KOMMISSIONENS BESLUT

av den 11 november 1998

om en stödåtgärd till förmån för skeppsvarvet INMA SpA i enlighet med den italienska lagen nr 132/94

[delgivet med nr K(1998) 3584]

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/379/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 i enlighet med ovan nämnda artikel ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, och

av följande skäl:

I

Genom en skrivelse av den 27 maj 1997 från Italiens ständiga representation, registrerad hos kommissionen den 3 juni 1997, anmälde den italienska regeringen till kommissionen ett utkast till ytterligare stöd till varvet INMA för två ombyggnadskontrakt för passagerarfartyg. Efter anmälan har ett möte hållits mellan tjänstemän från kommissionen och Italiens sjöfartsministerium och en skrivelse har den 8 juli 1997 skickats från de italienska myndigheterna.

Det italienska varvet INMA som ligger i La Spezia ingick 1994 två kontrakt om ombyggnad av passagerarfartyg. Det första kontraktet av den 19 augusti till ett belopp påa ca 20 miljarder italienska lire (ITL) avsåg passagerarfartyget "Regal Voyager" som tillhörde rederiet St Thomas Cruises Limited (Bahamas) och det andra kontraktet av den 4 oktober till ett belopp på ca 93 miljarder ITL avsåg "Sally Albatros" som tillhörde det finska rederiet Sally AB. De två kontrakten har redan fått stöd på ca 4,5 % vardera, enligt den maximigräns för stöd till ombyggnad av fartyg som fastställdes av kommissionen 1994. Dessa stöd har även anmälts till kommissionen inom ramen för övervakningen av stöd till varvsindustrin enligt artikel 11 i rådets direktiv 90/684/EEG ([1]), senast ändrat genom direktiv 94/73/EG ([2]), vars tillämpning förlängts genom rådets förordning (EG) nr 3094/95 ([3]), senast ändrad genom förordning nr (EG) nr 2600/97 ([4]).

De två rederierna använde samma mäklare, Simonship AB, vid förhandlingen om kontrakten och denne genomförde en omfattande anbudsinfordran bland europeiska varv, såväl inom som utanför gemenskapen. De varv som kontaktades inom gemenskapen var följande:

— Tyskland, HDW och Lloyd Bremerhaven
— Danmark, Reparationsværftet
— Spanien, Astilleros Españoles
— Italien, INMA Fincantieri och T. Mariotti
— Nederländerna, Wiltonfijenoord Drydock
— Portugal, lisnave och Estaleiros Navalis de Viana do Castelo

Kontakt togs även med två finska och två polska varv.

Mot bakgrund av att varvsledningen för INMA under förhandlingarnas gång mottagit brev från mäklarfirman Simonship om att rederierna fått bättre anbud från de finska och polska varven, lämnades en ansökan om en stödnivå på 9 % in hos de behöriga italienska myndigheterna.

Ansökan om en högre stödnivå för de två kontrakten grundar sig på artikel 4.5 i lagdekret nr 564/93, senare omvandlat till lag nr 132/94. Däri preciseras mycket riktigt att om ett varvsföretag konkurrerar om ett fartygsombyggnadskontrakt med ett eller flera företag från länder utanför Europeiska gemenskapen så kan ministern med förhandsgodkännande från Europeiska gemenskapernas kommission höja stödnivån enligt punkt 1 (närmare bestämt 4,5 %), dock utan att överskrida stödnivån enligt artikel 3.1 (närmare bestämt 9 %). Detta förutsätter emellertid att företaget kan visa att en sådan höjning av stödnivån är nödvändig för att klara konkurrensen från företag utanför gemenskapen och därmed erhålla kontraktet.

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

Då denna bestämmelse infördes hänvisade den italienska lagstiftaren till en förklaring från kommissionen införd i protokollet till rådets 1 450:e möte av den 26 november 1990, då direktiv 90/684/EEG antogs. I förklaringen preciseras att om en medlemsstat kan visa att dess varv konkurrerar med icke-europeiska länder om nybyggnad av små specialiserade fartyg vars kostnad är mindre än 10 miljoner ecu, eller om ombyggnad av fartyg oberoende av kontraktsvärdet, skulle kommissionen efter lämplig förhandsanmälan från medlemsstaten kunna godkänna beviljandet av ett produktionsstöd som är knutet till kontraktet upp till den maximigräns som avses i artikel 4.1 i direktivet.

II

En ingående undersökning av de uppgifter som lämnats av de italienska myndigheterna har föranlett kommissionen att göra följande bedömning:

Kommissionen frågar sig först och främst vilken tolkning de italienska myndigheterna gjort av begreppet lämplig förhandsanmälan i kommissionens förklaring till rådets protokoll från 1990. I själva verket kan en stödåtgärd som inte uppfyller kriterierna i artikel 92.3 i EG-fördraget endast godkännas av kommissionen under förutsättning att stödet inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. En sådan bedömning måste dessutom alltid göras innan stödet får effekter. Av faktauppgifterna och den analys av dem som görs nedan framgår dock att varvet i de två fallen har handlat i tron att stödet redan var klart och de italienska myndigheterna förefaller, genom att lämna in sin anmälan tre år efter undertecknandet av kontrakten, tro att kommissionens godkännande i ärendet i fråga skulle begränsa sig till att godkänna utbetalning av medlen.

En granskning av förloppet, så som det framställs i anmälan, visar att varvet INMA lämnade in sina ansökningar om undantag enligt artikel 4.5 i lag nr 132/94 den 1 september 1994 för kontraktet för ”Regal Voyager” som undertecknades den 19 augusti, och den 11 oktober 1994 för kontraktet för ”Sally Albatros” som undertecknades den 4 oktober. De två ansökningarna gjordes således efter undertecknandet av kontrakten. Vid en undersökning av beloppsuppgifterna framgår det att priserna fastställts på grundval av en höjd stödnivå.

Skeppsvarvet har således inte tagit lagen i akt med tillräcklig noggrannhet, eftersom där tydligt anges att ministern endast kan bevilja en höjd stödnivå efter förhandsgodkännande av kommissionen. Genom att föregripa detta beslut, med påtryckningsbreven från den mäklare som hade ansvar för kontraktsförhandlingen som enda stöd, underlät varvet att ta hänsyn till den fördjupade undersökning av marknadssituationen i fråga som kommissionen måste göra för att eventuellt kunna bevilja sådana undantag. Även om samtliga villkor förefaller uppfyllda kan undantagen i vilket fall inte ses som automatiska eftersom kommissionen i sin förklaring till rådsprotokollet har preciserat att den ”skulle kunna” godkänna en höjning av stödnivån. Formuleringen visar med all önskvärd tydlighet att ett undantag endast kan beviljas under verkligt exceptionella omständigheter och under förutsättning att kommissionen är säker på att inget annat varv i gemenskapen förfördelas.

Varvets attityd förefaller ännu märkligare mot bakgrund av att det från den 20 juni 1994 förfogade över en förteckning över de varv i gemenskapen som ombetts att lämna in anbud, dvs. två månader innan det första kontraktet undertecknades. Det goda rykte som dessa varv hade och det faktum att de uppenbarligen hade möjligheter att få kontrakten visar att det rådde en verklig konkurrenssituation mellan olika varv inom gemenskapen och med hänsyn till den information som INMA förfogade över framgick det att kommissionen skulle kunna undersöka situationen enligt förfarandet i artikel 4.5 i direktiv 90/684/EEG. Eftersom en sådan undersökning inte genomfördes kan det till och med hävdas att varvet, genom att föregripa stödets beviljande, redan från början snedvred konkurrensen mot bakgrund av att de andra varven inte hade möjlighet att lägga anbud med en stödnivå på 9 %.

Kommissionen underrättade således genom en skrivelse av den 18 augusti 1997 den italienska regeringen om sitt beslut att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i EG-fördraget beträffande ansökan om höjd stödnivå för varvet INMA:s ombyggnad av fartygen ”Regal Voyager” och ”Sally Albatros”.

III

Inom ramen för förfarandet har kommissionen uppmanat den italienska regeringen att lämna in sina synpunkter. Kommissionen har också gett andra medlemsstater och berörda parter tillfälle att yttra sig genom ett offentliggörande i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ([1]).

De italienska myndigheterna har lämnat sina synpunkter genom en skrivelse av den 17 oktober 1997.

Efter offentliggörandet har synpunkter också inkommit från det berörda skeppsvarvet, genom dess juridiska ombud (skrivelse av den 12 januari 1998), samt från Danmark, genom dess ständiga representation (skrivelse av den 2 januari 1998).

Danmarks synpunkter ger stöd åt kommissionens beslut att inleda förfarandet.

Kommissionen meddelade de italienska myndigheterna dessa synpunkter genom en skrivelse av den 4 februari 1998.

([1]) EGT C 377, 12.12.1997, s. 4.

IV

Såväl de italienska myndigheterna som det berörda skeppsvarvet betonar i sina anmärkningar att det ytterligare stödet ännu inte betalats ut och att reglerna för förhandsanmälan — som bekräftats av EG-domstolen — har respekterats, och att man således inte brutit mot dessa anmälningsregler.

Eftersom stödet ännu inte har betalats ut har således ingen överträdelse skett, och varvet löper fortfarande risken att det ökade stödet inte blir verklighet. Det aktuella fallet har således inte bidragit till snedvridning av konkurrensen, och det finns för övrigt ingen bestämmelse i direktiv 90/684/EEG som säger att ett utkast till stöd måste anmälas innan något kontrakt undertecknats.

Det faktum att ansökan om ökat stöd anmäldes tre år efter det att kontraktet slutits förändrar inte saken, utan tjänar snarare som ett ytterligare bevis för att de italienska myndigheterna noggrant har undersökt att alla faktiska och rättsliga aspekter talade för att stödet kunde betalas ut: en teknisk enhet vid transport- och sjöfartsministeriet har bedömt beloppen i de kontrakt som framlagts av INMA som rimliga och bekräftat att det faktiskt fanns skeppsvarv utanför gemenskapen som också konkurrerade om kontrakten. Efter att denna undersökning genomförts och gett positivt utfall underrättade de italienska myndigheterna kommissionen om resultaten, och ansökte samtidigt om godkännande för att betala ut stöden. Medan den ovan nämnda undersökningen pågick skedde ingen utbetalning, och om gemenskapen inte ger sitt godkännande måste företaget således genomföra kontraktet utan ytterligare stöd från statens sida.

Båda parter anser också att kommissionen inte har gett situationen någon grundlig analys, utan endast tagit fasta på ett antagande om snedvridning av konkurrensen. De italienska myndigheterna vidhåller att ingen snedvridning av konkurrensen skett så länge inget stöd betalats ut, och att kommissionen i detta fall inte har bevisat på vilket sätt ett stöd som utbetalas tre år efter det att kontraktet undertecknats kan ha stört konkurrensen i det skede då kontraktet undertecknades.

De italienska myndigheterna motsätter sig också hänvisningen till artikel 4.5 i direktiv 90/684/EEG — enligt vilken kommissionen skulle ha kunnat genomföra en undersökning om ansökan om stöd hade anmälts innan kontraktet undertecknades — eftersom det inte finns någon lagtext eller förklaring som föreskriver detta vid sådana undantag som här avses.

V

Efter att ha tagit del av de italienska myndigheternas och det berörda företagets synpunkter, skulle kommissionen — med stöd av EG-domstolens dom av den 18 maj 1993 i de förenade målen C-356/90 och C-180/91 (Belgien mot kommissionen) [1] — först och främst vilja ifrågasätta värdet av den rättsliga grund som det hänvisas till, nämligen den förklaring från kommissionen som bifogats protokollet från rådets 1 450:e möte den 20 december 1990. Domstolen har i själva verket slagit fast att vad gäller stöd till nybyggnad eller ombyggnad av fartyg är det giltiga kriteriet att det totala stödet inte får överstiga den maximigräns som anges i artikel 4.1 i direktivet. Det är denna maximigräns som rådet avser när man talar om en ”balanspunkt” mellan de motstridiga kraven att iaktta reglerna för den gemensamma marknaden, å ena sidan och, å andra sidan, målet att upprätthålla en tillräckligt hög aktivitetsnivå vid europeiska varv och därmed överlevnaden av en effektiv och konkurrenskraftig europeisk varvsindustri (se sjätte skälet i ingressen till direktivet).

Således är det denna maximigräns som utgör det viktigaste villkoret för att ett stöd till skeppsbygge skall kunna anses förenligt med den gemensamma marknaden, och om gränsen överskrids innebär detta per definition att stödet är oförenligt.

Kommissionens roll i sammanhanget är således endast att kontrollera att ovan nämnda villkor inte överskrids. Att — som t.ex. belgiska staten — kräva att kommissionen från fall till fall genomför en ytterligare analys av stödens förenlighet med artikel 92.1 skulle inte bara innebära att direktivet blir praktiskt oanvändbart, utan skulle också vara rent ologiskt, eftersom det ju rör sig om undantagsbestämmelser som bara blir aktuella i fall där stöden inledningsvis förefaller oförenliga med den gemensamma marknaden [2].

Kommissionen kan sammanfattningsvis inte anse detta stöd vara förenligt med den gemensamma marknaden, oavsett om förklaringen i protokollet till rådets 1 450:e möte eller godkännandet enligt det italienska stödsystemet skulle kunna godtas som rättslig grund.

När ett stöd som avviker från den generella regeln anmäls måste kommissionen i praktiken kunna försäkra sig om att det ytterligare stödet inte leder till en snedvridning av konkurrensen mellan varv inom gemenskapen som gör det oförenligt med den gemensamma marknaden — detta gäller alltså även om en konkret motivering åberopas, i det här fallet konkurrensen från varv utanför gemenskapen. Denna kontroll från kommissionens sida har i det aktuella fallet ytterligare försvårats genom det faktum att stödet anmäldes först tre år efter det att kontraktet undertecknades. Med tanke på att ett flertal skeppsvarv inom gemenskapen kontaktades har kommissionen anledning att anta att dessa varv också skulle ha kunnat konkurrera om arbetena om de hade kunnat lägga anbud med hjälp av större stöd än vad som normalt tillåts, eller stöd på vilken nivå som helst upp till de 9 % som det aktuella varvet begärt.

[1] Rec. 1993, s. I-2323.
[2] Samma som ovan; punkt 31—33 i domskälen.

De berörda parterna anklagar vidare kommissionen för att inte ha gett ärendet en tillräckligt ingående analys, men har å andra sidan inte lagt fram några nya fakta som skulle ha kunnat bidra till en sådan analys. Tvärtom förefaller de italienska myndigheterna övertygade om att kommissionen anser villkoren för att tillämpa undantaget vara uppfyllda, eftersom man inte har krävt några ytterligare upplysningar eller klargöranden i denna fråga. Därigenom tycks man antyda att kommissionen — såsom enda bevis för att ett undantag är berättigat — skulle nöja sig med två kortfattade brev från uppdragsgivaren där varvet uppmanas att sänka sina anbud för att inte riskera att se sig utkonkurrerade av varv utanför gemenskapen.

Det finns inga siffror som styrker att så skulle vara fallet, och de enda sifferuppgifter som kommissionen förfogar över är priserna i kontraktet, vilka varvet medger är satta på en nivå som skulle ge förlust. Kommissionen klargjorde i samband med att förfarandet inleddes att man inte var i stånd att bedöma marknadsvillkoren, i synnerhet inte enligt förfarandet i artikel 4.5 i direktiv 90/684/EEG. Därigenom visade kommissionen tydligt att den även betvivlade att ansökan om stöd överhuvudtaget var berättigad. Eftersom varken INMA eller de italienska myndigheterna lagt fram några nya sifferuppgifter för att bevisa att det var nödvändigt att fördubbla stödet för att undvika att kontrakten hamnade hos varv i tredje land har kommissionen ytterligare stärkts i sin övertygelse att varvet helt enkelt gav efter för utpressning från skeppsredarens sida när man beslutade att sänka priserna.

Det är också helt klart att stödet bedöms ge sin effekt i det skede då kontraktet undertecknas. I direktiv 90/684/EEG anges nämligen att det är den maximala stödnivå som råder vid undertecknandet av kontraktet som skall gälla, oavsett när medlemsstaten betalar ut stödet till varvet, och detta omfattar även stöd enligt artikel 4.1 i direktivet. Vid tillämpningen av direktiven om statligt stöd till varvsindustrin har det också hänt flera gånger, och just i Italien, att skeppsvarv inte har kunnat få stöd godkända till följd av att rättslig grund saknats, antingen på grund av tidskrävande behandling i parlamentet eller därför att kommissionen ännu inte godkänt stödordningen i fråga. Detta faktum har dock inte hindrat italienska skeppsvarv från att erhålla kontrakt genom att i förhand räkna med att stöd skall beviljas — när bestämmelsen sedan träder i kraft har varven nöjt sig med att inkassera stöden utan att detta påverkat det pris som från början avtalats.

Det är således klart att varvet i detta fall i förhand räknade med att stödet skulle godkännas, och även om företaget — vilket dess advokater påpekar — har tagit en risk genom att avtala om ett pris som låg under kostnaderna utan att med säkerhet veta att stödet skulle beviljas, vilket skulle innebära att man inte bidragit till snedvridning av konkurrensen, föreligger inga fakta som kan övertyga kommissionen om att de övriga gemenskapsvarv som konkurrerade om kontrakten inte skulle ha kunnat lägga vinnande anbud om de kunnat beräkna sina priser med en stödnivå på 9 %.

Eftersom kommissionen varken då kontraktet undertecknades eller senare har haft möjlighet att kontrollera detta med hjälp av tillräckligt detaljerade uppgifter från den italienska statens sida — dvs. sifferuppgifter från de konkurrerande anbuden, både från varv inom och utom gemenskapen — anser kommissionen att de italienska myndigheterna inte har kunnat bevisa att en stödnivå på 9 % var nödvändig för att hålla kontrakten inom gemenskapen.

VI

Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att en fördubbling av stödet till 9 % inte är förenligt med den gemensamma marknaden, eftersom de italienska myndigheterna inte har bevisat att de övriga gemenskapsvarv som deltog i upphandlingarna i konkurrens med INMA inte skulle ha kunnat lägga vinnande anbud med en stödnivå på under 9 %. Det kan således inte uteslutas att INMA erhållit kontrakten endast i kraft av det stöd på 9 % som man förutsåg, och som i praktiken gav varvet en mer fördelaktig ställning än konkurrerande gemenskapsvarv. Kommissionen kan därför inte godkänna det ytterligare stödet på 4,5 % till skeppsvarvet INMA för ombyggnad av passagerarfartygen ”Regal Voyager” och ”Sally Albatros”.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ökningen av stödet till förmån för skeppsvarvet INMA SpA, med 4,5 % av kontraktsvärdet, för ombyggnad av passagerarfartygen ”Regal Voyager” och ”Sally Albatros”, vilken grundar sig på lag nr 132/94 och har anmälts av Italien till kommissionen genom en skrivelse av den 27 maj 1997, är oförenlig med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

Italien får inte bevilja det stöd som avses i artikel 1.

Artikel 3

Italien skall inom två månader från dagen för delgivningen av detta beslut till kommissionen anmäla vilka åtgärder som vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 11 november 1998.

På kommissionens vägnar
Karel VAN MIERT
Ledamot av kommissionen