COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 30 de septiembre de 1998

relativa a la concesión de ayudas a Agrana Stärke-GmbH prevista por parte de Austria para construir y reformar instalaciones de producción de almidón

[notificada con el número C(1998) 3023]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(1999/342/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Visto el Reglamento (CEE) nº 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 923/96 de la Comisión [2],

Tras haber emplazado a las terceras partes interesadas a presentar sus observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado,

Habida cuenta de dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I

(1) De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, Austria comunicó a la Comisión mediante carta de 28 de junio de 1996, registrada el 2 de agosto de 1996, una medida de ayuda en favor de la empresa Agrana Stärke-GmbH, Hollandstrasse, 2, 1020 Viena («Agrana»). Mediante cartas de 18 de septiembre de 1996, 14 de noviembre de 1996, 29 de enero de 1997, 7 de marzo de 1997 y 11 de junio de 1997 (registradas el 19 de septiembre de 1996, el 18 de noviembre de 1996, el 31 de enero de 1997, el 12 de marzo de 1997 y el 16 de junio de 1997 respectivamente) Austria proporcionó información complementaria.

(2) Mediante carta de 20 de diciembre de 1996 (registrada el 23 de diciembre de 1996), Austria solicitó la separación procesal de las dos medidas de ayuda objeto del presente procedimiento. La Comisión aprobó las otras tres medidas de ayuda comprendidas en el proyecto notificado originariamente mediante su carta SG(97) D/461 de 23 de enero de 1997 (ayuda estatal N 517/96).

(3) Las medidas están relacionadas con inversiones de la empresa Agrana en el sector del almidón. Las ayudas, ambas para la fábrica de Aschach, consisten, por una parte, en la transformación de una instalación de pregelatinización a alta presión de almidón de maíz para adaptarlas a la tecnología estándar, aumentando su capacidad de transformación de [...] (*) a [...] (*) y, por otra, en la inversión en una instalación de sacarificación que utiliza como materia prima almidón de maíz y tiene una capacidad de transformación de [...] (*), cerrando al mismo tiempo la instalación existente, obsoleta y de menor capacidad. Según la notificación de Austria, el importe de la ayuda representa un 20 % de los costes de inversión [...] (*), lo que se traduce en 57,4 millones de chelines austriacos (4,13 millones de ecus).

(4) Agrana ya ha realizado las inversiones. De conformidad con el artículo 93 del Tratado, hasta el momento Austria no ha autorizado ni pagado la ayuda notificada.

II

(5) Tras realizar un análisis preliminar de la información recibida, la Comisión decidió incoar el procedimiento de conformidad con el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

[1] DO L 181 de 1.7.1992, p. 21.
[2] DO L 126 de 24.5.1996, p. 37.

(*) Partes del presente documento han sido editadas de forma que se garantice su confidencialidad.

(6) El Gobierno de Austria quedó informado de esta decisión mediante carta de 18 de agosto de 1997, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([3]). La Comisión invitó a los demás Estados miembros y terceras partes interesadas a presentar sus observaciones con respecto al proyecto de ayuda en cuestión.

(7) En su Decisión, la Comisión expresaba sus reservas sobre la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común, ya que, de conformidad con los criterios de selección actuales para la concesión de ayudas estatales, éstas no se pueden conceder a este tipo de inversiones ([4]). La ayuda tampoco se ajusta a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ([5]), porque fomentaría un incremento de la capacidad de producción en un sector caracterizado por un exceso de capacidad estructural en el mercado comunitario. Por último, la Comisión expresó sus dudas sobre la necesidad de la ayuda, porque Agrana ya había realizado las inversiones y las instalaciones habían comenzado a funcionar oficialmente en la primavera de 1997.

(8) Mediante carta de 18 de septiembre de 1997 Austria informó a la Comisión de su postura sobre la incoación del procedimiento.

(9) Los Gobiernos italiano y español presentaron sus observaciones mediante cartas de 12 de diciembre de 1997, y la Fachverband der Stärkeindustrie eV, la Association des amidonneries de céréales de l'UE y la Asociación de transformadores de maíz por vía húmeda hicieron lo propio mediante sendas cartas de 5, 9 y 12 de diciembre de 1997, respectivamente. El principal argumento esgrimido era que el mercado comunitario del almidón es excedentario, por lo que la normativa comunitaria excluye la concesión de ayudas para incrementar la capacidad. Las ayudas previstas falsearían la competencia en detrimento de los competidores de Agrana.

(10) Mediante carta de 12 de febrero de 1998 Austria reaccionó a dichas observaciones.

III

(11) Austria alega que los criterios de selección de la Decisión 94/173/CE y de las Directrices sobre las ayudas a la reestructuración no son aplicables al proyecto de ayuda.

(12) Según Austria, la interpretación consistente en que, con arreglo a los criterios de selección de la Decisión 94/173/CE, están prohibidas las inversiones en el sector del almidón de origen cereal, es incorrecta en lo que respecta al presente proyecto de ayuda. De conformidad con el apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CEE) nº 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas ([6]), se pueden conceder ayudas estatales, siempre que se ajusten a lo dispuesto en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado. En el punto VII.D.1 del anexo XV del Acta de adhesión se establece expresamente que la Comisión en la aplicación del apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) nº 951/97 aplicará, con respecto a Austria y Finlandia, la Declaración nº 31 sobre la industria alimentaria en Austria y Finlandia. Dicha Declaración estipula que debe actuarse con flexibilidad en los programas transitorios de ayuda nacional encaminados a facilitar la reestructuración, por lo que sería incompatible con este principio que la Comisión se basara en la mera aplicación de las normas habitualmente empleadas para juzgar las ayudas, al analizar el caso concreto que nos ocupa.

(13) Con respecto a la interpretación del término «flexibilidad», y a si dicho término permite conceder la ayuda prevista destinada a una inversión que incrementará la capacidad de producción, Austria remite, por un lado, al Dictamen de la Comisión sobre la adhesión de Austria, en el que destaca la difícil situación en la que se halla su industria del almidón y, por otro, al punto VII.D.1 del anexo XV del Acta de adhesión que, en su versión originaria, en la que se contaba con la adhesión de Noruega, establecía que, para la aplicación del apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) nº 951/97, la Comisión podía autorizar a Noruega a conceder ayudas estatales para inversiones siempre que se aplicara la condición de no incrementar la capacidad de producción del sector en cuestión. Con respecto a Austria y Finlandia, la Comisión se comprometía a aplicar estas disposiciones de conformidad con la Declaración nº 31 del Acta de adhesión. De ello se deriva la conclusión *a contrario* de que la condición general para la concesión de ayudas estatales para la reestructuración en sectores con excedentes, a saber, que dichas ayudas reduzcan la capacidad, no es aplicable a Austria.

([3]) DO C 342 de 12.11.1997, p. 4.
([4]) Véase la Decisión 94/173/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 1994, por la que se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y silvícolas y por la que se deroga la Decisión 90/342/CEE (DO L 79 de 23.3.1994, p. 25).
([5]) DO C 283 de 19.9.1997, p. 2.
([6]) DO L 91 de 6.4.1990, p. 1. El Reglamento (CE) nº 951/97 (DO L 142 de 2.6.1997, p. 22) recoge la nueva versión del Reglamento mencionado, por lo que, en lo sucesivo, se hará referencia al Reglamento (CE) nº 951/97.

(14) Asimismo, la necesidad de adaptación de la empresa beneficiaria no es consecuencia de su bajo rendimiento, sino del cambio radical de las condiciones económicas generales derivado de la adhesión de Austria a la Unión Europea. Antes de la adhesión, la competitividad de la industria del almidón austriaca se veía limitada porque las exportaciones de almidón comunitario a Austria recibían subvenciones masivas, mientras que las exportaciones de las empresas austriacas a la Comunidad resultaban prácticamente imposibles al deber pagar exacciones reguladoras por importación prohibitivas. Así, la situación económica de los productores de almidón de otros Estados miembros en comparación con la situación anterior a la adhesión de Austria a la Unión Europea no empeorará por la concesión de la ayuda.

(15) De lo anteriormente expuesto se desprende que las únicas disposiciones aplicables al caso son la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado junto con el apartado 1 del artículo 151 del Acta de adhesión y el punto VII.D.1 de su anexo XV, así como la Declaración nº 31 del Acta final y el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Austria. De conformidad con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la Comisión puede autorizar la concesión de ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

(16) En este sentido, la ayuda debería considerarse necesaria para la adaptación de una determinada rama económica del sector, sin cuya adaptación la empresa no sería competitiva. En cualquier caso, no se alterarían las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común, puesto que los productores de almidón de los Estados miembros se han beneficiado de la adhesión de Austria, beneficio que no se vería de ninguna manera limitado o compensado en exceso por el proyecto de ayuda en cuestión. Concretamente, cabe esperar un aumento de la demanda de productos del almidón (del sector del papel y de los productos de la fermentación) en el mercado austriaco, el cual podría absorber el incremento de la producción previsto.

(17) Además, la ayuda se considera necesaria. La decisión de la empresa de efectuar la inversión se tomó tras la notificación a la Comisión y en un clima de confianza en las promesas políticas nacionales. La Comisión y Austria llevaban tres años negociando la ayuda en cuestión. Habida cuenta de la necesidad de adaptación estructural, no puede esperarse razonablemente que una empresa que lucha por su supervivencia en el mercado común resista sin actuar en ningún sentido a la espera de una decisión, cuando su propia existencia económica está en grave peligro. Si Austria hubiera concedido ya la ayuda en cuestión, la Comisión no habría tenido ninguna duda sobre la posibilidad de que el proyecto de inversión pudiera realizarse también sin esta ayuda.

(18) Asimismo, es improcedente deducir que la pertenencia de Agrana a un grupo empresarial da derecho a Austria a esperar de dicho grupo que invierta fondos ilimitados en un sector concreto. Incluso en el caso de que se adoptase un «enfoque de grupo», el proyecto de inversión notificado no sería económicamente rentable sin la ayuda, y probablemente la empresa se debería haber liquidado. El importe de la ayuda se limita a un 20 %, y no permite a la empresa beneficiaria esperar beneficios hasta pasado un mínimo de siete años.

(19) La ayuda tampoco alteraría las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común. De hecho, la adhesión de Austria ha beneficiado a los productores de almidón de otros Estados miembros, porque ya no deben pagarse restituciones por exportación. Además, las importaciones en Austria de productos del almidón aumentaron tras la adhesión en los años 1995 y 1996 alrededor de un 46 %, porcentaje del cual cerca del 96 % corresponde a los Estados miembros. Esta situación variaría poco, sobre todo teniendo en cuenta el reducido importe de la ayuda. El aumento de la producción, que representará sólo un 1 % de la producción comunitaria de almidón, podría quedar absorbido por el mercado austriaco gracias al crecimiento de la demanda de las industrias del papel y la fermentación.

IV

(20) Las inversiones examinadas se realizarán en el sector de la transformación del maíz en almidón. El almidón producido a partir de maíz y los productos de la sacarificación derivados de él se rigen por el Reglamento (CEE) nº 1766/92, cuyo artículo 19 establece que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado son aplicables a los productos que entran en su ámbito de aplicación.

(21) El apartado 1 del artículo 92 del Tratado prohíbe las ayudas que responden a las características recogidas en él (ayudas estatales). Así, a continuación debe comprobarse si la medida de ayuda notificada constituye una ayuda estatal de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

(22) Habida cuenta de que Austria concedería la ayuda en forma de subvención directa, la ayuda responde a las características recogidas en el apartado 1 del artículo 92. Asimismo, la ayuda favorecería a una empresa concreta, porque se pagaría a Agrana el 20 % de los costes de inversión. De conformidad

con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de septiembre de 1980, en el asunto C 730/79 (Philip Morris/Comisión) [7], la mejora de la situación económica de una empresa mediante la concesión de una ayuda estatal indica en general un falseamiento de la competencia en relación con sus competidores.

(23) Con respecto al criterio de la alteración de las condiciones de los intercambios, Austria ha rebatido mediante los argumentos arriba expuestos que la ayuda pueda tener tal efecto. Sin embargo, la Comisión no puede aceptar tal argumentación. Para el análisis de este criterio es irrelevante el hecho de que la adhesión de Austria a la Unión Europea haya tenido efectos positivos para los productores de almidón de los Estados miembros. De conformidad con el artículo 92 del Tratado, para juzgar si los intercambios comerciales se ven afectados por una ayuda sólo deben tenerse en cuenta las circunstancias de la ayuda en cuestión. De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de marzo de 1990, en el Asunto C-142/87 (Tubemeuse) [8], el reducido importe de la ayuda y el moderado incremento de la capacidad de producción tampoco excluyen la posibilidad de una alteración de los intercambios comerciales. Por último, todo parece indicar que la ayuda prevista por Austria reforzaría la posición de Agrana frente a sus competidores en el comercio intracomunitario, lo que se asemeja a un falseamiento de la competencia [9].

(24) El comercio intracomunitario de almidón es importante. Tal y como se desprende del siguiente cuadro, Austria importa una gran parte del almidón que necesita de otros Estados miembros. Con una producción anual nacional de unas 180 000 toneladas, actualmente Austria se autoabastece en un 55 %.

	1995	1996	1997 (11 meses)
Almidón de trigo	2 742	3 090	2 414
Almidón de maíz	10 516	22 698	18 446
Fécula de patata	527	2 287	3 268
Almidón modificado y dextrina	41 573	52 693	44 851
Total	55 358	80 768	68 979

[7] Recopilación 1980, p. 2671, apartados 11 y 12.
[8] Recopilación 1990, p. I-959, apartado 43.
[9] Véase la nota 7.

(25) Habida cuenta de que en el mercado comunitario existe un excedente estructural de almidón equivalente al 20 % de la producción, no quedan segmentos del mercado libres, y, como consecuencia de ello, los productores de almidón de los Estados miembros se hallan en una situación de competencia exacerbada. Esta situación de competencia no se limita únicamente al mercado comunitario, sino que afecta también a los mercados de los terceros países, a los cuales se exportan los excedentes mediante restituciones por exportación.

(26) Tras la prohibición recogida en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado se establecen excepciones en los apartados 2 y 3.

(27) Las excepciones contempladas en el apartado 2 del artículo 92 son incompatibles con la ayuda que nos ocupa, dada su naturaleza y objetivos. Tampoco Austria ha solicitado acogerse a dichas excepciones.

(28) En el apartado 3 del artículo 92 se definen las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. Su compatibilidad con el Tratado debe juzgarse desde el punto de vista de la Comunidad, y no de un Estado miembro concreto. En interés del funcionamiento del mercado común, y de conformidad con lo dispuesto en la letra g) del artículo 3 del Tratado, al analizar los proyectos de ayuda, las excepciones al principio de prohibición de ayudas estatales, recogidas en el apartado 3 del artículo 92 deben interpretarse de manera restrictiva.

(29) Con respecto a la letra a) del apartado 3 del artículo 92, cabe señalar que las inversiones no se efectuarán en una región en la que, de conformidad con las Directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional [10], la situación económica es especialmente desfavorable en comparación con la Comunidad en su conjunto (producto interior bruto per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo, no superior al 75 % de la media comunitaria).

(30) Con respecto a la letra b) del apartado 3 del artículo 92, cabe asimismo mencionar que la ayuda en cuestión no está destinada a contribuir a la realización de un proyecto importante de interés común europeo o a poner remedio a una grave perturbación de la economía de Austria.

(31) La ayuda tampoco está destinada a lograr los objetivos de la letra d) del apartado 3 del artículo 92, ni es adecuada para tales fines.

[10] DO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

(32) Austria tampoco ha esgrimido como argumento la aplicabilidad al caso que nos ocupa de las excepciones arriba mencionadas.

Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis

(33) De conformidad con estas Directrices, y siempre que cumplan las condiciones en ellas fijadas, las ayudas para la reestructuración pueden contribuir al desarrollo de un sector económico concreto, en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, sin alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.

(34) En este punto cabe resaltar que Austria no ha alegado que la ayuda sea admisible en virtud de las Directrices.

(35) Al incoar el procedimiento, la Comisión ya señaló que, en caso de que se conceda una ayuda para la reestructuración en un mercado caracterizado por el exceso de capacidad estructural, las Directrices exigen que se reduzca la misma, pues, de no ser así, la ayuda sería contraria al interés común ([11]).

(36) El mercado del almidón se caracteriza por un exceso de capacidad estructural, cuyas consecuencias son, entre otras, la concesión de restituciones por exportación y la exclusión del sector de la concesión de ayudas a la inversión.

(37) Aunque las inversiones objeto de discusión permitirían la reestructuración de la empresa en cuestión, garantizando de este modo su competitividad a largo plazo, de conformidad con las Directivas, la concesión de esta ayuda no está supeditada a la condición de que se reduzca la capacidad de producción, antes bien contribuye a incrementarla considerablemente.

(38) De lo anteriormente expuesto se deriva que las Directrices no constituyen un fundamento jurídico adecuado para autorizar la ayuda notificada.

Reglamento (CE) nº 951/97

(39) Tal como se expone más arriba, Austria ha rebatido ampliamente la aplicabilidad de los criterios de selección de la Decisión 94/173/CE. De conformidad con el apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) nº 951/97, los Estados miembros pueden conceder ayudas a la inversión en los sectores de la transformación y comercialización de productos recogidos en el anexo II del Tratado en la medida en que sean compatibles con los artículos 92, 93 y 94 de dicho Tratado. Con respecto a la aplicación de estos artículos, la Comisión adoptó la normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas ([12]), que, a su vez, remite a los criterios de selección de la Decisión 94/173/CE para la concesión de ayudas estatales. De conformidad con el primer guión del punto 2.1 del anexo de dicha Decisión, quedan excluidas las inversiones en el sector de los cereales destinadas a las fábricas de almidón obtenido a partir de cereales.

(40) Consecuentemente, no sólo dichas disposiciones no pueden utilizarse como base jurídica del proyecto de ayuda, sino que, además, puesto que tal ayuda se concedería para efectuar inversiones destinadas a la producción de almidón a base de cereales, estaría expresamente prohibida y, por lo tanto, debería considerarse incompatible con el mercado común.

(41) A este respecto Austria argumenta que el anterior fundamento jurídico fue modificado por las disposiciones contempladas en el punto VII.D.1 del anexo XV del Acta de adhesión, junto con la Declaración nº 31 y el Dictamen de la Comisión sobre la adhesión de Austria, de tal manera que las ayudas se pueden considerar compatibles con el mercado común de conformidad con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, aunque tengan por objeto incrementar la capacidad de producción.

(42) El apartado 1 del artículo 151 del Acta de adhesión establece que los actos enumerados en el anexo XV se aplican a los nuevos Estados miembros en las condiciones previstas en dicho anexo. En el punto VII.D.1. del anexo XV del Acta de adhesión se establece la aplicabilidad del Reglamento (CEE) nº 866/90 y, por consiguiente, del Reglamento (CE) nº 951/97 ([13]). Con respecto a la aplicación del apartado 5 del artículo 16 del citado Reglamento, que establece la aplicación de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado a su ámbito de aplicación, en el punto del Acta de adhesión mencionado se prevé la aplicación de dichas disposiciones con respecto a Austria y Finlandia de conformidad con la Declaración nº 31 que figura en el Acta Final. El texto de la Declaración nº 31 dispone:

> «[Las Partes Contratantes acuerdan lo siguiente:. . . .] Flexibilidad en los programas transitorios de ayuda nacional encaminados a facilitar la reestructuración.».

([11]) Inciso ii) del punto 3.2.2 y letra a) del punto 3.2.5 de las Directrices.

([12]) DO C 29 de 2.2.1996, p. 4.

([13]) Véase la nota 6.

(43) Por tanto, debe también examinarse si una síntesis de las disposiciones mencionadas permite la concesión de ayudas que incrementen la capacidad de producción en sectores excluidos por la Decisión 94/173/CE.

(44) Asimismo, la Comisión constata que el Dictamen sobre la adhesión a que hace referencia Austria no es un documento jurídico, sino político, y, por tanto, de escaso valor para el análisis del proyecto de ayuda que nos ocupa.

(45) Cabe señalar que, tal y como reconoció el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C 730/79 (Philip Morris) ([14]), la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, dispone de cierto margen de maniobra a la hora de evaluar la admisibilidad de ayudas, acogiéndose a la inaplicación excepcional de la prohibición general del apartado 1 del artículo 92 de dicho Tratado. La Comisión debe utilizar dicho margen de maniobra considerando globalmente los efectos sociales y económicos de la ayuda en la Comunidad. En este sentido, no cabe duda que ha de tenerse en cuenta la Declaración nº 31 alegada por Austria, en virtud de la cual se han autorizado ya de hecho ayudas en tres casos [Austria N 445/B/95 ([15]), Finlandia N 14/96 ([16]) y Austria N 517/96] en los que, de haberse aplicado las disposiciones jurídicas habituales en vigor, esta posibilidad no hubiera existido. Así, la Comisión ha aceptado tres proyectos de ayuda en favor de Agrana (asunto N 517/96) destinados a inversiones en el sector de la fécula de patata. La decisión se basaba en la Declaración nº 31 del Acta final, pero también en que se excluía un aumento de la capacidad de producción, sobre todo porque el sector de la fécula de patata se rige por un sistema de contingentes establecido en el Reglamento (CE) nº 1868/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, por el que se establece un régimen de contingentes para la producción de fécula de patata ([17]). Por tanto, sería improcedente pretender que la Comisión se limita a aplicar sus reglas habituales, a pesar de la existencia de la Declaración nº 31.

(46) La ayuda propuesta debe distinguirse de los casos anteriores, pues incrementa la capacidad de producción en un sector que no se rige por un sistema de cuotas y se caracteriza por un exceso de capacidad estructural.

(47) Austria arguye que, de la redacción originaria del punto VII.D.1 del anexo XV del Acta de adhesión (Noruega se consideraba aún como país adherente), se deduce que en caso de Austria (y Finlandia), al contrario que en el de Noruega, la reducción de capacidades no es condición necesaria para la admisibilidad de ayudas a la inversión. Originariamente, el punto D tenía un primer guión, que estaba redactado como sigue:

> «[. . .] En la aplicación del apartado 5 del artículo 16 [del Reglamento (CEE) nº 866/90]:
>
> — durante un período de tres años tras su adhesión, la Comisión podrá permitir a Noruega que conceda ayudas estatales para inversiones en uno de los sectores correspondientes a los productos recogidos en el Anexo II del Tratado siempre que necesitan una reestructuración, y a condición de que no aumente su capacidad de producción;
>
> — la Comisión aplicará estas disposiciones con respecto a Austria y Finlandia de conformidad con la Declaración nº 31 del Acta final. [. . .]».

(48) No puede aceptarse la argumentación austriaca *a contrario* en la medida en que esta interpretación, que no tiene en cuenta las circunstancias de cada caso, supondría automáticamente la autorización de aumentos de la capacidad de producción. Tal resultado privaría de contenido al margen de flexibilidad contemplado en la Declaración nº 31. A ello se añade que la disposición arriba mencionada, destinada a Noruega, no llegó a integrarse con ese texto en el Derecho comunitario.

(49) La Comisión, en el marco de un análisis global que debe tener en cuenta la Declaración nº 31, debe más bien analizar si la ayuda puede contribuir al desarrollo de una actividad o una región económica sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

(50) En cuanto al desarrollo del sector económico, la Comisión parte del principio de que aquél es una consecuencia intrínseca de la ayuda. Gracias al incremento de la capacidad de la empresa, Agrana debería lograr reducir sensiblemente la proporción de los gastos fijos con respecto al volumen producido, aumentando así su competitividad. La Comisión es consciente de que la capacidad de producción actual de Agrana no habría sido suficiente para mantener un nivel competitivo a largo plazo.

([14]) Véase el asunto Philip Morris (nota 7), apartado 24.
([15]) En este caso se autorizó la concesión de ayudas para la inversión destinadas a la reestructuración del sector comercial y la reducción de capacidad del sector del azúcar, en el cual, en principio, no puede concederse ayuda alguna.
([16]) En este caso, la concesión de ayudas para la reestructuración del sector productivo se autorizó a condición de que se redujera la capacidad.
([17]) DO L 197 de 30.7.1994, p. 4.

(51) La Comisión es asimismo consciente de que, con la adhesión de Austria a la Unión Europea, Agrana se vio desprovista del contexto económico protector del que había gozado hasta entonces. Habida cuenta de que en el Acta de adhesión no se concedió a Austria ayuda transitoria alguna en este sector, las deficiencias económicas de la estructura de costes de Agrana Stärke GmbH se pusieron de manifiesto bruscamente tras la adhesión.

(52) En lo que respecta a los efectos de la ayuda sobre las condiciones de los intercambios y el interés común, ya se ha mencionado que existe un comercio intracomunitario de almidón. Las empresas que producen almidón en otros Estados miembros y que exportan a Austria pueden ver afectada su competitividad en el mercado austriaco por el incremento de capacidad de Agrana y, además, se pueden encontrar con una mayor competencia en otros mercados. Mientras que Austria ocupe el primer lugar en las nuevas salidas para el almidón creadas por las industrias del papel y del ácido cítrico de ese país, es de suponer que los productores de otros Estados miembros tendrán interés en explotar esos segmentos del mercado, nuevos o en fase de expansión, sin que las ayudas concedidas a un competidor alteren las condiciones de competencia en perjuicio suyo, sobre todo sabiendo que el mercado austríaco del almidón ya está copado.

(53) Por otra parte, no deja de parecer problemática una ayuda que, en la actual situación de desequilibrio del mercado, al incrementar la capacidad de producción, provocará probablemente la neutralización de los beneficios derivados del aumento de la demanda. Tal ayuda no puede acogerse a la Declaración nº 31, porque distorsionaría su objetivo y ámbito de aplicación muy por encima de los niveles aceptables en lo que respecta al falseamiento de la competencia y a la normativa de la organización común de mercado de los cereales ([18]). Esta conclusión también es coherente con el enfoque adoptado por la Comisión en las Directrices sobre ayudas de Estado de salvamento y reestructuración, las cuales preconizan flexibilidad para las zonas que reciben ayudas y para las pequeñas y medianas empresas ([19]). Aunque la flexibilidad mencionada en dichas Directrices no es directamente aplicable al caso que nos ocupa, es útil tenerla en cuenta al realizar un análisis sistemático. Mediante el concepto de flexibilidad, las Directrices conceden un cierto margen de maniobra para determinar la reducción de la capacidad, ahora bien, en ningún caso autorizan un aumento de aquélla.

(54) La Comisión opina que la ayuda altera las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común porque contribuye a aumentar la oferta en un mercado caracterizado por una demanda limitada, falseando así la competencia de manera sustancial. Cabe recordar que se está intentando luchar denodadamente contra los excedentes en la política agrícola común, motivo por el cual la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola no ha cofinanciado inversión alguna en el sector en cuestión desde julio de 1980.

(55) Además, la ayuda empeora indirectamente una situación que obliga a emplear fondos comunitarios para exportar a terceros países mediante restituciones por exportación del excedente de la oferta de almidón —un 20 % aproximadamente— con respecto a la demanda.

(56) Por ello aún teniendo en cuenta la cláusula de flexibilidad de la Declaración nº 31, la Comisión considera que la ayuda es incompatible con el mercado común y no puede acogerse a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Necesidad de la ayuda

(57) Otro elemento concreto que induce a la Comisión a considerar que la ayuda no puede acogerse a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 lo constituye el hecho de que Agrana ya haya efectuado las inversiones y puesto en funcionamiento las instalaciones en cuestión.

(58) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ([20]), se puede conceder una ayuda al amparo de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 para el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas cuando sin esa ayuda las fuerzas del mercado no habrían permitido al beneficiario potencial actuar de conformidad con dicha finalidad (el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas).

(59) Si se prescindiera de este principio, se concederían ayudas en situaciones en las que la competencia por sí sola puede generar una distribución de los recursos óptima y garantizar el desarrollo del sector. Tales ayudas proporcionarían a las empresas beneficiarias ventajas comerciales injustificadas, porque mejorarían su situación financiera sin fomentar la inversión. Por esta razón, la Comisión suele considerar que las ayudas a la inversión retroactivas son ayudas de funcionamiento que alteran las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común de conformidad con lo dispuesto en la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

([18]) Con respecto al *effet utile* de una norma, véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1963, sobre el asunto C 34/62: Alemania contra Comisión (Recopilación 1963, p. 271).

([19]) Véase la nota 5, puntos 3.2.3 y 3.2.4.

([20]) Véase asunto Philip Morris (nota 7), apartado 17.

(60) Para evitar privar de todo sentido al procedimiento del artículo 93 del Tratado, por norma general, los beneficiarios potenciales de una ayuda no pueden contar legítimamente con su autorización por parte de la Comisión antes de que concluya el procedimiento administrativo de examen de dicha ayuda. Este principio ha de tenerse especialmente en cuenta en el caso de las ayudas para cuyo análisis la Comisión goza de una cierta libertad de interpretación al margen del Derecho derivado (directrices, normativas).

(61) Concretamente, las promesas políticas del Gobierno o las autoridades de un Estado miembro al beneficiario potencial de una ayuda ([21]) no obligan a la Comisión a cumplirlas ni pueden generar expectativas legítimas por parte de dicho beneficiario.

(62) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, debe considerarse que Agrana ha efectuado las inversiones «por su cuenta y riesgo». Si los propietarios de Agrana no podían contar legítimamente con la concesión de la ayuda notificada, sino más bien con lo contrario en virtud de una prudencia empresarial mínima, es decir, con el rechazo de la ayuda por parte de la Comisión, el hecho de que decidieran efectuar la inversión y materializarla antes de la conclusión del procedimiento de examen demuestra que, en opinión de los propietarios de Agrana, ésta podía amortizarse perfectamente sin la ayuda.

(63) Como observación subsidiaria, la Comisión considera, además, que el concepto de «empresa» utilizado por Austria en este contexto es demasiado limitado. Desde un punto de vista teórico, la Comisión ha fundamentado con hechos y desarrollado esta noción en su decisión de incoación del procedimiento haciendo referencia al «principio del inversor en la economía de mercado» ([22]). Según la Comisión, cabe esperar de un «holding» o de un grupo de empresas privado que aplique una estrategia estructural, global o sectorial, que le permita obtener beneficios a largo plazo, y, por consiguiente, que tome las decisiones como grupo en su conjunto en un contexto económico más amplio, de manera que pueda aportar capital nuevo para garantizar la supervivencia de una empresa que, transitoriamente, se halle en dificultades, pero de la que se pueda volver a esperar beneficios tras una reestructuración.

(64) A lo largo del procedimiento, Austria no ha aportado argumento alguno que incite a la Comisión a ignorar esta conclusión.

([21]) Carta de Austria de 13 de febrero de 1997 y apartados 3 y 4.5 de la carta de Austria de 14 de noviembre de 1996.

([22]) Véase a este respecto la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la participación de los poderes públicos en el capital de la empresas (Boletín CE 9-1984), así como la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE a las empresas públicas del sector de la fabricación (DO C 307 de 13.11.1993, p. 3).

(65) Así, el argumento esgrimido por Austria sobre la imposibilidad de esperar que los propietarios de Agrana invirtieran fondos ilimitados en un sector concreto no es convincente, corresponde a la realidad económica la consideración de Agrana como una entidad económica aislada, tal y como apunta Austria.

(66) Al incoar el procedimiento, la Comisión ya observó que los datos económicos presentados por las autoridades austríacas corresponden únicamente a Agrana e ignoran su vinculación económica con un holding internacional, Agrana Beteiligungs-AG, que posee el 98,75 % de Agrana, y en la que, a su vez, participa otro gran grupo empresarial, el alemán Südzucker AG, con un 50 % del capital con derecho a voto del holding. Agrana Beteiligungs-AG cerró los ejercicios presupuestarios de 1995/1996, 1996/1997 y 1997/1998 con crecientes beneficios después de impuestos y sigue una estrategia internacional que se refleja también en sus participaciones en Europa Oriental. También Südzucker AG tiene una dimensión internacional y en el ejercicio presupuestario de 1996/1997 los beneficios netos del grupo aumentaron considerablemente.

(67) Al margen de la independencia organizativa de Agrana Beteiligungs-AG, Agrana y la demás empresas filiales, y del derecho de Agrana con arreglo al Código civil a la absorción de las pérdidas por parte Agrana Beteilinungs-AG, derecho del que no se hizo uso, no sería económicamente razonable que los propietarios de una empresa actuasen sin tener en cuenta sus opciones económicas.

(68) Habida cuenta del espectro de posibilidades económicas (sobre todo, con una perspectiva temporal), más amplio que el hallado al analizar aisladamente la situación de la deficitaria Agrana en el momento de la inversión, no cabe duda de que los propietarios de Agrana se decidieron por la única opción que les pareció razonable desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta las circunstancias imperantes, una de las cuales era la incertidumbre sobre la concesión de la ayuda. La hipótesis aducida sobre la probabilidad de que, sin la ayuda, la empresa habría sido liquidada en función de criterios empresariales no es defendible teniendo en cuenta el contexto en el que se decidió la inversión.

(69) En conclusión, la ayuda se considera una ayuda de funcionamiento, prohibida de conformidad con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, y no puede acogerse a las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92, por lo que es incompatible con el mercado común,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Es incompatible con el mercado común el proyecto de ayuda notificado por Austria, según el cual Agrana Stärke-GmbH, Hollandstrasse, 2, A-1020 Wien (Viena), recibiría una ayuda de un importe equivalente al 20 % de los costes de la inversión realizada en las instalaciones de Aschach en el sector de la producción de almidón, destinada a:

a) la conversión de unas instalaciones de pregelatinización a alta presión de almidón de maíz para adaptarlas a la tecnología estándar, aumentando su capacidad de transformación de [...] (*) a [...] (*) toneladas diarias, y a

b) una instalación de sacarificación que utiliza como materia prima el almidón de maíz, con una capacidad de transformación de [...] (*) toneladas anuales de materia seca en productos de la sacarificación.

El proyecto de ayuda no puede acogerse a ninguna de las excepciones a la prohibición de conceder ayudas estatales recogidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, por lo que no puede ejecutarse.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República de Austria.

Hecho en Bruselas, el 30 de septiembre de 1998.

Por la Comisión

Franz FISCHLER

Miembro de la Comisión