KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 11. november 1998

om en støtteforanstaltning til fordel for skibsværftet INMA SpA i henhold til italiensk lovgivning

(meddelt under nummer K(1998) 3584)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/379/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, under hensyn til disse, og

ud fra følgende betragtninger

I

Ved skrivelse fra Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union af 27. maj 1997, der indgik til Kommissionen den 3. juni 1997, underrettede den italienske regering Kommissionen om en påtænkt yderligere støtte til fordel for skibsværftet INMA i forbindelse med to kontrakter om ombygning af fartøjer. Efter anmeldelsen fulgte et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og embedsmænd fra ministeriet for transport og sejlads samt afsendelse af en meddelelse fra de italienske myndigheder den 8. juli 1997.

Skibsværftet INMA i La Spezia indgik i 1994 to kontrakter om ombygning af fartøjer. Den første kontrakt, der blev indgået den 19. august vedrørte fartøjet »Regal Voyager«, der tilhører rederiet St. Thomas Cruises Limited (Bahama-øerne) og androg ca. 20 mia. ITL, og den anden af 4. oktober vedrørte »Sally Albatros«, der tilhører det finske rederi Sally AB, og androg ca. 93 mia. ITL. Begge kontrakter har tidligere modtaget en støtte på 4,5 % i overensstemmelse med det højeste beløb, Kommissionen i 1994 fastsatte for ombygning af fartøjer. Støtten blev anmeldt til Kommissionen også som led i tilsynet med støtten til skibsbygning som omhandlet i artikel 11 i Rådets direktiv 90/684/EØF [1], senest ændret ved direktiv 94/73/EF [2], hvis anvendelse blev forlænget ved Rådets forordning (EF) nr. 3094/95 [3], senest ændret ved forordning (EF) nr. 2600/97 [4].

Med henblik på at forhandle de pågældende kontrakter havde de to rederier henvendt sig til samme mægler, Simonship AB, der havde indledt en udbudsprocedure blandt talrige europæiske værfter såvel inden for som uden for EF. De kontaktede EF-værfter var følgende:

— Tyskland: HDW og Lloyd Bremerhaven
— Danmark: Reparationsværftet
— Spanien: Astileros Españoles
— Italien: INMA, Fincantieri og T. Mariotti
— Nederlandene: Wiltonfijenoord Drydock
— Portugal: Lisnave og Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Desuden havde man kontaktet to finske og to polske værfter.

I betragtning af, at lederne af INMA-værftet under forhandlingerne skriftligt af mægleren Simonship var blevet underrettet om, at rederierne havde fået mere fordelagtige tilbud fra finske og polske værfter, blev der indgivet ansøgning til de behørige italienske myndigheder om anvendelse af en støttesats på 9 %.

Ansøgningen om forhøjelse af de to støttesatser for de to kontrakter begrundes med artikel 4, stk. 5, i lovdekret nr. 564/93, ophøjet til lov nr. 132/94 (herefter benævnt »lov nr. 132/94«), hvori der står, at er et italiensk skibsværft i konkurrence med en eller flere virksomheder i lande, der ikke er med i Det Europæiske Fællesskab, om tildeling af en skibsbygningsordre, kan ministeren efter at have indhentet samtykke fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber hæve den i afsnit 1 omhandlede sats (i det foreliggende tilfælde på 4,5 %) uden dog at overskride den i afsnit 1 i artikel 3 omhandlede sats (i det foreliggende tilfælde på 9 %), når blot virksomheden påviser, at forhøjelsen af støtteniveauet er nødvendig, for at den kan klare sig i konkurrencen uden for EF og få tildelt ordren.

[1] EFT L 380 af 31.12.1990, s. 27.
[2] EFT L 351 af 31.12.1994, s. 10.
[3] EFT L 332 af 31.12.1995, s. 1.
[4] EFT L 351 af 23.12.1997, s. 18.

Ved indførelsen af denne bestemmelse i loven henvistes der til en erklæring fra Kommissionen i mødereferatet af Rådets 1450. samling den 26. november 1990 vedrørende vedtagelsen af direktiv 90/684/EØF, hvori det hedder, at »påviser en medlemsstat, at dens værfter konkurrerer med ikke-europæiske lande om bygning af mindre specialiserede fartøjer til under 10 mio. ECU eller om ombygning af fartøjer uanset kontraktbeløbets størrelse, kan Kommissionen eventuelt efter passende forudgående anmeldelse fra medlemsstaten tillade, at der ydes produktionsstøtte i forbindelse med kontrakten på op til den i artikel 4, stk. 1, fastsatte overgrænse«.

II

Efter en grundig gennemgang af oplysningerne fra de italienske myndigheder kan nedenstående kendsgerninger fastslås.

Først og fremmest er det en tvivlsom fortolkning, de italienske myndigheder har givet af begrebet »passende forudgående anmeldelse«, der forekommer i nævnte erklæring fra Kommissionen i referatet af rådsmødet i 1990. De foranstaltninger, som ikke opfylder kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 3, kan nemlig kun tillades af Kommissionen, dersom de ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen ved at begunstige bestemte virksomheder eller bestemte produktioner. Undersøgelsen heraf bør foretages, inden støtten får virkning. I begge de foreliggende tilfælde viser det sig, at værftet har taget støtten for givet, og de italienske myndigheder synes, når de foretager anmeldelsen tre år efter kontrakternes indgåelse, at anlægge den betragtning, at Kommissionens samtykke i det foreliggende tilfælde kun skulle gå på frigivelsen af midlerne.

En gennemgang af sagens kronologiske forløb, som beskrevet i anmeldelsen, viser, at skibsværftet INMA indgav ansøgning om at måtte være omfattet af den i artikel 4, stk. 5, i lov nr. 132/94 fastsatte undtagelsesbestemmelse henholdsvis den 1. september 1994 for »Regal Voyager«-kontrakten, der blev undertegnet den 19. august, og den 11. oktober 1994 for »Sally Albatros«-kontrakten, der blev undertegnet den 4. oktober. De to ansøgninger ligger således efter undertegnelsen af kontrakterne, hvor priserne — hvis man ser nærmere på tallene — var blevet fastsat på grundlag af den forhøjede støttesats.

Skibsværftet har dermed ikke overholdt loven, som klart siger, at ministeren udelukkende kan hæve satsen efter forudgående samtykke fra Kommissionen. Ved at foregribe dette samtykke udelukkende på grundlag af pressionsskrivelser fra den mægler, der forestod forhandlingerne om kontrakten, har værftet ikke taget hensyn til den dybtgående undersøgelse af den pågældende markedssituation, Kommissionen må foretage for eventuelt, dersom alle betingelser er opfyldt, at kunne give sit samtykke til de pågældende undtagelser, der under ingen omstændigheder må betragtes som automatisk, eftersom Kommissionen i nævnte erklæring i referatet af rådsmødet anfører, at den *eventuelt kan* tillade en forhøjelse af satsen. Ordvalget viser klart, at undtagelsen udelukkende kan indrømmes under ganske særlige omstændigheder og på betingelse af, at Kommissionen har sikkerhed for, at fintet andet EF-skibsværft derved skades.

Skibsværftets adfærd forekommer så meget desto mere angribelig, som det allerede den 20. juni 1994, dvs. to måneder inden undertegnelsen af den første kontrakt, var i besiddelse af fortegnelsen over de EF-værfter, der var blevet opfordret til at afgive bud. Disse skibsværfter kunne efter alt at dømme sagtens gøre sig gældende ved udbuddet, hvilket viser, at der virkelig var tale om konkurrence mellem EF-værfter, og på baggrund af de oplysninger, værftet var i besiddelse af, ville Kommissionen have kunnet undersøge situationen i henhold til artikel 4, stk. 5, i direktiv 90/684/EØF. Da en sådan undersøgelse ikke fandt sted, kan der endog anlægges den betragtning, at værftet ved at tage støtten for givet har fordrejet konkurrencen, da de øvrige værfter ikke fik lejlighed til at afgive bud med en støtte på 9 %.

Kommissionen meddelte derfor den italienske regering ved skrivelse af 18. august 1997, at den havde besluttet at indlede proceduren i traktatens artikel 93, stk. 2, over for ansøgningen om forhøjelse af støtten til ombygningsarbejdet vedrørende fartøjerne »Regal Voyager« og »Sally Albatros« på INMA-værftet.

III

Som led i proceduren opfordrede Kommissionen den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger; de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev underrettet ved offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [1] af beslutningen om procedurens iværksættelse.

De italienske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved skrivelse af 17. oktober 1997.

Efter offentliggørelsen fremsatte det pågældende værft og Danmark bemærkninger over for Kommissionen gennem henholdsvis et advokatkontor (skrivelse af 12. januar 1998) og Den Faste Repræsentation (skrivelse af 2. januar 1998).

I sine bemærkninger støtter Danmark Kommissionen i dennes beslutning om at indlede proceduren.

Ved skrivelse af 4. februar 1998 videregav Kommissionen nævnte bemærkninger til de italienske myndigheder.

[1] EFT C 377 af 12.12.1997, s. 4.

IV

I deres bemærkninger lægger såvel de italienske myndigheder som det pågældende værft vægt på, at den yderligere støtte endnu ikke er ydet, og at anmeldelsesbestemmelserne, der er stadfæstet af Domstolen for De Europæiske Fællesskaber, er blevet overholdt, hvorfor forpligtelsen til forhåndsanmeldelse ikke er blevet overtrådt.

Da støtten endnu ikke er udbetalt, er der derfor ikke tale om overtrædelse, men værftet har tværtimod påtaget sig en risiko for at få afslag på forhøjelsen af støtten. I det foreliggende tilfælde er der altså ikke tale om nogen skade for konkurrencen. Desuden står der ikke udtrykkeligt i direktiv 90/684/EØF, at en påtænkt støtte skal anmeldes inden kontraktens indgåelse.

Det, at ansøgningen om forhøjelse af støtten blev anmeldt tre år efter kontraktens indgåelse, er uvedkommende for sagen, men viser tværtimod, at de italienske myndigheder har foretaget en dybtgående undersøgelse af, om alle retlige og faktiske forudsætninger for ydelse af bidraget var til stede: teknisk afdeling i ministeriet for transport og sejlads har vurderet og anset de priser, INMA har tilbudt, for rimelige, og det har påvist, at der var skibsværfter uden for EF, som var interesserede i at opnå ordren; efter at have afsluttet denne undersøgelse med positivt udfald gav nævnte myndigheder meddelelse til Kommissionen, samtidig med at de indgav ansøgning om tilladelse til ydelsen: under undersøgelsen blev der ikke udbetalt nogen ydelse, hvorved virksomheden, dersom der ikke blev givet EF-samtykke, ville være tvunget til at udføre ordren uden den yderligere statsstøtte.

De to parter bestrider endvidere over for Kommissionen, at de skulle have forsømt analysen af sagen, og at de skulle have nøjedes med at påvise en formentlig påvirkning af konkurrencen. I den forbindelse hævder de italienske myndigheder, at der kun er tale om konkurrencefordrejning, når støtten faktisk udbetales, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke konkret har påvist, at det, at støtten udbetales tre år efter kontraktens undertegnelse, skulle fordreje konkurrencen på markedet på tidspunktet for undertegnelsen.

Endelig anfægter de italienske myndigheder henvisningen til artikel 4, stk. 5, i direktiv 90/684/EØF, som Kommissionen ville have kunnet påberåbe sig, hvis den pågældende anmeldelse var blevet foretaget inden kontraktens undertegnelse, idet ingen tekst eller erklæring omhandler dette problem, hvis den undtagelsesbestemmelse, hvorom sagen drejer sig, anvendes.

V

Med hensyn til bemærkningerne fra de italienske myndigheder og det pågældende værft nærer Kommissionen på grundlag af EF-Domstolens dom af 18. maj 1993 i forenede sager C-356/90 og C-180/91, Belgien mod Kommissionen ([1]), først og fremmest tvivl om, hvorvidt Kommissionens erklæring i referat af den 1450. rådssamling af 20. december 1990 kan anvendes som retsgrundlag. Domstolen anfører nemlig, at »Med hensyn til produktionsstøtte til bygning og ombygning af skibe er det kriterium, der er taget i betragtning, kriteriet om ikke-overskridelse af den fælles maksimumsgrænse, jf. direktivets artikel 4, stk. 1. Maksimumsgrænsen udgør det, som Rådet har anset for balancepunktet mellem de indbyrdes modstridende hensyn til på den ene side overholdelse af EF-reglerne og på den anden side et tilstrækkeligt aktivitetsniveau på de europæiske skibsværfter såvel som en effektiv og konkurrencedygtig europæisk skibsbygningsindustris overlevelse (direktivets sjette betragtning).

Det fremgår følgelig, at overholdelse af den omtvistede maksimumsgrænse er en væsentlig betingelse for, at støtte til skibsbygning kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, og at støttens overskridelse ipso facto medfører dens uforenelighed med fællesmarkedet.

Heraf følger, at Kommissionens rolle i denne sammenhæng er begrænset til en kontrol af, at den nævnte betingelse er overholdt. At kræve, sådan som den belgiske regering gør, at Kommissionen i hvert enkelt tilfælde foretager en ny kontrol af støttens forenelighed i forhold til de i artikel 92, stk. 1, omhandlede kriterier, ville ikke alene berøve direktivet den tilsigtede virkning, men også være ulogisk, idet der er tale om en undtagelsesordning, som nødvendigvis forudsætter, at den nævnte støtte fra starten er uforenelig med fællesmarkedet« ([2]).

På baggrund heraf kan Kommissionen, uanset om erklæringen i referatet af det 1450. rådsmøde eller tilladelsen til den italienske støtteordning, som knæsætter erklæringen, kan betragtes som retsgrundlag, ikke anse støtten for forenelig med fællesmarkedet.

I tilfælde af anmeldelse af en støtte, der afviger fra den generelle regel, må Kommissionen nemlig være i stand til at påvise, at den yderligere støtte, som ganske vist ydes på grundlag af et konkret forhold, i det foreliggende tilfælde konkurrencen fra skibsværfter uden for EF, ikke fremkalder konkurrencefordrejning mellem EF-værfter, der er uforenelig med fællesmarkedet. Det skal understreges, at nævnte undersøgelse blev gjort endnu vanskeligere af, at anmeldelsen blev foretaget tre år efter kontraktens undertegnelse. I betragtning af, hvor mange EF-værfter der var blevet kontaktet af mægleren, kan Kommissionen med føje formode, at havde disse værfter været i stand til at afgive tilbud på grundlag af en større støtte end den almindeligt tilladte, eller mindre end de 9 %, værftet ansøgte om, kan det ikke udelukkes, at de ville have været lige så konkurrencedygtige med hensyn til at opnå de pågældende ordrer.

([1]) Sml. 1993, s. I-2323.
([2]) Sammesteds, præmis 31, 32 og 33.

De interesserede parter bestrider endvidere over for Kommissionen, at de skulle have forsømt at foretage en analyse af sagens kendsgerninger, men de anfører intet nyt, der kan give Kommissionen mulighed for at uddybe en sådan analyse. Tværtimod anlægger de italienske myndigheder den betragtning, at Kommissionen slet ikke bestrider, at de nødvendige betingelser for anvendelse af undtagelsesbestemmelsen er til stede, eftersom den ikke nævner noget om manglende forklaringer eller oplysninger desangående. En sådan påstand antyder, at Kommissionen som eneste bevis for den eventuelle nødvendighed af at indrømme en afvigelse skulle kunne nøjes med indholdet af to kortfattede skrivelser, hvori mægleren opfordrer værftet til at fremkomme med et lavere tilbud, hvis det vil undgå faren for at miste ordrerne til fordel for værfter uden for EF.

Der findes intet, der kan bekræfte dette, og de eneste oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, er oplysningerne om de fakturerede priser, som værftet erkender var tabsgivende. Da Kommissionen i anledning af procedurens iværksættelse anførte, at den ikke havde været i stand til at analysere markedsvilkårene bl.a. ved hjælp af proceduren efter artikel 4, stk. 5, i direktiv 90/684/EØF, var det en klar tilkendegivelse af, at den nærede tvivl med hensyn til ansøgningens berettigelse. Da hverken de italienske myndigheder eller INMA-værftet i deres bemærkninger angiver nye tal til påvisning af, at det var absolut nødvendigt at fordoble støtten for at undgå, at ordren gik til værfter uden for EF, bekræftes Kommissionen desuden så meget desto mere i sin opfattelse af, at værftet ved at sætte sine priser ned blot gav efter for afpresning fra redernes side.

I øvrigt er det åbenbart, at støtten har virkning fra det øjeblik, kontrakten undertegnes, idet der i direktiv 90/684/EØF står, at også på støtte, der tillades i henhold til nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, anvendes den støttesats, som var gældende ved kontraktens undertegnelse. Netop i Italien er det i øvrigt flere gange hændt, at værfterne i gyldighedsperioderne for direktiverne om støtte til skibsbygningsindustrien ikke har kunnet opnå støtte som følge af manglende retsgrundlag eller på grund af forsinkelser i parlamentets behandling af lovforslagene, eller fordi ordningerne endnu ikke var tilladt af Kommissionen. Denne situation har aldrig været til hinder for, at de italienske værfter fik ordrer på forventet virkning af støtten, fordi de, når lovene trådte i kraft, lod sig nøje med at modtage støtten og undlod at lade denne få virkning på den oprindeligt fastsatte pris.

Påstanden om, at værftet har foregrebet støtten, synes derfor bekræftet, og uanset om virksomheden, således som dens advokater hævder, har påtaget sig en risiko ved at tilbyde en pris, der ligger under udgifterne, uden at have sikkerhed for at få støtten, hvorved den ikke fordrejede konkurrencen, er Kommissionen på ingen måde overbevist om, at tilbuddene fra de konkurrerende værfter på det tidspunkt, kontrakterne blev undertegnet, ikke ville have bevirket, at de pågældende fik tildelt ordrerne, hvis priserne var blevet beregnet på grundlag af en støtte på 9 %.

Da Kommissionen ikke har kunnet foretage en sådan prøvelse i tide, enten i forbindelse med kontraktens undertegnelse eller på nuværende tidspunkt, på grundlag af mere konkrete oplysninger fra de italienske myndigheder eller tallene vedrørende tilbuddene i konkurrencen inden for og uden for EF, finder den, at de italienske myndigheder ikke fremlægger bevis for, at forhøjelsen af støttesatsen til 9 % var nødvendig for værftet for at kunne beholde de pågældende kontrakter inden for EF.

VI

På baggrund af ovenstående kan Kommissionen ikke slutte, at fordoblingen af støtteintensiteten til 9 % er forenelig med fællesmarkedet, idet den italienske regering ikke har påvist, at de andre EF-værfter, der konkurrerer med INMA-værftet, ikke ville have været i stand til at få tildelt ordrerne med en støtteintensitet på under 9 %. Det kan derfor ikke udelukkes, at det italienske værft har opnået kontrakterne, udelukkende fordi der var fastsat en støtte på 9 %, som faktisk satte det i en gunstigere stilling i forhold til EF-konkurrenterne. Kommissionen kan derfor ikke tillade den yderligere støtte på 4,5 % til ombygningen af fartøjerne »Regal Voyager« og »Sally Albatros« på INMA-værftet —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Forhøjelsen af støttesatsen på 4,5 % for den aftalte pris til fordel for kontrakterne vedrørende ombygning af fartøjerne »Regal Voyager« og »Sally Albatros« på skibsværftet INMA SpA, der omhandles i lov nr. 132/94 og blev anmeldt af Italien ved skrivelse af 27. maj 1997, er uforenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

Italien må ikke yde den i artikel 1 omhandlede støtte.

Artikel 3

Italien underretter inden to måneder fra meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. november 1998.

På Kommissionens vegne
Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen