II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,
tehty 26 päivänä lokakuuta 1999,
valtiontuesta, jonka Espanja on toteuttanut valtion omistamien telakoiden hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla K(1999) 3864)

(Ainoastaan espanjankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2000/131/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

ottaa huomioon laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/684/ETY ([1]), sellaisena kuin se on jatkettuna asetuksella 3094/95 ([2]),

ottaa huomioon tietyille rakenneuudistuksen alaisille telakoille myönnettävästä tuesta 2 päivänä kesäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen 1013/97 ([3]),

on mainittujen artiklojen mukaisesti pyytänyt asianomaisia esittämään huomautuksensa ([4]) ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

I MENETTELY

(1) Komissio hyväksyi 6 päivänä elokuuta 1997 päivätyllä kirjeellä D/6715 rakenneuudistustuen valtion omistamille telakoille Espanjassa neuvoston asetuksen 1013/97 nojalla. Tuen hyväksymiselle asetettiin useita edellytyksiä, joiden noudattamista komissio valvoo. Näihin edellytyksiin kuuluu myös tuen määrä.

(2) Espanjan hallitus toimitti 15 päivänä syyskuuta 1998 säännöllisen seurantakertomuksen, jota täydennettiin saman vuoden aikana tehdyn, 30 päivänä syyskuuta alkaneen ja 2 päivänä lokakuuta päättyneen valvontakäynnin aikana. Komissio esitti 22 päivänä lokakuuta 1998 päivätyllä kirjeellä joitakin kysymyksiä telakoille myönnettyjen verohyvitysten suuruudesta. Espanjan viranomaiset esittivät huomautuksensa 13 päivänä marraskuuta 1998 päivätyllä kirjeellä.

(3) Komissio ilmoitti Espanjalle 15 päivänä helmikuuta 1999 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen menettely.

(4) Komission päätös aloittaa menettely julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ([5]). Komissio on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa asiasta.

(5) Komissio on toimittanut saadut huomautukset Espanjalle, jolle annettiin tilaisuus esittää huomautuksensa.

II YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TUESTA

(6) Komissio hyväksyi elokuussa 1997 valtiontukea koskevassa asiassa C 56/95 ([6]) tekemässään päätöksessä yhteensä 229,008 miljardin Espanjan pesetan valtiontuet Espanjan valtion omistamien telakoiden rakenneuudistukseen. Hyväksyttyyn tukipakettiin kuului enintään 58 miljardin pesetan ”erityiset” verohyvitykset vuosina 1995—1999.

([1]) EYVL L 380, 31.12.1990, s. 27.
([2]) EYVL L 332, 30.12.1995, s. 1.
([3]) EYVL L 148, 6.6.1997, s. 1.
([4]) EYVL C 113, 24.4.1999, s. 14.
([5]) Ks. alaviite 4.
([6]) EYVL C 354, 21.11.1997, s. 2.

(7) Erityiset verohyvitykset otettiin mukaan seuraavista syistä. Alkuperäisen rakenneuudistussuunnitelman laatimisajankohtana telakat olivat vielä osa INI-konsernia (Instituto Nacional de Industria) ja pystyivät vähentämään verojen jälkeisistä tappioista 28 prosenttia INI:n kautta yleisesti sovellettavan Espanjan kansallisen lainsäädännön mukaisesti kuitaten tappioita muualla konsernissa saaduilla voitoilla. Rakenneuudistussuunnitelman rahoitussuunnitelmassa oletettiin, että verohyvitykset olisivat edelleen käytettävissä siitä huolimatta, että telakat olivat 1 päivästä elokuuta 1995 alkaen olleet osa tappiollista valtion holdingyhtiötä Agencia Industrial del Estadoa (AIE). Sen vuoksi annettiin laki (30 päivänä joulukuuta annettu laki 13/96 ([7])), jonka perusteella tällaisessa asemassa olevat yritykset pystyivät 31 päivään joulukuuta 1999 asti saamaan valtiolta samat summat kuin ne olisivat olleet oikeutettuja saamaan verokonsolidointijärjestelmässä. Rakenneuudistussuunnitelman sisältämien tappioennusteiden perusteella arvioitiin, että valtion telakoille myönnetyt verohyvitykset nousisivat 58 miljardiin pesetaan. Komissio katsoi, että kyseessä oli erityinen telakoita hyödyttävä toimenpide, joka sen vuoksi oli valtiontukea.

(8) Telakat liitettiin 1 päivänä syyskuuta 1997 Sociedad Estatal de Participaciones Industrialesiin (SEPI), joka INI:n tavoin voi käyttää hyväkseen yleisiä verokonsolidointisääntöjä kuitatakseen tappioita voitoilla.

(9) Tukipaketti hyväksyttiin sillä edellytyksellä, että tuen kokonaismäärä ja eri tukiluokkien tukimäärät ovat enimmäismääriä. Edellytysten tarkoituksena oli varmistaa, että tukia käytetään oikeisiin tarkoituksiin, ja rajoittaa tuella laivanrakennusteollisuuteen olevaa kilpailua vääristävää vaikutusta. Niiden tietojen mukaan, joita komissiolla on ollut käytettävissään rakenneuudistussuunnitelman valvonnan yhteydessä, telakat saivat vuonna 1998 erityisiä verohyvityksiä 18,451 miljardia pesetaa, vaikka ne saivat vuonna 1998 SEPI:in liittämisen seurauksena myös yleisiin toimenpiteisiin perustuvia verohyvityksiä, jotka vastasivat niiden tappioita vuonna 1997 ja perustuivat Espanjan yleisiin verokonsolidointisääntöihin.

(10) Tästä syystä komissio epäili, olivatko vuonna 1998 maksetut 18,451 miljardin pesetan suuruiset erityiset verohyvitykset komission aikaisemman tukipäätöksen mukaisia ja yhteismarkkinoille soveltuvia.

III ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

(11) Komissio on saanut huomautuksia yhdeltä jäsenvaltiolta (Tanska) ja Tanskan telakkayhdistykseltä (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark).

(12) Tanskan telakkayhdistys huomautti, että kyseiset verohyvitykset olivat sääntöjenvastaista tukea, joka olisi maksettava takaisin, koska alan markkinatilanne on vakava ja työpaikkoja on menetetty paljon.

(13) Tanskan viranomaiset olivat samalla kannalla ja viittasivat maailmanmarkkinoiden vaikeaan tilanteeseen sekä telakoiden sulkemisen ja työvoiman vähennysten Tanskassa vuodesta 1992 alkaen aiheuttamiin ongelmiin. Ne korostivat, että Espanjan telakat kilpailevat suoraan tanskalaisten telakoiden kanssa ja ovat saaneet myönnettyjen valtiontukien kautta kilpailuedun.

IV ESPANJALTA SAADUT HUOMAUTUKSET

(14) Espanja toimitti huomautuksensa 6 päivänä huhtikuuta 1999 ja 18 päivänä elokuuta 1999 päivätyillä kirjeillä (joista jälkimmäisessä pääasiassa toistettiin edellisen kirjeen sisältö varustettuna lisähuomautuksin).

(15) Espanjan viranomaiset katsoivat, että menettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä ei määritelty tarkkaan väitetyn rikkomisen luonnetta. Niiden mielestä tekstissä väitetään, että rikkomisia on ollut kaksi: ensinnäkin tukipaketin hyväksymisestä tehdyn komission päätöksen noudattamatta jättäminen ja toiseksi tuen myöntäminen erityisinä verohyvityksinä, jotka mahdollisesti eivät sovellu yhteismarkkinoille.

(16) Espanjan viranomaisten mielestä tätä päätelmää ei ole näytetty toteen ja se aiheuttaa epäselvyyttä huomautuksia esitettäessä. Niiden mielestä ei ole selvää, mitä noudattamatta jättämisellä tarkoitetaan, koska väitetty rikkominen ei näytä liittyvän erityisten verohyvitysten ongelmaan. Koska verohyvityksiin ei mainita liittyvän mitään muuta rikkomista, Espanjan viranomaiset olettavat, että komissio epäilee 18,451 miljardin pesetan suuruisten erityisten verohyvitysten soveltumista yhteismarkkinoille. Koska tämän muotoiselle tuelle annettiin hyväksyntä, komission epäilyjen täytyy liittyä siihen, että hyväksytty summa on oletettavasti ylitetty.

(17) Espanjan viranomaiset huomauttavat, että telakoiden saama tuki vastaa täsmälleen hyväksyttyä määrää. Sen vuoksi on väärin väittää, että tukea on myönnetty hyväksyttyä määrää enemmän ja että päätöstä on rikottu.

(18) Espanjan viranomaisten mielestä komission epäilyt perustuvat väärään lähtökohtaan, jossa on laskettu yhteen sellaisia summia, joita ei voida laskea yhteen. Valtiontuen ja yleisiin toimenpiteisiin perustuvien verohyvitysten välillä on perustavanlaatuinen ero. Verohyvitysten muodossa myönnetty tuki, josta säädetään elokuussa 1997 rakenneuudistustukipaketin hyväksymisestä tehdyssä komission päätöksessä ([8]), on julkista tukea, koska kyseiset summat eivät perustu Espanjan yleiseen verojärjestelmään. Sitä vastoin SEPI-konsernin tilinpäätöksen konsolidoinnista saatavat verohyvitykset ovat automaattisia toimenpiteitä, jotka perustuvat sovellettavaan yleiseen lainsäädäntöön eikä niitä pidetä yhteisön oikeudessa valtiontukena.

([7]) BOE 315, 31.12.1996, s. 38974.

([8]) Ks. alaviite 6.

(19) Jos komissio ei olisi suorittanut yhteenlaskua, se ei olisi voinut päätyä toteamaan, että tukea on myönnetty liian paljon. Sen vuoksi Espanjan viranomaisten mukaan vaikuttaa siltä, että jos telakoita ei olisi otettu mukaan SEPI:n konsolidointijärjestelmään, komissio ei olisi katsonut, että tukea on myönnetty hyväksyttyä määrää enemmän.

(20) Espanja kiistää päätelmän, jonka mukaan summia, jotka on saatu sääntöjen mukaisesti eivätkä ole millään tavoin tukea, voitaisiin pitää syynä rikkomiseen. Telakoiden ottaminen mukaan lailliseen verojärjestelmään ei voi olla väitetyn rikkomisen syy, kun tukea ei ole myönnetty liikaa yhteensä tai tiettyyn tarkoitukseen.

(21) Espanjan perustelujen mukaan yksi komission tulkintatavan (jos se on oikea) seurauksista on, että siitä alkaen, kun telakat liitettiin SEPI:in, telakoille myönnettävän tuen hyväksymisestä tehdyn komission päätöksen olisi pitänyt katsoa olevan muutettu verohyvitysten muodossa myönnetyn tuen osalta.

(22) Espanjan viranomaiset väittävät myös, että komissio todellakin vaikuttaa myöntävän, että SEPI:n verojärjestelmän mukaiset uudet verohyvitykset ovat yleisiä toimenpiteitä, joita ei katsota tueksi ja jotka eivät johda päätöksen rikkomiseen. Vaikka verohyvitykset vuodelle 1997 tulivat voimaan vuodesta 1998 alkaen, komissio sanoo käytännössä nyt, että alkuperäistä päätöstä, jossa hyväksyttiin 58 miljardin pesetan suuruiset erityiset verohyvitykset, olisi pidettävä muutettuna siitä hetkestä alkaen, jolloin telakat palasivat konsolidointijärjestelmän piiriin.

(23) Espanjan viranomaisten mukaan tällä tulkinnalla ei ole perusteita, varsinkaan koska elokuussa 1997 tehdyssä päätöksessä ei todeta, että tämän 58 miljardin pesetan tuen edellytyksenä on se, että telakoita ei tulevaisuudessa oteta mukaan uuteen konsolidointijärjestelmään.

(24) Jos telakoiden liittäminen SEPI:in vaikutti tuen enimmäismäärään, komission olisi lisäksi pitänyt ilmoittaa siitä Espanjan viranomaisille ja toteuttaa toimenpiteitä päätöksensä muuttamiseksi. Koska näin ei tapahtunut, tosiasiallinen muutos ei ole mahdollinen, koska tämän tyyppinen muutos edellyttäisi oikeusvarmuuden periaatteiden mukaisesti muodollista muutosta asiakirjaan tuen enimmäismäärän korjaamiseksi. Koska tällaista muutosta ei ole tehty, uudet tosiasiat (eli AIE:n lakkauttaminen, telakoiden liittäminen SEPI:in ja tiettyjen verosääntöjen soveltaminen) eivät ole tekijöitä, jotka johtaisivat hyväksyttyjen enimmäismäärien ylittymiseen.

(25) Espanjan viranomaiset huomauttavat, että menettelyn aloittamista koskevassa kirjeessä todettiin, että jos olisi tiedetty aikomuksesta liittää telakat SEPI:in, tukimäärää olisi pienennetty asianmukaisesti. Ne väittävät kuitenkin, että tämä perustelu ei riitä osoittamaan, että tukea myönnettiin liikaa. Se osoittaa ennemminkin, että tukea ei myönnetty liikaa. Jos alun perin hyväksytty määrä olisi ollut alle 58 miljardia pesetaa, silloin tukea olisi myönnetty liikaa, mutta koska hyväksyntä koski 58:aa miljardia pesetaa, tukea ei myönnetty liikaa.

(26) Lisäksi Espanjan viranomaiset väittävät, että jos päätöstä todella olisi muutettu sen huomioon ottamiseksi, että telakat liitettiin SEPI:in, muutos voisi vaikuttaa verohyvitystukien määriin ainoastaan syyskuun 1997 jälkeen, jolloin telakat liitettiin SEPI:in. Ne väittävät, että kyseiseen ajankohtaan mennessä myönnetyn tuen määrä on ollut hyväksyttyjen rajojen sisällä, ja korostavat sitä, että päätöksessä säädettiin ainoastaan koko rakenneuudistuksen ajan voimassa olevista kokonaismääristä kutakin tukiluokkaa kohden.

(27) Espanja ei ole koskaan katsonut, että toimenpiteitä, jotka eivät ole tukea, olisi täydennettävä tuella, tai että telakoiden liittämisellä SEPI:in olisi välittömänä vaikutuksena vuoden 1997 päätöksen muuttuminen merkittävällä tavalla, varsinkin 58 miljardin pesetan suuruisen tuen välitön ja huomattava pienentyminen. Vuoden 1997 päätös koski valtion telakoille suunnattua kokonaisvaltaista ja yhdistettyä tukipakettia, joka oli jaettu erillisiin luokkiin, mutta joille kuitenkin oli määrätty yhteinen kokonaismäärä.

(28) Espanjan viranomaiset muistuttivat, että ne olivat arvioineet vuoteen 1997 saakka, että erityisten verohyvitysten muodossa myönnetyn tuen määrä nousisi 48 miljardiin pesetaan. Lopullisissa neuvotteluissa ennen kuin komissio teki päätöksen tuen hyväksymisestä, rakenneuudistussuunnitelman lukuja kuitenkin tarkistettiin suunnitelman hyväksymisen ja täytäntöönpanon viivästymisen huomioon ottamiseksi. Alunperin ehdotetun tuen lisäksi sovittiin lisätuesta, johon sisältyi verohyvitysten määrän nostaminen 58 miljardiin pesetaan osana kokonaispakettia. Määrän nostaminen oli perusteltua rakenneuudistussuunnitelman hyväksymisen ja täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi, joka johti odotettua suurempiin tappioihin (ja tuen maksamiseen käytettävissä olevan ajan lyhentymiseen). Jos olisi ollut tiedossa, että telakat liitettäisiin SEPI:in ja että tämä tarkoittaisi tukien menettämistä tai pienentymistä, tukien sisällyttämisestä toiseen luokkaan olisi neuvoteltu.

(29) Lopuksi Espanjan viranomaiset korostivat sitä, että neuvoteltaessa tämänkaltaisista mutkikkaista asioista keskitytään ennen kaikkea kokonaistukeen.

(30) Näiden huomautusten jälkeen Espanjan viranomaiset esittivät tietoja, joiden tarkoituksena oli osoittaa, että myönnetyt verohyvitykset eivät ylittäneet enimmäismääriä.

(31) Viranomaiset selittivät, että tuki liittyi suoraan vuosiin 1995, 1996 ja 1997 pääasiassa näille kolmelle vuodelle ennustettujen huomattavien tappioiden vuoksi. Sen osuudeksi laskettiin 28 prosenttia nettotuloksesta ennen veroja, jolloin tukimääräksi saadaan 57,963 miljardia pesetaa eli lopulta tukena hyväksytty 58 miljardia pesetaa. Seuraavassa taulukossa osoitetaan, mihin lukuihin tämä laskelma perustuu.

(miljoonaa Espanjan pesetaa)

	1995	1996	1997	1998	Yhteensä [1]
Nettotulos ennen veroja	(90 463)	(90 458)	(27 422)	834	
Verot (28 %)		50 299	7 664	(248)	57 963
Nettotulos verojen jälkeen	(90 463)	(40 159)	(19 758)	586	

[1] Vuoden 1998 veroja ei ole otettu huomioon, koska silloin odotettiin voitollista tulosta.

(32) Espanjan viranomaisten mukaan ennusteet tehtiin vuoden 1997 alussa vuoden 1995 tulosten ja sitä seuraavien vuosien arvioitujen tulosten perusteella. Lasketut vähennykset olivat 28 prosenttia ennustetuista tappioista. Ennusteiden perustana käytettyjen tietojen mahdollisista muutoksista ja seurauksena olevasta verohyvityksestä ei pyydetty arviota.

(33) Espanjan viranomaiset katsovat, että jos tuki laskettiin 28 prosenttina tappioista ennen veroja, sitä on myös sovellettava tällä perusteella. Sitä ei voida soveltaa muulla tavoin, koska telakat eivät kuuluneet mihinkään muuhun konsolidointiryhmään, ja sen vuoksi AIE ja mitkään muutkaan julkiset laitokset eivät voisi taata telakoille verotettavan arviointiperustan mukaista verohyvitystä. Espanjan kannalta telakoiden liittämisellä SEPI:in ei ole käytännössä merkitystä, koska telakoiden ollessa AIE:n hallussa, niiden todelliset tappiot oikeuttavat myöntämään hyväksyttyyn enimmäismäärään saakka tukea, joka oli suuruudeltaan 28 prosenttia nettotuloksesta ennen veroja. Komissiolla ei ole perusteita päätellä, että telakat olivat oikeutettuja ainoastaan pienempään tukeen, kun todelliset kustannukset olivat paljon alunperin ennustettuja suuremmat.

(34) Espanjan viranomaisten huomautuksissaan esittämien lukujen mukaan tappiot olivat 90 463 miljoonaa pesetaa vuonna 1995, 97 056 miljoonaa pesetaa vuonna 1996 ja 19 883 miljoonaa pesetaa ennen vuoden 1997 syyskuuta, jolloin telakat liitettiin SEPI:in. Siten kokonaistappiot ajanjakson aikana olivat 207 402 miljoonaa pesetaa, ja 28 prosentin tuki vastasi 58 073:a miljoonaa pesetaa. Todellisuudessa maksettu tuki oli kuitenkin hieman pienempi kuin mitä olisi saatu soveltamalla 28 prosentin vähennystä kyseessä olevaan ajanjaksoon. Espanjan viranomaisten mukaan tuki maksettiin kahdessa erässä: 39,549 miljardia pesetaa maaliskuussa 1997 ja 18,451 miljardia pesetaa heinäkuussa 1998. Tuet maksettiin myöhään budjettirajoitusten vuoksi, mikä selittää erot niiden summien, joihin telakoilla oli oikeutus, ja maksettujen summien välillä, erityisesti vuoden 1998 maksun osalta, joka ei vastaa vuoden 1997 tulosta. Jos niiden tukien määrä, joihin telakoilla oli oikeutus, olisi laskettu yleisten verokonsolidointisäännöjen perusteella, telakat olisivat voineet saada korkoa viivästyneiden maksujen vuoksi. Korkoa ei kuitenkaan maksettu, mikä vahvistaa sen, että laskentamenetelmänä käytettiin 28:aa prosenttia tappioista ennen veroja.

(35) Sen vuoksi Espanjan viranomaiset katsovat, että tukimäärä, joka on ilmoitettu verohyvitysten luokassa, noudattaa komission päätöksessä säädettyä hyväksytyn tuen kokonaismäärää.

(36) Espanja toimitti 18 päivänä kesäkuuta 1999 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa asianomaisten menettelyn aikana esittämistä huomautuksesta. Se ilmaisi olevansa myös huolestunut yleisestä markkinatilanteesta ja katsoi, että Tanskan telakoiden kohtaamat vaikeudet olivat hyvin samanlaisia kuin espanjalaisia telakoita vastassa olevat Kaukoidästä tulevat epäterveet kilpailukäytännöt. Espanja kielsi kaikki vihjaukset, joiden mukaan Espanjan telakat olisivat saaneet sääntöjenvastaisia tukia.

V **ARVIOINTI**

(37) Komissio huomauttaa, että tuen, jonka se hyväksyi asetuksen (EY) N:o 1013/97 säännösten mukaiseksi, katsottiin olevan yhteismarkkinoille soveltuvaa, koska se noudatti EY:n perustamissopimuksen entisen 92 artiklan 3 kohdan e alakohtaa. Tämä pitää paikkansa kuitenkin ainoastaan silloin, jos tuen hyväksymisestä kyseisen asetuksen mukaisesti tehdyssä komission päätöksessä säädettyjä edellytyksiä noudatetaan. Jos tuen hyväksymiselle asetettuja edellytyksiä ei noudateta, tukeen sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan yleistä kieltoa ja sitä voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltumattomana, jollei sitä voida julistaa yhteismarkkinoille soveltuvaksi muiden syiden perusteella.

(38) Asetus (EY) N:o 1013/97 sisältää poikkeuksen (muihin yhteisön telakoihin sovellettavista) tavanomaisista laivanrakennusteollisuudelle myönnettävää tukea koskevista säännöistä Espanjan valtion omistamille telakoille, jotta kyseiset telakat pystyisivät toteuttamaan perusteellisen rakenneuudistuksen ja tulisivat kilpailukykyiseksi. Asetuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan muutoin laivanrakennustukidirektiivin vastaista tukipakettia voidaan

pitää yhteismarkkinoille soveltuvana tietyin edellytyksin. Yksi artiklassa säädetyistä edellytyksistä on se, että tukipaketille on asetettu enimmäismäärä. Lisäksi kunkin hyväksytyn tukiluokan osalta, mukaan lukien verohyvitykset, hyväksytyn määrän ilmoitetaan selvästi olevan enimmäismäärä käyttämällä sanaa "enintään". Tämä käy ilmi elokuussa 1997 tehdyssä komission päätöksessä, jossa ilmoitetaan selvästi, että muutoin yhteismarkkinoille soveltumaton tuki, mukaan lukien verohyvitykset, hyväksytään asetuksen 1 artiklan 4 kohdan nojalla.

(39) Tämän vuoksi komission on vaikea ymmärtää, miksi Espanjan viranomaiset väittävät, että syyt 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamiselle ovat epäselvät. Espanjan viranomaiset eivät millään tavoin kiistä tosiseikkoja, joiden mukaan telakat saivat vuonna 1998 yhteensä 18,451 miljardia pesetaa tukea erityisinä verohyvityksinä, vaikka telakat saivat verohyvityksiä myös yleisten toimenpiteiden perusteella. Aloittaessaan menettelyn komissiolla oli sen vuoksi epäilyjä vuonna 1998 maksetun summan soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (kokonaisuudessaan tai osittain), koska sen seurauksena telakat saivat kaikki hyväksytyt verohyvitykset kokonaisuudessaan, vaikka hyväksytty summa oli enimmäismäärä. Jos telakat saivat verohyvityksiä myös yleisten toimenpiteiden perusteella (ainut syy verohyvitysten hyväksymiseen oli alun perin se, ettei tällaisia yleisiä toimenpiteitä ollut aikaisemmin käytettävissä), oikeutus tuen enimmäismäärän maksamiseen näyttää kyseenalaiselta ja komission päätöstä on mahdollisesti rikottu. Komission epäilyt ovat vahvistuneet täydellisesti menettelyn aikana, kuten jäljempänä selvitetään.

(40) Espanjan esittämät kolme tärkeintä perustelua ovat seuraavat:

— Hyväksytyistä eri tukitoimenpiteistä (joihin verohyvitykset sisältyvät) neuvoteltiin pakettina, ja niitä olisi myös käsiteltävä sellaisena. Kokonaispaketille ja erityisille verohyvityksille lopulta hyväksyttyjä kokonaismääriä (joita nostettiin alkuperäisistä suunnitelman hyväksymisen viivästyttyä) ei ole ylitetty, vaikka todelliset tappiot ovat olleet suunniteltua suuremmat.

— Päätöksessä ei kielletty telakoita saamasta erityisten verohyvitysten lisäksi yleisiin toimenpiteisiin perustuvia verohyvityksiä eikä päätöstä myöhemmin muutettu niiden kieltämiseksi sen jälkeen, kun telakat liitettiin SEPI:in. Oli väärin laskea erityiset ja yleiset verohyvitykset yhteen. Kyse ei ole samasta asiasta, ja SEPI:in liittämiseen perustuvat yleisluonteiset verohyvitykset eivät ole valtiontukea.

— Verohyvityksinä hyväksytty 58 miljardin pesetan summa perustui arvioituihin tilinpäätöstuloksiin ennen veroja vuosina 1995—1998. Tämän perusteella hyväksyttyä summaa ei ole ylitetty.

(41) Ensimmäisen perustelun osalta on aivan totta, että suunnitelman hyväksyminen viivästyi. Tämä ei kuitenkaan ole erityisen merkityksellistä komission tekemän arvioinnin kannalta, koska viivästyksen vuoksi myönnettiin lisätukia (myös verohyvitysten enimmäismäärää nostettiin 48 miljardista 58 miljardiin pesetaan). Ennen kaikkea komissio huomauttaa, että vaikka tuen kokonaismäärä olikin paketti, kullekin tukimuodolle määriteltiin selvästi enimmäismäärä sen varmistamiseksi, että tuki käytetään aiottuihin tarkoituksiin eikä sitä käytetä pelkästään toimintatukena, jonka avulla telakat pystyvät jatkamaan liiketoimintaansa entiseen tapaan toteuttamatta kunnollista rakenneuudistusta. Tämä noudattaa täysin komission politiikkaa tällaisissa asioissa. Komission yhdenmukaisena käytäntönä on ollut kieltää tukien siirtäminen luokasta toiseen. Tämä edellyttäisi sitä paitsi sitä, että jäsenvaltioiden määräenemmistö hyväksyisi neuvoston kokouksessa muutoksen asetukseen (EY) N:o 1013/97, jolla alun perin luotiin oikeusperusta tukien hyväksymiselle.

(42) Komissio myöntää myös näyttävän siltä, että hyväksytyn kokonaistuen enimmäismäärää, mukaan lukien verohyvityksiin merkitty enimmäissumma, ei ole ylitetty. Kaikki luvut olivat kuitenkin enimmäismääriä. Ne eivät automaattisesti oikeuttaneet tukeen. Komission linjana on yhdenmukaisesti ollut, että tukea ei saa myöntää, jos sille ei ole selvää tarvetta. Tukea ei voida käyttää, jos muilla keinoin päästäisiin samoihin tavoitteisiin ilman tukea. Tukea voidaan lisäksi pitää yhteismarkkinoille soveltuvana ainoastaan silloin, kun sen määrä ei ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi ehdottoman välttämätöntä vähimmäismäärää. Sitä ei voida käyttää pelkästään tuensaajayrityksen tilanteen parantamiseen. Tällainen lähestymistapa, jonka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti 17 päivänä syyskuuta 1980 asiassa 730/79, Philip Morns BV vastaan komissio ([9]), antamassaan tuomiossa, on vieläkin tärkeämpi tämän kaltaisissa asioissa, kun tukea myönnetään poiketen laivanrakennusalalla tavallisesti sovellettavista tiukoista säännöistä.

(43) Samalla kun Espanjan viranomaiset väittävät, että hyväksyttyjä tukia olisi tarkasteltava pakettina, ne väittävät myös, että jos ennen vuonna 1997 tehtyä komission päätöstä olisi ollut tiedossa, että telakat liitetään myöhemmin SEPI:in (ja hyväksyttyjen erityisten verohyvitysten määrää olisi sen mukaisesti pienennetty), ne olisivat yksinkertaisesti ehdottaneet lisätukea eron kattamiseksi. Komission mielestä on vaikea nähdä, kuinka tällainen lähestymistapa olisi voitu sovittaa tarpeeseen rajoittaa tuki välttämättömään vähimmäismäärään

([9]) Kok. 1980, s. 2671, 17 kohta.

(johon jo sisältyi tappionkorvausta sekä verohyvityksiä tappioiden pienentämiseksi niin paljon, että elinkelpoisuuden palautuminen olisi mahdollista rakenneuudistuksen lopussa). Ei ole selvää, mikä tarkoitus "uudella" tuella olisi oikeutetusti voinut olla, ja se olisi todennäköisesti vaikuttanut välttämättömiin vastasuoritteisiin, joita määrättiin kilpailun mahdollisen vääristymisen minimoimiseksi.

(44) Espanjan toisen perustelun osalta komissio myöntää, että jäsenvaltiossa sovellettaviin yleisiin toimenpiteisiin perustuvat verohyvitykset eivät ole valtiontukea, jos niitä sovelletaan samalla tavoin kaikkiin yrityksiin ja tuotannonaloihin. Komissio ei millään tavoin pyri asettamaan kyseenalaiseksi Espanjan oikeutta soveltaa yleisiä toimenpiteitä valtion omistamiin telakoihin sen jälkeen, kun telakat on siirretty konserniin (SEPI), joka pystyy käyttämään hyväkseen Espanjan verokonsolidointisääntöjä. Tällaisten hyvitysten myöntäminen aikaisemman päätöksen nojalla hyväksyttyjen erityisten verohyvitysten lisäksi on kuitenkin johtanut siihen, että telakat ovat saaneet julkista rahoitusta enemmän kuin mitä ennakoitiin tukea hyväksyttäessä. Erityisten verohyvitysten hyväksyminen perustui nimenomaan siihen, että telakoiden käytettävissä ei ollut yleisiä verohyvityksiä. Sen vuoksi myönnettyjen yleisten verohyvitysten saatavuudella on erittäin paljon merkitystä määriteltäessä, ovatko kaikki erityiset verohyvitykset oikeutettuja. Kysymys ei ole sellaisten toimenpiteiden laskemisesta yhteen, joita ei pitäisi laskea yhteen, vaan asianmukaisesta lähtökohdasta sen arvioinnille, onko komission päätöstä rikottu erityisten verohyvitysten osalta.

(45) Tässä yhteydessä komissio haluaa korostaa, kuten edellä jo mainittiin, että neuvoston ja komission tukena hyväksymien verohyvitysten määrän sanottiin nimenomaan olevan enimmäismäärä, ei automaattinen oikeutus tukeen. Kuten komission neuvostolle tekemissä ehdotuksissa tehtiin selväksi (KOM(97) 132 lopullinen, liite 3, kohdat 3.9, 5.21 ja 5.22), yleisiin toimenpiteisiin perustuvien verohyvitysten ei oletettu olevan mahdollisia. Selvästikään ei ollut tarkoituksena antaa telakoiden saada sekä erityisiä verohyvityksiä että yleisiin toimenpiteisiin perustuvia verohyvityksiä. Jos tämän olisi tiedetty olevan mahdollista, kyseisen tukiluokan alla hyväksytyn tuen määrää olisi pienennetty vastaavasti.

(46) Espanja arvostelee komissiota siitä, ettei komissio kiinnittänyt huomiota siihen, mitä vaikutuksia telakoiden liittämisellä SEPI:in on. Päätöksen noudattamisen varmistaminen on kuitenkin sen jäsenvaltion vastuulla, jolle päätös on osoitettu. Komissio ei pitänyt välttämättömänä tai asianmukaisena muuttaa aikaisempaa päätöstä, koska alkuperäisen päätöksen ehdot olivat täysin selviä. Koska erityisten verohyvitysten täyttä määrää ei ollut maksettu ajankohtana, jolloin telakat liitettiin SEPI:in, komissiolla ei ollut syytä olla olettamatta, että SEPI:in liittämisen ja tästä seuraavien yleisiin verokonsolidointisääntöihin perustuvien verohyvitysten myöntämisen jälkeen erityisten verohyvitysten hyväksyttyä enimmäismäärää ei tarvittaisi. Heti kun komissio sai tietoonsa, että päätöstä on mahdollisesti rikottu (saatuaan syyskuun 1998 seurantakertomuksen, jossa vahvistetaan heinäkuussa 1998 maksettu tuki, sekä vuoden 1997 lopullisen tilinpäätöksen, jossa vahvistetaan yleisten sääntöjen mukaan myönnetyt verohyvitykset), se aloitti alustavan tutkimuksen, joka johti 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamiseen.

(47) Mitä tulee Espanjan kolmanteen perusteluun, nimittäin erityisten verohyvitysten muodossa tarvittavan tukimäärän arvioinnissa käytettyyn laskentamenetelmään, komissio ei kiistä sitä, että Espanjan viranomaisten kyseisenä ajankohtana toimittamat arviot perustuivat veroja edeltäviin tuloksiin. Komissio hyväksyi nämä arviot sellaisenaan juuri sen vuoksi, että hyväksytty määrä oli enimmäismäärä. Kuten jäljempänä selitetään, Espanjan verolain mukaan (mukaan lukien erityislaki, joka annettiin telakoiden erityisten verohyvitysten mahdollistamiseksi) oikeutusta verohyvitykseen ei määritellä veroja edeltävien tilinpäätöstulosten perusteella, vaan verotusperusteen suuruuden perusteella. Koska summa ilmoitettiin enimmäismääränä, ei tuolloin ollut tarpeen tarkastella yksityiskohtaisesti verohyvitysten laskentamenetelmää. Tukien valvonnan (ja viime kädessä niillä kilpailuun olevan vaikutuksen) kannalta merkitystä on sillä todellisten tappioiden määrällä, jota voitaisiin käytännössä käyttää verohyvitystarkoituksiin.

(48) Tässä yhteydessä on syytä huomata, että laissa 13/96, jossa telakoille annetaan mahdollisuus saada erityisiä verohyvityksiä, todetaan, että yritykset, jotka ennen 31 päivää joulukuuta 1994 kuuluivat konserniin, joka pystyi tekemään konsolidoidun veroilmoituksen, ja joilla siten oli oikeus kuitata tappioita muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten voitoilla, ja jotka ovat menettäneet oikeuden tähän, saavat valtiolta saman suuruisen yritysverohyvityksen kuin minkä ne olisivat saaneet nykyisen lainsäädännön perusteella, jos ne olisivat pysyneet verokonsolidointijärjestelmässä. Yritysverotuslain (27 päivänä joulukuuta annettu laki 43/95 ([10])) 27 pykälässä todetaan selvästi, että maksettava summa lasketaan verotusperusteen perusteella, joka saman lain 10 pykälässä määritellään tilinpäätöstulokseksi, joka on oikaistu pysyvillä eroilla (eli erillä, jotka eivät oikeuta tukeen) ja väliaikaisilla eroilla (esimerkiksi rakenneuudistusvarauksilla, joita ei lasketa mukaan kustannusten syntymisajankohtana vaan vasta varausten maksamisajankohtana). Eri telakoiden tarkastetuista tilinpäätöksistä ilmenee, että vuosien 1995 ja 1996 tappioita vastaavat erityiset verohyvitykset määriteltiin tältä pohjalta eikä veroja edeltävän nettotuloksen perusteella. Tilinpäätökset vuodelta 1997 osoittavat myös, että yleisten verokonsolidointisääntöjen perusteella myönnetyt verohyvitykset laskettiin täsmälleen samaa perustetta käyttäen.

([10]) BOE 310, 28.12.1995, s. 37072.

(49) Espanjan laskelma oikeutetun tuen määrästä ei sen vuoksi vastaa todellista verotettavaa tulosta. Se ei myöskään selitä, miksi mitkään maksut olivat oikeutettuja vuonna 1998 lain 13/96 perusteella ottaen huomioon SEPI:n kautta vuonna 1998 saadut yleiset verohyvitykset, jotka Espanjan verolainsäädännön mukaisesti eivät vastaa vuoden 1997 neljän viimeisen kuukauden tuloksia (eli telakoiden SEPI:in liittämisestä alkavaa ajanjaksoa) vaan koko vuotta. Espanjan väite, että tuki oli oikeutettua odotettua huonompien tulosten vuoksi, on myös kyseenalainen. Jopa Espanjan viranomaisten itse esittämien lukujen perusteella todelliset nettotulokset ennen veroja vuosina 1995 ja 1996 eivät merkittävästi poikenneet suunnitelmassa ennakoiduista tuloksista. Tappiot olivat vuosina 1997 (ja vuonna 1998) todellakin korkeammat, mutta kuten edellä todettiin (ja jäljempänä vahvistetaan), yleiset verohyvitykset kattoivat ne kokonaan.

(50) Komissio on käyttänyt analyysinsa perustana julkaistuissa, tarkastetuissa tilinpäätöksissä ilmoitettua verotusperustetta ja laskenut verohyvitykset, joihin telakoilla oli oikeus vuosina 1995—1997, sen perusteella, että kutakin telakkaa verotetaan erikseen. Tämän perusteella komissio arvioi, että seuraavat verohyvitykset olivat oikeutettuja (maksu tapahtuisi tavallisesti seuraavana vuotena):

(milj. Espanjan pesetaa)

	1995	1996	1997
Tulos ennen veroja (tilinpäätöstä kohden)	(99 100)	(103 034)	(41 398)
Plus: pysyvät erot	9 239	6 663	6 048
Plus: väliaikaiset erot	42 376	(17 416)	(7 728)
Verotettava tulos	(47 485)	(113 787)	(43 078)
Verohyvitys 28 %	13 296	31 860	12 062

Siten telakat ovat näiltä kolmelta vuodelta oikeutettuja yhteensä 57,218 miljardin pesetan hyvitykseen, josta 45,156 miljardia vastaa vuosia 1995 ja 1996. On kuitenkin otettava huomioon eräät vuotta 1995 edeltävät väliaikaiset erot, joiden määrä on 5,607 miljardia pesetaa ja jotka siten pienentävät vuosia 1995—1996 koskevan luvun 39,549 miljardiin pesetaan.

(51) Todellisuudessa maksettujen erityisten ja yleisten verohyvitysten kokonaismäärä oli 70,062 miljardia pesetaa, johon sisältyy 58 miljardia erityisiä verohyvityksiä sekä edellä mainittu vuoden 1997 verohyvitys, joka maksettiin vuonna 1998 yleisten toimenpiteiden perusteella. Kuten edellä todettiin, jälkimmäinen yleinen verohyvitys, joka Espanjan verolainsäädännön mukaisesti ei vastaa vuoden 1997 neljän viimeisen kuukauden tuloksia (telakoiden SEPI:in liittämisestä alkava ajanjakso) vaan koko vuotta, ei ole valtiontukea. Sen vuoksi on tarkasteltava ainoastaan sitä, kattoiko erityisten verohyvitysten muodossa myönnetty tuki vuosien 1995 ja 1996 verohyvitykset, ja jos näin oli, kuinka suurta osaa vuoteen 1998 mennessä maksetusta 58 miljardista pesetasta voidaan pitää oikeutettuna tämän perusteella. Kuten edellä todettiin, maksuja oli todellisuudessa saatu 39,549 miljardia pesetaa maaliskuussa 1997 ja 18,451 miljardia pesetaa heinäkuussa 1998. Vuoden 1997 maksu vastaa täsmälleen oikeutusta verohyvitykseen vuonna 1995/1996. Sovellettavassa verolainsäädännössä ei ole selvää oikeutusta maksuille vuonna 1998, koska yleisten toimenpiteiden perusteella myönnetty verohyvitys kattoi kokonaan oikeutuksen verohyvityksiin vuonna 1997.

(52) On edelleen mahdollista, että telakoille olisi pitänyt maksaa korkoa vuosien 1995 ja 1996 verohyvitysten myöhäisen maksamisen vuoksi. Espanjan viranomaiset ovat viitanneet tähän esittäessään lukujaan, mutta kielteisessä mielessä todeten, että korkoa ei maksettu, koska hyvitykset eivät perustuneet tavallisiin verokonsolidointisääntöihin (joissa säädetään koron maksamisesta). Kuten edellä todettiin, komissio ei hyväksy Espanjan esittämiä lukuja. Se ei myöskään hyväksy sitä, että hyvityksiä ei laskettu yleisten verokonsolidointisääntöjen mukaisesti. Käytettävissä olevien tietojen perusteella komissio ei pysty arvioimaan, oliko telakoilla laillinen oikeus korkomaksuihin verohyvitysten maksamisen myöhästyessä. Vaikka näin olisikin ja vaikka hyväksyttäisiinkin, että vuoden 1995/1996 verohyvitykset maksettiin myöhässä (mikä mahdollisesti ei pidä paikkansa, sillä Espanjan viranomaisten ennen komission päätöstä toimittamat tiedot, joita telakoiden osana valvontaa toimittamat tiedot tukevat, näyttävät viittaavan siihen, että hyvityksiä on todellisuudessa mahdollisesti maksettu ennakkoon vuonna 1996), maksettavat korot eivät olisi niin suuria, että ne selittäisivät 18,451 miljardin pesetan maksamisen vuonna 1998.

(53) Sen vuoksi on päätettävä, että telakat saivat kaikki verohyvitykset, joihin niillä oli oikeus, vuonna 1997 maksettuina erityisinä verohyvityksinä (jotka liittyivät vuosien 1995—1996 tulokseen) ja vuonna 1998 maksettuna yleisenä verohyvityksenä (joka liittyy vuoden 1997 tulokseen) huolimatta odotettua suuremmista tappioista. Erityisten verohyvitysten maksamista vuonna 1998 on pidettävä komission päätöksen rikkomisena, koska sitä ei voida pitää oikeutettuna erityisenä verohyvityksenä. Näyttää siltä, että 18,451 miljardin Espanjan pesetan summa on käytetty aivan toiseen tarkoitukseen, nimittäin toimintatukeen, jonka avulla telakat pystyivät pienentämään tappioitaan entisestään. Kyseessä olevan ajanjakson aikana sovelletun neuvoston direktiivin 90/684/ETY 4 artiklan mukaan kaikkea toimintatukea koskee yhteinen tuen enimmäismäärä. Komission tietojen mukaan julkiset telakat ovat aina saaneet sopimuskohtaista tukea enimmäismäärän, joten lisätukeen ei ole mahdollisuutta.

(54) Sen vuoksi komissio päättelee, että 18,451 miljardin pesetan summan maksaminen vuonna 1998 ei ole enää sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan e alakohdan kanssa. Koska tukea ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana millään muulla perusteella eikä Espanja ole vedonnut mihinkään muuhun perusteeseen, tuki on EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltumatonta.

(55) Komissio huomauttaa, että yhteismarkkinoille soveltumaton tuki on perittävä takaisin. Tuen takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa tukea edeltänyt tilanne poistamalla laittoman tuen kielteinen vaikutus kilpailuun.

(56) Komissio korostaa sitä, että takaisinperittäviin summiin on lisättävä korko, jota peritään siitä päivästä alkaen, jona tuki maksettiin tuensaajalle, tuen todelliseen takaisinperintäpäivään saakka. Tuki on maksettava takaisin kansallisen oikeuden mukaisten menettelyjen mukaisesti ja korko on laskettava aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytetyn viitekoron perusteella.

VI **PÄÄTELMÄT**

(57) Komissio päättelee, että Espanjan valtion omistamat telakat ovat saaneet 18,451 miljardin Espanjan pesetan suuruisten erityisten verohyvitysten muodossa tukea, jolle ei laillista oikeutusta. Tukimaksuille yhteensä asetettua ylärajaa ei ole ylitetty, mutta kyseessä oli enimmäismäärä. Tämän enimmäismäärän sisällä myönnettävän tuen oli määrä liittyä ainoastaan veronalaisiin tappioihin ja samalla oletettiin, että telakat eivät pysty saamaan verohyvityksiä Espanjan yleisen verokonsolidointijärjestelmän perusteella. Tämä oli olennainen edellytys tuen hyväksymiselle ja sille, että tuen katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaisesti.

(58) Koska komissio katsoo, että 18,451 miljardin pesetan summa ei enää ole sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan e alakohdan kanssa ja on siten EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltumaton, tämä summa on perittävä takaisin. Takaisinperittävään summaan on lisättävä korko, jota peritään siitä päivästä alkaen, jona tuki asetettiin tuensaajan käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintäpäivään saakka,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jonka Espanja on myöntänyt omistamilleen telakoille ja jonka määrä on 110 892 743,38 euroa (18,451 miljardia Espanjan pesetaa), ei sovellu yhteismarkkinoille.

2 artikla

1. Espanjan on toteutettava tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitetun tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta.

2. Tuki on perittävä takaisin kansallisen oikeuden mukaisten menettelyjen mukaisesti. Takaisinperittävään tukeen on lisättävä korko, jota peritään siitä päivästä alkaen, jona tuki asetettiin tuensaajan käyttöön, sen takaisinperintäpäivään saakka. Korko on laskettava aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytetyn viitekoron perusteella.

3 artikla

Espanjan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 26 päivänä lokakuuta 1999.

Komission puolesta

Mario MONTI

Komission jäsen