II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 31. juli 1992

om Tysklands støtte til udførelsen af det kinesiske rederi Cosco's ordre på bygning af fire containerskibe

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(92/569/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til Rådets direktiv 90/684/EØF af 21. december 1990 om støtte til skibsbygningsindustrien (1), særlig artikel 4, stk. 7,

efter at have givet de interesserede parter en frist i henhold til ovennævnte artikel 93 til at fremsætte deres bemærkninger og under hensyntagen hertil, og

ud fra følgende betragtninger:

I

På baggrund af en skrivelse af 4. marts 1991 fra et EF-værft med en klage over, at en planlagt udviklingsbistand fra den tyske regering til udførelsen af et kinesisk rederis ordre på bygning af fire containerskibe ville resultere i konkurrencefordrejning, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 2. april 1991 de tyske myndigheder til at anmelde projektet i overensstemmelse med artikel 4, stk. 7, og artikel 11, stk. 2 litra c), i direktiv 90/684/EØF. Ved skrivelse af 22. april 1991 meddelte de tyske myndigheder, at der var truffet en negativ beslutning vedrørende en anmodning fra et skibsbygningskonsortium bestående af Bremer Vulkan, HDW og værfter i det tidligere DDR om finansiel støtte på udviklingsbistandsvilkår til udførelse af en ordre fra rederiet Cosco (China Ocean Shipping Company).

Efter at have modtaget en ny klage fra det samme værft den 12. august 1991 opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 28. august 1991 igen de tyske myndigheder til at anmelde planerne om udviklingsbistand til Cosco-projektet. De tyske myndigheder anførte i skrivelse af 19. september 1991, at spørgsmålet om, hvorvidt der kunne ydes udviklingsbistand til Cosco-projektet, og i givet fald i hvilket omfang først kunne besvares, når Kreditanstalt für Wiederaufbau havde foretaget en vurdering af projektet.

Den 20. september 1991 indgav de tyske myndigheder i overensstemmelse med bestemmelserne om udviklingsbistand i OECD's arrangement om eksportkreditter til skibe alligevel en anmeldelse til OECD om de nærmere betingelser for en kreditfacilitet i forbindelse med et projekt om bygning af tre containerskibe på 3 765 TEU til Cosco.

I en skrivelse af 2. oktober 1991 klagede den danske regering til Kommissionen over den planlagte støtte til Cosco-projektet.

Ved skrivelse af den 14. oktober 1991 gav Kommissionen de tyske myndigheder en sidste frist på ti arbejdsdage til at anmelde den planlagte støtte. Det tyske svar blev givet i to skrivelser af henholdsvis den 31. oktober og 4. november 1991.

(1) EFT nr. L 380 af 31. 12. 1990, s. 27.

II

I henhold til de foreliggende oplysninger har Cosco afgivet en ordre på bygning af tre containerskibe på 3 765 TEU og et containerskib på 2 700 TEU til de tyske værfter.

I sin anmeldelse gav den tyske regering følgende oplysninger om sagen : Rederiet Cosco (China Ocean Shipping Company) i Peking afgav en ordre på bygning af tre containerskibe på hver 3 765 TEU til en samlet pris på 604,14 mio. DM. Skibene skulle bygges af værfterne Bremer Vulkan (Bremen), HDW (Kiel), Mathias-Thesen-Werft (Wismar) og Warnow-Werft (Warnemünde).

I henhold til oplysningerne dækker kreditfaciliteten i form af et lån 90 % af kontraktbeløbet og har en løbetid på elleve år med en årlig rente på 3,5 %. Disse betingelser resulterer i et OECD-subventionselement på 25,35 %. Som svar på Kommissionens spørgsmål om skibenes pris meddelte den tyske regering, at den (høje) pris på containerskibene på 3 765 TEU skyldtes de store krav til skibenes kvalitet og hastighed (24 knob). De tyske myndigheder anførte, at der var tale om en normal markedspris for skibene, når der blev taget hensyn til de store hastigheds- og kvalitetskrav, hvis opfyldelse beløb sig til 15 mio. DM, omkostningerne i forbindelse med forhåndsfinansiering og kreditforsikring, samt det normale driftsstøtteloft på 13 % i 1991. Efter tysk opfattelse burde Kommissionen i sin vurdering af projektet anvende den procedure for vurdering af udviklingsbistandsprojekter, som har været anvendt på tilfredsstillende vis gennem mange år. De tyske myndigheder anførte endvidere, at der ville blive skabt usikkerhed i forbindelse med tildelingen af skibsbygningsordrer, hvis Kommissionen lod prisovervejelser indgå i sin vurdering.

Med hensyn til kategoriseringen af denne støtte som udviklingsbistand anfører de tyske myndigheder, at projektet skal hjælpe Kina med at dække sit stærkt forøgede transportbehov og med at spare, henholdsvis tjene hård valuta gennem forøget eksport. Containerskibene vil fremme udviklingen af et integreret transportsystem (dør-til-dør-transport). I Kinas ottende femårsplan (1991-1995) hedder det, at en af hovedmålsætningerne — ud over at opnå forøgede valutaindtægter, henholdsvis -besparelser — er at opretholde den størst mulige uafhængighed i forbindelse med oversøiske transporter. Det forøgede transportbehov skal ses på baggrund af både en økonomisk vækst i Kina og det forholdsvis underudviklede jernbanenet og system af indre vandveje.

III

Lånet til Cosco skal ses i lyset af bestemmelserne i artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF. I denne artikel hedder det, at maksimumsgrænsen i artikel 4, stk. 2, ikke gælder for støtte til bygning og ombygning af skibe, når denne støtte ydes som udviklingsbistand til et udviklingsland.

Ved skrivelse SG(89) D/311 af 3. januar 1989 meddelte Kommissionen medlemsstaterne, at alle sådanne støtteprojekter skal anmeldes til Kommissionen, inden de iværksættes, for at Kommissionen kan vurdere det særlige udviklingsaspekt i forbindelse med den planlagte støtte. I skrivelsen opregnes en række kriterier, der skal være opfyldt, for at Kommissionen kan være overbevist om, at den foreslåede støtte er i overensstemmelse med bestemmelserne i OECD-arrangementet for eksportkreditter til skibe. Det drejer sig bl.a. om kravet om, at subventionselementet skal udgøre mindst 25 % af kontraktværdien, og at modtagerlandet skal være på listen over berettigede lande.

Kina er anført i denne liste, og de lånebetingelser for Cosco-projektet, der er anmeldt i henhold til OECD-arrangementet for eksportkreditter til skibe, ligger lidt over 25 % i subventionsækvivalent.

Til trods for de tyske myndigheders forklaringer i skrivelserne af 31. oktober og 4. november 1991 vedrørende deres opfattelse og fremgangsmåde med hensyn til udviklingsbistand til Kina var Kommissionen stadig alvorligt i tvivl med hensyn til den reelle udviklingsbistand i det planlagte støtteprojekt, hvilket bl.a. skyldes den manglende gennemsigtighed i forbindelse med prisfastsættelsen.

Selv om Kommissionen havde fået oplyst, at de da gældende markedspriser for de pågældende containerskibe lå 20-30 % under den anmeldte kontraktpris på ca. 600 mio. DM for de tre containerskibe på 3 765 TEU, stod det ikke klart for Kommissionen, om den pågældende støtte skulle betragtes som udviklingsbistand til Kina eller som driftsstøtte til de pågældende tyske værfter. Redegørelserne fra de tyske myndigheder i skrivelserne af 31. oktober og 4. november 1991 indeholdt ikke oplysninger, der kunne rydde betænkelighederne med hensyn til denne prisforskel af vejen.

De kraftige reaktioner fra skibsbygningsindustrien forstærkede indtrykket af, at prisen var forhøjet af hensyn til de tyske værfter. Den finansielle støtte, der var givet i forbindelse med udviklingsbistanden, blev derfor mere betragtet som driftsstøtte til de tyske skibsværfter gennem overskridelsen af det normale støtteloft end som udviklingsbistand til Kina.

Kommissionen tog endvidere hensyn til, at de pågældende skibe skulle anvendes på Cosco's verdensomspændende rutenet og formentlig navnlig til transporten mellem Europa og Det Fjerne Østen.

Kommissionen nærede derfor stadig væsentlige betænkeligheder med at kategorisere dette støtteprojekt som udviklingsbistand. Den kendsgerning, at der var værfter fra det tidligere DDR involveret i projektet, betød, at sagen blev yderligere kompliceret, da Kommissionen på det pågældende tidspunkt ikke havde modtaget nogen officiel anmeldelse af driftstøtteordninger til fordel for skibsværfter i Mecklenburg-Vorpommern og derfor ikke havde godkendt støtte til disse værfter.

Endelig var Kommissionen ikke klar over, hvilken stilling containerskibet på 2 700 TEU havde i Cosco-projektet som helhed, på hvilket værft dette skib skulle bygges, og hvilken støtte der skulle ydes efter hvilken ordning til denne del af kontrakten.

På baggrund heraf besluttede Kommissionen at indlede proceduren i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, for at undersøge, om der er tale om udviklingsbistand i forbindelse med støtten til bygning af tre containerskibe på 3 765 TEU og eventuelt et containerskib på 2 700 TEU til Cosco, samt vurdere, om den er forenelig med fællesmarkedet.

IV

Efter offentliggørelsen af indledningen af ovennævnte procedure [1] fremsatte følgende medlemsstater og andre interesserede parter deres bemærkninger:

— Det Forenede Kongerige

— Danmark

— Det Europæiske Fællesskabs Rederisammenslutning

— Sammenslutningen af Danske Skibsværfter

— Den Danske Rederiforening.

De fremsatte kommentarer var hovedsagelig koncentreret omkring følgende to synspunkter:

1) Bremer Vulkans pris for bygningen af de tre containerskibe lå over den markedspris, der ville have været gældende under normale konkurrenceforhold. Man var derfor meget betænkelig ved, at støtten blev kategoriseret som udviklingsbistand og formodede, at der var tale om støtte til skibsværfterne

2) tildelingen af støtten ville resultere i konkurrenceforvridning på søtransportmarkedet. Denne påstand var baseret på, at Cosco, der er verdens femte største rederi på containerområdet og på grund af sin aggressive fragtprispolitik er en alvorlig konkurrent for EF's rederier, ved hjælp af denne støtte ville kunne forbedre sin flådes kvalitet, forøge transportkapaciteten og samtidig opretholde de lave fragtsatser til skade for EF's rederier.

Bemærkningerne fra de andre medlemsstater og interesserede parter blev forelagt den tyske regering som bilag til en skrivelse af 18. marts 1992, således at den tyske regering kunne svare herpå.

V

Den tyske regering reagerede på indledningen af proceduren ved skrivelse af 4. marts og 1. juli 1992 og telefax af 10. og 13. juli 1992. Ved skrivelse af 13. april 1992 reagerede den tyske regering på bemærkningerne fra de andre medlemsstater og interesserede parter. De tyske kommentarer kan sammenfattes som følger:

1) Den fastsatte pris er baseret på en vurdering af markedsprisen for et containerskib på 3 765 TEU til ca. 142 mio. DM. Denne vurdering stammer fra *Studie des Schiffbaumarktes 1991* (november 1991), der er udarbejdet for Kommissionen i november 1991 af et uafhængigt rådgivningsfirma.

   Den faktiske pris for Cosco-skibene (201,4 mio. DM pr. skib) skyldes følgende afvigelser med hensyn til specifikationerne:

   — den højere hastighed (25 i stedet for 21 knob) kræver en stærkere motor og et længere skib. Skibene vil således kunne transportere flere almindelige containere (4 070 TEU) og flere kølecontainere. Den sidste specifikation forudsætter ekstra el-forsyning, hvortil der anvendes en ny type kontrolsystem. Dette resulterer i meromkostninger på 25 mio. DM

   — til forskel fra ovennævnte analyse, som bygger på kontant betaling (5 × 20 % i byggefasen), skal der i henhold til kontrakten betales 10 % ved dennes undertegnelse og 90 % ved leveringen. De yderligere omkostninger ved forhåndsfinansieringen andrager 7 mio. DM

[1] EFT nr. C 22 af 29. 1. 1992, s. 4.

— værftet skal desuden betale en kreditforsikringspræmie (der bortfalder ved kontant betaling som i ovennævnte analyse) på 12 mio. DM

— i analysen er prisen for containerne ikke medregnet, hvorfor basisprisen skal forhøjes med udgifterne til containere og supplerende udstyr 15 mio. DM

I alt 59 mio. DM

Sammenholdt med ovennævnte basispris på 142 mio. DM medfører ekstraudgifterne på 59 mio. DM en endelig pris på 201 mio. DM

2) ifølge den tyske regering opfylder projektet således alle de kriterier, der kræves opfyldt, jf. artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF og Kommissionens skrivelse SG(89) D/311 af 3. januar 1989, for at støtten kan kategoriseres som udviklingsbistand, idet

— der er tale om en subventionsækvivalent på 25,35 %,

— støtten tager sigte på at hjælpe Kina gennem åbningen af landets udenrigshandel samt på at forbedre den økonomiske og sociale udvikling i landet

— Kina er på listen over udviklingslande

3) med hensyn til den frygtede konkurrencefordrejning på markedet for søtransport fremhævede den tyske regering, at direktiv 90/684/EØF ikke forbyder et land at yde udviklingsbistand til bygning af handelsskibe

4) den tyske regering anførte, at containerskibet på 2 700 TEU, der skal leveres til Cosco's datterselskab Rubymonte Maritime Inc. (Panama), vil blive finansieret på de normale OECD-vilkår uden udviklingsbistand

5) den tyske regering anførte, at af de tidligere DDR-værfter var det kun Mathias-Thesen-Werft, der ville blive inddraget i bygningen af skibene på 3 765 TEU. Ministerrådet godkendte den 20. juli 1992 en undtagelsesbestemmelse til direktiv 90/684/EØF til fordel for skibsværfter i det tidligere DDR. Den tyske regering har meddelt, at Mathias-Thesen-Werft ikke reducerer sin kapacitet til under 87 275 KBT (status pr. 1. juli 1990). I henhold til den tyske regering er det ikke nødvendigt at afvente en godkendelse af tidsplanen for den nedskæring af skibsbygningskapaciteten i det tidligere DDR på 40 %, der kræves i henhold til ovennævnte undtagelsesbestemmelse, inden Cosco-ordren udføres.

VI

I henhold til artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF gælder maksimumsgrænsen for driftsstøtte ikke for støtte til bygning af skibe, når denne støtte ydes som udviklingsbistand, og støtten kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis den opfylder betingelserne i OECD-arrangementet for eksportkreditter til skibe. Ved skrivelse af 3. januar 1989 (SG(89) D/311) meddelte Kommissionen medlemsstaterne, hvorledes den fortolker artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF. Ifølge denne fortolkning skal alle støtteprojekter anmeldes til Kommissionen, der skal undersøge, om den planlagte støtte kan kategoriseres som udviklingsbistand, og om den falder ind under OECD-arrangementet. I den forbindelse undersøger Kommissionen, om støtten er i overensstemmelse med kriterierne i OECD-dokument C/WP6(84)3 af 18. januar 1984 om fortolkning af artikel 6 i arrangementet for eksportkreditter til skibe, i henhold til hvilket følgende kriterier skal være opfyldt, for at der kan ydes udviklingsbistand:

1) støtten må ikke ydes til bygning af skibe, der skal sejle under bekvemmelighedsflag

2) hvis støtten ikke kan klassificeres som statslig udviklingsbistand i henhold til OECD-arrangementet, skal donoren bekræfte, at støtten indgår i en mellemstatslig aftale

3) donoren skal dokumentere, at ejeren har bopæl i modtagerlandet, og at modtagerselskabet ikke er et stille datterselskab af et udenlandsk selskab

4) modtageren skal forpligte sig til ikke af sælge skibet uden at have indhentet regeringens godkendelse på forhånd

5) subventionselementet skal udgøre mindst 25 % af kontraktværdien udregnet efter OECD's beregningsmetode (jf. OECD-dokument C/WP6(85)62 af 21. oktober 1985)

6) modtagerlandet skal være opført på Kommissionens liste over udviklingslande i henhold til artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF.

Kommissionen skal således vurdere, om den støtte, der ydes til de enkelte kontrakter og skal anmeldes til Kommissionen i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, kan kategoriseres som udviklingsbistand, samt om de øvrige kriterier og påbud er opfyldt. Kommissionen skal i denne forbindelse fremsætte følgende bemærkninger til Cosco-kontrakterne :

1) De tyske myndigheder begrunder de højere priser for de tre skibe med de afvigende specifikationer (højere hastighed osv.) og de ekstra finansieringsomkostninger på grund af de favorable lånevilkår. Selv under hensyntagen hertil ligger priserne i den øverste ende af de gældende markedspriser for denne type skibe. Kommissionen er imidlertid ikke i stand til på grundlag af de foreliggende oplysninger at påvise, at denne priskonstruktion virker som støtte til skibsværfterne.

2) De tyske myndigheder henviser til Kinas øgede transportbehov og landets forbedrede muligheder for at spare, henholdsvis tjene, mere valuta ved import og eksport. De henviser endvidere til Kinas ønske om at opnå størst mulig uafhængighed på søtransportområdet og det relativt underudviklede jernbanenet og system af indre vandveje. Ved vurderingen af denne støtte skal Kommissionen imidlertid fastslå, om støtten er nødvendig, samt om den faktisk er udviklingsbistand og ikke virker som driftsstøtte til tyske skibsværfter. Som det fremgår af Domstolens dom i Philip Morris-sagen, sag 730/79 af 17. september 1980 ([1]), er støttens nødvendighed en afgørende forudsætning for at fastslå, at den er forenelig med fællesmarkedet. Officielt har Cosco i øjeblikket en flåde på 630 ejede og langtidslejede skibe. Eksperter vurderer, at Cosco via rederiets datterselskaber og øvrige interesser har kontrol over et endnu større antal skibe. Langt størstedelen af disse skibe opererer på tidscharter- og spotchartermarkedet overalt på kloden. Ca. 80 af ovennævnte skibe er containerskibe, der i de senere år har været den hurtigst voksende del af Cosco-flåden, som på verdensplan indtager en femtestilling med hensyn til containerskibsfart.

([1]) Sml. 1980, s. 2671.

Gennemsnitsalderen i Cosco's flåde er nu fjorten år, hvorfor rederiet ønsker at gennemføre et langsigtet fornyelsesprogram. I henhold til de foreliggende oplysninger skal de nye containerskibe anvendes på Stillehavsruterne og ruterne i Middelhavsområdet og Nordvesteuropa. I øjeblikket har Cosco seks skibe på 1 100/1 300 TEU sejlende på Middelhavsruterne og et lignende antal på ruterne til Nordvesteuropa. Selskabet ønsker tilsyneladende at etablere et integreret transportnet i Europa. Cosco har i de sidste to-tre år været selvfinansierende, og skal ligeledes selv finansiere fornyelsen af flåden.

Alt dette viser, at Cosco ikke er et selskab, der har brug for udviklingsbistand for at bidrage til Kinas udvikling. Selskabets finansielle situation sætter det i stand til at købe nye skibe på normale markedsvilkår, og da det opererer inden for den internationale skibsfart med tidscharter- og spotcharterkontrakter, er selskabets virksomhed ikke direkte knyttet til Kinas udenrigshandel. Ydes der unødvendig bistand til Cosco, er der risiko for, at der opstår en alvorlig konkurrencefordrejning, der vil være i strid med den fælles interesse. I kraft af sin styrke og uafhængighed af fragtkonferencer er Cosco en betydningsfuld faktor på det internationale skibsfragtmarked og betragtes af konkurrenterne som en potentiel betydelig destabiliserende faktor på Stillehavsruterne og ruterne mellem Det Fjerne Østen og Europa

3) Denne konklusion støttes af den kendsgerning, at Cosco er villig til og i stand til at købe det mindre containerskib på 2 700 TEU til de normale markedspriser uden udviklingsbistand. Ifølge oplysningerne fra den tyske regering ydes der ikke udviklingsbistand til bygningen af dette skib, der skal leveres til Cosco's udenlandske datterselskab Rubymonte Maritime Inc. (Panama) og bygges af HDW. Dermed kan Kommissionen godkende kontrakten på dette skib og indstille proceduren i forbindelse hermed.

Kommissionen finder på baggrund heraf, at støtten til bygning af tre containerskibe til rederiet Cosco ikke kan betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF, at den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet samt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne inden for såvel skibsbygnings- som skibsfragtsektoren i et omfang, der strider mod den fælles interesse, jf. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Kommissionen konstaterer, at der ikke ydes udviklingsbistand til udførelsen af rederiet Cosco's ordre på bygning af et containerskib på 2 700 TEU på Howaldtswerke-Deutsche Werft AG, Kiel, samt at de dermed forbundne betingelser for eksportkreditten er forenelig med fællesmarkedet.

Artikel 2

Den påtænkte støtte til udførelsen af det statsejede kinesiske rederi Cosco's ordre på bygning af yderligere tre containerskibe på Bremer Vulkan-Werft, Bremen, og Mathias-Thesen-Werft, Wismar, kan ikke betragtes som egentlig udviklingsbistand i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 7, i direktiv 90/684/EØF, og er derfor ikke forenelig med fællesmarkedet.

Artikel 3

Den tyske regering meddeler senest to måneder efter offentliggørelsen af denne beslutning Kommissionen de foranstaltninger, den har truffet for at opfylde denne.

Artikel 4

Beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 31. juli 1992.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand