeløb for den godkendte støtte, herunder maksimumsbeløbet for skattefradrag, ikke synes at være blevet overskredet. Samtlige beløb var dog maksimumsbeløb, og der var på ingen måde tale om beløb, som værfterne automatisk havde ret til. Det er Kommissionens faste politik, at der ikke må ydes støtte, hvis det ikke kan påvises tydeligt, at der er behov for støtten. Der må ikke ydes støtte, hvis andre midler er tilstrækkelige til at nå samme mål. Desuden kan støtte kun erklæres forenelig med fællesmarkedet, hvis den begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at nå målet med støtten. Den kan ikke benyttes til blot at forbedre støttemodtagerens situation. Denne tilgang til statsstøtte, som blev bekræftet i Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris BV mod Kommissionen [9], er endnu mere påkrævet i sager som denne, hvor støtten ydes i henhold til en undtagelse fra de strenge regler, skibsbygningsindustrien normalt er underkastet.

(43) I tilknytning til deres argument om at de godkendte støttebeløb skal betragtes som en samlet pakke, hævder de spanske myndigheder, at hvis de forud for vedtagelsen af Kommissionens beslutning i 1997 havde haft kendskab til værfternes efterfølgende optagelse i SEPI (og til den deraf følgende nedsættelse af det beløb, der blev godkendt til særlige skattefradrag), ville de ganske enkelt have stillet forslag om supplerende støtte for at dække forskellen. Det er vanskeligt for Kommissionen at se,

[9] Saml. 1980, s. 2671, præmis 17.

hvordan det ville have været muligt at forene den fremgangsmåde med behovet for at begrænse støtten til et absolut minimum (der allerede omfattede erstatning for tab såvel som skattefradrag for at sikre værfternes overlevelse efter omstruktureringen). Det er uklart, hvilket formål den »nye« støtte med nogen rimelighed kunne have tjent, og den ville formentlig have haft indflydelse på de modydelser, der skulle til for at mindske støttepakkens potentielle fordrejning af konkurrencen.

(44) Med hensyn til de spanske myndigheders andet argument erkender Kommissionen, at skattefradrag, der indrømmes i henhold til nationale generelle foranstaltninger, ikke udgør statsstøtte, forudsat at foranstaltningerne gælder uden forskelsbehandling for alle virksomheder og for produktionen af alle varer. Kommissionen søger på ingen måde at så tvivl om Spaniens ret til at anvende sådanne generelle foranstaltninger på de statsejede skibsværfter efter deres integrering i en koncern (SEPI), der kan udnytte de spanske skattekonsolideringsregler. Indrømmelsen af disse fradrag — som tillæg til de særlige skattefradrag, der blev godkendt ved den tidligere beslutning — har imidlertid resulteret i, at værfterne har modtaget mere offentlig støtte end forventet, da støtten blev godkendt. Begrundelsen for at godkende de særlige skattefradrag var, at værfterne ikke havde adgang til de generelle skattefradrag. Det er derfor særdeles relevant at undersøge adgangen til generelle skattefradrag ved bestemmelsen af, om alle de særlige skattefradrag kan berettiges. Det er ikke et spørgsmål om at sammenlægge foranstaltninger, der ikke bør lægges sammen, men sammenlægningen danner et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om Kommissionens beslutning er blevet overtrådt på det punkt, der vedrører de særlige skattefradrag.

(45) Som tidligere nævnt ønsker Kommissionen i den forbindelse at understrege, at støttebeløbet til de særlige skattefradrag, som Rådet og Kommissionen godkendte, udtrykkeligt var et maksimumsbeløb og ikke et beløb, som værfterne automatisk var berettiget til. Det fremgår tydeligt af Kommissionens forslag til Rådet (punkt 3.9, 5.21 og 5.22 i bilag 3 til KOM(97) 132 endelig udg.), at det blev antaget, at værfterne ikke ville have adgang til skattefradrag i henhold til generelle foranstaltninger. Det var tydeligvis ikke hensigten at give værfterne adgang til såvel særlige som generelle skattefradrag. Havde man på det tidspunkt, hvor beslutningen blev udarbejdet, haft kendskab til, at denne mulighed kunne opstå, ville støttebeløbet til særlige skattefradrag være blevet reduceret tilsvarende.

(46) De spanske myndigheder kritiserer Kommissionen for ikke at have gjort opmærksom på følgerne af værfternes integrering i SEPI. Det påhviler imidlertid den medlemsstat, hvortil en beslutning er rettet, at sikre, at beslutningen overholdes i fuldt omfang. Kommissionen fandt det ikke nødvendigt eller hensigtsmæssigt at ændre den tidligere beslutning, da støttebetingelserne heri var aldeles klare. Da det fulde beløb i form af særlige skattefradrag desuden ikke var blevet tildelt værfterne på det tidspunkt, hvor værfterne blev optaget i SEPI, kunne Kommissionen med god grund formode, at der ikke ville være behov for det maksimumsbeløb, der var blevet godkendt som særlige skattefradrag, da værfterne herefter fik adgang til skattefradrag som led i generelle skattekonsolideringsregler. Så snart Kommissionen blev opmærksom på den mulige overtrædelse af beslutningen (efter modtagelse af kontrolrapporten fra september 1998, som bekræftede tildelingen af støtte i juli 1998, og efter modtagelse af de endelige regnskaber for 1997, som bekræftede, at der blev ydet skattefradrag i henhold til de generelle regler), indledte den sine undersøgelser, som førte til indledning af proceduren efter artikel 88, stk. 2.

(47) Med hensyn til de spanske myndigheders tredje argument, der vedrører metoden til beregning af det beløb, der skønnedes nødvendigt i form af særlige skattefradrag, bestrider Kommissionen ikke, at de spanske myndigheders skøn på det pågældende tidspunkt byggede på værfternes nettoresultater før skat. Kommissionen godkendte disse skøn som sådanne, netop fordi det godkendte beløb var et maksimumsbeløb. Som forklaret nedenfor forholder det sig faktisk således i henhold til den spanske skattelovgivning (inklusive den særlov, der blev vedtaget for at give værfterne adgang til særlige skattefradrag), at det ikke er regnskabsresultatet før skat, der danner grundlag for beregningen af skattefradragene, men skatteberegningsgrundlaget. Støttebeløbet blev angivet som et maksimum, så ved udformningen af beslutningen var det nødvendigt at se nærmere på den metode, der blev anvendt til at beregne skattefradragene. Det, der tæller ved kontrollen af støtteforanstaltninger (og deres konsekvenser for konkurrencen), er størrelsen af de faktiske tab, der i praksis kan benyttes til at opnå fradrag.

(48) I den sammenhæng skal det bemærkes, at lov 13/96, der giver værfterne adgang til de særlige skattefradrag, fastslår, at virksomheder, der før den 31. december 1994 var registreret som tilhørende en koncern, der havde mulighed for at udarbejde konsoliderede skatteopgørelser og derfor havde ret til at modregne tab i andre koncernselskabers overskud, men som har mistet denne ret, skal fra staten modtage samme selskabsskattegodtgørelse, som de ville have været berettiget til, hvis de var forblevet deltagere i en skattekonsolideringsordning. Artikel 27 i lov 43/95 af 27. december om selskabsbeskatning ([10]) fastslår, at godtgørelsen skal beregnes ud fra beskatningsgrundlaget, som i artikel 10 i samme lov defineres som regnskabsresultatet korrigeret for permanente forskelle (dvs. poster, der ikke kan medregnes) og midlertidige forskelle (f.eks. hensættelser til omstruktureringer, der ikke medregnes på hensættelsestidspunktet, men først på det tidspunkt, hvor hensættelserne bruges). Det fremgår af de reviderede regnskaber for de særskilte værfter, at de særlige skattefradrag svarende til tabene i 1995 og 1996 blev beregnet på dette grundlag og ikke på grundlag af nettoresultaterne før skat. Det fremgår også af 1997-regnskabet, at det skattefradrag, der blev tildelt i henhold til de generelle skattekonsolideringsregler, blev beregnet på nøjagtig samme grundlag.

([10]) BOE 310 af 28. december 1995, s. 37072.

(49) De spanske myndigheders beregning af det støttebeløb, der er berettiget, står derfor ikke i relation til det faktiske skattepligtige resultat. Der gives heller ingen forklaring på, hvorfor en godtgørelse overhovedet var berettiget i 1998 på grundlag af lov 13/96, når nu integreringen i SEPI gav anledning til et generelt skattefradrag i 1998, der i henhold til den spanske skattelovgivning ikke beregnes på grundlag af resultatet i de sidste fire måneder af 1997 (dvs. den del af året, hvor værfterne var integreret i SEPI), men på grundlag af årets samlede resultat. De spanske myndigheders påstand om, at støtten var berettiget, fordi resultatet blev dårligere end forventet, kan også diskuteres. Selv med udgangspunkt i deres egne tal adskilte de faktiske nettoresultater før skat i 1995 og 1996 sig ikke væsentligt fra de resultater, der forventedes i planen. Tabene i 1997 (og 1998) var ganske vist større, men som tidligere nævnt (og som bekræftet nedenfor) blev de i fuldt omfang dækket ind af generelle skattefradrag.

(50) Kommissionen har foretaget en analyse på basis af skatteberegningsgrundlaget hentet fra de offentliggjorte reviderede regnskaber og beregnet, hvilke skattefradrag værfterne var berettiget til i årene 1995-1997 i en situation med særskilt beskatning af hvert enkelt værft. Følgende fradrag ville have været berettiget (fradraget ville normalt blive tildelt i det efterfølgende skatteår):

(mio. ESP)

	1995	1996	1997
Resultat før skat (jf. regnskaber)	(99 100)	(103 034)	(41 398)
Plus permanente forskelle	9 239	6 663	6 048
Plus midletidige forskelle	42 376	(17 416)	(7 728)
Skattepligtigt resultat	(47 485)	(113 787)	(43 078)
Fradrag på 28 %	13 296	31 860	12 062

I den pågældende periode på tre år var værfterne således berettiget til et samlet fradrag på 57,218 mia. ESP. I 1995 og 1996 udgjorde det kombinerede fradrag 45,156 mia. ESP. Der skal imidlertid tages hensyn til visse midlertidige forskelle fra før 1995 på 5,607 mia. ESP, hvorefter det relevante tal for 1995/96 reduceres til 39,549 mia. ESP.

(51) Sammenlagt blev der tildelt særlige og generelle skattefradrag på 70,062 mia. ESP bestående af 58 mia. ESP i særlige fradrag plus ovennævnte generelle fradrag for 1997, der blev tildelt i 1998. Som angivet ovenfor udgør sidstnævnte generelle skattefradrag, der i overensstemmelse med den spanske skattelovgivning ikke bygger på resultatet i de sidste fire måneder af 1997 (dvs. den del af året, hvor værfterne var integreret i SEPI), men på årets samlede resultat, ikke støtte. Det eneste spørgsmål, der derfor er behov for at undersøge, er, om skattefradragene for 1995 og 1996 blev dækket ved hjælp af støtte i form af særlige skattefradrag. I bekræftende fald er der endvidere behov for at vurdere, om de 58 mia. ESP, der blev tildelt frem til 1998, kan berettiges på det grundlag. Som nævnt ovenfor blev der tildelt et beløb på 39,549 mia. ESP i marts 1997 og et beløb på 18,451 mia. ESP i juli 1998. 1997-beløbet svarer tilsammen til nøjagtig det beløb, værfterne var berettiget til i 1995/96. Ifølge den gældende skattelovgivning findes der ingen umiddelbar begrundelse for godtgørelsen i 1998, eftersom det beløb, som værfterne gjorde sig berettiget til i 1997, blev dækket fuldt ud af skattefradrag indrømmet i henhold til generelle foranstaltninger.

(52) Tilbage står den mulighed, at værfterne kan have haft renter til gode på grund af en forsinket tildeling af de skattefradrag, som værfterne var berettiget til for 1995 og 1996. De spanske myndigheder har hentydet hertil ved fremlæggelsen af deres tal, men i en negativ betydning, idet de har udtalt, at sådanne rentebetalinger ikke har fundet sted, fordi grundlaget for beregningen af de skyldige fradrag ikke var de normale skattekonsolideringsregler (der giver mulighed for sådanne betalinger). Som tidligere nævnt kan Kommissionen ikke godtage de spanske myndigheders tal. Den kan heller ikke godtage, at fradragene ikke blev beregnet i overensstemmelse med generelle skattekonsolideringsregler. Kommissionen kan ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger vurdere, om værfterne var berettiget til sådanne rentebetalinger i tilfælde af en forsinket tildeling af skattefradragene. Men selv om det måtte være tilfældet, og selv om det godtages, at fradragene for 1995/96 blev tildelt for sent (hvilket måske ikke er tilfældet, idet oplysninger modtaget fra de spanske myndigheder forud for vedtagelsen af Kommissionens beslutning, som senere blev bekræftet af data afleveret af værfterne som led i overvågningsprocesen, tyder på, at fradragene måske blev tildelt på forskud i 1996), vil et eventuelt skyldigt rentebeløb ikke være af en størrelsesorden, der kan forklare tildelingen af 18,451 mia. ESP i 1998.

(53) Det må derfor konkluderes, at værfterne modtog det fulde skattefradrag, de var berettiget til, på basis af de særlige skattefradrag i 1997 (i relation til resultaterne i 1995/96) og det generelle skattefradrag i 1998 (i relation til resultatet i 1997), selv om deres tab blev større end forventet. Tildelingen af særlige skattefradrag i 1998 må betragtes som en overtrædelse af Kommissionens beslutning, da fradraget ikke kan begrundes som et særligt skattefradrag. De 18,451 mia. ESP synes at være gået til et helt andet formål, nemlig til driftsstøtte, der skulle sætte værfterne i stand til at mindske deres tab yderligere. I henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 90/684/EØF, der var gældende i den pågældende periode, var der fastsat en fælles maksimumsgrænse for al driftsstøtte. Så vidt Kommissionen ved, har de statsejede skibsværfter altid modtaget kontraktbetinget støtte op til denne maksimumsgrænse, hvilket har lukket af for enhver form for supplerende støtte.

(54) Det er derfor Kommissionens konklusion, at støtten i 1998 på 18,451 mia. ESP ikke længere er forenelig med EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra e). Da der ikke findes noget andet grundlag for at erklære støtten forenelig med fællesmarkedet (og de spanske myndigheder har da heller påberåbt sig noget sådant), erklæres den uforenelig med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1.

(55) Kommissionen gør opmærksom på, at støtte, der er uforenelig med fællesmarkedet, skal tilbagesøges. Formålet med tilbagesøgningen af støtte er at genoprette den situation, der herskede før støttetildelingen, ved at ophæve den ulovlige støttes negative virkninger for konkurrencen.

(56) Kommissionen understreger, at støtten skal tilbagebetales med renter beregnet fra den dato, hvor den blev stillet til rådighed for modtageren, og indtil den effektive tilbagebetalingsdato. Tilbagebetalingen skal foregå i overensstemmelse med de i spansk lovgivning fastsatte procedurer, og renten beregnes efter den referencesats, der anvendes til beregning af subventionsækvivalenten af regionalstøtte.

VI. **KONKLUSIONER**

(57) Kommissionen konkluderer, at de statsejede værfter i Spanien har modtaget støtte i form af særlige skattefradrag på 18,451 mia. ESP, der ikke kan begrundes i lovgivningen. Det samlede loft for denne støtte er ikke blevet overskredet, men det udgjorde et maksimum. Inden for dette maksimum skulle støtten stå i relation til det skattepligtige resultat og måtte kun ydes, hvis værfterne ikke kunne medtage skattefradrag i henhold til Spaniens generelle skattekonsolideringsregler. Dette var en vigtig betingelse for godkendelsen af støtten og dermed for støttens forenelighed med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra e).

(58) Da Kommissionen er af den opfattelse, at den pågældende støtte på 18,451 mia. ESP ikke længere er forenelig med EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra e), og dermed er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, skal beløbet tilbagebetales. Beløbet skal tilbagebetales med renter beregnet fra den dato, hvor støtten blev stillet til rådighed for modtageren, og indtil den effektive tilbagebetalingsdato —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den statsstøtte på 110 892 743,38 EUR (18,451 mia. ESP), som Spanien har ydet til landets statsejede skibsværfter, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Spanien træffer de fornødne foranstaltninger med henblik på at sikre, at den i artikel 1 nævnte støtte tilbagebetales.

2. Tilbagebetalingen sker i overensstemmelse med de i spansk lov fastsatte procedurer med tillæg af renter beregnet fra den dato, hvor støtten blev stillet til rådighed for modtageren, og indtil tilbagebetalingsdatoen. Renten beregnes efter den referencesats, der anvendes til beregning af subventionsækvivalenten af regionalstøtte.

Artikel 3

Spanien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, landet har truffet for at efterkomme den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. oktober 1999.

På Kommissionens vegne

Mario MONTI

Medlem af Kommissionen