II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 31 de Julho de 1992

relativa a um auxílio da Alemanha à companhia marítima chinesa Cosco para a encomenda de quatro navios porta-contentores

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(92/569/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93º,

Tendo em conta a Directiva 90/684/CEE, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval [1], e, nomeadamente, o nº 7 do seu artigo 4º,

Após ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, nos termos do artigo 93º acima referido, e tendo em conta as referidas observações,

Considerando o seguinte:

I

Na sequência de uma carta de um estaleiro da Comunidade, com data de 4 de Março de 1991, denunciando o facto de que a ajuda ao desenvolvimento que o Governo alemão iria conceder no âmbito de um contrato de uma companhia marítima chinesa para a construção de quatro navios porta-contentores criaria uma distorção de concorrência, a Comissão, por carta de 2 de Abril, convidou as autoridades alemãs a notificarem o auxílio projectado nos termos do nº 7 do artigo 4º e do nº 2, alínea c), do artigo 11º da Directiva 90/684/CEE (a seguir designada Sétima Directiva). Por carta de 22 de Abril de 1991, as autoridades alemãs declararam ter indeferido o pedido de apoio financeiro que um consórcio de construtores navais (Bremer Vulkan, HDW e estaleiros da ex-RDA) tinha apresentado com base em determinadas condições de ajuda ao desenvolvimento do projecto Cosco (China Ocean Shipping Company).

Na sequência de uma outra denúncia apresentada em 12 de Agosto de 1991 pelo mesmo estaleiro da Comunidade, a Comissão, por carta de 28 de Agosto de 1991, solicitou de novo às autoridades alemãs que notificassem os projectos de ajuda ao desenvolvimento relacionados com o projecto Cosco. Por carta de 19 de Setembro de 1991, as autoridades alemãs afirmaram que a questão da concessão ou não da ajuda ao desenvolvimento, no âmbito do projecto Cosco, bem como o volume da eventual ajuda, estavam pendentes da avaliação do projecto por parte do Kreditanstalt für Wiederaufbau.

No entanto, as autoridades alemãs notificaram, em 20 de Setembro de 1991, à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) as condições de um auxílio sob a forma de crédito relacionado com um projecto de construção de três navios porta-contentores de 3 765 TEU para a Cosco, ao abrigo das disposições sobre a ajuda ao desenvolvimento do acordo da OCDE relativo a créditos à exportação de navios.

Por carta de 2 de Outubro de 1991, o Governo dinamarquês apresentou à Comissão uma denúncia relativamente ao projecto de auxílio Cosco.

Por carta de 14 de Outubro de 1991, a Comissão fixou um prazo final de dois dias úteis às autoridades alemãs para que estas notificassem o projecto de auxílio Cosco. A Alemanha apresentou a sua resposta em duas cartas com datas de 31 de Outubro de 1991 e 4 de Novembro de 1991, respectivamente.

[1] JO nº L 380 de 31. 12. 1990, p. 27.

II

De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, o contrato entre os estaleiros alemães e a Cosco tem por objecto a construção de três navios porta-contentores de 3 765 TEU e de um navio porta-contentores de 2 700 TEU.

As autoridades alemãs comunicaram na sua notificação os seguintes pormenores relativamente ao contrato. A Cosco (China Ocean Shipping Company), de Pequim, encomendou três navios porta-contentores de 3 765 TEU cada, por um preço global de 604,14 milhões de marcos alemães. Segundo as indicações fornecidas, os navios seriam construídos nos estaleiros seguintes: Bremer Vulkan (Bremen), HDW (Kiel), Mathias-Thesen-Werft (Wismar) e Warnow-Werft (Warnemünde).

Foram fornecidos os seguintes elementos no que se refere ao crédito: abrangeria 90 % do preço contratual, com um prazo de onze anos e uma taxa de juro anual de 3,5 %. Estas condições traduzem-se num equivalente de subvenção da OCDE de 25,35 %. Dado que a Comissão tinha colocado questões relativamente ao preço dos navios, as autoridades alemãs responderam na sua notificação que o elevado preço de cada navio porta-contentores de 3 765 TEU está associado às características de elevada qualidade e velocidade (24 nós) desses navios. As autoridades alemãs consideraram que o preço para estes navios estabelecido nos contratos era um preço normal em termos comerciais, uma vez efectuadas as deduções correspondentes às especificações de velocidade e qualidade (15 milhões de marcos), aos custos de pré-financiamento, ao seguro de crédito e ao limite máximo para os auxílios normais ao funcionamento (13 % em 1991). Do seu ponto de vista, a Comissão deveria tomar em conta na sua avaliação a existência, desde há muito, de procedimentos satisfatórios no que respeita às ajudas ao desenvolvimento. As autoridades alemãs afirmaram, igualmente, que o facto de a Comissão entrar em consideração com aspectos relativos ao preço na sua avaliação do projecto de ajuda ao desenvolvimento em apreço é susceptível de criar incertezas a nível da aceitação dos projectos.

No que respeita à componente « desenvolvimento » do auxílio, as autoridades alemãs afirmaram que este deverá ajudar a China a satisfazer as suas necessidades crescentes de transporte e a economizar mais divisas fortes geradas pelas exportações. Os navios porta-contentores prosseguirão o desenvolvimento de um sistema integrado de transporte (transportes porta a porta). O oitavo plano quinquenal chinês (1991/1995) estabelece que um dos objectivos principais a atingir — tendo também como pano de fundo o impacte benéfico em divisas estrangeiras — é a manutenção de um elevado grau de independência face ao estrangeiro no sector do transporte marítimo. As crescentes necessidades no domínio dos transportes deverão ser enquadradas na perspectiva do crescimento económico da China e do relativo subdesenvolvimento dos sistemas de transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores.

III

O auxílio sob a forma de crédito concedido à empresa chinesa Cosco deve ser avaliado à luz do disposto no nº 7 do artigo 4º da Directiva 90/684/CEE. O referido artigo estabelece que os auxílios relativos à construção e transformação navais, concedidos enquanto auxílios ao desenvolvimento a um país em desenvolvimento, não estão sujeitos ao limite máximo comum de auxílio previsto no nº 2 do artigo 4º

Por carta com a referência SG(89) D/311, de 3 de Janeiro de 1989, a Comissão informou os Estados-membros de que estes auxílios estão sujeitos a notificação prévia individual à Comissão, que verificará a componente específica « desenvolvimento » do auxílio proposto. A carta prossegue indicando um conjunto de critérios que é necessário respeitar para que a Comissão possa considerar que o auxílio proposto é abrangido pelo âmbito de aplicação do acordo da OCDE relativo a créditos à exportação de navios. Esses critérios incluem o requisito de que o elemento de subvenção deverá corresponder, no mínimo, a 25 % do valor do contrato e de que o país beneficiário deve constar da lista de países « elegíveis ».

A China consta da lista de países « elegíveis » para ajuda ao desenvolvimento no domínio da construção naval e as condições de crédito do projecto Cosco notificado nos termos do acordo da OCDE relativo a créditos à exportação de navios são ligeiramente superiores ao nível mínimo exigido de 25 % em termos de equivalente de subvenção.

Apesar das explicações prestadas pelas autoridades alemãs nas cartas de 31 de Outubro de 1991 e 4 de Novembro de 1991, explanando as suas considerações em termos de ajuda ao desenvolvimento e as práticas anteriormente seguidas nas suas relações com a China no domínio da ajuda ao desenvolvimento, a Comissão tinha ainda sérias dúvidas acerca do carácter genuíno de ajuda ao desenvolvimento do projecto de auxílio em apreço devido, nomeadamente, à falta de transparência no que respeita ao preço.

Dado ter recebido informações indicando que os preços prevalecentes no mercado para os navios porta-contentores em questão eram cerca de 20 % a 30 % inferiores ao preço contratual de 600 milhões de marcos alemães estabelecido para os três navios porta-contentores de 3 765 TEU, não era claro para a Comissão se o auxílio proposto deveria ser considerado como ajuda ao desenvolvimento concedida à China ou como auxílio ao funcionamento a favor dos estaleiros alemães que obtiveram o contrato. As respostas das autoridades alemãs de 31 de Outubro de 1991 e 4 de Novembro de 1991 não continham informações suficientes para permitir dissipar as dúvidas em torno da alegada inflação do preço.

As reacções veementes do mercado da construção naval reforçaram a impressão de uma inflação do preço por parte dos estaleiros alemães. Neste contexto, o apoio financeiro concedido ao abrigo da ajuda ao desenvolvimento era considerado antes como um auxílio ao funcionamento a favor da indústria de construção naval alemã, que lhe permitia exceder o limite máximo normal de auxílio, em vez de uma verdadeira ajuda ao desenvolvimento.

A Comissão teve igualmente em conta que os navios em questão se destinariam aos fretes mundiais da Cosco, sendo provavelmente afectos aos percursos entre a Europa e o Extremo Oriente.

Assim, a Comissão continuava a ter sérias dúvidas quanto ao carácter verdadeiramente genuíno de ajuda ao desenvolvimento do projecto de auxílio em análise. O envolvimento de estaleiros situados na ex-RDA constituía um facto adicional a complicar o processo, uma vez que a Comissão não tinha até àquela data recebido qualquer notificação oficial de regimes de auxílio ao funcionamento a favor de estaleiros do Meklemburgo-Pomerânia e, por conseguinte, não tinha autorizado a concessão de quaisquer auxílios a estes estaleiros.

Finalmente, não era claro para a Comissão em que medida a construção do navio porta-contentores de 2 700 TEU se enquadrava no conjunto do projecto Cosco ou em que estaleiro este navio seria construído e, relativamente a esta parte do contrato, o nível de apoio concedido e ao abrigo de que regimes.

Neste contexto, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º, de modo a permitir-lhe analisar os elementos de ajuda ao desenvolvimento da ajuda à construção de três navios porta-contentores de 3 765 TEU e de um navio porta-contentores de 2 700 TEU, que pode ser incluído neste projecto de auxílio, destinados à companhia de navegação chinesa Cosco, e avaliar, assim, a sua compatibilidade global com o mercado comum.

IV

Após a publicação da abertura do processo (2) apresentaram as suas observações os seguintes Estados-membros e outras partes interessadas:

— o Governo do Reino Unido,

— o Governo dinamarquês,

— associações de armadores da Comunidade Europeia,

— a Associação Dinamarquesa da Indústria de Construção Naval,

— a Associação dos Armadores Dinamarqueses.

As observações recebidas focavam, em resumo, basicamente os dois pontos seguintes:

1. Os preços indicados pela Bremer Vulkan para os três navios porta-contentores eram superiores ao preço de mercado que se justificaria numa situação normal de concorrência. Assim sendo, foram expressas sérias dúvidas quanto ao verdadeiro carácter de ajuda ao desenvolvimento do projecto, sendo o auxílio proposto considerado antes como uma subvenção à construção naval.

2. A concessão do auxílio conduziria a uma distorção de concorrência no mercado do transporte marítimo. Esta alegação baseava-se no facto de que a Cosco, sendo a quinta maior empresa do mundo no transporte marítimo de contentores e constituindo um concorrente sério dos armadores da Comunidade ao praticar uma política de preços de frete agressiva, estaria em condições, em virtude desta subvenção, de melhorar a qualidade da sua frota, aumentar a sua capacidade de transporte e prosseguir a sua política de baixas taxas de frete em prejuízo dos armadores da Comunidade.

As observações apresentadas pelos restantes Estados-membros e demais interessados foram comunicadas ao Governo alemão por carta de 18 de Março de 1992 para que servissem como base à sua contestação.

V

O Governo alemão reagiu à abertura do processo por cartas de 4 de Março de 1992 e 1 de Julho de 1992 e por telecópias de 10 de Julho de 1992 e 13 de Julho de 1992. Por carta de 13 de Abril de 1992, o Governo alemão reagiu às observações apresentadas por outros Estados-membros e demais interessados. As observações alemãs podem resumir-se como segue:

1. A elaboração do preço baseou-se numa avaliação em 142 milhões de marcos alemães do preço de mercado de um navio porta-contentores de 3 765 TEU. Este preço de mercado foi extraído do « Estudo do mercado da construção naval 1991 » (Novembro de 1991), efectuado por um consultor independente para a Comissão.

   O preço efectivo dos navios Cosco (201,4 milhões de marcos alemães por navio) resulta das divergências seguintes a nível das especificações:

   — a velocidade mais elevada (25 nós em vez de 21) requer um motor mais potente e um aumento do comprimento do navio. Estes navios terão capacidade para transportar mais contentores (4 070 TEU), incluindo um número de contentores de frio superior ao normal. Esta última especificação implica o fornecimento de energia adicional e traduzir-se-á na utilização de um novo tipo de sistema de controlo. O custo adicional daí resultante é de: 25 milhões de marcos alemães

   — o estudo do consultor assumia um pagamento a pronto (5 × 20 % no decurso do período de construção); foi antes acordado um pagamento de 10 % no momento da assinatura do contrato e 90 % no momento da entrega. Daí resultam custos adicionais de pré-financiamento num montante de: 7 milhões de marcos alemães

(1) JO nº C 22 de 29. 1. 1992, p. 4.

— além disso, o estaleiro tem ainda de pagar um prémio de seguro de crédito (enquanto no estudo do consultor se efectuava um pagamento a pronto) de : 12 milhões de marcos alemães

— tendo em conta que o estudo do consultor não incluía o custo dos contentores, dever-se-á adicionar ao preço-base do consultor para contentores e equipamento complementar : 15 milhões de marcos alemães

59 milhões de marcos alemães

Estes custos adicionais de 59 milhões de marcos traduzem-se num preço final de 201 milhões de marcos, sendo o preço-base do consultor de 142 milhões de marcos.

2. O Governo alemão afirmou que o carácter de ajuda ao desenvolvimento do projecto pode ser comprovado, uma vez que se encontram preenchidos todos os critérios relativos à ajuda ao desenvolvimento estabelecidos pela Comissão [ver nº 7 do artigo 4º da Sétima Directiva relativa aos auxílios à construção naval e carta da Comissão SG (89) D/311, de 3 de Janeiro de 1989], a saber :

— um equivalente-subvenção de 25,35 %,

— o auxílio destina-se a apoiar a China através da abertura do seu comércio externo, bem como a promover o seu desenvolvimento económico e social,

— a China consta da lista de países em desenvolvimento.

3. No que diz respeito aos receios de distorção de concorrência no mercado do transporte marítimo, o Governo alemão salientou que a Sétima Directiva não proíbe a ligação entre a ajuda ao desenvolvimento e a construção de navios mercantes.

4. O Governo alemão declarou que o navio porta-contentores de menor dimensão, com 2 700 TEU, destinado à Rubymonte Maritime Inc., uma filial da Cosco, não beneficiará da ajuda ao desenvolvimento, sendo financiado nas condições normais de OCDE.

5. O Governo alemão afirmou que, dos estaleiros da ex-RDA, apenas o estaleiro Mathias-Thesen participaria na construção dos navios de 3 765 TEU. O Conselho, adoptou, em 20 de Julho de 1992, uma alteração à Sétima Directiva que estabelece uma derrogação para os estaleiros da ex-RDA. O Governo alemão declarou que o estaleiro Mathias-Thesen não reduzirá a sua capacidade para um nível inferior a 87 275 TBC, capacidade existente em 1 de Julho de 1990. O Governo alemão argumenta, por conseguinte, que uma decisão sobre o processo Cosco não tem de aguardar um acordo sobre o calendário da redução em 40 % da capacidade de construção naval na ex-RDA exigida nos termos de derrogação.

VI

Nos termos do disposto no nº 7 do artigo 4º da Sétima Directiva, os auxílios relativos à construção naval concedidos enquanto auxílios ao desenvolvimento a um país em vias de desenvolvimento não estarão sujeitos ao limite máximo normal aplicável aos auxílios ao funcionamento e podem ser considerados compatíveis com o mercado comum se estiverem em conformidade com as disposições do acordo da OCDE relativo a créditos à exportação de navios. Por carta de 3 de Janeiro de 1989 [SG(89)D/311], a Comissão informou os Estados-membros da forma como iria interpretar o nº 7 do artigo 4º da Sétima Directiva. A Comissão reiterou que qualquer projecto individual de ajuda ao desenvolvimento se encontra sujeito a notificação prévia à Comissão, a qual « verificará se o projecto de auxílio pode ser considerado como ajuda ao desenvolvimento e se se integra no acordo OCDE. Para o efeito, a Comissão verificará se o auxílio proposto se encontra em conformidade com os critérios estabelecidos no documento C/WP6(84)3 da OCDE, de 18 de Janeiro de 1984, relativo à interpretação do artigo 6º do acordo relativo a créditos à exportação de navios », segundo os quais as condições seguintes devem ser observadas aquando da concessão de ajudas ao desenvolvimento :

1. O auxílio não pode ser concedido à construção de navios que operem sob pavilhão de conveniência.

2. Caso o auxílio não possa ser classificado como ajuda estatal ao desenvolvimento no âmbito do acordo da OCDE, o dador deve confirmar que a ajuda faz parte de um acordo intergovernamental.

3. O dador deve fornecer garantias adequadas de que o verdadeiro proprietário reside no país beneficiário e de que a empresa beneficiária não é uma filial fictícia de uma empresa estrangeira.

4. O beneficiário deve comprometer-se a não vender o navio sem a prévia aprovação do Governo.

5. O auxílio concedido deve conter um equivalente-subvenção de, pelo menos, 25 % do valor contratual, em conformidade com o método de cálculo da OCDE [ver documento C/WP6(85)62 da OCDE, de 21 de Outubro de 1985].

6. O país beneficiário deve constar da lista dos países em desenvolvimento em conformidade com o nº 7 do artigo 4º da Sétima Directiva.

Das condições acima expostas resulta claro que a Comissão deve determinar se o auxílio associado aos contratos específicos, que se encontra sujeito à obrigação de notificação prevista no nº 2 de artigo 11º da directiva, constitui uma ajuda ao desenvolvimento, para além de ter de verificar se o auxílio preenche as demais condições e requisitos. No que se refere aos contratos Cosco, a Comissão vê-se levada a fazer as seguintes observações:

1. As autoridades alemãs explicaram que o preço mais elevado aplicado aos três navios se devia à diferença nas especificações (velocidade mais elevada, etc.) e aos custos financeiros adicionais resultantes de condições de crédito favoráveis. Depois de tomar em consideração estes factores, o preço mantém-se ainda assim na faixa superior dos preços prevalecentes no mercado para este tipo de navios. Contudo, a Comissão não está em condições de demonstrar, com base nas informações de que dispõe, que esta composição dos preços seja de molde a constituir um auxílio aos estaleiros.

2. As autoridades alemãs chamam a atenção para as necessidades crescentes da China a nível dos transportes, bem como para o aparecimento de novas possibilidades de poupança e de aquisição de mais divisas através de importações e de exportações. Menciona igualmente o objectivo da China de manter a máxima independência em relação ao estrangeiro no domínio do transporte marítimo e o relativo subdesenvolvimento dos sistemas ferroviário e de transporte por vias navegáveis interiores. Contudo, ao avaliar este auxílio, a Comissão deve verificar tanto a sua necessidade como o seu carácter genuíno de ajuda ao desenvolvimento e não de subvenção ao funcionamento dos estaleiros alemães. O critério da necessidade constitui uma condição essencial para a avaliação de compatibilidade do auxílio, tal como resulta do acórdão Philip Morris do Tribunal de Justiça, de 17 de Setembro de 1980, proferido no processo 730/79 (1). Oficialmente, a Cosco tem presentemente uma frota de 630 navios próprios ou fretados a longo prazo. Estimativas de peritos indicam que a Cosco, através de filiais e outras posições, controla um número superior de navios. A grande maioria destes navios opera em todo o mundo no mercado de frete temporário e de frete pontual. Dos navios acima referidos, cerca de 80 são navios porta-contentores, constituindo a parte da frota da Cosco que registou o maior crescimento nos últimos anos, tendo-se esta empresa tornado o quinto maior operador de contentores do mundo.

A idade média da frota da Cosco é presentemente de catorze anos, o que explica o seu objectivo de estabelecer programas a longo prazo de renovação da frota. De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, a nova tonelagem adquirida em porta-contentores será posta ao serviço nas rotas transpacífico e nas suas duas linhas distintas para a Europa — Mediterrâneo e Noroeste da Europa. De momento, a Cosco explora seis navios de 1 100/1 300 TEU em cada uma destas linhas. Um dos principais objectivos da empresa parece ser o estabelecimento de uma rede integrada na Europa. A Cosco tem recorrido nos últimos dois a três anos ao autofinanciamento, devendo quaisquer programas de renovação da frota ser cobertos por recursos gerados internamente.

Todos estes factos permitem chegar à conclusão de que a Cosco não é uma empresa que careça de ajuda ao desenvolvimento para poder contribuir para o desenvolvimento da China. A empresa é capaz, do ponto de vista financeiro, de adquirir navios novos em condições normais de mercado e, uma vez que opera nas rotas mercantes internacionais através de fretes temporários e contratos pontuais, as suas actividades não se encontram directamente ligadas ao comércio externo da China. Perante esta situação, a concessão de um auxílio injustificado à Cosco acarreta um risco de forte distorção da concorrência, em medida não compatível com o interesse comum. A Cosco, devido à sua dimensão e independência em relação às conferências de frete, constitui um elemento importante no mercado do transporte marítimo internacional e é considerada pelos concorrentes como um factor significativo de eventual perturbação nas rotas comerciais transpacífico e entre o Extremo Oriente e a Europa.

3. Esta conclusão é reforçada pelo facto de a Cosco estar disposta e em condições de adquirir o navio porta-contentores de menor dimensão com 2 700 TEU, sem ajuda ao desenvolvimento e ao preço normal do mercado. Segundo informações prestadas pelo Governo alemão o navio de menor dimensão, cuja entrega se destina a uma filial estrangeira da Cosco — Rubymonte Maritime Inc. (Panamá) — e cuja construção foi atribuída ao estaleiro HD, não será subvencionado através da ajuda ao sesenvolvimento. Assim sendo, a Comissão está habilitada a aprovar o contrato referente a este navio e dá o processo por encerrado quanto ao mesmo.

Com base nos motivos acima expostos, a Comissão considera que o auxílio projectado para a construção de três navios porta-contentores destinados à Cosco não pode ser considerado como genuína ajuda ao desenvolvimento, na acepção do nº 7 do artigo 4º da Sétima Directiva, que o auxílio falseia ou ameaça falsear a concorrência no mercado comum e que afecta as trocas comerciais entre os Estados-membros no sector da construção naval e no sector dos transportes marítimos, de maneira contrária ao interesse comum, na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado,

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal*, 1980, p. 2671.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

A Comissão concluiu não existir nenhum elemento de ajuda ao desenvolvimento no contrato da companhia marítima Cosco relativo à construção de um navio porta-contentores de 2 700 TEU no estaleiro alemão Howaldtswerke-Deutsche Werft AG, Kiel, e que as condições de crédito à exportação correspondentes são compatíveis com o mercado comum.

Artigo 2º

A ajuda ao desenvolvimento projectada para os contratos referentes à construção de três outros navios porta-contentores destinados à empresa estatal chinesa de transporte marítimo Cosco nos estaleiros Bremer Vulkan, em Bremen, e Mathias Thesen, em Wismar, não pode ser considerada como uma genuína ajuda ao desenvolvimento, nos termos do nº 7 do artigo 4º da Directiva 90/684/CEE, sendo, por conseguinte, incompatível com o mercado comum.

Artigo 3º

A Alemanha comunicará à Comissão as medidas tomadas para dar cumprimento à decisão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da decisão.

Artigo 4º

A República Federal de Alemanha é destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 31 de Julho de 1992.

Pela Comissão

Leon BRITTAN

Vice-Presidente