II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 22 juli 1998

om missbruk av omstruktureringsstöd till MTW-Schiffswerft och Volkswerft Stralsund inom den tidigare koncernen Bremer Vulkan Verbund och om den icke godkända utbetalningen av ett investeringslån på 112,4 miljoner tyska mark till MTW-Schiffswerft

[delgivet med nr K(1998) 2405]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/274/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93.2 första stycket i detta,

efter att berörda parter enligt nämnda artikel givits tillfälle att yttra sig, och

av följande skäl:

I. FÖRFARANDET

Kommissionen underrättade genom en skrivelse av den 20 mars 1996 de tyska myndigheterna om sitt beslut om att inleda ett förfarande enligt artikel 193.2 i EG-fördraget. Beslutet fattades mot bakgrund av misstankar om att de omstruktureringsstöd som beviljats MTW-Schiffswerft GmbH i Wismar (nedan kallat MTW) och Volkswerft GmbH i Stralsund (nedan kallat Volkswerft) kommit andra företag inom Bremer Vulkan Verbund AG (nedan kallat BVV) till godo (spill over-effekter). Dessutom hade ett icke godkänt investeringslån utbetalats till MTW.

Kommissionens beslut om att inleda ett förfarande offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ([1]), varvid de andra medlemsstaterna och övriga berörda parter uppmanades att lämna synpunkter.

De tyska myndigheterna inkom med synpunkter på kommissionens beslut i en skrivelse av den 3 september 1996. De överlämnade också en ”rapport från Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (nedan kallat BvS) beträffande förlusten på 854 miljoner tyska mark i samband med Bremer Vulkan Verbund AG:s konkurs”. I en skrivelse av den 22 juli 1996 översändes även ett utlåtande från revisionsfirman Susat & Partner (nedan kallad Susat) om ”östvarvens” (dvs. MTW och VWS) insättningar i Bremer Vulkan Verbund AG:s, Bremen, centrala s.k. Cash Concentrationsystem. Den reviderade slutrapporten blev klar den 5 september 1996.

De synpunkter som kommissionen mottog från två medlemsstater i början av förfarandet vidarebefordrades till de tyska myndigheterna i en skrivelse av den 19 juli 1996. Tyskland kommenterade dessa synpunkter i den ovan nämnda skrivelsen av den 3 september 1996.

Genom de synpunkter och utlåtanden som kommissionen mottog efter det att förfarandet hade inletts fick den en klarare bild av missbrukets omfattning och av Cash Concentration-systemets funktion. Fortfarande saknades det dock information om hur stödmedlen hade använts inom de olika BVV-företagen. För att kunna fatta

([1]) EGT C 150, 24.5.1996, s. 2.

ett riktigt beslut om återkrav av stöden samt dessförinnan ge alla intresserade parter och särskilt de berörda företagen tillfälle att yttra sig, beslutade kommissionen att utvidga förfarandet enligt artikel 93.2 i EG-fördraget. I beslutet beskrev kommissionen omständigheterna i ärendet enligt de senast tillgängliga uppgifterna och gjorde en preliminär bedömning av undersökningsresultaten.

Kommissionen underrättade Tyskland om beslutet att utvidga förfarandet i en skrivelse av den 22 november 1996. Kommissionens beslut offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ([2]).

Två medlemsstater, två branschorganisationer och sju företag, som vid den tidpunkten ingick eller fortfarande ingår i BVV, inkom med synpunkter på beslutet om att utvidga förfarandet. Kommissionen översände dessa synpunkter till Tyskland genom en skrivelse av den 17 april 1997.

Tyskland meddelade i en skrivelse av den 17 juli 1997 att de inte kunde ta ställning till synpunkterna så länge de behöriga myndigheternas undersökningar samt domstolsförfaranden pågick. Skrivelsen innehåller även en beskrivning av utvecklingen av Cash Concentration-systemet under de sista fyra månaderna innan konkursförfarandet inleddes beträffande BVV.

II. FAKTA

Av ovan nämnda skrivelser och kommissionens beslut av den 20 december 1992 ([3]), 21 december 1993 ([4]), 11 maj 1994 ([5]), 21 juni 1995 ([6]), 20 september 1995 ([7]) och 14 november 1995 ([8]) framgår följande bild av omständigheterna i ärendet:

1. Bestämmelserna om undantag för varven i de nya tyska delstaterna

Den 20 juli 1992 antog rådet direktiv 92/68/EEG ([9]) om ändring av direktiv 90/684/EEG ([10]) (sjunde direktivet om stöd till varvsindustrin) för att varven i de nya tyska delstaterna skulle kunna genomföra den omstrukturering som de hade ett akut behov av för att bli konkurrenskraftiga.

När direktivet antogs försäkrade kommissionen att den med hjälp av sina övervaknings- och undersökningsbefogenheter skulle se till att varven i de nya delstaterna inte fick mer stöd än de behövde för sin omstrukturering. Detta krävde att stödmedlen betalades ut i form av delbetalningar. Enligt bestämmelserna i direktiv 92/68/EEG måste driftsstöden emellertid betalas ut före den 31 december 1993, dvs. innan kundförlusterna hunnit påverka likviditeten.

2. Utbetalningen av stödmedlen

MTW såldes den 11 augusti 1992 till BVV-företaget "Hanse-Holding". De tyska myndigheterna anmälde de stöd som hade anknytning till privatiseringen den 2 oktober 1992. Eftersom de tyska myndigheterna (efter diskussionerna kring direktiv 92/68/EEG under våren 1992) var medvetna om att kommissionen endast skulle tillåta att de planerade stöden betalades ut i omgångar, ingick Treuhandanstalt den 1 oktober 1992 ett kompletterande avtal. Genom detta avtal upphävdes de villkor för godkännandet som kommissionen ställt, särskilt vad gäller stödutbetalningen, och som ingick i privatiseringsavtalet. Det totala stödbeloppet på ca 686,5 miljoner tyska mark betalades därefter ut till MTW den 6 oktober 1992 (343,8 miljoner tyska mark), den 6 januari 1993 (275,1 miljoner tyska mark) och den 1 december 1993 (67,6 miljoner tyska mark). Utbetalningen skedde i form av lån, på vilka räntan inte skulle förfalla till betalning förrän stödförfarandet avslutats. Om och när kommissionen gav sitt godkännande skulle skyldigheten att betala ränta bortfalla med retroaktiv verkan från och med dagen för respektive utbetalning. Detta kompletterande avtal anmäldes inte till kommissionen, utan kommissionen underrättades av Tyskland först den 18 november 1996 i samband med att den vid upprepade tillfällen ställde frågor beträffande Susatrapporten.

Kommissionen beviljade en första delutbetalning av omstruktureringsstöd på 223,3 miljoner tyska mark genom en skrivelse av den 6 januari 1993. Med hänsyn till det sista datum för utbetalning av driftsstöd som anges i direktiv 92/68/EEG överfördes de medel som ännu inte beviljats för utbetalning, dvs. 463,2 miljoner tyska mark, i slutet av 1993 på begäran av kommissionen till ett spärrkonto (dock inte som väntat av Treuhandanstalt utan av företaget). Utbetalningarna från detta spärrkonto gjordes först efter kommissionens godkännande den 18 maj 1994 (220,8 miljoner tyska mark), den 5 oktober 1995 (194,0 miljoner tyska mark) och den 3 april 1996 (48,4 miljoner tyska mark) ([11]).

Privatiseringsavtalet omfattade förutom utbetalningen av det totala stödbeloppet även ett lån på 112,4 miljoner tyska mark till MTW för finansiering av investeringar. Lånet var räntefritt under fyra år och därefter skulle räntan uppgå till diskonteringsräntan plus 1,5 %. Detta

([2]) EGT C 65, 1.3.1997, s. 17.
([3]) Stöd nr N 692/B/91 (MTW).
([4]) Stöd nr N 692/F/91 (VWS).
([5]) Stöd nr N 692/I/91 (MTW).
([6]) Stöd nr N 84/95 (VWS).
([7]) Stöd nr N 572/95 (MTW).
([8]) Stöd nr N 801/95 (VWS).
([9]) EGT L 219, 4.8.1992, s. 54.
([10]) EGT L 380, 31.12.1990, s. 27.
([11]) Stöd nr N 207/96. Denna utbetalning av de återstående medlen gjordes efter utgången av den period som berörs av förfarandet och efter det att MTW skilts från BVV.

lån anmäldes tillsammans med resten av stödpaketet den 2 oktober 1992. Kommissionen och Tyskland var överens om att detta lån på grund av ränteförmånerna utgjorde ett statligt stöd. Bidragsekvivalenten fastställdes till 45 miljoner tyska mark. Kommissionen tillät aldrig att lånet betalades ut, eftersom det under den period som förfarandet gäller inte fanns något behov av att finansiera investeringar. Tyskland meddelade i en skrivelse av den 15 mars 1996 att lånet hade betalats ut den 22 mars 1993. Medlen användes aldrig för att finansiera investeringar i MTW.

Den 18 februari 1993 såldes Volkswerft till ett konsortium som leddes av BVV. Tyskland översände privatiseringsavtalet den 17 mars 1993, medan den egentliga anmälan gjordes den 7 maj 1993. Den 9 mars 1993 ingicks ett kompletterande avtal motsvarande det som ingicks med MTW. Utbetalningen av det totala stödbeloppet på 585 miljoner tyska mark skedde i tre lika stora delbetalningar den 25 mars 1993, den 2 augusti 1993 och den 6 januari 1994. Tvärtemot kommissionens förväntningar öppnades inget spärrkonto för Volkswerft. En kopia av utbetalningsöverenskommelsen översändes till kommissionen den 18 november 1996.

Tyskland framhåller att medlen betalades ut i förtid, eftersom köparna annars inte skulle ha varit beredda att omedelbart överta ledningen av företagen, vilket var absolut nödvändigt. Dessutom togs en marknadsmässig ränta ut på beloppen, vars beviljande därför ansågs vara lagligt ur stödrättsligt hänseende. Anledningen till att inget spärrkonto hade öppnats för stödmedlen till Volkswerft var enligt Tyskland att Treuhandanstalt inte hade funnit det nödvändigt, främst därför att kommissionen i december 1993 hade godkänt utbetalningen av samtliga driftsstöd.

3. **Övervakningen av hur stödmedlen användes**

De stöd som var avsedda för MTW och Volkswerft var indelade i driftsstöd, investeringsstöd och nedläggningsstöd för finansiering av den personalnedskärning som omstruktureringen medförde. Medan kommissionen beviljade utbetalningen av driftsstöden för finansiering av de väntade kundförlusterna och stärkning av det egna kapitalet i en klumpsumma enligt bestämmelserna i direktiv 92/68/EEG, beviljades utbetalningen av investerings- och nedläggningsstöden endast i omgångar på grundval av de faktiska och under den närmaste tiden förväntade utbetalningarna. Eftersom kommissionen emellertid inte kände till de utbetalningar som gjorts utan dess tillåtelse var avvikelsen stor mellan de utbetalningar som skulle ha gjorts enligt kommissionens beslut om utbetalning av stöden och dem som faktiskt gjordes. Det var endast de av MTW:s stödmedel som från och med slutet av 1993 var placerade på ett spärrkonto som utbetalades enligt kommissionens motsvarande beslut.

De båda varven ställde de stödmedel som ännu inte behövdes för omstruktureringen till BVV:s förfogande i form av räntebärande bundna insättningar. I oktober 1993 införde BVV ett s.k. ”Cash Concentration System” ([12]). På anmodan av koncernledningen anslöt sig MTW och Volkswerft till detta system i slutet av 1994. BvS krävde inledningsvis att de båda östtyska varvens insättningar skulle täckas av bankgarantier, men fick ge upp detta krav på grund av BVV:s ihärdiga vägran.

Enligt direktiv 92/68/EEG skulle Tyskland genom årliga rapporter från en oberoende revisor visa att stöden endast kom varven i de nya delstaterna till godo. Kommissionen kom överens med Tyskland om att de dessutom skulle lämna in kvartalsvisa rapporter (s.k. spill over-rapporter), vilka dock oftast blev mycket försenade. Dessa rapporter sammanställdes av samma revisionsfirma som reviderade BVV:s årsbokslut.

I rapporterna bekräftas att de stödmedel som kommissionen godkänt för utbetalning endast gick till MTW och Volkswerft, att MTW och Volkswerft (1994) drevs som företag med eget intäkts- och kostnadsansvar (resultatenheter) och att transaktionerna mellan MTW/Volkswerft och BVV inte haft några spill over-effekter. Vad gäller varvens insättningar i BVV anges att dessa i enlighet med kommissionens krav gjorts på marknadsmässiga villkor. I Susat-rapporten konstateras att författarna till spill over-rapporterna inte utförde sin uppgift helt korrekt. Väl vetandes vad BvS och kommissionen förväntade sig, borde de åtminstone ha gjort sina positiva anmärkningar med det förbehållet att de inte hade undersökt hur de medel som satts in hos BVV, i synnerhet i Cash Concentration-systemet, hade använts.

År 1994 uppvisade BVV en årsvinst på 56,5 miljoner tyska mark och våren 1995 trodde man sig kunna börja ge utdelning på aktierna igen. Susat kom fram till att ”styrelsen (i BVV) i synnerhet hade en alltför positiv bild av koncernens lönsamhet 1994 och i början av räkenskapsåret 1995. Koncernens bokslut per den 31 december 1994 (...) motsvarade ännu så länge de dåvarande handelsrättsliga balansräknings- och värderingskraven och principerna för god redovisningssed, även om bedömningsutrymmet (...) ibland nog utnyttjades maximalt.”

([12]) Systemets funktion beskrivs i avsnitt II.5.

Sammanfattningsvis innehöll rapporterna från BVV och de dåvarande revisorerna en ofullständig beskrivning av de finansiella transaktionerna och de gav en alltför positiv bild av BVV:s finansiella ställning.

4. **Undersökningen av i vilken omfattning stödmedlen missbrukats**

I september 1995 började BVV få likviditetsproblem, men företaget gav utåt intryck av att ha löst dessa problem inom loppet av några dagar. I månadsskiftet oktober/november 1995 bröt krisen ut på nytt. Kommissionen frågade därför till att börja med i en skrivelse av den 10 november 1995 om villkoren för MTW:s insättning hos BVV fortfarande var sådana att spill over-förbudet iakttogs. Den 27 november ställdes frågor om Volkswerft. Under december och januari översändes flera påminnelseskrivelser och kontakter togs på hög nivå. Av de utlåtanden som Tyskland presenterat framgår att de tyska myndigheterna från och med slutet av oktober 1995 kände till BVV:s extremt höga förluster och att de senast efter ett samtal den 29 november 1995 mellan BVV, BvS och olika myndigheter kände till att ett omfattande missbruk av stödmedel ägt rum och att östvarvens stödmedel ”inte längre fanns tillgängliga i den utsträckning de behövdes”. Ändå var det inte förrän den 2 februari 1996 som kommissionen mottog en första rapport och den 23 februari 1996 en ytterligare delrapport från revisionsfirman KPMG, som BvS hade valt att anlita i stället. Kommissionen var tvungen att grunda sitt beslut om att inleda ett förfarande enligt artikel 93.2 i EG-fördraget på dessa preliminära och ofullständiga rapporter.

KPMG:s preliminära rapport innehöll en första översikt över vad pengarna i Cash Concentration-systemet i första hand använts till och vem som mottagit dem. Till grund för denna översikt låg en skrivelse av den 31 januari 1996 från en chef på BVV till BvS. Vid den tidpunkten hade knappt någon utredning gjorts av varifrån pengarna i Cash Concentration-systemet kom, varför kommissionen i beslutet om att inleda ett förfarande endast kunde ange ett intervall för omfattningen av de eventuellt missbrukade stödmedlen.

Tyskland gav därefter Susat i uppdrag att fortsätta utredningen av omständigheterna i ärendet. Tyskland angav i första delen av sin skrivelse av den 3 september 1996 vad de kände till om hur BVV använt stödmedlen och bekräftade att MTW och Volkswerft till och med den 31 december 1995 hade satt in sammanlagt 854,0 miljoner tyska mark i BVV:s Cash Concentration-system ([13]). Susat anser att det är omöjligt att på ett entydigt sätt fastställa hur stor andel av detta belopp som är statligt stöd. Det är inte heller möjligt att hänföra enskilda utbetalningar från Cash Concentration-systemet till stöden eller de medel som MTW och Volkswerft betalat in, eftersom även andra dotterbolag till BVV, såsom t.ex. Flender Werft och STN Atlas Elektronik, var nettoinbetalare. I slutet av 1995 uppgick insättningarna i Cash Concentration-systemet till 972,1 miljoner tyska mark, varav det tidigare nämnda beloppet på 854,0 miljoner tyska mark härrörde från MTW och Volkswerft ([14]).

Med tiden blandades stödmedlen så grundligt med varvens övriga medel, såsom mottagna avbetalningar eller eget kapital, att de inte längre går att urskilja. Med utgångspunkt i antagandet att samtliga stödmedel som inte hade använts fram till den 31 december 1995 tillfördes Cash Concentration-systemet, är det dock möjligt att göra följande översikt över stödbeloppen (i miljoner tyska mark):

(miljoner tyska mark)

	MTW	Volkswerft
Driftsstöd	268,1	60,7
Investeringsstöd	55,3	107,2
Nedläggningsstöd	1,5	0,0
Delsumma (medel ur det totala stödbeloppet)	324,9	167,9
+ investeringslån	112,4	0,0
+ upplupna räntor på stödbelopp (uppskattning) ([1])	85,0	54,4
+ utbetalade regionalstöd för vidare överföring	16,0	28,1
Totalt	538,3	250,4
Båda varven tillsammans	788,7	

([1]) *Källa:* Rapport från Susat & Partner av den 5 september 1996, bilaga 2a. I motsats till de tyska myndigheternas skrivelse av den 3 september 1996 grundar sig denna ränteberäkning på de datum då stöden faktiskt utbetalades. I siffrorna ingår inga räntor på investeringslånet, som var räntefritt till och med mars 1997.

([13]) Enligt revisionsfirmans rapport genomfördes ytterligare några transaktioner t.o.m. den 21 februari 1996, varför de båda östtyska varven då hade ett tillgodohavande på 846,1 miljoner tyska mark.

([14]) Genom en rad transaktioner och upplupna räntor fram till BVV:s konkurs steg de båda varvens sammanlagda fordran till totalt 868,9 miljoner tyska mark (596,9 miljoner hänför sig till MTW och 272,0 miljoner till Volkswerft).

De regionalstöd som nämns i tabellen beviljades inom ramen för förbundsstatens och delstaternas gemensamma initiativ för förbättring av den regionala näringsstrukturen (Gemeinschaftsaufgabe). Enligt privatiseringsavtalet skulle varven betala tillbaka dessa till BvS.

5. **Undersökningen av hur de missbrukade medlen använts**

Utredningen av vad de missbrukade stödmedlen egentligen hade använts till stötte på utomordentligt stora svårigheter. Även om BVV hade ansökt om ackord redan den 21 februari 1996, var den nya styrelseordföranden inte beredd att ställa handlingar till Susats förfogande och befria de tidigare revisorerna från sin tystnadsplikt förrän några få dagar innan konkursförfarandet inleddes den 1 maj 1996. Av de efterfrågade handlingarna var det endast en del som senare ställdes till förfogande. BVV:s medarbetare med ansvar för finansiering och controlling var inte heller samarbetsvilliga. Det var därför inte möjligt att kontrollera de uppgifter BVV hade lämnat i skrivelsen av den 31 januari 1996 (se ovan). I kommissionens beslut om att inleda ett förfarande nämns att Susat inte såg några skäl att tvivla på att BVV:s uttalanden var korrekta. Siffrorna återgav emellertid inte samtliga de transaktioner som genomförts under åren 1993–1995, utan enstaka transaktioner hade valts ut. Det gick inte heller att se något direkt samband mellan MTW:s och Volkswerfts insättningar och särskilda användningsområden.

DSR-Senator Lines GmbH:s advokater bevisade dock genom den skrivelse som Tyskland vidarebefordrade till kommissionen den 19 december 1996 att en del av BVV:s uppgifter var uppenbart felaktiga, vilket även Susat medgav i en skrivelse av den 5 februari 1997 ([15]). BVV:s redogörelse av den 31 januari 1996 visade sig därför vara helt oanvändbar som bevis på hur stödmedlen använts. Kommissionen uppmanade vid flera tillfällen Tyskland att anstränga sig ytterligare för att reda ut hur stöden använts inom BVV:s olika verksamhetsområden under åren 1993–1995. I en skrivelse av den 17 juli 1997 förklarade Tyskland slutligen följande: ”Förbundsregeringen har inga säkra uppgifter om hur de stödmedel som genom Cash Concentration-systemet undandrogs varven har använts. Trots omfattande efterforskningar i samband med BvS anspråk, som även görs gällande gentemot BVV:s styrelse ([16]), är det ännu inte möjligt att exakt hänföra stöden till specifika finansiella transaktioner inom BVV.” På grundval av vad som är känt för närvarande förefaller det som om det inte finns några direkta bevis på att de stödmedel som var avsedda för östvarven använts för finansiering av vissa utgifter i andra namngivna företagsenheter inom BVV.

Eftersom det av ovan nämnda skäl inte gick att direkt påvisa hur de missbrukade stödmedlen användes, försökte Susat i första hand spåra användningen med hjälp av saldona på koncernföretagens konton i Cash Concentration-systemet. Det visade sig dock att möjligheterna till detta var begränsade av följande skäl:

— Cash Concentration-systemet infördes 1993/94 för att i största möjliga mån täcka de olika koncernföretagens- och verksamheternas likviditetsbehov med interna medel och undvika dyra bankkrediter. De olika koncernföretagen anslöt sig till systemet genom avtal med BVV och i vissa fall, t.ex. i fråga om MTW, ingicks dessa avtal efter påtryckningar från koncernledningen. Från och med början av 1995 genomfördes praktiskt taget samtliga betalningar med hjälp av Cash Concentrationsystemet. Antalet bokföringstransaktioner är därför mycket stort och det är inte tekniskt möjligt att fastställa stödandelen i en enskild betalningstransaktion. Slutligen ändrades medlens struktur nästan dagligen och stödbeloppen blandades med medel från andra källor tills de inte gick att särskilja.

— Cash Concentration-systemet hade pyramidstruktur. Det fanns alltid bara kreditförbindelser mellan dotterbolagen och deras närmaste moderbolag. Detta bolag var vanligtvis ett holdingbolag underställt det egentliga BVV Holding. Saldona i dessa underställda holdingbolag utjämnades mot målkontot i BVV Holding och det var också detta företag som beslutade om öppnandet av krediter till de olika koncernföretagen. MTW:s och Volkswerfts närmaste holdingbolag var Vulkan Schiffbau Verbund GmbH (VSV) som ägde all varvs- och rederiverksamhet inom koncernen ([17]).På grund av denna pyramidstruktur fanns det aldrig några direkta kreditförbindelser mellan MTW/Volkswerft och de övriga operativa enheterna i BVV, utan enbart med VSV. Enligt de tillämpliga bestämmelserna i tysk lagstiftning om den faktiska koncernens ansvar, kan dessa fordringar emellertid även göras gällande gentemot det centrala holdingbolaget BVV.

([15]) Skrivelse av den 6 februari 1997 från Tyskland till kommissionen.

([16]) De rättsliga undersökningarna gav ingen ny information vad detta beträffar. Ännu så länge måste man utgå ifrån att stödmedlen från varven inte bokfördes separat inom koncernen heller. Jfr delstaten Bremens domstols (Landgericht) dom av den 8 oktober 1997, ärende nr 4-Ö-1073/96.

([17]) Rederiet DSR Senator Lines GmbH tillhörde inte VSV och deltog inte i Cash Concentration-systemet. Rederiet var ett ”associerat företag” som organisatoriskt ingick i verksamhetsområdet varv.

— Cash Concentration-systemet avvecklades mellan december 1995 och februari 1996. Vid denna tid hade BVV emellertid redan så svåra problem att en normal verksamhet endast kunde upprätthållas inom vissa verksamhetsområden. När systemet avslutades jämnades kontona inte ut, utan varje företag uppvisade antingen överskott eller underskott. Av det faktum att ett företag uppvisade underskott kan man emellertid inte direkt dra slutsatsen att detta företag orättmätigt fått del av stödmedel. De flesta företag uppvisade visserligen alltid överskott eller alltid underskott ([18]). I en rad fall förändrades emellertid företagens ställning i slutfasen tämligen slumpartat på grund av att det kom in betalningar som inte hade något samband med statligt stöd. Bremer Vulkan Werft GmbH gick med förlust sedan många år och uppvisade därför länge underskott i Cash Concentration-systemet. Eftersom varvet emellertid mot slutet av 1995 fick in en mängd delbetalningar för fartyg under byggnad var företagets ställning vid avvecklingen positiv. Geeste Metallbau GmbH, en leverantör till varvet, hade däremot under flera år en positiv ställning. Det var först när Bremer Vulkan Werft tvingade fram retroaktiva prissänkningar och vägrade att betala räkningar som företagets ställning blev negativ. Internpriserna för koncerninterna prestationer var heller inga verkliga marknadspriser. Det är särskilt vid en analys av leveranserna av fartyg från koncernens varv till dess rederier som det framgår att prestationerna övervärderats. Slutligen måste hänsyn tas till det faktum att ett flertal företag uppvisade överskott på grund av att holdingbolagen skrivit av skulder.

Sammanfattningsvis kan kontosaldona när Cash Concentration-systemet avvecklades endast anses ge en ögonblicksbild av koncernföretagens interna finansiella ställningar. Till följd av pyramidstrukturen kan MTW och Volkswerft inte göra några fordringar gällande gentemot de övriga operativa företagen i koncernen. Om man ser till helheten ur ekonomisk synvinkel är det visserligen helt uppenbart att de höga belopp som BVV hade placerat i Cash Concentration-systemet till stor del måste ha härrört från de stödmedel som var avsedda för MTW och Volkswerft. Därmed är det också mycket troligt att de företag som hela tiden gick med förlust kom att dra fördel av att stödmedlen missbrukades. På grund av att stödmedlen ständigt blandades med andra medel, samt av de skäl som anförts ovan, kan stödandelen i de berörda dotterföretagens slutliga skulder dock endast uppskattas med hjälp av en rad antaganden. I de allra flesta fall är det emellertid inte möjligt att upprätta ett fullständigt orsakssamband som visar att det i fråga om ett visst belopp i ett visst dotterbolag rör sig om stödmedel. Tyskland anslöt sig därför till Susats bedömning, nämligen att det inte går att påvisa ett direkt samband mellan utbetalningarna ur Cash Concentration-systemet och MTW:s och Volkswerfts insättningar ([19]). När det gäller Dörries Scharmann AG, som enligt Tysklands skrivelse av den 3 september 1996 tog 304,5 miljoner tyska mark i anspråk ur Cash Concentration-systemet, kan det emellertid anses säkert att företaget felaktigt tog emot stödmedel. De sammanlagda nettoinsättningarna från andra källor hade inte räckt till för att täcka detta företags likviditetsbehov.

([18]) Bl.a. följande företag hade alltid överskott: STN Atlas Elektronik GmbH, Flender Werft AG, MTW-Schiffswerft GmbH. Följande företag hade däremot alltid underskott: Dörries Scharmann AG, Dieselmotorenwerk Vulkan GmbH, Schichau-Seebeckwerft AG.

6. De tyska myndigheternas åtgäarder för att återkräva de missbrukade stödmedlen

De missbrukade stödmedlen är en del av de medel som BVV via VSV mottog av MTW och Volkswerft i form av lån inom ramen för Cash Concentration-systemet. Sedan den 1 maj 1996 befinner sig både BVV och VSV i konkurs. MTW:s och Volkswerfts betalningskrav är upptagna i konkursboupptecknin gen i respektive konkursförfarande och har med undantag av några mindre belopp (som inte har med stödet att göra) bekräftats av konkursförvaltaren. Därmed återvinns stödbeloppen och de övriga medlen i Cash Concentration-systemet, i den utsträckning BVV eller VSV fortfarande har finansiella eller andra tillgångar att omvandla till likvida medel. Likvideringen av tillgångarna i konkursen omfattar även aktierna i dotterbolagen och de fordringar som BVV och VSV har på dotterbolagen.

När konkursförfarandet avslutats kommer MTW:s och Volkswerfts betalningskrav att tillgodoses enligt procentsatsen för oprioriterade fordringar. BVV:s konkursförvaltare förklarade redan 1996 att ingen utdelning kan väntas för oprioriterade fordringar.

I samband med övertagandet av MTW och Volkswerft överfördes samtliga fordringar gentemot BVV och VSV på BvS, som nu fortsätter att övervaka dem. Samtidigt avstod BvS från alla fordringar på de båda varven. I punkterna 17 och 29 i bilaga I till kommissionens förslag till förordning om stöd till vissa skeppsvarv som genomgår omstrukturering ([20]) förklaras att detta förfarande var nödvändigt för den fortsatta omstruktureringen.

([19]) Skrivelse från Tyskland den 17 juli 1997.
([20]) EGT C 153, 22.5.1997, s. 3.

BvS följer inte bara upp betalningskraven i konkursförfarandet, utan har även framställt ett skadeståndsanspråk vid delstaten Bremens domstol (Landgericht) gentemot fem styrelseledamöter i BVV. Den 8 oktober 1997 avvisade denna domstol fyra av skadeståndsanspråken och angav att de berörda styrelseledamöterna inte var personligt ansvariga. BvS överklagade dessa domstolsbeslut. I det femte förfarandet har ännu inget beslut fattats.

III. TREDJE MANS SYNPUNKTER PÅ UTVIDGNINGEN AV FÖRFARANDET

Efter det att förfarandet hade inletts inkom regeringarna i två medlemsstater med synpunkter till kommissionen. Dessa beskrivs i avsnitt III i tillkännagivandet om utvidgningen av förfarandet ([21]).

Två medlemsstater, två nationella varvsindustriförbund och sju företag lämnade synpunkter på utvidgningen av förfarandet.

Den ena medlemsstaten menade för det första att de stödbelopp som rådet och kommissionen inte hade godkänt enligt vanlig praxis skulle återkrävas från företagen (dvs. från MTW och Volkswerft). För det andra skulle de stödbelopp återkrävas som de övriga företagen inom BVV hade fått på ett orättmätigt sätt. Den andra medlemsstaten tvivlade på att MTW och Volkswerft behövde nya omstruktureringsstöd. De båda varvens behov av ytterligare finansiella medel hade enligt medlemsstaten kunnat täckas genom försäljningen av BVV:s tillgångar.

Detta förfarande syftar inte till att fastställa huruvida MTW och Volkswerft behöver nya omstruktureringsstöd. Frågan diskuterades inom rådet i samband med förordning (EG) nr 1013/97 av den 2 juni 1997 ([22]) om stöd till vissa skeppsvarv som är under omstrukturering. Kommissionen vill ändå påpeka att inkomsterna från försäljningen av tillgångarna i BVV endast kom prioriterade fordringsägare till godo. Det var inte möjligt att finansiera ytterligare omstruktureringar av MTW och Volkswerft med dessa medel.

Synpunkterna från det ena varvsindustriförbundet gick också i första hand ut på att MTW och Volkswerft inte borde få ytterligare stöd. Förbundet ansåg att varven själva var ansvariga för att deras medel överförts till moderbolaget och att de därför också själva måste se till att pengarna återbetalades. Dessutom borde samtliga stöd återbetalas till staten om det inte kunde påvisas att de kommit till avsedd användning. Förbundet fann det inte heller tillfredsställande att den tyska regeringen inte ansåg sig ha kunnat påverka hur medlen användes. Den tyska regeringen borde efter rådets och kommissionens beslut ha skaffat sig det inflytande den behövde för att kunna säkerställa övervakningen av att stödmedlen kom till avsedd användning. Slutligen krävde förbundet att kommissionen skulle utöva en bättre och enhetligare kontroll över användningen av stödmedel. Så länge en sådan kontroll inte kunde tillhandahållas borde inga fler beslut om statligt stöd fattas.

Det andra varvsindustriförbundet ansåg att man visst kunde utgå ifrån att MTW och Volkswerft hade dragit fördel av Cash Concentration-systemet via sina förbindelser med BVV. I varje fall hade systemet inneburit konkurrensfördelar för BVV i förhållande till varven i förbundet och dess agerande bar en del av skulden för prisraset inom varvsindustrin. Man kunde enligt detta förbund också utgå ifrån att fyra av fem östtyska varv hade överskridit sina kapacitetsbegränsningar under 1996. Samtliga dessa punkter borde beaktas när ett beslut om nya stöd till MTW och Volkswerft fattas.

Det nämns ovan att de nya stöden inte omfattas av detta förfarande. Vad gäller kapaciteten överskreds den enligt kommissionens uppgifter endast av MTW. I sitt beslut av den 30 juli 1997 bestraffade kommissionen denna överträdelse med en nedskärning av stödmedlen ([23]).

De sju företagen, som tidigare hade anknytning till BVV i egenskap av dotterbolag eller associerade företag, hävdade alla att de inte kände till finansieringen av Cash Concentration-systemet och missbruket av stödmedlen. Koncernledningens uttalanden hade snarare fått dem att utgå ifrån att koncernen hade tillgång till omfattande bankkrediter och fritt tillgängliga likvida medel. Enstaka koncernföretag påpekade också att de hade en begränsad handlingsfrihet just när det gällde strategiska beslut i finansiella frågor eller beträffande förvärv av nya dotterbolag och hanteringen av större beställningar inom koncernen. Därför anser de sig inte ha ekonomiskt ansvar för de förluster som de var tvungna att täcka med hjälp av Cash Concentration-systemet. Enligt uttalanden från Lloyd Werft Bremerhaven, Schichau Seebeckwerft AG och Volkswerft gällde detta särskilt andra halvåret 1995, då dessa företag tvingades låna av koncernen och ställa delar av sina tillgångar som säkerheter för lånen.

DSR-Senator Lines GmbH framhöll slutligen att vad deras företag beträffade kunde det inte vara tal om missbruk av stödmedel via Cash Concentration-systemet. De mer betydande likviditetstillskotten hade kommit vid en tidpunkt då de båda varven ännu inte förfogade över stödmedlen och DSR-Senator Lines GmbH hade inte heller varit inblandat i Cash Concentration-systemet.

([21]) Se fotnot 2.
([22]) EGT L 148, 6.6.1997, s. 1.
([23]) Stödärende C 60/96, EGT C 344, 14.11.1997, s. 2.

Den tyska regeringen betonade i sitt svar att den trots omfattande efterforskningar inte hade fått några säkra uppgifter om hur stödmedlen hade använts. Regeringen menade därför att det på grund av det stora antalet in- och utbetalningar som gjorts av de företag som deltog i Cash Concentration-systemet inte gick att bevisa hur enskilda stödbelopp fördelats. För övrigt borde man till dess att motsatsen bevisats utgå ifrån att de företag som drog nytta av Cash Concentration-systemet inte kände till att varvens stödmedel förbrukades och inte hade möjlighet att upptäcka detta. Särskilt i de fall då BVV enligt avtal hade en skyldighet att finansiera företagen ([24]) kunde ledningarna i dessa företag förlita sig på att de kunde ta medel i anspråk ur Cash Concentration-systemet. Tyskland förbehöll sig emellertid rätten att vidta ytterligare åtgärder om nya uppgifter skulle framkomma och ansåg sig inte kunna bedöma de enskilda företagens uttalanden.

IV. **BEDÖMNING**

Anmälningarna av omstruktureringsprogrammen för MTW och Volkswerft var ofullständiga från början och därmed även delvis felaktiga, eftersom Tyskland inte underrättade kommissionen om avtalen med BVV om utbetalningen av de totala stödbeloppen. Den förklaring som framförts, nämligen att det om betalningsvillkoren hade varit annorlunda hade funnits en risk för att BVV skulle ha vägrat att överta varven och att Tyskland antog att de skulle få bevilja hela stödbeloppet i en enda utbetalning, kan inte rättfärdiga detta beteende. Redan överenskommelsen om att de erlagda räntorna på de ännu inte beviljade beloppen skulle återbetalas när kommissionen väl godkänt stöden, talar mot Tysklands påstående att de utbetalningar som gjordes i förväg utgjorde lån på marknadsmässiga villkor. Enligt artikel 11.2 i direktiv 90/684/EEG skall medlemsstaterna på förhand till kommissionen anmäla nya stödprogram som omfattas av direktivet och inte genomföra dem utan dess godkännande. Tyskland har inte iakttagit denna bestämmelse. Överträdelsen av denna bestämmelse varade under hela tiden från oktober 1992 och fram till dess att BVV kom på obestånd, eftersom Tyskland inte heller när landet begärde tillstånd till ytterligare utbetalningar underrättade kommissionen om de utbetalningar som redan verkställts.

Det framgår såväl av bestämmelserna i artikel 6 och 7 i direktiv 90/684/EEG som framför allt av den undantagsbestämmelse som införts genom artikel 10a i direktiv 92/68/EEG att alla de omstruktureringsstöd som betalats ut var fast knutna till särskilda ändamål och endast var avsedda för varven i de nya delstaterna. Vid antagandet av direktiv 92/68/EEG hade kommissionen dessutom åtagit sig att se till att varven i de nya delstaterna bara fick de stöd de behövde för sin omstrukturering. Kommissionen hänvisade till dessa bestämmelser i vart och ett av sina beslut om att bevilja en delutbetalning av stöden. Dessa beslut innehöll även en motivering av storleken på respektive delutbetalning. Vid fastställandet av storleken på driftsstöden utgick kommissionen dels från behovet, dels från det sista datum som anges i artikel 10a.2 a. Storleken på utbetalningarna av investerings- och nedläggningsstöden enligt artiklarna 6 och 7 grundade kommissionen i överensstämmelse med dessa bestämmelser på det behov av finansiella medel som framgår av de planer för investeringar och personalnedskärningar som Tyskland överlämnat. Tyskland lade under förfarandets gång inte fram några upplysningar som tydde på att det fanns sakliga skäl att tidigarelägga utbetalningarna av de stöd som ännu inte ställts till förfogande. Tvärtom innebar det sista datum som anges i artikel 10a i fråga om driftsstöden att betalningar gjordes långt innan dessa medel egentligen behövdes. Genomförandet av investeringsplanerna försenades flera gånger, vilket ledde till att de investeringsstöd som successivt godkändes för utbetalning nästan alltid överskred behovet. Utbetalningen av stödmedel utan förhandsgodkännande från kommissionen och utöver de godkända beloppen var därför inte bara olaglig av formella utan även av materiella skäl och dessutom oförenlig med bestämmelserna i artiklarna 6 och 10a i (det ändrade) direktivet 90/684/EEG.

Detta gäller främst dels ”investeringslånet” på 112,4 miljoner tyska mark till MTW-Schiffswerft som utbetalades den 22 mars 1993 men aldrig användes för investeringar, dels de investeringsstöd på upp till 70,5 miljoner tyska mark som betalades ut till Volkswerft i januari 1994 utan att det fram till BVV:s konkurs fanns något behov av dem.

De regionalstöd på sammanlagt 44,1 miljoner tyska mark (16,0 miljoner tyska mark från MTW och 28,1 miljoner tyska mark från Volkswerft) som hamnat i Cash Concentrationsystemet bör också anses vara oförenliga med den gemensamma marknaden. Dessa belopp härrör visserligen från samfinansieringen av omstruktureringen med medel dels från Treuhandanstalt, dels från förbundsstatens och delstaternas gemensamma initiativ för förbättring av den regionala näringsstrukturen (Gemeinschaftsaufgabe). Stödgivaren hade dessutom inte haft för avsikt att låta stödmedlen kvarstå hos företagen, utan enligt privatiseringsavtalen skulle dessa medel ha återbetalats till Treuhandanstalt/BvS. Vad som verkligen skedde var emellertid att företagen genom den avvecklingsmetod som valdes kom att ta emot ytterligare stöd och att det av kommissionen beviljade och behovsanpassade beloppet överskreds.

([24]) Sådana skyldigheter förelåg främst för de företag i de nya delstaterna som Treuhandanstalt hade tagit över.

Slutligen innebar de tidigarelagda betalningarna avsevärda ränteintäkter. Enligt beräkningarna i Susats utlåtande uppgick dessa till omkring 100 miljoner tyska mark mellan 1992 och början av 1996. Enligt Susats förenklande men i princip rimliga antaganden uppgick de sammanlagda räntorna under denna period till 139,7 miljoner tyska mark, varav ca 39 miljoner tyska mark härrör från de ursprungligen beviljade stödbeloppen.

Av de 788,7 miljoner tyska mark som enligt Tysklands undersökningar befann sig i Cash Concentration-systemet den 31 december 1995 var det därmed 327 miljoner tyska mark som kommissionen inte hade beviljat för utbetalning och som måste anses oförenliga med fördraget.

Det har hittills inte varit möjligt att entydigt fastställa hur de utbetalda men ännu inte förbrukade stödmedlen användes. Det finns två huvudsakliga skäl till detta. I privatiseringsavtalen genomdrev inte Treuhandanstalt att de totala stödbeloppen skulle bindas till särskilda ändamål och att användningen av medlen skulle kontrolleras, trots att detta är praxis. Med undantag av de belopp som i slutet av 1993 sattes in på ett spärrkonto blandades stöden därigenom samman med koncernens övriga medel. Denna sammanblandning blev senast från och med 1995 omöjlig att reda ut på grund av de många transaktionerna i Cash Concentration-systemet. Enligt de tillgängliga handlingarna, särskilt Susats utlåtande, är det emellertid mycket troligt att åtminstone de företag som var huvudgäldenärer i Cash Concentration-systemet har tagit emot en del av de missbrukade stödmedlen. När det gäller Dörries Scharmann AG (som sedermera gått i konkurs) har detta alldeles säkert skett, även om det exakta beloppet ännu inte kan fastställas. Vid den tidpunkt då Cash Concentration-systemet avvecklades stod MTW:s och Volkswerfts sammanlagda fordringar mot de övriga koncernföretagens skulder. Av dessa fordringar, som uppgick till 854 miljoner tyska mark, utgjorde 788,7 miljoner tyska mark stöd. Därmed står det klart att dessa stöd, i strid med artikel 10a.2 d i direktiv 92/68/EEG, inte enbart kommit varven i de nya delstaterna till godo och att stödordningen för MTW och Volkswerft har missbrukats i den mening som avses i artikel 93.2 i EG-fördraget. Stödmedel som använts på ett oriktigt sätt skall enligt den bestämmelsen upphävas eller ändras. En ändring av stödåtgärden i form av en återföring av de missbrukade beloppen till MTW och Volkswerft är inte aktuell, eftersom de båda varven när de separerades från BVV överförde sina fordringar till BvS. Därmed måste den totala summan av de missbrukade stödmedlen, dvs. 788,7 miljoner tyska mark, upphävas och återkrävas. Tyskland har meddelat kommissionen att BvS har vidtagit de åtgärder som föreskrivs i tysk lagstiftning för att kräva att stöden betalas tillbaka inom ramen för konkursförfarandena för BVV och VSV.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De omstruktureringsstöd som Tyskland beviljade MTW-Schiffswerft GmbH, Wismar, och Volkswerft GmbH, Stralsund, betalades ut utan att detta på förhand anmäldes till kommissionen. Därmed beviljades de i strid med artikel 11 i direktiv 90/684/EEG och artikel 193.3 i EG-fördraget. Med beaktande av upplupna räntor till och med slutet av 1995 uppgick de stödmedel företagen tog emot till ca 327 miljoner tyska mark mer än de belopp som kommissionen hade godkänt för utbetalning. Beviljandet av detta ytterligare belopp på 327 miljoner tyska mark utgör en överträdelse av artiklarna 6 och l0a i direktiv 90/684/EEG. Detta stödbelopp är följaktligen oförenligt med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

De stöd som avses i artikel 1 samt en del av de stöd som kommissionen beviljat för omstrukturering av de båda varven har orättmätigt kommit andra delar av Bremer Vulkan Verbund AG till godo. På grundval av de tyska myndigheternas undersökningar kan det missbrukade beloppet fastställas till 788,7 miljoner tyska mark. Denna felaktiga användning utgör ett missbruk av stöd enligt artikel 93.2 i EG-fördraget.

Artikel 3

Tyskland skall kräva tillbaka de missbrukade stödmedel som avses i artikel 2 från Bremer Vulkan Verbund AG i samband med dess konkursförfarande samt vidta alla åtgärder som föreskrivs i tysk lagstiftning för att få tillbaka delbelopp från de tidigare koncernföretagen, i den mån tillfälle till detta ges under loppet av de fortsatta förfarandena. Återbetalningen skall ske i enlighet med gällande förfaranden och bestämmelser i tysk lagstiftning och skall inbegripa upplupna dröjsmålsräntor.

Artikel 4

Tyskland skall inom en månad från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att följa beslutet och om resultatet av dessa.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 22 juli 1998.

På kommissionens vägnar
Franz FISCHLER
Ledamot av kommissionen