DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 4 de octubre de 1995

relativa a las ayudas concedidas por los Países Bajos al fabricante de camiones DAF

(El texto en lengua neerlandesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/76/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, la letra a) del apartado 1 de su artículo 62,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones de conformidad con las disposiciones de los artículos anteriormente mencionados [1],

Considerando lo que sigue :

I

Mediante carta de 16 de noviembre de 1993, la Comisión informó al Gobierno neerlandés de su decisión de iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE en relación con las intervenciones públicas de dicho Gobierno en la nueva empresa DAF (DAF Trucks NV) y con los posibles elementos de ayuda que pudieran haberse producido con ocasión de la disolución de la antigua empresa DAF (DAF Trucks NV), emplazándole a que le presentara sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la fecha de dicha carta.

En el momento del inicio del procedimiento, la Comisión expresó serias dudas respecto de la compatibilidad de las ayudas con el mercado común por las razones siguientes :

— las intervenciones públicas se referían a una empresa en dificultades que opera en un sector que adolece de un exceso de capacidad ;

— la modificación de los plazos de amortización del primer préstamo TOK (« Technische Ontwikkelingskrediet ») desde 1990 había supuesto para la empresa un importante ahorro todavía sin cuantificar ;

— la justificación y el momento de la concesión del último préstamo TOK ;

— concesión de parte de la subvención para investigación incluida en la notificación antes de su aprobación por parte de la Comisión ;

— aplazamiento por parte del NIB del primer reembolso de un préstamo de 30 millones de florines ;

— concesión de un préstamo puente ;

— la aportación pública en la nueva empresa DAF, incluida una aportación de capital y un préstamo de capital riesgo, podría no ajustarse a las prácticas normales de una empresa que opera en una economía de mercado ;

— la venta de los activos de la antigua empresa DAF a la nueva empresa y el papel desempeñado por las autoridades públicas pueden haber supuesto una ventaja financiera, en forma de un menor precio de venta de los activos, en beneficio de aquélla.

Puesto que en este caso son de aplicación las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado en el sector de los vehículos de motor, la Comisión añadió que la concesión de ayudas debía ajustarse a unas condiciones estrictas. Dichas condiciones sólo podrían establecerse mediante una decisión final al concluir el procedimiento aplicable.

II

Tras el inicio del presente procedimiento, el Gobierno neerlandés presentó sus observaciones mediante carta de 2 de febrero de 1994. Otra, fechada el 14 de septiembre de 1994, facilitaba a la Comisión información suplementaria suministrada por los Países Bajos en respuesta al cuestionario detallado de la Comisión de 14 de junio de 1994.

Con el fin de preparar una visita a los centros de producción de DAF en Eindhoven y Westerlo, la Comisión solicitó, mediante carta de 14 de noviembre de 1994, información adicional tanto al Gobierno neerlandés como al belga. Mediante otra carta de 23 de enero de 1995, el Gobierno neerlandés respondió a esta solicitud. La visita tuvo lugar el 30 de enero de 1995 y fue seguida de una reunión final entre la Comisión, las autoridades de ambos Estados miembros y la dirección de DAF en Eindhoven el 1 de febrero de 1995.

Mediante fax de 8 de febrero de 1995, la Comisión planteó unas últimas preguntas que le fueron contestadas oralmente o por escrito en la reunión bilateral celebrada el 14 de febrero de 1995 con las autoridades neerlandesas y belgas.

[1] DO nº C 31 de 2. 2. 1994, p. 9.

El 6 de marzo de 1995 se celebró una reunión entre la Comisión y las autoridades neerlandesas y belgas que se centró en las circunstancias en que fue puesta bajo administración judicial DAF NV y la absorción de esta empresa por parte de DAF Trucks NV. Durante las conversaciones la Comisión formuló diferentes preguntas al respecto. Las respuestas de los asesores jurídicos del Estado neerlandés, fechadas el 23 de marzo de 1995, fueron recibidas por la Comisión mediante fax el mismo día.

El 7 de abril de 1995, y a raíz de un nuevo contacto bilateral que tuvo lugar el 28 de marzo de 1995, las autoridades neerlandesas facilitaron a la Comisión más información sobre las circunstancias de la quiebra y absorción de DAF NV.

El 24 de abril de 1995, la Comisión solicitó a las autoridades neerlandesas más información sobre las circunstancias de la absorción con el fin de formular una propuesta de decisión. Las autoridades neerlandesas respondieron mediante carta de 23 de mayo de 1995.

Las cartas de 24 de mayo y 7 de junio de 1995 de las autoridades neerlandesas contenían nueva información sobre las ayudas concedidas a DAF NV antes de que fuera puesta bajo administración judicial.

III

Mediante carta de 16 de febrero de 1994, la Comisión pidió al Gobierno neerlandés que respondiera a las observaciones formuladas por Klesch & Company Limited, recibidas el 30 de noviembre de 1993. Esta empresa afirmaba que el 24 de febrero de 1994 había presentado a los administradores judiciales una oferta supeditada a las modalidades del contrato sobre los activos adquiridos por DAF Trucks NV. Esta oferta fue rechazada porque, según esta empresa, los administradores deseaban vender dichos activos a un grupo público a un precio inferior al de mercado.

El Gobierno neerlandés respondió mediante carta de 19 de julio de 1994 argumentando, en resumen, que la oferta había llegado demasiado tarde.

El 15 de febrero de 1994 el NIB presentó sus observaciones respecto al inicio del procedimiento. El 28 de febrero de 1994, varios accionistas de DAF Trucks NV el -Grupo VLD, Nationale Nederlanden, DAF Trucks NV y Evicar- presentaron sus observaciones. Ese mismo día la Comisión recibió las remitidas por DAF Trucks NV y por los administradores judiciales neerlandeses a raíz de la publicación del inicio del procedimiento ; en ellas dichos administradores se mostraron dispuestos a enviar más datos si era necesario. Mediante carta de 1 de junio de 1994, la Comisión les pidió más información, que fue facilitada el 1 de agosto de 1994.

El 23 de marzo de 1995, las autoridades neerlandesas enviaron un fax en relación con los comentarios de las partes interesadas citadas, que habían sido todos favorables.

La Comisión no recibió observación alguna de otros Estados miembros ni de otras partes interesadas tras la publicación del inicio del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

IV

Respecto a la modificación desde 1990 de los plazos de amortización del primer préstamo TOK, el denominado NTG (« Nieuwe Truck Generatie »)-TOK, el Gobierno neerlandés alegó lo siguiente :

— no estaba claro si era necesaria una notificación porque, en lo que se refiere a este préstamo TOK, se estaba actuando de acuerdo con las prácticas mercantiles usuales. A su juicio, la reprogramación del préstamo garantizaba su pago efectivo. No podían aceptar que se estableciera un paralelismo con el asunto relativo a los automóviles Volvo porque en este último caso se trataba de la concesión de un préstamo por el Estado como accionista y no de un préstamo TOK, que sólo se concede sobre la base de un plan previamente autorizado ;

— el reembolso de un préstamo TOK depende del éxito comercial de los productos desarrollados a través del proyecto beneficiario de la ayuda. El instrumento es aprobado por la Comisión. Si el proyecto fracasa no hay ayuda, puesto que no hay producto que pueda provocar un falseamiento de la competencia ; y si el proyecto tiene éxito tampoco la hay, puesto que deben pagarse intereses hasta que el préstamo haya sido totalmente reembolsado. La parte del préstamo TOK que había sido destinada a los gastos originados por el F80, proyecto fracasado, no fue condonada, aunque hubiera podido serlo con arreglo a las normas de los préstamos TOK ; por lo tanto, la empresa tiene que devolver una cantidad incluso mayor, ya que ha de reembolsar la totalidad del préstamo, la parte del F80 y la del F95, y ello sólo con los beneficios del F95. El reembolso de la parte correspondiente a beneficios ofrece más posibilidades de control y fue aprobado tras largas negociaciones con DAF NV. En cuanto a las garantías, no es normal exigirlas tratándose de préstamos TOK, ya que éstos suelen concederse a proyectos arriesgados ; las empresas acuden a ellos cuando no consiguen financiación ante los organismos financieros comerciales.

En relación con el último préstamo TOK, el denominado NML (« Nieuwe Medium Line »)-TOK, concedido en 1991, al que se sumó un nuevo tramo en 1992, el Gobierno neerlandés alegó lo siguiente :

— este préstamo se refiere a productos muy innovadores. En su momento se facilitó información detallada que demostraba que la nueva serie media de camiones DAF 75/85 suponían una innovación en este mercado ;

— la empresa sufría pérdidas en aquel momento, pero DAF cotizaba en Bolsa y acababa de lanzar una emisión de acciones que había tenido gran éxito. En lo que se refiere a la ampliación del préstamo en 1992, el Gobierno neerlandés alegó que ni siquiera entonces se planteaban dudas sobre la continuidad de la empresa, porque las perspectivas a largo plazo eran buenas. Los primeros indicios de problemas de solvencia en DAF comenzaron a surgir en noviembre de 1992. Posteriormente la situación cambió a gran velocidad;

— las autoridades neerlandesas señalaron también que existe la posibilidad de recuperar el importe de 33,5 millones de florines más intereses, ya que había sido registrado ante los administradores judiciales de DAF NV como deuda no garantizada.

En lo relativo a la subvención para investigación de 1,55 millones de florines, el Gobierno neerlandés alegó lo siguiente:

— el primer pago, que ascendía a un 80 % de las ayudas previstas para gastos de investigación hasta mediados de 1992, se efectuó bajo la condición de que la Comisión aprobara las ayudas notificadas. DAF no recibió ningún adelanto por las investigaciones realizadas hasta el momento en que fue puesta bajo administración judicial;

— las ayudas notificadas son compatibles con las Directrices aplicables en el sector de vehículos de motor porque son auténticas ayudas de I+D destinadas a perfeccionar la tecnología y lograr unos motores diesel más limpios y de menor consumo;

— el gobierno neerlandés alegó también que podría recuperar esta cantidad, al haberse registrado como deuda no garantizada ante los administradores judiciales de DAF NV.

Respecto al aplazamiento por parte del NIB del primer reembolso de 2,5 millones de florines de un préstamo de 30 millones de florines, las autoridades neerlandesas arguyeron que, puesto que el plazo no fue suspendido nunca, ni a DAF se le autorizó para suspender los pagos respecto de la amortización, la parte del préstamo citada ya no podía considerarse subordinada sino deuda no garantizada, como el resto. Además, en aquel tiempo había otros préstamos en condiciones de mercado que DAF NV no estaba reembolsando. Por lo tanto, no hay diferencias entre la actitud de los diferentes prestadores frente a DAF NV, y la posición del Gobierno neerlandés se ajusta a las prácticas comerciales normales, por lo que no hay ayuda de Estado.

Respecto al préstamo puente por valor de 120 millones de florines, de los que 60 estaban garantizados por el Estado, y que debían permitir a la empresa continuar sus actividades durante tres semanas con el fin de reducir al máximo las pérdidas debidas a interrupciones, el Gobierno neerlandés afirmó, con una argumentación similar a la anterior, que se aportaron suficientes garantías. Además, los administradores de la deuda expresaron su confianza en que el crédito sería totalmente reembolsado. Mientras tanto, las autoridades han señalado que efectivamente así ha sido, incluidos intereses.

En cuanto a la participación del Estado de 155 millones de florines en DAF Trucks NV (un 41,78 % del capital en acciones), el Gobierno neerlandés expuso lo siguiente:

— no existieron elementos de ayuda, ya que se basó en un plan de explotación diferente del plan de reestructuración elaborado antes de la suspensión del pago; su viabilidad había sido comprobada por consultores externos;

— los inversores privados participaron en las mismas condiciones, lo que prueba que DAF Trucks NV era una empresa merecedora de confianza. En cuanto a la distinción entre acciones del tipo A y B, el citado Gobierno afirmó que los accionistas del tipo B tienen los mismos derechos en cuanto a dividendos y a su extensión y que se iban a recuperar los posibles atrasos de este tipo de acciones B. El 1 de enero del año 2000, la distinción dejará de existir;

— dejando a un lado el argumento económico, hay que destacar la importancia que reviste la empresa DAF para la región donde está asentada, una zona del Objetivo 2 (sudeste de la provincia de Brabante);

— respecto a la « sucesión jurídica » de DAF Trucks NV respecto a DAF NV, expuesta con detalle al comienzo del procedimiento, las autoridades neerlandesas precisaron que los accionistas de las dos empresas no son los mismos, que DAF Trucks NV tiene un plan de producción diferente y que su plan de explotación es distinto del plan de reestructuración anterior. Además, un 46 % de los accionistas de DAF NV eran desconocidos. La participación de la Región flamenca y del Estado neerlandés se debe a decisiones independientes de autoridades diferentes. La Región flamenca no tenía participación en las antiguas empresas DAF y la del Gobierno neerlandés se limitaba al 1,8 %. Por lo tanto, no puede decirse que la nueva empresa sea la sucesora de la anterior;

— durante la preparación de la visita al centro de producción, así como durante la visita propiamente dicha, las autoridades neerlandesas y la empresa facilitaron amplia documentación para demostrar que el plan de explotación que servía de base a su participación se ha cumplido debidamente, que ha producido unos beneficios casi iguales a los previstos, y que se han repartido dividendos a los accionistas. Sus inversiones en DAF Trucks NV son rentables, lo que refleja una situación comercial normal;

— Finalmente, debido a la venta de 100 millones de acciones por parte de las autoridades neerlandesas y flamencas, la participación pública en DAF Trucis NV ha descendido por debajo del 50 %. Por lo tanto, se ha alcanzado el nivel de participación combinada que establecía el acuerdo de accionistas.

En lo que se refiere a la compra de los activos y al papel de las autoridades públicas, el Gobierno neerlandés ha alegado lo siguiente :

— otras partes interesadas tuvieron la oportunidad de presentar ofertas, ya que hubo anuncios diariamente desde enero de 1993. Aparte del candidato DAF Trucks NV para el 20 de febrero de 1993, fecha en que se llegó a un acuerdo entre los administradores judiciales y los bancos acreedores sobre el precio de los activos, nadie presentó ninguna oferta. La oferta de Klesh de 24 de febrero llegó demasiado tarde. Además, en interés de la compañía, los administradores tenían que actuar rápidamente, ya que, como es bien sabido, en caso de ventas de este tipo, la incertidumbre perjudica la posición comercial y el valor de la empresa ;

— el precio fijado (407 millones) es superior al valor de liquidación (256,8 millones), pero inferior al valor de mercado (498,075 millones) que tendría como empresa en plena actividad. El precio de venta es razonable, de otro modo los administradores, que eran independientes, no habrían vendido ni el juez habría permitido la transacción. Además, según el Derecho neerlandés, el Estado no puede influir en los administradores. El precio obtenido es razonable y se ha fijado tras la celebración de negociaciones comerciales ; hay que tener también en cuenta que la situación de DAF estaba deteriorándose. Por otro lado, los acreedores privilegiados tenían que ponerse de acuerdo sobre el precio de compra y los administradores tenían que velar por los intereses de los demás acreedores. Las evaluaciones de los peritos independientes y los contrastes efectuados por los administradores entre dichas evaluaciones y el precio de compra descartan cualquier posibilidad de existencia de elementos de ayuda.

La posición del Gobierno neerlandés queda confirmada por sus asesores jurídicos y por los administradores judiciales de DAF NV que sostienen que, de acuerdo con la normativa neerlandesa sobre quiebra :

— la disolución de DAF NV y la transmisión de sus activos se efectuó con arreglo a la Ley neerlandesa vigente sobre disolución de empresas. La Ley neerlandesa otorga a los administradores libertad con respecto a la forma de venta, aunque generalmente se da preferencia a la venta privada. Por lo tanto, al tomar la iniciativa de constituir un comprador, los administradores de DAF NV actuaron dentro de la legalidad ;

— sólo los acreedores privilegiados, y no los demás, tienen que dar su consentimiento en un acuerdo de venta ; el Estado neerlandés, como acreedor no garantizado, no podía bloquear el acuerdo de venta ;

— una empresa en proceso de creación puede actuar legítimamente como parte en un acuerdo de venta, y dicho acuerdo (aunque sea oral, esté inconcluso y no haya sido todavía aprobado por el juez supervisor) tiene efectos vinculantes para todas las partes ; el Estado neerlandés, al ser informado de una posible oferta más alta, no podía sustraerse el acuerdo. Los administradores estaban también ligados por el acuerdo de 20 de febrero de 1993, que les impedía comenzar a negociar la oferta de Klesh & Company, que había llegado demasiado tarde y estaba condicionada a la celebración de un contrato ;

— incluso suponiendo que los administradores judiciales hubieran sido libres de aceptar otra oferta más alta, la diferencia de precio habría recaído sobre Ofasec, dadas las garantías que poseía sobre todos los activos del Grupo DAF, y hubiera beneficiado indirectamente a los acreedores privilegiados y no privilegiados sobre los activos del Reino Unido. Y el Estado neerlandés, que no era acreedor de las empresas de DAF en el Reino Unido, no habría podido beneficiarse de ese precio más elevado.

V

Al iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, la Comisión enumeró la serie de intervenciones del Gobierno neerlandés en favor de DAF que se presenta a continuación, señalando que debían ser examinadas a la luz del artículo 92 del Tratado CE, y ello por las siguientes razones :

— los créditos para desarrollo (« TOK ») no notificados y sujetos a una reprogramación, concedidos a la antigua empresa DAF, de los que 35,6 millones estaban pendientes de pago, así como la reprogramación de anteriores créditos para el desarrollo, cuyo efecto todavía no puede cuantificarse, pueden constituir ayuda de Estado otorgada de manera ilegal y ser incompatible con lo dispuesto por las Directrices sobre ayudas de Estado en el sector de los vehículos de motor. Lo mismo puede decirse de la subvención para investigación de 1,55 millones de florines ;

— incluso cuando era manifiesto que la antigua DAF pasaba por serios apuros financieros, el Gobierno neerlandés se abstuvo de garantizar sus intereses en la empresa mediante la exigencia de un contravalor suficiente, antes de reprogramar los anteriores compromisos financieros. El aplazamiento de reembolso de 2,5 millones de un préstamo anterior del NIB, que el Gobierno neerlandés no pudo recuperar de la antigua DAF, puede, por lo tanto, constituir una ayuda de Estado ;

— dado que el préstamo puente no guardaba en aquel entonces proporción con la participación del Gobierno neerlandés en la antigua DAF en su calidad de accionista o acreedor privilegiado, los 7,5 millones de florines que todavía no se han pagado pueden constituir ayuda de Estado;

— la venta de los activos de la antigua DAF a la nueva empresa y el papel de las autoridades públicas puede implicar la concesión de una ventaja financiera a la nueva empresa, en forma de un precio de compra inferior de los activos, incluidas unas importantes existencias de camiones no vendidos y una tecnología punta, con respecto al que le hubiera correspondido en una licitación pública. Esto ha permitido que la nueva entidad jurídica, que es básicamente la misma sociedad anterior, siga compitiendo sin la carga que arrastraba en el pasado;

— los términos en que se produjo la participación pública en el capital riesgo de la nueva empresa (155 millones de fondos propios y un préstamo subordinado de 45 millones concedidos por el Gobierno neerlandés) deben examinarse teniendo en cuenta el principio del inversor privado en una economía de mercado y compararse con las condiciones en las que los inversores privados participaron en la nueva sociedad. En la medida en que estas operaciones contengan elementos de ayuda de Estado a la nueva empresa, habría que examinar el plan de explotación teniendo en cuanta las disposiciones sobre ayudas de reestructuración de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado en el sector de los vehículos de motor.

Tras un detallado examen de la información recibida a lo largo del presente procedimiento y del relativo a las ayudas concedidas por las autoridades belgas, la Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones, con respecto a la reprogramación del primer préstamo TOK (NTG-TOK) en 1990:

— a pesar de que el préstamo inicial fue concedido en 1983 conforme a un régimen de ayudas autorizado, la reprogramación del préstamo en 1990, cuando las Directrices sobre ayudas en el sector del automóvil estaban ya vigentes, tenía que haber sido notificada. En aquel momento la Comisión estaba estudiando la notificación del asunto C 3/92 (préstamos de desarrollo concedidos por el Estado neerlandés y Volvo Car Corp. a Volvo Car BV), en el que también se trataba de la modificación de un plan de reembolsos que había sido notificada a la Comisión. Por lo tanto, el Gobierno neerlandés sabía que esta reprogramación tenía que notificarse. Además, no han podido señalar ningún otro préstamo TOK que haya sido objeto de una reprogramación similar. Por ello, cuando menos, había dudas respecto de la existencia de elementos de ayuda de Estado en dicha revisión de los préstamos [1];

— la reprogramación contenía elementos de ayuda de Estado puesto que el reembolso se hacía sólo en años de beneficios, y ello en un período en el que la empresa sufría grandes pérdidas, lo que suponía para ésta un apoyo financiero adicional. En el momento del inicio de la administración judicial (2 de febrero de 1993), la Comisión evaluó estas ventajas financieras en 10 742 000 florines, suponiendo unos resultados optimistas de tres años de pérdidas durante el período 1993-2002 y suficientes beneficios en los demás años para efectuar el reembolso de los plazos. Este cálculo tiene en cuenta las ventajas en cuanto a intereses obtenidas por DAF NV entre la concesión de las ayudas y la fecha del inicio de la administración judicial; para ello se ha utilizado el tipo de referencia con el que se calcula en los Países Bajos el equivalente neto de subvención de las ayudas regionales. De acuerdo con el nuevo programa de amortización el préstamo sería reembolsado definitivamente en el año 2002 en vez de en 1998;

— esta reprogramación permitía también la conversión del reembolso correspondiente al año 1989 y pagadero el 1 de octubre de 1990 en un préstamo al 8 % que en enero de 1993 volvió a ser aplazado. Esto eleva la cifra de ayuda en concepto de reprogramación a 6 979 000 florines;

— el préstamo NTG-TOK se concedió para la puesta a punto de un nuevo modelo de camión pesado (el F95). Aunque el Gobierno neerlandés sostenía que parte del préstamo fue utilizado para la creación de otro modelo de la serie F80, que fracasó, por lo que podía ser condenado, es normal con arreglo a las normas TOK que se exija que la empresa reembolse todo el préstamo a partir de los beneficios del F95, teniendo en cuenta que el contrato de ayuda no especificaba que el proyecto consistía en dos modelos de camión. Es pues legítimo que el reembolso se base en los ingresos procedentes del único camión desarrollado mediante la ayuda;

— el Gobierno neerlandés no exigió ninguna garantía a pesar de que conocían la situación financiera de la empresa, puesto que eran accionistas. Si bien la Comisión reconoce que ésta hubiera sido una medida excepcional, también es verdad que la reprogramación acordada es asimismo excepcional, puesto que el Gobierno neerlandés no podía suministrar otros ejemplos similares en la larga historia de los préstamos TOK.

En lo que se refiere al último préstamo TOK (NML-TOK) concedido en 1991 e incrementado con un segundo tramo en 1992, la Comisión estima lo siguiente:

[1] DO nº C 318 de 24. 11. 1983, p. 3.

— la concesión de este préstamo contenía ayudas ilegales, ya que se llevó a cabo sin notificarse. El préstamo permitió a la empresa renovar sus series en un momento en que no hubiera podido financiar los gastos necesarios mediante recursos propios o préstamos del exterior;

— los préstamos TOK son una forma autorizada de instrumento que contiene ayudas de Estado, no sólo en caso de fracaso, sino también en caso de éxito, ya que se conceden a unos tipos de interés por debajo de los normales de mercado y, además, el interés pasa a incrementar el capital sin aplicar un interés compuesto. La Comisión calcula que las ayudas concedidas en la fecha del inicio de la administración judicial se elevan a 35 990 000 florines, de los que 33 489 000 constituyen el principal y 2 501 000, los intereses. En estas cifras se incluyen los beneficios en cuanto a intereses obtenidos por la empresa entre la concesión de la ayuda y la fecha del inicio de la administración judicial, utilizando en la evaluación el tipo de referencia con el que se calcula en los Países Bajos el equivalente neto de subvención de las ayudas regionales. El hecho de que el Gobierno neerlandés sólo exija el reembolso de 35 597 000 florines a la empresa en quiebra DAF NV, deja pendiente una cifra de 393 000 florines que constituye el elemento de ayuda adicional del préstamo;

— la concesión de un nuevo préstamo TOK en 1991 fue algo que no estaba justificado económicamente, ya que DAF se enfrentaba ya a dificultades para el reembolso del primero. El reembolso del antiguo préstamo debía efectuarse en años de rentabilidad; el de un nuevo préstamo TOK tenía que afectar necesariamente a dicha rentabilidad en el futuro, poniendo así en peligro la recuperación del primero;

— en lo que se refiere al incremento del préstamo NML-TOK en julio de 1992, la operación fue aún más dudosa, ya que se efectuó en un momento de graves dificultades financieras para la empresa, que fue puesta bajo administración judicial el año siguiente.

En cuanto a la subvención para investigación de 1,55 millones de florines, hay que señalar que esta cantidad se concedió como un anticipo de las ayudas fuera del plan autorizado notificado a la Comisión para su aprobación. Por lo tanto, no cabe duda de que constituye una ayuda de Estado, ya que ahorró a la empresa una parte de sus gastos normales de I+D.

Respecto al aplazamiento por parte del NIB del primer reembolso de 2,5 millones de florines sobre un préstamo de 30 millones, la Comisión concuerda con las autoridades neerlandesas en que el Estado neerlandés no se comportó de forma diferente a la de otros acreedores no privilegiados de DAF NV. El tramo de un préstamo público no reembolsado por DAF NV antes de la puesta bajo administración judicial no constituye una ayuda de Estado.

En cuento a la cantidad pendiente del préstamo puente de 7,5 millones de florines, garantizado por el Estado neerlandés, la Comisión recibió la confirmación de las autoridades neerlandesas de que, mientras tanto, había sido reembolsada la totalidad del préstamo con sus intereses correspondientes. Por lo tanto, esta ayuda de Estado no notificada ha dejado de existir.

En cuanto a la aportación del Estado de 155 millones de florines, es decir, a la participación en un 41,78 % del capital de la nueva empresa, la presunción establecida al inicio del procedimiento de que la participación estatal pudiera ser constitutiva de ayuda de Estado no puede mantenerse, a juicio de la Comisión. Habida cuenta de que el Estado aportó el capital en las mismas condiciones que los accionistas privados, cuya participación tiene una importancia económica indudable, y de quel el examen del plan de explotación ha demostrado que cabía esperar una rentabilidad razonable del capital en acciones, hay que concluir que la participación se ajusta al principio del inverso en una economía de mercado [1]. Por lo tanto, no contiene una ayuda de Estado.

Tratándose de la venta de los activos de la antigua empresa DAF a la nueva, y del papel de las autoridades públicas en ello, la Comisión es de la opinión de que, puesto que el acuerdo oral de 20 de febrero de 1993 era vinculante para todas las partes afectadas, el Gobierno neerlandés no podía desvincularse unilateralmente del mismo, ni siquiera tras ser informado de que existía una posible oferta más atractiva. Además, los asesores jurídicos de dicho Gobierno y los administradores judiciales han demostrado que un precio de venta más alto que el pagado por DAF Trucks NV no habría beneficiado al Gobierno, como acreedor no privilegiado de DAF NV, sino más bien a los acreedores de las filiales británicas de DAF. Por lo tanto, cabe concluir que las autoridades públicas, como acreedores de DAF NV, han actuado como lo habría hecho un inversor privado en un procedimiento de quiebra.

Hay que subrayar que, de acuerdo con el Derecho de los Países Bajos, los administradores judiciales de DAF deben actuar de forma independiente y el Estado no puede darles instrucciones. Aunque, desde el punto de vista económico, podría debatirse si DAF Trucks NV obtuvo una ventaja financiera al pagar un precio por la venta de los activos más bajo que lo que hubiera sido posible en una licitación pública, hay que señalar que los administradores no tienen obligación de organizar tal licitación. Teniendo también en cuenta la información de que disponían y la celeridad con que tenían que actuar presionados por los prestamistas del préstamo puente, cabe concluir que los administradores respetaron la normativa vigente. Finalmente, quedó confirmado que las dos empresas (DAF NV y DAF Trucks NV) son entidades jurídicas diferentes, totalmente independientes una de la otra.

[1] Véase la Comunicación de la Comisión sobre las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO nº C 273 de 18. 10. 1991, p. 2).

En cuanto a los otros tres elementos de ayuda de Estado anteriormente mencionados, hay que concluir que se ajustan a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE y en el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo sobre el EEE, porque hay un alto nivel de comercio intracomunitario en los mercados de camionetas y camiones, en los que participaba activamente DAF NV, pues en 1992, último año de su existencia, su cuota de mercado fue, respectivamente, del 2.7 % y del 8 %.

VI

Al no notificar las dos ayudas restantes antes mencionadas, relativas a dos préstamos TOK distintos, y al anticipar 1,55 millones de florines de un préstamo de investigación notificado antes de ser aprobado por la Comisión, todo ello con anterioridad a la quiebra de DAF NV el Gobierno neerlandés ha infringido el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE. Como dicho Gobierno no notificó las ayudas previamente, la Comisión no tuvo la oportunidad de presentar sus observaciones sobre las mismas antes de su concesión. Puesto que las ayudas se concedieron infringiendo el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE, deben ser consideradas ilegales.

VII

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE establece el principio de que, salvo las exigencias previstas en el Tratado, y en la medida que afecten a los intercambios entre Estados miembros, las ayudas que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, serán incompatibles con el mercado común. Ahora bien, los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado CE establecen las condiciones en que dichas ayudas son o pueden ser autorizadas.

El apartado 2 del artículo 92 precisa algunos tipos de ayuda que son incompatibles con el mercado común. Debido al carácter, localización y finalidad de las ayudas que nos ocupan, dicha disposición no es aplicable.

El apartado 3 del artículo 92 precisa las ayudas que pueden ser compatibles con el mercado común. La compatibilidad debe determinarse en un contexto comunitario y no en el de un único Estado miembro. Para garantizar un funcionamiento correcto del mercado común, y a la vista del principio establecido en la letra g) del artículo 3 del Tratado, las excepciones a la norma general del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, que se exponen en el apartado 3 del mismo artículo, deben interpretarse de manera restrictiva al analizar cualquier régimen o ayuda individual.

En lo que se refiere a los vehículos de motor, concretamente, la Comisión ha adoptado unas Directrices comunitarias que establecen los criterios de evaluación de la compatibilidad de las ayudas al sector con el mercado común, lo que limita el margen de maniobra que, en principio, otorga la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

Como se explicaba más arriba, y como se señaló al inicio del procedimiento, a la Comisión no le cabe la menor duda de que las dos ayudas debían haber sido notificadas con arreglo a las Directrices en el sector de los vehículos de motor, que estaban vigentes en el momento de su concesión (1990, 1991, 1992). Por lo tanto, la Comisión tiene que considerar ahora si las ayudas eran compatibles con los criterios de evaluación establecidos en las Directrices.

Aunque desde hace poco tiempo la región sudeste de la provincia de Brabante, donde está localizada la empresa DAF, es considerada por la Comisión como una zona del Objetivo 2, en el momento de la concesión de las ayudas (1990, 1991, 1992) no era una región asistida con arreglo a las letras a) o c) del artículo 92 del Tratado CE, ni podían ser consideradas aquéllas como de finalidad regional.

En lo que se refiere al anticipo de 1,55 millones de florines sobre una ayuda de I + D notificada pero no aprobada, la Comisión ha podido comprobar que, antes de que fuera puesta bajo administración judicial, DAF NV invirtió 18,3 millones de florines en el proyecto denominado VOLEM (sobre investigación acelerada de motores de emisión reducida de gases) que, de acuerdo con sus expertos en este campo, contenía un componente de investigación precompetitiva suficiente como para justificar el nivel de ayuda realmente pagado. Dicho componente trataba, por ejemplo, del estudio de la circulación del aire del motor mediante modelos matemáticos informatizados dotados de un sistema de visualización del desplazamiento del aire. Por lo tanto, la subvención se ajusta a las Directrices de evaluación de las ayudas de I + D al sector de los vehículos de motor y cumple las condiciones para aplicar la excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE.

Tratándose de la reprogramación del préstamo NTG-TOK, las disposiciones de las Directrices sobre ayudas de salvamento y reestructuración son las únicas aplicables, ya que la empresa ya había obtenido el máximo de ayuda posible con arreglo al régimen de ayudas TOK; todo aumento de la intensidad de la ayuda debía, por lo tanto, considerarse innecesario para la consecución del objetivo inicial de la ayuda.

La reprogramación del préstamo TOK en diciembre de 1990, que permitió que DAF NV no tuviera que reembolsar parte del mismo durante los años difíciles de 1990-1992, en los que la empresa acumuló unas pérdidas consolidadas de 880 millones de florines, contiene elementos de ayuda de salvamento que sólo podrían haber sido autorizados en circunstancias excepcionales. De

acuerdo con lo dispuesto en las Directrices, las ayudas « deberán estar vinculadas a planes de reestructuración satisfactorios y sólo se concederán cuando pueda demostrarse que la posibilidad de mantener a flote a un fabricante y de restablecer su viabilidad resulta beneficiosa desde el punto de vista del interés comunitario. Será imprescindible cerciorarse de que las ayudas no permitan a sus beneficiarios aumentar sus cuotas de mercado a expensas de competidores que no reciban ningún tipo de ayuda. Teniendo en cuenta que algunas empresas todavía padecen problemas de exceso de capacidad (por ejemplo, en el sector del automóvil), la Comisión podrá exigir que se lleve a cabo una reducción de capacidad para contribuir a la recuperación global del sector ». Aunque en aquel momento DAF NV experimentaba un exceso de capacidad, la empresa no estudió ni aplicó ningún programa de reestructuración que implicara la reducción del exceso de capacidad. Sólo a finales de 1992, cuando la situación financiera había empeorado hasta tal punto que los bancos amenazaban con bloquear las líneas de crédito, estableció DAF NV un programa de reestructuración radical que reducía parte de su exceso de capacidad. El programa nunca fue llevado a la práctica porque en febrero de 1993 la empresa fue puesta bajo administración judicial al no poder asegurar la financiación de dicho programa.

En relación con la concesión del préstamo NML-TOK, son aplicables varias disposiciones de las Directrices. En el apartado de I + D, las Directrices disponen que « la Comisión continuará adoptando una actitud positiva con respecto a las ayudas de I + D de carácter precompetitivo. No obstante, la Comisión velará, de acuerdo con sus Directrices sobre ayudas de Estado de I + D [1], porque se establezca una clara distinción entre auténticas actividades de investigación y desarrollo e introducción de nuevas tecnologías inherentes a las inversiones de producción (modernización) ». En el apartado de modernización e innovación, las Directrices disponen que « en un gran mercado único de vehículos de motor, se intensificará la competencia entre fabricantes y aumentarán los efectos nocivos de las ayudas. Por consiguiente, la Comisión adoptará una actitud más estricta con respecto a las ayudas para llevar a cabo inversiones de modernización e innovación. Se trata de actividades que deben emprender las propias empresas financiándolas normalmente con sus propios recursos o mediante empréstitos a tipos de interés de mercado en el curso de sus actividades empresariales habituales en un entorno de libre mercado ». « Las ayudas de innovación deberán examinarse para determinar si realmente tienen por objeto introducir a escala comunitaria procesos o productos verdaderamente innovadores ». En el apartado relativo a la protección del medio ambiente y el ahorro de energía, las Directrices establecen que « la creación de vehículos menos contaminantes que permitan ahorrar energía es una de las metas que se ha trazado el sector, aun cuando en parte le venga impuesta por la legislación comunitaria, por lo que su financiación deberá correr a cargo de los propios recursos de la empresa ».

Teniendo en cuenta el dictamen de su asesor en el ámbito de los vehículos automóviles, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las actividades subvencionadas mediante el préstamo TOK no son actividades de investigación precompetitiva que pueden clasificarse como investigación básica o aplicada. El proyecto constituía la última fase de desarrollo de una nueva serie de camiones de tamaño medio y las ayudas sufragaban los costes técnicos relativos a la industrialización de los modelos. Por lo tanto, se trata de las fases de desarrollo y preindustrialización del ciclo de I + D. Las actividades subvencionadas tuvieron lugar entre enero de 1991 y julio de 1992, es decir, poco antes de ser lanzadas al mercado las series DAF 75 y 85 (otoño 1992). Las actividades precompetitivas mencionadas en parte de la documentación facilitada por las autoridades neerlandesas deben haberse desarrollado en las primeras fases del proyecto (1988-1990), que no fueron subvencionadas mediante el préstamo TOK ni formaban parte del proyecto VOLEM, que fue notificado de forma independiente (véanse los párrafos anteriores).

Tras analizar los expertos consultados por la Comisión la documentación facilitada por las autoridades neerlandesas y el análisis comparativo de los modelos de la serie con los de los competidores, llegaron a la conclusión de que la nueva serie no constituía una innovación, ni en cuanto a su diseño ni en cuanto a sus resultados, desde el punto de vista del ahorro de combustible, costes de explotación, producción, emisiones de gases y emisiones sonoras. Esto no implica una visión negativa de los méritos de estos productos, que aparecen sistemáticamente clasificados en todos los estudios de mercado entre los mejores del segmento de los camiones medios en Europa.

Como se subraya en las Directrices, la creación de nuevos modelos menos contaminantes y de menor consumo es un requisito de competitividad en el mercado europeo. Esta actividad es una característica normal en el sector y no debería, en principio, estar subvencionada.

Consiguientemente, las dos últimas ayudas no cumplen las condiciones establecidas en las Directrices ayudas al sector de los vehículos de motor para acogerse a la excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 2 del Tratado CE.

En vista de todo lo expuesto, las dos ayudas a DAF NV son, no sólo ilegales, al haber incumplido el Gobierno neerlandés las obligaciones que le impone el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE, sino que además son incompatibles con el mercado común, porque no cumplen las condiciones necesarias para acogerse a las excepciones del artículo 92 del Tratado CE. Por lo tanto, también son incompatibles con la aplicación del Acuerdo sobre el EEE.

[1] DO nº C 83 de 11. 4. 1986, p. 2.

VIII

Como se señalaba al inicio del procedimiento, la Comisión comprobaría, caso de que la evaluación del asunto confirmara la concesión a la antigua empresa DAF de ayudas de Estado ilegales e incompatibles que no hubieran sido recuperadas tras la liquidación de la misma, si dichas ayudas deben ser reembolsadas por la nueva empresa DAF, DAF Trucks NV.

Puesto que se ha llegado a la conclusión de que DAF NV y DAF Trucks NV son jurídicamente dos empresas totalmente diferentes y de que los activos de DAF NV fueron vendidos con arreglo a la normativa neerlandesa de quiebra, la Comisión no debe exigir a DAF Trucks NV la recuperación de las ayudas, aunque después se compruebase que dichas ayudas no pueden ser (totalmente) reembolsadas por la empresa en liquidación, DAF NV,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas por un importe de 1,55 millones de florines concedidas a DAF NV por el Gobierno neerlandés antes de la aprobación por parte de la Comisión de un proyecto de ayuda de I + D notificada a esta última, son ilegales. Sin embargo, dichas ayudas son compatibles con el mercado común en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE, por lo que también son compatibles con la aplicación del Acuerdo sobre el EEE.

Artículo 2

Las dos ayudas concedidas por el Gobierno neerlandés a DAF NV en el marco del régimen de ayudas TOK y valoradas en 17 721 000 y 393 000 florines, respectivamente, en el momento en que la empresa fue puesta bajo administración judicial, calculadas con arreglo al tipo de referencia utilizado en los Países Bajos para calcular el equivalente neto de subvención de las ayudas regionales, son ilegales e incompatibles con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE y, por lo tanto, incompatibles con la aplicación del Acuerdo sobre el EEE.

Artículo 3

El Gobierno neerlandés recuperará de DAF NV el importe de las ayudas contempladas en el artículo 2, más los intereses a partir de la fecha de la concesión de las ayudas con arreglo al valor porcentual en dicha fecha del tipo de referencia utilizado en los Países Bajos para calcular el equivalente neto de subvención de las ayudas regionales.

Artículo 4

El Gobierno neerlandés informará a la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión acerca de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de los Países Bajos.

Hecho en Bruselas, el 4 de octubre de 1995.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión