KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 11 päivänä marraskuuta 1998,

INMA SpA:n hyväksi toteutetusta tukitoimenpiteestä, josta säädetään Italian laissa N:o 132/94

(tiedoksiannettu numerolla K(1998) 3584)

(Ainoastaan italiankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(1999/379/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

I

Italian hallitus ilmoitti komissiolle Italian pysyvän edustuston Euroopan unionissa 27 päivänä toukokuuta 1997 lähettämällä kirjeellä, joka kirjattiin saapuneeksi komissioon 3 päivänä kesäkuuta 1997, suunnitelmasta myöntää INMA-telakalle lisätukea kahdelle matkustaja-aluksen muuntamista koskevalle sopimukselle. Ilmoituksen lähettämisen jälkeen komission yksiköt ja Italian liikenne- ja merenkulkuministeriön virkamiehet pitivät kokouksen ja Italian viranomaiset lähettivät lisäksi 8 päivänä heinäkuuta 1997 päivätyn selvityksen.

La Speziassa sijaitseva laivatelakka INMA teki vuonna 1994 kaksi matkustaja-alusten muuntamista koskevaa sopimusta. Ensimmäinen, 19 päivänä elokuuta 1994 tehty noin 20 miljardin Italian liiran sopimus koski bahamasaarelaisen St. Thomas Cruises Limited -laivanvarustamon omistamaa Regal Voyager -matkustaja-alusta. Toinen, 4 päivänä lokakuuta 1994 tehty noin 93 miljardin Italian liiran sopimus koski suomalaisen varustamon Sally AB:n omistamaa Sally Albatros -alusta. Molempia sopimuksia varten on jo saatu 4,5 prosentin tuki, mikä noudattaa komission vuonna 1994 vahvistamaa alusten muuntamiseen myönnettävän tuen enimmäismäärää. Kyseisistä tuista ilmoitettiin komissiolle myös laivanrakennusteollisuudelle myönnettävän tuen valvonnan puitteissa, josta säädetään neuvoston direktiivin 90/684/ETY ([1]), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 94/73/EY ([2]), 11 artiklassa, ja jonka voimassaoloa on jatkettu neuvoston asetuksella (EY) N:o 3094/95 ([3]), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 2600/97 ([4]).

Molemmat varustamot pyysivät samaa välittäjää Simonship AB:ta neuvottelemaan sopimukset ja Simonship AB esitti tarjouspyynnön monille yhteisössä ja sen ulkopuolella toimiville eurooppalaisille telakoille. Tarjouspyyntö esitettiin seuraaville yhteisössä sijaitseville telakoille:

— Saksassa: HDW ja Lloyd Bremerhaven
— Tanskassa: Reparationsvaerftet
— Espanjassa: Astileros Españoles
— Italiassa: INMA, Fincantieri ja T. Mariotti
— Alankomaissa: Wiltonfijenoord Drydock
— Portugalissa: Lisnave ja Estaleiros Navalis de Viana do Castelo

Lisäksi otettiin yhteyttä kahteen suomalaiseen ja kahteen puolalaiseen telakkaan.

Koska välittäjänä toimiva Simonship oli ilmoittanut kirjeitse INMA:n telakan johdolle, että varustamot olivat saaneet edullisemmat hintatarjoukset suomalaisilta ja puolalaisilta telakoilta, Italian toimivaltaisille viranomaisille tehtiin hakemus 9 prosentin tuesta.

Pyyntö tuen korottamiseksi näiden kahden sopimuksen osalta perustuu asetukseen (decreto legge) N:o 564/93, jota on muutettu lailla N:o 132/94, 4 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että jos kansallinen laivanrakennustoimintaa harjoittava yritys kilpailee aluksen muuntamista koskevasta sopimuksesta yhden tai useamman Euroopan yhteisön ulkopuolisen yrityksen kanssa, ministeriö voi Euroopan yhteisöjen komission etukäteen antamalla luvalla korottaa 1 kohdassa tarkoitettua tukea (tässä tapauksessa 4,5 prosenttia) siten, ettei 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä määrää (tässä tapauksessa 9 prosenttia) ylitetä ja edellyttäen, että yritys osoittaa tuen määrän korottamisen olevan välttämätöntä yhteisön ulkopuolisen kilpailun vuoksi ja tilausten saamiseksi.

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

Sisällyttäessään kyseisen säännöksen lainsäädäntöönsä Italia viittasi direktiivin 90/684/ETY hyväksymistä koskevaan komission lausuntoon, joka kirjattiin neuvoston 26 päivänä marraskuuta 1990 pidetyn 1450. kokouksen pöytäkirjaan. Lausunnon mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa jäsenvaltio todistaa, että sen telakat kilpailevat yhteisön ulkopuolisten telakoiden kanssa pienten erikoisalusten rakentamista koskevista sopimuksista, joiden arvo on alle 10 miljoonaa ecua, tai alusten muuntamista koskevista sopimuksista riippumatta sopimuksen arvosta, komissio voi jäsenvaltion asianmukaisen ennakkoilmoituksen perusteella sallia sopimukseen liittyvän tuotantotuen myöntämisen 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn enimmäismäärän rajoissa.

II

Komissio on tutkittuaan perusteellisesti Italian viranomaisten toimittamat tiedot todennut seuraavaa:

Komissio epäilee etenkin Italian viranomaisten tulkintaa käsitteestä ”asianmukainen ennakkoilmoitus”, joka mainitaan neuvoston pöytäkirjaan vuonna 1990 kirjatussa komission lausunnossa. Komissio voi hyväksyä tukitoimenpiteet, jotka eivät täytä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa esitettyjä perusteita, vain sillä edellytyksellä, että ne eivät vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Tätä seikkaa on arvioitava ennen kuin tuesta aiheutuu vaikutuksia. Kuten tosiseikat ja niiden analysointi jäljempänä osoittavat, kyseisissä tapauksissa vaikuttaa siltä, että telakka on pitänyt tuen saamista varmana jo ennakolta ja tehdessään ilmoituksen kolme vuotta sopimusten tekemisen jälkeen Italian viranomaiset näyttävät olleen sitä mieltä, että komission suostumus koski tässä tapauksessa ainoastaan varojen maksamista.

Ilmoituksessa täsmennettyjen tietojen kronologinen tarkastelu osoittaa, että INMA-telakka esitti lain N:o 132/94 4 artiklan 5 kohdan mukaisen poikkeuksen soveltamista koskevan pyynnön 1 päivänä syyskuuta 1994 Regal Voyager -aluksen muuntamisesta 19 päivänä elokuuta 1994 tehdyn sopimuksen osalta ja 11 päivänä lokakuuta 1994 Sally Albatros -aluksen muuntamisesta 4 päivänä lokakuuta 1994 tehdyn sopimuksen osalta. Pyynnöt esitettiin siis vasta sopimusten tekemisen jälkeen. Numerotietojen tarkastelu osoittaa, että sopimusten hinnat vahvistettiin kuitenkin korotetun tuen perusteella.

Näin ollen telakka ei ole noudattanut lakia, jossa säädetään selkeästi, että ministeriö voi myöntää korotuksen ainoastaan komission etukäteen antaman luvan perusteella. Koska telakka piti luvan saamista itsestään selvänä ainoastaan sopimusneuvotteluja hoitavan välittäjän lähettämien painostuskirjeiden perusteella, se ei ottanut huomioon, että ennen kyseisten poikkeusten sallimista komission on tutkittava markkinatilanne perusteellisesti. Poikkeusluvan saamista ei missään tapauksessa voida pitää itsestään selvänä vain sen vuoksi, että kaikki edellytykset näyttävät täyttyvän, sillä neuvoston pöytäkirjaan sisältyvässä lausunnossa komissio on täsmentänyt, että se ”voi sallia” tuen korottamisen. Tämän ilmauksen käyttö osoittaa selvästi, että poikkeus voidaan myöntää ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, että komissio on varma siitä, ettei muita yhteisössä toimivia telakoita vahingoiteta.

Telakan asenne vaikuttaa vielä oudommalta siitä syystä, että sillä oli hallussaan luettelo tarjouspyynnön saaneista yhteisön telakoista jo 20 päivänä kesäkuuta 1994, eli kaksi kuukautta ennen ensimmäisen sopimuksen tekemistä. Näillä telakoilla oli täydet mahdollisuudet saada sopimus ja niiden maine osoittaa, että yhteisön telakoiden välillä oli todellista kilpailua. Telakan hallussa olevat tiedot huomioon ottaen olisi ollut täysin mahdollista, että komissio olisi ryhtynyt tutkimaan tilannetta direktiivin 90/684/ETY 4 artiklan 5 kohdan mukaan. Koska tällaista tutkimusta ei tehty, voidaan jopa katsoa, että pitäessään tuen saamista itsestään selvänä telakka vääristi kilpailua alusta alkaen, sillä muilla telakoilla ei ollut mahdollisuutta tehdä tarjousta, jossa tuen määräksi olisi oletettu 9 prosenttia.

Komissio ilmoitti Italian hallitukselle kirjeellä 18 päivältä elokuuta 1997 päätöksestä aloittaa EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, joka koski pyyntöä korottaa INMA-telakan toteuttamiin Regal Voyager ja Sally Albatros -matkustaja-alusten muuntamistöihin myönnettävää tukea.

III

Kyseisen menettelyn osana komissio pyysi Italian hallitusta esittämään huomautuksensa. Muille jäsenvaltioille ja niille, joiden etua asia koskee, asiasta ilmoitettiin julkaisemalla päätös menettelyn aloittamisesta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* [1].

Italian viranomaiset toimittivat huomautuksensa kirjeellä 17 päivältä lokakuuta 1997.

Päätöksen julkaisemisen johdosta asianomainen telakka ja Tanskan valtio esittivät komissiolle huomautuksensa. Telakan huomautus toimitettiin erään lakiasiain yrityksen kautta (kirje 12 päivältä tammikuuta 1998) ja Tanskan huomautus Tanskan pysyvän edustuston kautta (kirje 2 päivältä tammikuuta 1998).

Tanska tukee huomautuksissaan komission päätöstä aloittaa menettely.

Komissio toimitti kyseiset huomautukset Italian viranomaisille 4 päivänä helmikuuta 1998.

[1] EYVL C 377, 12.12.1997, s. 4.

IV

Sekä Italian viranomaiset että asianomainen telakka korostivat huomautuksissaan ennen kaikkea sitä, ettei lisätukea ole vielä maksettu ja että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamia ilmoitusta koskevia sääntöjä oli noudatettu, eli Italian viranomaiset eivät olleet rikkoneet ilmoittamista koskevaa velvoitetta.

Sääntöjä ei ole rikottu, koska tukea ei ole vielä maksettu. Sen sijaan telakka on ottanut riskin, koska tuen korottaminen ei ollut varmaa. Näin ollen tässä tapauksessa kilpailu ei ollut vaarantunut. Direktiivissä 90/684/ETY ei myöskään nimenomaisesti mainita, että tukisuunnitelmasta olisi ilmoitettava ennen sopimuksen tekemistä.

Se, että tuen korottamispyynnöstä ilmoitettiin vasta kolme vuotta sopimuksen tekemisen jälkeen, ei ole asian kannalta merkityksellistä, mutta osoittaa, että Italian viranomaiset ovat tutkineet perusteellisesti kaikki laissa ja tosiasiallisesti oletetut olosuhteet, jotka voivat oikeuttaa tuen myöntämisen. Italian liikenne- ja merenkulkuministeriön tekninen osasto arvioi INMA:n esittämiä sopimushintoja ja piti niitä kohtuullisina. Lisäksi ministeriö totesi, että eräät yhteisön ulkopuoliset telakat olivat kiinnostuneet tilauksesta. Lopetettuaan tutkimuksen ja todettuaan, että tukeen oikeuttavat tekijät olivat olemassa, viranomaiset toimittivat tulokset komissiolle ja pyysivät lupaa tuen maksamiseen. Tukea ei maksettu tuensaajalle tutkimuksen aikana, sillä jos yhteisön lupaa ei saataisi, yrityksen olisi toimitettava tilaus ilman valtion lisätukea.

Molemmat osapuolet arvostelevat komissiota siitä, ettei tämä ole analysoinut sopimuksen etuja, vaan on keskittynyt tutkimaan ainoastaan oletettua kilpailun vääristymistä. Italian viranomaisten mukaan kilpailu voi vääristyä vain silloin, kun tuki todella maksetaan, ja että tässä tapauksessa komissio ei ole konkreettisesti osoittanut, miten tuen maksaminen kolme vuotta sopimuksen tekemisen jälkeen vääristää markkinoilla käytävää kilpailua sopimuksen tekohetkellä.

Lisäksi Italian viranomaiset vastustavat direktiivin 90/684/ETY 4 artiklan 5 kohdan soveltamista. Komissio olisi voinut vedota kyseiseen kohtaan, jos ilmoitus olisi tehty ennen sopimuksen allekirjoittamista, sillä missään laissa tai asetuksessa ei säädetä sen käyttämisestä kyseistä poikkeusta sovellettaessa.

V

Italian viranomaisten ja asianomaisen telakan huomautuksista voidaan todeta, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-356/90 ja C-180/91, Belgia v. komissio, 18 päivänä toukokuuta 1993 antaman tuomion [1] nojalla komissio epäilee ennen kaikkea sitä, voidaanko 20 päivänä joulukuuta 1990 pidetyn 1450. neuvoston kokouksen pöytäkirjaan liitettyä lausuntoa pitää pätevänä oikeusperustana. Yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa, että ”laivanrakennukselle ja alusten muuntamiselle myönnettävien tuotantotukien hyväksymisen edellytyksenä on, että tuki ei ylitä direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä yhteistä tuen ylärajaa. Kuten neuvosto on katsonut, kyseisellä ylärajalla luodaan tasapaino niiden ristiriitaisten edellytysten välille, joita aiheutuu toisaalta yhteismarkkinasääntöjen noudattamisesta ja toisaalta riittävän toiminnan säilyttämisestä yhteisön telakoilla sekä tehokkaan ja kilpailukykyisen laivanrakennusteollisuuden säilyttäminen Euroopassa (direktiivin johdanto-osan 6 kappale).

Kyseisen ylärajan noudattaminen on selvästikin keskeinen edellytys, jotta laivanrakennukselle myönnettävän tuen voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille, ja jos yläraja ylitetään, kyseinen tuki on yhteismarkkinoille soveltumaton.

Tässä yhteydessä komissio ainoastaan tarkistaa, toteutuuko edellä mainittu edellytys. Sen edellyttäminen, että komissio arvioisi uudelleen tapauskohtaisesti tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille 92 artiklan 1 kohdan edellytysten nojalla, kuten Belgian hallitus on esittänyt, ei ainoastaan mitätöisi direktiivin käytännön vaikutusta, vaan olisi myös epäjohdonmukaista, koska kyseessä on poikkeusohjelma, ja kyseisten ohjelmien nojalla myönnettyjen tukien oletetaan ilman muuta olevan jo lähtökohdaltaan yhteismarkkinoille soveltumattomia” [2].

Näin ollen voidaan todeta, että vaikka 1450. neuvoston kokouksen pöytäkirjaan liitettyä komission lausuntoa tai Italian tukiohjelman hyväksyntää voitaisiin pitää oikeusperustana, komissio ei voi katsoa tuen soveltuvan yhteismarkkinoille.

Kun ilmoitetaan pääsäännöstä poikkeavasta tuesta komission on voitava tarkistaa, että lisätuki ei vääristä yhteisön telakoiden välistä kilpailua yhteismarkkinoiden edun vastaisella tavalla. Tarkistaminen on tehtävä, vaikka tuki perustuisi todelliseen tekijään, eli tässä tapauksessa kilpailuun yhteisön ulkopuolisten telakoiden kanssa. Tämän seikan tarkistaminen on kyseisessä tapauksessa erittäin vaikeaa, sillä ilmoitus on tehty kolme vuotta sopimuksen tekemisen jälkeen. Ottaen huomioon niiden yhteisön telakoiden määrän, joihin välittäjä oli yhteydessä, komissiolla on syytä olettaa, että jos nämä telakat olisivat voineet tehdä sallittua tukea suuremmalle tuelle (telakan hakemuksessa mainittuun 9 prosenttiin saakka) perustuvia tarjouksia, myös nämä telakat olisivat voineet tehdä kilpailukykyisiä tarjouksia.

[1] Kok. 1993, s. I-2323.
[2] Kok. 1993, s. I-2323, 31, 32 ja 33 kohta.

Asianomaiset arvostelevat komissiota lisäksi siitä, ettei se ole riittävästi tutkinut tosiasioita. Ne eivät kuitenkaan ole esittäneet uusia seikkoja, joiden perusteella komissio voisi tarkentaa tutkimustaan. Italian viranomaiset kuitenkin uskovat, ettei komissio kyseenalaista poikkeuksen soveltamisedellytysten olemassaoloa, koska se ei tässä yhteydessä mainitse selvitysten tai tietojen puutetta. Tällä toteamuksella haluttaneen vihjata, että komissio voisi pitää poikkeuksen myöntämiselle riittävänä perusteena kahta kirjettä, joilla välittäjä on pyytänyt telakkaa alentamaan tarjouksiaan, jottei tilauksia menetettäisi yhteisön ulkopuolisille telakoille.

Tilanteen selventämiseksi ei ole esitetty numerotietoja. Ainoat komission käytettävissä olevat luvut koskevat veloitettuja hintoja, joiden telakka myöntää olleen tappiollisia. Kun komissio totesi menettelyä aloitettaessa, ettei se voinut analysoida markkinaolosuhteita etenkään direktiivin 90/684/ETY 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti, se osoitti selvästi epäilevänsä pyynnön oikeutusta. Koska Italian viranomaisten sen enempää kuin INMA-telakan huomautuksissa toimittamat tiedot eivät sisältäneet uusia numerotietoja, joilla olisi osoitettu tuen kaksinkertaistamisen olleen ehdottoman välttämätöntä sen välttämiseksi, että tilaus menisi yhteisön ulkopuoliselle telakalle, komissio on entistä vakuuttuneempi siitä, että telakka alensi hintojaan yksinkertaisesti varustamojen painostuksesta.

Toisaalta on ilmeistä, että tuella on vaikutuksia sopimuksen tekohetkellä myös silloin kun tuki on hyväksytty direktiivin 90/684/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseisessä direktiivissä mainitaan, että riippumatta siitä, milloin jäsenvaltio maksaa telakkatuen, siihen sovelletaan sopimuksen tekohetkellä voimassa olevaa tuen enimmäismäärää. Voimassa olevien laivanrakennusta koskevien direktiivien vuoksi telakat ovat erityisesti Italiassa useaan otteeseen jääneet ilman tukea, koska oikeusperustaa ei ole ollut joko parlamentin työn viivästymisen vuoksi tai sen vuoksi, ettei komissio vielä ollut hyväksynyt ohjelmia. Tästä huolimatta Italian telakat ovat tehneet sopimuksia luottaen siihen, että tuet myönnetään. Säännösten tullessa voimaan telakat ottivat tuet vastaan muuttamatta alun perin sovittuja hintoja.

Telakka on näin ollen pitänyt tuen myöntämistä itsestään selvänä ja on telakan lakimiesten mukaan ottanut riskin tehdessään tarjouksen, jonka hinta oli kustannuksia alhaisempi, vaikka tuen saaminen ei ollut varmaa, minkä vuoksi se ei katso kilpailun vääristyneen. Komissio ei kuitenkaan voi olla varma siitä, etteivät kilpailevat yhteisön telakat olisi voineet saada tilauksia, jos niiden tarjoukset olisi laskettu 9 prosentin tuen mukaan.

Koska komissio ei ole voinut tehdä tätä tarkastelua ajallaan sopimuksia tehtäessä eikä myöskään Italian viranomaisten sittemmin toimittamien tarkempien tietojen eli yhteisössä ja sen ulkopuolella sijaitsevien kilpailijoiden tarjouksia koskevien numerotietojen perusteella, komissio katsoo, etteivät Italian viranomaiset ole pystyneet näyttämään, että tuen korottaminen 9 prosenttiin oli tarpeen, jotta telakka saattoi estää tilausten joutumisen yhteisön ulkopuolelle.

VI

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tuen intensiteetin kaksinkertaistaminen 9 prosenttiin ei sovellu yhteismarkkinoille, koska Italian hallitus ei ole osoittanut, että INMA:n kanssa kilpailevat yhteisön telakat eivät olisi voineet saada tilauksia tuella, jonka intensiteetti oli alle 9 prosenttia. On siten mahdollista, että italialainen telakka on saanut sopimukset vain sen vuoksi, että se on ottanut tarjouksessaan huomioon 9 prosentin tuen, jonka vuoksi se oli yhteisössä sijaitsevia kilpailijoita edullisemmassa asemassa. Näin ollen komissio ei voi hyväksyä 4,5 prosentin lisätukea INMA-telakalla toteutettaville Regal Voyager ja Sally Albatros -matkustaja-alusten muuntamistöille.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Matkustaja-alusten Regal Voyager ja Sally Albatros muuntamista koskeviin sopimuksiin telakalle INMA SpA myönnettävän tuen korottaminen lain N:o 132/94 nojalla 4,5 prosentilla sopimushinnasta, mistä Italia ilmoitti kirjeellä 27 päivältä toukokuuta 1997, ei sovellu yhteismarkkinoille.

2 artikla

Italia ei saa myöntää 1 artiklassa mainittua tukea.

3 artikla

Italian on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta tämän päätöksen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 11 päivänä marraskuuta 1998.

Komission puolesta
Karel VAN MIERT
Komission jäsen