DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 8 de julio de 1999

relativa a las ayudas estatales concedidas por la República Federal de Alemania en favor de Kvaerner Warnow Werft GmbH

[notificada con el número C(1999) 2266]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(1999/675/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el punto 1 del apartado 2 de su artículo 88,

Visto el Acuerdo relativo al Espacio Económico Europeo y, en particular, la letra a) del apartado 1 de su artículo 62,

Vista la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval [1] y la Directiva 92/68/CEE del Consejo, de 20 de julio de 1992, por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval [2],

Previa invitación a los terceros interesados a que presenten sus observaciones, con arreglo a las disposiciones antes mencionadas [3] y tomando en consideración dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. **Procedimiento**

(1) En el informe regular de producción de 30 de junio de 1998 sobre la capacidad de construcción naval de Kvaerner Warnow Werft GmbH (denominada en lo sucesivo «KWW», presentado el 4 de septiembre de 1998, se informó a la Comisión de que KWW sobrepasaría en los años 1998 y 1999 el límite máximo anual de capacidad de 85 000 tbc. En dicho informe, la producción naval se cifró en 106 945 tbc para 1998 y 104 560 tbc para 1999. El 25 de septiembre de 1998, la Comisión solicitó a Alemania por escrito que adoptara las medidas necesarias para que esta empresa respetara el límite máximo de capacidad y que le informase sobre el contenido y resultado de dichas medidas. Alemania respondió a esta solicitud mediante escrito de 20 de octubre de 1998.

(2) Mediante escrito de 16 de diciembre de 1998, la Comisión comunicó a Alemania su decisión de abrir un procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 por exceder el límite máximo de capacidad.

(3) La Decisión de la Comisión relativa a la apertura del procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [4]. La Comisión invitó a todas las demás partes interesadas a presentar sus argumentos sobre estas ayudas.

(4) Los argumentos recibidos de las demás partes interesadas fueron comunicados a Alemania, la cual remitió sus observaciones al respecto mediante escrito de 18 de febrero de 1999.

(5) Los representantes de la Comisión visitaron los astilleros en compañía de un perito externo el 14 de enero de 1999. Durante esta visita se observó que la producción real de KWW en el año 1998 era considerablemente superior a la prevista en el informe de producción de 30 de junio de 1998. La Comisión solicitó a Alemania, mediante escrito de 4 de febrero de 1999, que se pronunciara al respecto. Las observaciones del Gobierno alemán se recibieron mediante escrito de 18 de febrero de 1999.

(6) A raíz de una nueva solicitud de información de la Comisión, de 1 de marzo de 1999, Alemania confirmó, mediante escrito de 19 de marzo de 1999, las cifras de producción establecidas por la Comisión para 1998 y comunicó una cifra revisada de producción de 122 414 tbc.

(7) Los representantes de la Comisión llevaron a cabo el 25 de marzo de 1999 una nueva visita de los astilleros acompañados de un perito externo a fin de comprobar en qué medida se había superado el límite de producción correspondiente a 1998. Durante dicha visita se confirmó que la producción de KWW en 1998 se situaba en 122 414 tbc y en 1997 en 93 862 tbc, con lo cual se había excedido igualmente el límite máximo de capacidad. Para 1999 se preveía una producción de 109 134 tbc.

(8) La presente Decisión se refiere únicamente a la superación del límite máximo de capacidad en el año 1998. La Comisión tiene intención de abrir un procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE por la superación de la capacidad en 1997. Estos hechos serán objeto de otra Decisión de la Comisión.

---

[1] DO L 380 de 31.12.1990, p. 27; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 94/73/CE (DO L 351 de 31.12.1994, p. 10).

[2] DO L 219 de 4.8.1992, p. 54.

[3] DO C 41 de 16.2.1999, p. 23.

[4] DO C 41 de 16.2.1999, p. 23.

II. **Descripción detallada de las ayudas**

(9) En sus Decisiones comunicadas a la República Federal de Alemania mediante los escritos de 3 de marzo de 1993 (N 692/D/91), 17 de enero de 1994 (N 692/J/91), 20 de febrero de 1995 (N 1/95), 18 de octubre de 1995 (N 637/95) y 11 de diciembre de 1995 (N 797/95), la Comisión autorizó, con arreglo a la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval y a la Directiva 92/68/CEE por la que se modifica la Directiva 94/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval, las ayudas a la reestructuración a favor de KWW a fin de permitir una amplia reestructuración de estos astilleros de Alemania oriental. La autorización se concedió a condición de que se respetase un límite máximo de capacidad de 85 000 tbc. La Comisión supervisa dicho límite máximo.

(10) El Treuhandanstalt vendió los astilleros Warnow, sitos en Rostock-Warnemünde (Mecklemburgo-Antepomerania), en octubre de 1992 al consorcio noruego Kvaerner. En el artículo 27 del contrato de compraventa que Alemania envió a la Comisión para su examen y aprobación, Kvaerner se comprometía a no superar la capacidad de construcción de nuevos buques de 85 000 tbc anuales hasta el 31 de diciembre de 2005, a menos que se suavizasen las limitaciones basadas en el Tratado CE.

(11) Con arreglo a la Directiva 92/68/CEE, por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval, a los astilleros de los nuevos Estados federados alemanes puede concedérseles una excepción respecto a las disposiciones relativas a las ayudas al funcionamiento aplicables a los astilleros comunitarios a fin de permitirles realizar la urgente reestructuración necesaria para su competitividad. Tras la privatización de los astilleros Warnow, la Comisión aprobó, con arreglo a las Directivas 90/684/CEE y 92/68/CEE, una ayuda a la reestructuración en cuatro tramos. El importe total de las ayudas autorizadas mediante varias Decisiones se desglosa de la manera siguiente:

N 692/D/91 — Escrito de la Comisión de 3 de marzo de 1993 [SG (93) D/4052]

— 45,5 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas al funcionamiento,

— 82,4 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas al funcionamiento en forma de liberación de pasivos históricos,

— 127,5 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas a la inversión,

— 27,0 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas al cierre.

N 692/J/91 — Escrito de la Comisión de 17 de enero de 1994 [SG (94) D/567]

— 617,1 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas al funcionamiento.

N 1/95 — 20 de febrero de 1995 [SG (95) D/1818]

— 222,5 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas a la inversión.

N 637/95 — Escrito de la Comisión de 18 de octubre de 1995 [SG (95) D/12821]

— 66,9 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas a la inversión.

N 797/95 — Escrito de la Comisión de 11 de diciembre de 1995 [SG (95) D/15969]

— 58,0 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas a la inversión.

Así, las ayudas al funcionamiento se elevan a un total de 372,5 millones de euros (745 millones de marcos alemanes), las ayudas a la inversión a 237,45 millones de euros (474,9 millones de marcos alemanes) y las ayudas al cierre a 13,5 millones de euros (27,0 millones de marcos alemanes), lo que equivale a unas ayudas totales por importe de 623,45 millones de euros (1 246 ,9 millones de marcos alemanes).

(12) Estas ayudas se concedieron a condición de que no se superara la capacidad anual de construcción de nuevos buques de 85 000 tbc. Esta limitación de capacidad se encuentra tanto en el artículo 27 del contrato de compraventa sobre la privatización de los astilleros que fue notificado, como en las Decisiones de la Comisión antes mencionadas. De las Decisiones comunicadas a la República Federal de Alemania mediante escritos de 17 de enero de 1994, 20 de febrero de 1995, 18 de octubre de 1995 y 11 de diciembre de 1995 se desprende claramente que, de no respetarse la limitación de capacidad, la Comisión exigirá el reembolso de las ayudas.

(13) Al abrir el procedimiento, la Comisión señaló que la limitación de capacidad anual a 85 000 tbc representaba la condición principal para autorizar las ayudas. Mediante esta limitación se pretendía neutralizar la distorsión de la competencia provocada por las ayudas en el sector de la construcción naval. Según el informe regular de producción de 30 de junio de 1998 sobre la capacidad de construcción naval de KWW, se supera el límite de capacidad de 85 000 tbc tanto en 1998 —con una producción de 106 945 tbc— como en 1999 —con una producción de 104 560—, no cumpliéndose así una de las condiciones esenciales para la autorización de las ayudas.

(14) Por esta razón, la Comisión abrigaba dudas acerca de si las ayudas autorizadas para la reestructuración y continuación de las actividades de los antiguos astilleros alemanes Warnow Werft [las Decisiones comunicadas mediante escritos de los días 3 de marzo de 1993 (N 692/D/91), 17 de enero de 1994 (N 692/J/91), 20 de febrero de 1995 (N 1/95), 18 de octubre de 1995 (N 637/95) y 11 de diciembre de 1995 (N 797/95)] seguían siendo compatibles con el mercado común.

III. **Observaciones de los terceros interesados**

(15) La Comisión recibió las observaciones de KWW, de un Estado miembro (Dinamarca) y de la Federación danesa de constructores navales y de maquinaria (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark).

(16) La opinión de KWW se centra básicamente en cinco argumentos. El primero consiste en decir que a los astilleros nunca se les impuso un límite de producción anual de 85 000 tbc. Al autorizarse las ayudas simplemente se impuso a KWW la condición de que el nuevo astillero que debía construirse permitiría una producción de 85 000 tbc al 31 de diciembre de 1995 y de que no debían modificarse determinados criterios de dimensionamiento (cuellos de botella) de los astilleros que limitan su producción. Estos cuellos de botella dentro del proceso de producción habían sido considerados determinantes de la capacidad de producción de los astilleros.

(17) Únicamente en la Decisión de 18 de octubre de 1995 se encontraría la siguiente mención sobre la producción de los astilleros: «Como se desprende de los informes de supervisión de la producción transmitidos hasta ahora a la Comisión, sigue siendo necesaria una supervisión a fin de garantizar que la producción real y prevista respeten los límites de capacidad. El Gobierno federal ha asegurado que los astilleros cumplirán los límites de capacidad». En opinión de KWW, la primera frase debe interpretarse en el sentido de que las dimensiones de los astilleros no deben modificarse durante el período de limitación de la capacidad. Asimismo, en esta frase se menciona por primera vez que la producción real y la prevista deben respetar los límites de capacidad. KWW interpretó el hecho de que el Gobierno federal asegurase que los astilleros cumplirían los límites de capacidad, únicamente como el respeto de los planes de inversión y que esta primera referencia a la supervisión de la producción no se había formulado en forma de condición.

(18) Con arreglo a las dos primeras Decisiones de la Comisión, «limitación de la capacidad» significa que las instalaciones de los astilleros deben dimensionarse de una forma determinada y no deben modificarse. Dicho dimensionamiento comportaría una limitación de la producción. Además, no sería exacto afirmar que la limitación de la capacidad a 85 000 tbc constituye una condición para autorizar las ayudas. La única condición para la autorización de las ayudas habría sido que las instalaciones de producción autorizadas y examinadas se conservasen con arreglo a los planes de inversión.

(19) El segundo argumento de KWW consiste en que, con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE [5] y a las Decisiones de autorización de la Comisión, quedaban autorizados los aumentos de capacidad debidos al incremento de la productividad por encima de lo previsto por el experto de la Comisión al final del período de reestructuración y que los astilleros tendrían derecho a dichos aumentos.

(20) En el apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE se establecen las condiciones en que las ayudas al funcionamiento a favor de los astilleros situados en el territorio de la antigua República Democrática Alemana pueden considerarse compatibles con el mercado común. Así, en la letra c) de dicho apartado se establece que el Gobierno alemán velará por un cierre real e irreversible de un 40 % neto de la capacidad de construcción naval respecto a la capacidad existente el 1 de julio de 1999.

(21) En la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996 [6] en el asunto T-266/94, Skibsvaerftsforeningen y otros contra Comisión, el concepto de «cierre irreversible» se interpreta en el sentido de que la capacidad puede incrementarse cinco años después de la conclusión de la reestructuración con el consentimiento de la Comisión y diez años después sin este consentimiento. Según KWW, esta interpretación significa que las instalaciones de producción definidas de común acuerdo con la Comisión únicamente pueden modificarse transcurridos los períodos mencionados y que los cuellos de botella así como las limitaciones de la producción resultantes de ellos sólo pueden eliminarse transcurrido dicho plazo. Como expone KWW, el Tribunal no se pronunció acerca de la forma en que debe evaluarse la situación jurídica en caso de que la productividad aumente a raíz del progreso económico general y tecnológico, de forma que se obtengan incrementos de capacidad a partir de las capacidades de producción existentes y ya reducidas en un 40 %.

(22) KWW opina que una reducción irreversible de la capacidad a efectos de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 *bis* sólo puede entenderse como que los acuerdos de inversión autorizados no pueden modificarse y no como una limitación de la capacidad de producción de los astilleros.

(23) En opinión de KWW, la limitación de la capacidad y de la producción constituyen conceptos diferentes que no pueden equipararse. Mientras que la limitación de la producción se refiere al producto cuya fabricación se limita, la limitación de la capacidad es un concepto más flexible que permite —en gran parte en las mismas instalaciones— una mayor producción si la productividad aumenta gracias al progreso económico y tecnológico. En un período de diez años, la producción puede evolucionar de forma que, en las mismas instalaciones, sea posible producir más. La utilización de piezas prefabricadas por proveedores *just in time* ha contribuido en los últimos años al incremento de la productividad en el sector de la construcción naval. Puesto que estos avances ya habían sido integrados en KWW en 1995, la mayor productividad observada después se debe a mejoras internas y esfuerzos propios.

(24) La capacidad de producción de KWW al 31 de diciembre de 1995 fue evaluada en 1992 por un perito independiente por encargo de la Comisión (A & P Appledore International Ltd), el cual llegó al resultado de que los astilleros alcanzarían para el 31 de diciembre de 1995 un nivel de productividad bueno o incluso muy bueno a escala europea.

[5] En la versión de la Directiva 92/68/CEE.

[6] Asunto T-266/94: Skibsvaerftsforeningen y otros contra Comisión (Recopilación 1996, p. II-1399).

(25) En 1992, KWW podía haber interpretado la autorización de las ayudas por parte de la Comisión en este sentido y, de hecho, en el sentido de que la empresa tendría derecho a beneficiarse de los incrementos de la capacidad derivados de los aumentos de la productividad por encima de dicho nivel de producción bueno o muy bueno. Esta suposición se fundamenta en lo siguiente:

a) en el texto de las Decisiones de autorización de la Comisión no se mencionan límites de la producción;

b) la Comisión encargó a un perito independiente que examinase los planes de inversión y el volumen de producción de los astilleros al 31 de diciembre de 1995 en determinadas hipótesis de productividad, lo que habría resultado superfluo si la Comisión hubiese tenido la intención de imponer una limitación de la producción;

c) en 1993, el Goberno federal alemán volvió a asegurar que velaría por que no se modificasen los planes de inversión de los astilleros, lo que igualmente habría sido inútil si la Comisión hubiese tenido la intención de imponer un límite de producción a partir de 1995. Los incrementos de capacidad debidos a un aumento de la productividad, sin modificar los planes de inversión y construcción autorizados, no están sometidos a una limitación de la capacidad.

(26) El tercer argumento de KWW consiste en que el elevado volumen de producción de los astilleros en 1998 se debe a la compra de tres grandes buques para contenedores de 5 000 teu y una plataforma de perforación. KWW obtuvo estos pedidos en competencia con operadores asiáticos; ningún otro astillero europeo había intentado obtenerlos. La superación del límite de producción —en opinión de la Comisión— no perjudicaría a ningún otro astillero. Asimismo, la ejecución de estos pedidos significa que durante casi dos años KWW no intentará obtener pedidos en el mercado europeo que interesen a otros astilleros europeos. La confinación de KWW a un segmento especializado del mercado en el que no operan otros astilleros europeos apoya eficazmente la política europea de ayudas y no debería ser sancionada.

(27) El hecho de que KWW demuestre su competitividad en el mercado mundial y, por ende, mejore la posición de la industria europea de construcción naval sin afectar a la competencia intracomunitaria, no revela una conducta incompatible con el mercado común. Mientras ningún otro astillero europeo compita con KWW por determinados pedidos especializados, como en el caso en cuestión, no existe un interés comunitario. Al contrario, la conducta de KWW refuerza la posición del conjunto de la construcción naval europea en el mercado mundial.

(28) El quinto argumento avanzado por KWW es que la limitación de la capacidad —si ésta se entiende como limitación de la producción— debe considerarse en términos de producción media a lo largo de un período de varios años. Como señala KWW, los tres grandes buques para contenedores (pedidos con valor en tbc) y la construcción de la plataforma de perforación (sin valor en tbc) no pueden construirse simultáneamente debido al período en que el dique seco se requiere para ambos proyectos. Por ello, la producción con valor en tbc será considerablemente inferior a 85 000 tbc durante el tiempo que dure la construcción de la plataforma de perforación, mientras que en los años anteriores se superará dicho límite. No obstante, en promedio se mantendrá durante estos años el límite máximo de 85 000 tbc. Este aspecto técnico no se habría tenido en cuenta a la hora de adoptar la Directiva y la Decisión sobre la autorización de las ayudas. Por ello sería conveniente considerar la limitación de la capacidad —si ésta se entiende como limitación de la producción— en términos del promedio de la producción a largo plazo. De esta forma se tomaría en consideración que KWW, como beneficiaria de las ayudas, se impone con éxito en el mercado mundial, ha penetrado en un nuevo segmento del mercado y así ha demostrado su competitividad. Lo que concuerda con la política europea en materia de ayudas y sus objetivos. El hecho de que la limitación de la capacidad se considere un promedio a lo largo de varios años resultaría conveniente igualmente en vista del cambio de la situación económica y de las exigencias técnicas en el sector de la construcción naval, y correspondería mucho mejor a la realidad y los datos de este ramo que una limitación de carácter anual.

(29) El quinto argumento de KWW es que no existe un fundamento jurídico para imponer límites máximos de capacidad a un astillero determinado. Con arreglo al apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE, Alemania sólo estaría obligada a velar por que al 31 de diciembre de 1995 se haya realizado una reducción irreversible de la capacidad anual de construcción en un 40 % neto respecto a la capacidad existente el 1 de julio de 1990. De esta forma, existiría una capacidad máxima de 327 000 tbc al 31 de diciembre de 1995 para todos los astilleros de los nuevos Estados federados alemanes. KWW remite a la sentencia ya mencionada del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996 [7] y llega a la conclusión de que, según dicha sentencia, la distribución de la capacidad entre los distintos astilleros de la antigua Alemania oriental constituye un asunto puramente nacional y no podría ser condición previa para la admisibilidad de una decisión en materia de ayudas. En sus decisiones, la Comisión no habría adoptado una posición a este respecto.

(30) En su argumentación relativa a la apertura del procedimiento, Dinamarca señala que Alemania, al adoptarse la Directiva 92/68/CEE, se había comprometido a reducir la capacidad de construcción naval de los astilleros de Alemania oriental a 327 000 tbc. Las ayudas estatales en cuestión habrían sido concedidas a KWW a condición de que respetara una limitación anual de su capacidad de 85 000 tbc.

---

[7] Asunto T-266/94: Skibsvaerftsforeningen y otros contra Comisión (Recopilación 1996, p. II-1399).

(31) Desde 1990, la capacidad de construcción naval ha aumentado a escala mundial en una medida no previsible, lo que se debe en primer lugar a las ampliaciones de la capacidad de los astilleros japoneses y coreanos. Esta ampliación ha provocado un excedente de capacidad a escala mundial y una considerable caída de los precios en el mercado mundial. Dinamarca también se ha visto muy afectada por este fenómeno, de forma que numerosos astilleros han tenido que reducir sus actividades y las plantillas. Este proceso se ha desarrollado en Dinamarca sin la concesión de ayudas estatales.

(32) Se destaca que los planes de producción de los astilleros alemanes son similares a los de los astilleros daneses, ya que éstos se encuentran en una posición similar por lo que hace a su ubicación, nivel de desarrollo técnico y competitividad internacional. Los tres buques para contenedores, de 5 000 teu cada uno, responsables en parte de la superación de la capacidad, se cuentan entre los tipos de buques que se construyen igualmente en los astilleros daneses. Por ello, el pedido obtenido por KWW se reflejó inmediatamente en un segmento del mercado en el cual operan también astilleros daneses. Las amplias ayudas concedidas a KWW otorgaron a los astilleros alemanes una ventaja competitiva y afectaron a la competitividad de los astilleros daneses.

(33) En la apertura del procedimiento, la Comisión indicó que, de acuerdo con los datos de Alemania, la superación de la capacidad quedará compensada en los años 2000 y 2001, cuando la construcción de la plataforma de perforación limite las posibilidades de KWW para obtener nuevos pedidos de dicho período. Dinamarca coincide con la Comisión en que las normas vigentes no permiten una relajación de los límites de capacidad, por lo que no es posible una aplicación flexible. A este respecto, las concesiones encierran el peligro de una producción en continuo crecimiento que exceda los límites de capacidad sin que nunca se llegue a una compensación.

(34) En la respuesta alemana a la apertura del procedimiento se pide igualmente una revisión de los límites de capacidad. Como señala Alemania, el desarrollo de la capacidad a escala mundial no podía preverse en 1992, de forma que únicamente una aplicación flexible de los límites de capacidad vigentes permitirá aumentar la competitividad internacional de los astilleros de Alemania oriental. En opinión de Dinamarca, la evolución internacional con sus grandes ampliaciones de la capacidad, sobre todo en el mercado asiático, exige una revisión de las normas vigentes. Se trata de un problema que afecta a toda la construcción naval europea y que, por consiguiente, no debería resolverse en función de las dificultades de un astillero determinado. La Comunidad debe esforzarse por encontrar una solución global al problema de la capacidad, pues ésta es la única posibilidad de mantener su credibilidad internacional. Un incremento unilateral de la capacidad de los astilleros en determinadas regiones no sólo perjudicaría a la construcción naval europea, sino que disminuiría a la larga las probabilidades de obtener resultados en el marco internacional.

(35) Tanto la principal organización de la industria danesa (Dansk industri) como la Federación danesa de constructores navales y de maquinaria (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark) expresan en sus observaciones su pleno apoyo a la posición y argumentos de la Comisión en la apertura del procedimiento.

(36) Asimismo, la Federación danesa de constructores navales y de maquinaria señala que también los astilleros daneses construyen buques para contenedores como los construidos por KWW, y que son responsables parcialmente de la superación de la capacidad. Por consiguiente, el pedido obtenido por KWW se refleja inmediatamente sobre un segmento del mercado importante para los astilleros daneses. Además hace referencia a la evolución desde 1992 que ha conducido al cierre de numerosos astilleros y a una considerable pérdida de puestos de trabajo en el sector. Por ello, para los astilleros europeos resulta determinante que se adopten medidas eficaces a escala global para compensar los efectos negativos del exceso de capacidad. Ya que esto no es posible sin el apoyo activo de la Comunidad, la Unión Europea debería mantener su credibilidad internacional. Una iniciativa internacional para reducir el exceso de capacidad no sería coherente si, al mismo tiempo, la Unión Europea aceptase una superación considerable de sus propios límites de capacidad, como en el presente caso.

(37) Como señala asimismo la Federación danesa de constructores navales y de maquinaria, las limitaciones de la capacidad de los astilleros de Alemania oriental constituyen un punto de partida —junto con otros factores— para la planificación de las inversiones y de la producción de otros astilleros. Si se superan los límites de capacidad, ello afecta igualmente a los planes de otros astilleros. Las limitaciones de la capacidad deberían ser válidas durante diez años y nunca se contempló una aplicación flexible.

(38) En su respuesta a la apertura del procedimiento, Alemania expone que debería procederse a una revisión de las capacidades a fin de poder reaccionar a la situación específica de la construcción naval a escala mundial y al incremento no previsto de la productividad. La Federación danesa de constructores navales y de maquinaria señala a este respecto que con las cuantiosas ayudas se trataba precisamente de incrementar la productividad. Si los astilleros de Alemania oriental, en las condiciones fijadas en 1992 y a pesar de un aumento de la productividad que supera todas las expectativas, aún no han alcanzado niveles de competitividad internacional, debe considerarse que ha fracasado la reestructuración de dichos astilleros. Lo que no debe conducir, sin embargo, a modificar las condiciones en detrimento de otros astilleros europeos.

(39) En respuesta a la apertura del procedimiento, Alemania declaró que KWW necesitaba aceptar los pedidos que provocaron la superación de la capacidad a fin de garantizar los puestos de trabajo y continuar con sus actividades. La Federación danesa de constructores navales y de maquinaria señala a este respecto que un Estado de derecho no puede dejar de cumplir sus obligaciones jurídicas con el argumento de lograr una ventaja económica o evitar una pérdida económica. Si se admitiese la argumentación de Alemania, cualquier Estado podría conceder ayudas estatales —incluso contraviniendo la legislación comunitaria— si lo considera necesario en determinadas circunstancias.

(40) Alemania sabía desde el 30 de junio de 1998 que KWW superaría los límites de capacidad tanto en 1998 como en 1999. Así pues, tuvo tiempo suficiente para adoptar las medidas pertinentes y para modificar los planes de producción a fin de evitar que se superasen los límites de capacidad. Sin embargo, no se hizo nada en el momento oportuno.

(41) En opinión de la Federación danesa de constructores navales y de maquinaria resulta innegable que tanto Alemania como KWW deben respetar los límites de capacidad. El Consejo fijó el límite máximo de capacidad como condición necesaria para la concesión de las ayudas y en consonancia con la Directiva 92/68/CEE. La Comisión debe velar por que se respeten los límites de capacidad establecidos para los astilleros de Alemania oriental. En 1997, la Comisión señaló que dos astilleros habían superado sus límites de capacidad en 1996, a saber, MTW en 1637 tbc y KWW en 92 tbc. A continuación se impuso a ambos astilleros una reducción correspondiente de la producción para 1997. Por ello no existe duda alguna de que la dirección de KWW sabía perfectamente que la obtención de pedidos que provocaran una superación del límite de capacidad no carecería de consecuencias.

IV. **Observaciones de Alemania**

(42) El alegato de Alemania se apoya básicamente en cuatro argumentos. Primero señala que el cálculo en tbc sirve para recopilar datos económicos comparables. Con dicho cálculo no se refleja correctamente una limitación de la capacidad impuesta a distintos astilleros. Esto resulta especialmente evidente si se observa con mayor detenimiento la producción de KWW. No se toma en consideración el denominado efecto de serie del cálculo ordinario en tbc en detrimento del astillero. Mediante la construcción de buques en serie se aprovechó una menor capacidad de la prevista, ya que serían necesarias menos horas de trabajo para construir un segundo buque de las mismas características. En los años 1997-1999, en los astilleros de KWW se construyeron otros dos buques en serie, con lo cual se redujeron las horas de trabajo efectivas gracias al efecto de serie y se habría obtenido un valor en tbc muy inferior. En el marco de la reestructuración se encomendó a subcontratistas un amplio volumen de trabajo. Habría que atribuir 34 000 tbc efectivas a éstos y no al astillero.

(43) En segundo lugar, Alemania rechaza la afirmación de la Comisión de que una limitación de la capacidad anual a 85 000 tbc fuese la principal condición para autorizar las ayudas. Más bien, el fundamento de la autorización habría sido el plan de reestructuración presentado con la privatización, plan que entretanto KWW ha llevado a cabo con éxito. El éxito de la reestructuración habría conducido a un aumento considerable de la productividad que también lograron otros astilleros a escala mundial.

(44) Asimismo, Alemania señala que en sus Decisiones de autorización de los tramos de las ayudas la Comisión sólo habría impuesto al astillero limitaciones respecto a la disposición de las nuevas instalaciones. La Comisión había estudiado las nuevas capacidades de las que podría disponer el nuevo astillero de acuerdo con los planes de reestructuración. El dictamen encargado por la Comisión había indicado que la capacidad del futuro astillero no superaría las 85 000 tbc. El astillero se construyó según estos planes y no fue modificado posteriormente. El incremento de la productividad inesperadamente alto de los últimos años no cambia nada en esta evaluación.

(45) Una posición puramente formal respecto a la limitación de la capacidad conduciría, ante este inesperado aumento de la productividad, a que el astillero no trabajase a plena capacidad durante todo el año. Un abandono artificial de las actividades de la empresa habría puesto en peligro el éxito económico de la reestructuración. Debido a la productividad y a la mezcla de productos (grandes buques para contenedores), resultaba inevitable una superación temporal de los límites de capacidad, si bien dicha superación quedaría compensada a lo largo de todo el período en cuestión.

(46) El tercer argumento de Alemania consiste en decir que la obtención por parte de KWW de un pedido para una plataforma marítima (construcción de una plataforma de perforación) provocó la superación temporal del límite de capacidad, ya que la construcción de la harcua habría requerido todo el dique por un período prolongado y por ello se habría retrasado la terminación de los buques en construcción. Sin, embargo, esta superación del límite de capacidad no tendría consecuencias negativas para el mercado europeo de construcción naval, ya que ningún otro astillero europeo intentó obtener el pedido de la plataforma. Además, la limitación de la capacidad se refiere exclusivamente a la construcción naval y no a las plataformas marítimas, de forma que el argumento de la Comisión de que otros astilleros habrían podido penetrar en el mercado de las plataformas marítimas no es procedente. Los regímenes aplicables a la construcción naval no pueden extenderse a otros sectores económicos debido a la conducta supuesta o real de otros operadores.

(47) El cuarto argumento de Alemania se basa en que a KWW —como se explica en el escrito de 23 de diciembre de 1998 remitido a la Comisión— se atribuyó una capacidad adicional de 22 000 tbc para 1998 y no excederá la capacidad total concedida para 1998 de 107 000 tbc, teniendo en cuenta el efecto de la construcción en serie. Como contrapartida, el Bundesanstalt für vereingungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) exigió a KWW que reembolsara una parte de las ayudas que el astillero había recibido en el marco de la privatización para la dotación de capital e inversiones. Por esa razón, KWW depositó, el 23 de diciembre de 1998, sin reconocer una obligación jurídica al respecto, un importe parcial de 12 millones de marcos alemanes en una cuenta bloqueada hasta la adopción de una Decisión definitiva por parte de la Comisión.

V. **Valoración**

(48) La Comisión señala que las ayudas concedidas sobre la base de la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval y la Directiva 92/68/CEE por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval se consideran compatibles con el mercado común, ya que se cumplieron las condiciones contempladas en la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE. No obstante, este reconocimiento será válido mientras se cumplan las condiciones contenidas en las decisiones de autorización con arreglo a las Directivas antes mencionadas. De lo contrario, dichas ayudas quedarán cubiertas por la prohibición general del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE y no podrán considerarse compatibles con el mercado común, si no se justifican por otros motivos.

(49) La Directiva 92/68/CEE por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval contempla una excepción a favor de los astilleros de la antigua República Democrática Alemana respecto a las disposiciones sobre ayudas al funcionamiento aplicables a los astilleros comunitarios, a fin de permitirles la amplia reestructuración necesaria para lograr su competitividad. Con arreglo al apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE en la versión de la Directiva 92/68/CEE, las ayudas al funcionamiento para las actividades de construcción y transformación navales podrán considerarse compatibles con el mercado común hasta el 31 de diciembre de 1995, en determinadas condiciones relacionadas con el volumen de las ayudas y el compromiso de Alemania de presentar informes anuales. Una de estas condiciones es la aceptación por parte de Alemania de velar por que se lleve a cabo un cierre real e irreversible del 40 % de las capacidades de construcción naval existentes al 1 de julio de 1990, cifradas en 545 000 tbc, a más tardar el 31 de diciembre de 1995.

(50) El artículo 6 de la Directiva 90/684/CEE regula las ayudas a la inversión , el artículo 7 las ayudas al cierre. Con arreglo al apartado 1 del artículo 6 sólo pueden concederse ayudas a la inversión a astilleros ya existentes si éstas van acompañadas de un plan de reestructuración que no comporte un incremento de la capacidad de construcción naval de dichos astilleros, o bien si dichas ayudas van acompañadas, en el mismo período, por la reducción definitiva correspondiente de la capacidad de otros astilleros en el mismo Estado miembro. Las ayudas para cubrir los gastos normales incurridos por el cierre total o parcial de astilleros dedicados a la construcción o reparación de buques se consideran compatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 7, siempre que impliquen una reducción real y definitiva de la capacidad.

(51) En la propuesta de Directiva 92/68/CEE por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval presentada por la Comisión se señala que es preciso encontrar una solución equilibrada entre una amplia reestructuración de la industria de la construcción naval de Alemania oriental, que sólo es posible mediante considerables ayudas públicas, y las consecuencias negativas resultantes para las condiciones de competencia de los demás astilleros comunitarios. Las posibles ayudas adicionales, por encima de los límites máximos vigentes, deben ir acompañadas de las medidas de reestructuración correspondientes y de una reducción de la capacidad.

(52) Una de las condiciones del apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE para que las ayudas al funcionamiento sean compatibles con el mercado común es la promesa de Alemania de velar por que se llevase a cabo, antes del 31 de diciembre de 1995, una reducción real e irreversible de las capacidades de construcción naval igual a 40 % neto respecto a la capacidad existente al 1 de julio de 1990, cifrada en 545 000 tbc. Con arreglo a este apartado, la capacidad máxima de los astilleros situados en el territorio de la antigua República Democrática Alemana asciende a 327 000 tbc. Alemania repartió esta capacidad total entre los cinco astilleros restantes dedicados a la construcción naval, reparto en el cual a KWW se atribuyó una capacidad de 85 000 tbc [8].

(53) En su escrito a la Comisión de 27 de noviembre de 1992 sobre la privatización de los astilleros Warnow, Alemania manifiesta que Kvaerner se había comprometido contractualmente a no superar la capacidad fijada para KWW de 85 000 tbc hasta el 1 de enero de 2006. De esta forma, en la cláusula 27 de la versión original inglesa del contrato de privatización de los astilleros Warnow, bajo el título «Limitation on Future Building Capacities», se dice: «Kvaerner undertakes up till December 31, 2005 with regard to Warnow yard not to exceed its annual capacity of 85 000 cgt unless the requirements based on the EEC-treaty are less restrictive from time to time.».

(54) La Comisión toma nota de que el programa de ayudas para la reestructuración de los astilleros Warnow se basaba en esta capacidad anual.

---

[8] La Comisión señala que el Tribunal de Primera Instancia, en su sentencia en el asunto T-266/94 (número de referencia 151-198), confirmó la importancia de la asignación de capacidades a cada uno de los astilleros para la regularidad de la decisión sobre las ayudas.

(55) Las ayudas a la reestructuración por un total de 623,45 millones de euros (1 246,9 millones de marcos alemanes) fue autorizada por la Comisión en cuatro tramos y cinco Decisiones separadas. La primera Decisión sobre la autorización de un primer tramo de ayudas se comunicó a Alemania mediante escrito de 3 de marzo de 1993 (N 692/D/91). En dicha Decisión se señala que, si bien el peritaje independiente encargado por la Comisión indica que la capacidad de construcción naval de los astilleros Warnow apenas superará las 85 000 tbc —Alemania expresaba que esta cifra constituía la contribución del astillero a las 327 000 tbc concedidas a la totalidad de los astilleros de Alemania oriental—, parecía conveniente supervisar en el futuro, durante la aplicación del programa de inversiones, que se redujeran realmente las capacidades de construcción naval.

(56) La segunda Decisión se comunicó a Alemania mediante escrito del 17 de diciembre de 1995 (N 692/J/91). Ésta contenía las mismas condiciones que la Decisión precedente, con la salvedad de que era necesaria una supervisión continua a fin de asegurar el cumplimiento de la limitación de capacidad. Asimismo se señala a Alemania que, en caso de incumplimiento de la limitación de capacidad, la Comisión se vería obligada a exigir el reembolso de todas las ayudas.

(57) En la tercera Decisión, comunicada a Alemania mediante escrito de 20 de febrero de 1995 (N 1/95), se señalaba asimismo que era necesaria una supervisión del cumplimiento de la limitación de capacidad. Además, se señala que Alemania había prometido que el astillero respetaría la limitación de capacidad. Una vez más se recuerda a Alemania que, en caso de incumplimiento de la limitación de capacidad, la Comisión se vería obligada a exigir el reembolso de todas las ayudas.

(58) La cuarta Decisión se comunicó a Alemania mediante escrito de 18 de octubre de 1995 (N 637/95) y la quinta mediante escrito de 11 de diciembre de 1995 (N 797/95). En ambas Decisiones se señala que es necesario mantener la supervisión para asegurarse de que la producción real y prevista respeten los límites de capacidad. Igualmente se repite en ambas que Alemania ha dado garantías en el sentido de que el astillero respetará la limitación de capacidad y que, en caso de incumplimiento, podrá exigirse el reembolso de la totalidad de las ayudas.

(59) La Comisión expresa que la limitación de capacidad a 85 000 tbc anuales era una de las condiciones principales para autorizar las ayudas. Estas ayudas fueron autorizadas sobre la base de la reestructuración notificada a la Comisión. Este límite máximo anual se incluyó en el contrato de privatización de los astilleros Warnow que la Comisión autorizó como parte del plan de reestructuración. Salvo la primera Decisión de autorización, comunicada mediante escrito de 3 de marzo de 1993, todas las demás Decisiones de la Comisión mencionan expresamente el cumplimiento obligatorio del límite de capacidad de 85 000 tbc. En estas Decisiones se indica asimismo que la Comisión, en caso de incumplimiento de la limitación de capacidad, se vería obligada a exigir el reembolso de todas las ayudas.

(60) Durante la visita a los astilleros realizada el 24 de marzo de 1999 se confirmó que la producción de KWW en 1998 se situaba en 122 414 tbc. Las cifras de producción basadas en el cálculo de las tbc se discutieron con la dirección del astillero en presencia de representantes de las autoridades alemanas y nadie las puso en duda. Por coniguiente, estas cifras deben considerarse confirmadas e irrecusables, lo que significa que KWW superó su límite anual de capacidad de 85 000 tbc en 37 414 tbc en 1998.

(61) La Comisión pone de relieve que el artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE limita la capacidad total de los astilleros de Alemania oriental a 327 000 tbc. Con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 10 *bis* debe tratarse de una reducción de la capacidad «real e irreversible». En su sentencia de 22 de octubre de 1996 ([9]), el Tribunal de Primera Instancia confirmó la interpretación del concepto «irreversible» efectuada por la Comisión y definió que tras la conclusión de la reestructuración la capacidad puede aumentarse tras cinco años con consentimiento de la Comisión y tras diez años sin consentimiento de ésta. El Tribunal señala que este concepto debe interpretarse en función de otras disposiciones de la Directiva 90/684/CEE, por ejemplo, el artículo 7. Puesto que la reestructuración concluyó en 1995, la limitación de capacidad se mantendrá en vigor hasta el final de 2000 o 2005, respectivamente.

(62) La capacidad total de 327 000 tbc se repartió de la siguiente manera entre los cinco astilleros de Alemania oriental: KWW — 85 000 tbc; Volkswerft Stralsund — 85 000 tbc; MTW-Schiffswerft — 100 000 tbc; Peene-Werft — 35 000 tbc y Elbewerft Boizenburg — 22 000 tbc. Según el informe de supervisión de 22 de febrero de 1999, Volkswerft alcanzó en 1998 una producción de 84 805 tbc y MTW-Werft una de 99 997 tbc. Durante la visita de Peene-Werft el 26 de marzo de 1999 se estableció una producción de 34 037 tbc en 1998 para este astillero. Elbewerft Boizenburg fue cerrado en 1997. Alemania comunicó a la Comisión mediante escrito de 17 de noviembre de 1998 que retiraba la notificación de las ayudas a la reestructuración y que este astillero cerraba definitivamente. Así pues, la producción de Elbewerft Boizenburg en 1998 fue de 0 tbc. Con ello, la producción de los demás astilleros, excluyendo a KWW, se elevó a 218 839 tbc en 1998.

(63) La Comisión indica que la capacidad no utilizada por otros astilleros dentro de sus límites de capacidad se eleva en total a 23 161 tbc. No obstante, KWW superó su límite anual de capacidad de 85 000 tbc en 37 414 tbc. Debido a esta considerable superación de la capacidad de KWW, se excedió en 14 253 tbc la limitación de la capacidad total fijada para todos los astilleros de Alemania oriental de 327 000 tbc.

([9]) Véase la nota 6.

(64) Como se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de mayo de 1993 en los asuntos reunidos C-356/90 y C-180/91 (Bélgica contra la Comisión) [10], el cumplimiento de los límites máximos establecidos con arreglo a las disposiciones de la Directiva del Consejo que estipula los criterios para las excepciones a la prohibición de ayudas contemplada en el artículo 92 del Tratado CE constituye una condición esencial para poder considerar compatibles con el mercado común las ayudas a la construcción naval. Su superación conduce sin más a una inadmisibilidad de dichas ayudas. A este respecto, la Comisión tan sólo debe comprobar si se ha cumplido la condición mencionada.

(65) La Comisión indica que en 1998 no se cumplió una condición esencial para la concesión de las ayudas, a saber, el límite de capacidad de 85 000 tbc establecido en las Decisiones de la Comisión sobre la base de la Directiva 90/684/CEE en la versión de la Directiva 92/68/CEE. Asimismo, la Comisión señala que Alemania infringió en 1998 el apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE que prevé un límite máximo de capacidad para la totalidad de los astilleros de Alemania oriental como condición para considerar compatibles con el mercado común las ayudas al funcionamiento concedidas a la construcción y transformación navales.

(66) La Comisión señala que la presente Decisión se refiere, por una parte, al incumplimiento de la limitación individual de capacidad de 85 000 tbc y, por la otra, al incumplimiento de la limitación global de capacidad de 327 000 tbc. La Comisión destaca que el límite individual de capacidad de 85 000 tbc anuales se fija, en cinco Decisiones de la Comisión sobre la autorización de las ayudas, como condición de compatibilidad de dichas ayudas con el mercado común. Kvaerner reconoció este límite máximo anual como parte del contrato de privatización y su cumplimiento es supervisado tanto por la Comisión como en el marco de la obligación del astillero de presentar un informe anual. Además, el problema jurídico de las ayudas para la Comisión es en este caso precisamente la regularidad de las ayudas autorizadas por la Comisión en cinco Decisiones con la condición de que se respetase la limitación anual de la capacidad y los efectos de distorsión de la competencia que tienen dichas ayudas en el sector de la construcción naval.

(67) Por ello, la Comisión considera que la considerable superación de la limitación de la capacidad de 85 000 tbc anuales impuesta a un astillero en particular constituye el objeto principal de la presente Decisión y las consecuencias de dicha superación se establecerán sobre dicha base. La superación del límite máximo global de capacidad es un efecto secundario —aunque grave— del incumplimiento de la limitación individual.

(68) Con la Directiva 92/68/CEE se pretendía facilitar a los astilleros de Alemania oriental la urgente reestructuración necesaria para recuperar su rentabilidad. Para ello se fijaron limitaciones de la capacidad a fin de neutralizar el efecto de distorsión de la competencia que las ayudas públicas concedidas a estos astilleros tendrían para la construcción naval. Si se incumple esta limitación de capacidad que actúa como factor de compensación y constituye una condición esencial para la autorización de las ayudas y, por ende, para su compatibilidad con el mercado común, esto significa que dichas ayudas han dejado de ser compatibles con el mercado común.

(69) En la Decisión de la Comisión sobre las ayudas concedidas a MTW-Schiffswerft y a Schiffswerft Stralsund [11] se señala que MTW había superado ligeramente su límite de capacidad en 1996. Por ello se acordó que el astillero redujese al año siguiente su producción por el equivalente de este exceso y las ayudas al funcionamiento concedidas a este astillero en 1997 se redujeron en un importe correspondiente a dicha superación. El método empleado por la Comisión consistió, así pues, en determinar las consecuencias de la superación sobre una base anual, de forma que éstas se estableciesen de acuerdo con el volumen del exceso de producción y las consecuencias de esta infracción se sancionasen con arreglo a su gravedad, es decir, la importancia de la superación.

(70) Al mencionar la exigencia de reembolso de las ayudas en caso de incumplimiento de las condiciones contempladas en la Decisión de autorización se recuerda a los beneficiarios de las ayudas su obligación de cumplir dichas condiciones y se ponen de relieve las consecuencias de dicho incumplimiento. El objetivo y efecto real de la exigencia de reembolso de las ayudas es restablecer el punto de partida, eliminando los efectos negativos sobre la competencia provocados por las ayudas irregulares, cuya irregularidad se fundamenta en el incumplimiento de las condiciones impuestas para la autorización de las ayudas y, por ende, para su compatibilidad con el mercado común. En el presente caso no se cumplió la limitación de capacidad impuesta como condición. En base a la Decisión de la Comisión sobre las ayudas concedidas a MTW-Schiffswerft y Volkswerft Stralsund [12] la gravedad de la distorsión de la competencia se establece en función de la superación de la capacidad.

(71) Puesto que el volumen de la superación de la capacidad determina la correspondiente distorsión de la competencia, en opinión de la Comisión el importe de las ayudas correspondiente a esta superación de la capacidad debe considerarse incompatible con el mercado común.

(72) La Comisión señala que debe exigirse el reembolso de las ayudas incompatibles con el mercado común.

(73) En las Decisiones de la Comisión comunicadas a Alemania mediante escritos de los días 17 de enero de 1994, 20 de febrero de 1995, 18 de octubre de 1995 y 11 de diciembre de 1995 se pone de relieve que la Comisión se vería obligada a exigir el reembolso de la totalidad de las ayudas en caso de incumplimiento de la limitación de la capacidad.

[10] Recopilación 1993, p. I-2323.

[11] DO C 344 de 14.11.1997, p. 2.

[12] DO C 344 de 14.11.1997, p. 2.

(74) Según la exposición de motivos de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998 ([13]) en el asunto T-140/95 (Ryanair contra Comisión) debería comprobarse si la Comisión —si declara incompatibles con el mercado común y exige el reembolso únicamente del importe de las ayudas correspondientes a la superación de la capacidad— no excede el marco de sus Decisiones anteriores sobre la concesión de las ayudas, en las que se establece que la Comisión se vería obligada a exigir el reembolso de todas las ayudas en caso de incumplimiento de la limitación de capacidad.

(75) El objetivo y efecto real de la exigencia de reembolso de las ayudas es restablecer la situación inicial, eliminando los efectos negativos sobre la competencia derivados de la concesión de las ayudas irregulares. Con arreglo a la Decisión de la Comisión sobre las ayudas concedidas a MTW-Schiffswert y Volkswerft Stralsund ([14]), la gravedad de la distorsión de la competencia se determina en base al volumen de la superación de la capacidad.

(76) El importe de las ayudas correspondiente a la superación de la capacidad se declara incompatible y, por ende, es objeto de una exigencia de reembolso. Con dicha exigencia de reembolso se pretende eliminar los efectos negativos que tuvo la superación de la capacidad sobre la competencia, con lo cual se cumple el sentido, finalidad y efecto real de la exigencia de reembolso.

(77) Si en el presente caso el importe de las ayudas correspondiente a la superación de la capacidad se declara incompatible con el mercado común, ello no significa, según la Comisión, una desviación de las condiciones de las Decisiones anteriores, que afectase a su objetivo y efecto, a saber, la eliminación de los efectos negativos para la competencia.

(78) Por ello la Comisión llega a la conclusión de que la parte de las ayudas por importe de 623,45 millones de euros (1 246,9 millones de marcos alemanes), concedida a Kvaerner Warnow Werft y autorizada por la Comisión en cuatro tramos [Decisiones de 3 de marzo de 1993 (N 692/D/91), 17 de enero de 1994 (N 692/J/91), 20 de febrero de 1995 (N 1/95), 18 de octubre de 1995 (N 637/95) y 11 de diciembre de 1995 (N 797/95)], que corresponde a la superación de la limitación de la capacidad anual de 85 000 tbc en 37 414 tbc, ha dejado de ser compatible con la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE y, con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del mismo Tratado, es incompatible con el mercado común.

(79) Alemania y KWW rechazan en su argumentación la afirmación de la Comisión en el sentido de que la principal condición para autorizar las ayudas era una limitación de la capacidad anual de 85 000 tbc. Según sus argumentos, la única condición para la autorización era que las instalaciones de producción autorizadas y examinadas se mantuviesen con arreglo a los planes de reestructuración e inversión.

(80) La Comisión señala que tanto el mantenimiento del plan de inversión como el respeto de la limitación de capacidad constituían condiciones para autorizar las ayudas. Es práctica común de la Comisión prever una autorización y supervisión del plan de inversión para cada ayuda a la reestructuración, lo que no significa, sin embargo, que el cumplimiento de la limitación de la capacidad anual no fuese otra condición esencial para autorizar las ayudas. El importe total de las ayudas se autorizó en función de cinco Decisiones de la Comisión por separado, de las cuales cuatro señalaban expresamente que era necesario continuar la supervisión a fin de asegurar el respeto de los límites de capacidad. En cuatro de estas cinco Decisiones se indica a Alemania que, en caso de incumplimiento de la limitación de capacidad, la Comisión se vería obligada a exigir el reembolso de las ayudas correspondientes. En tres Decisiones se señala que Alemania ha asegurado que el astillero respetaría el límite de capacidad. Por ello no cabe duda de que la limitación de la capacidad a 85 000 tbc constituía una condición para la autorización de las ayudas y para la compatibilidad de éstas con el mercado común.

(81) El segundo argumento de KWW consiste en decir que, con arreglo al texto de la letra c) del apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE y a las Decisiones de la Comisión sobre la autorización de las ayudas, el astillero tendría derecho a los incrementos de capacidad derivados de un aumento de la productividad por encima del nivel previsto por el experto de la Comisión hasta el final del período de reestructuración. La limitación de la capacidad y la limitación de la producción serían conceptos distintos y KWW no entiende que el límite máximo sea una limitación de la producción.

(82) La Comisión señala que KWW tituló el informe de producción correspondiente al primer semestre de 1995, que Alemania transmitió a la Comisión mediante escrito de 16 de agosto de 1995, «Report on keeping the capacity limitation». El informe correspondiente a 1996, transmitido por Alemania a la Comisión mediante escrito de 17 de febrero de 1997, llevaba por título «Production limitation by EU-Commission». Además, en sus escritos de los días 18 y 19 de noviembre de 1996, la Comisión solicitó a Alemania que informase a los astilleros de que las limitaciones de capacidad para 1996 y para los años posteriores debían cumplirse estrictamente.

(83) Mediante escrito de 3 de marzo de 1997, la Comisión comunicó a Alemania que KWW había superado ligeramente su límite de capacidad en 1996 y que la producción prevista para 1997 se acercaba mucho al límite de capacidad. Se solicitaba a Alemania que adoptase las medidas pertinentes para corregir la situación. Mediante escrito de 14 de abril de 1997, la Comisión volvió a pedir a Alemania que actuase a fin de que el astillero cambiase su plan de producción de forma que no se superara el límite de capacidad.

(84) En su escrito de 1 de abril de 1997 destinado a la Comisión, Alemania señalaba que BvS había pedido a

([13]) Recopilación 1998, p. I-3327.
([14]) DO C 344 de 14.11.1997, p. 2.

KWW que respetara el límite máximo de capacidad de 85 000 tbc en su plan de producción para 1997. Según este escrito, KWW debía presentar un nuevo plan de producción para 1997 que respetase el límite de capacidad. Mediante escrito de 6 de junio de 1997, Alemania informó que la capacidad de KWW en 1997 se reduciría en una cantidad equivalente a la ligera superación del año 1996, es decir, en 92 tbc, de forma que en 1997 se aplicaría un límite de capacidad aún más bajo. En esta ocasión, el Gobierno alemán destacó que se trataba de una situación singular y que, por regla general, no era posible una distribución de la capacidad a lo largo de varios años a fin de compensar los excedentes. Asimismo, Alemania había comunicado al astillero que en el futuro no podría admitirse ni siquiera una ligera superación del límite de capacidad; por lo cual KWW se había comprometido a restar de la capacidad disponible para 1997 el excedente de 92 tbc obtenido en 1996.

(85) Por ello, la Comisión no abriga duda alguna acerca de que KWW era muy consciente de la naturaleza e importancia de la limitación de capacidad de 85 000 tbc que se le había impuesto.

(86) Como cuarto argumento, KWW expone que la limitación de la capacidad —entendida como una limitación de la producción— debería considerarse en términos de producción media a lo largo de varios años.

(87) La Comisión manifiesta que la limitación de la capacidad anual era una condición esencial para la autorización de las ayudas. Dado que de esta forma se trataba de neutralizar la distorsión de la competitividad causada por las ayudas en el sector de la construcción naval, esta limitación no puede entenderse como una media anual, ya que despojaría al límite de capacidad de su finalidad y su efecto. Además de ello, la limitación anual de la capacidad está claramente establecida en la cláusula 27 del contrato de privatización y fue aceptada por KWW, quien debe planificar la producción en consecuencia. Como se desprende del escrito de Alemania a la Comisión de 6 de junio de 1997, las autoridades alemanas explicitaron al astillero en 1997 la obligación de respetar el límite anual de capacidad y que no era posible repartir la capacidad entre varios años.

(88) El último argumento de KWW consiste en decir que no existe un fundamento jurídico para fijar límites máximos de capacidad para cada astillero.

(89) La Comisión señala que en sus Decisiones sobre la autorización de las ayudas a la reestructuración a favor de KWW se incluye una limitación de la capacidad anual de 85 000 tbc como condición para la admisibilidad de las ayudas. De acuerdo con la práctica corriente, la Comisión establece condiciones en sus decisiones sobre ayudas públicas a fin de asegurar que dichas ayudas sean compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 87 del Tratado CE. De esta forma, la Comisión actúa de conformidad con los artículos 87 y 88 del Tratado CE y, en el presente caso, con las disposiciones específicas correspondientes a las ayudas a la construcción naval.

(90) En su argumentación, Alemania declara que una limitación de la capacidad impuesta a un astillero en particular no puede reflejarse correctamente mediante un cálculo de las tbc.

(91) La Comisión indica que las capacidades de los astilleros de Alemania oriental antes de la reestructuración se habían definido mediante el cálculo en tbc. Durante los debates en el Consejo sobre la propuesta de Directiva 92/68/CEE [15] en 1992 y al estudiarse en profundidad la totalidad de la reestructuración de los astilleros de Alemania oriental y sus modalidades, la reducción de la capacidad se determinó igualmente mediante un cálculo en tbc. Por consiguiente, el Consejo confirmó en 1992 este método de cálculo como base para la definición de las capacidades en el marco de la reestructuración de dichos astilleros.

(92) Asimismo, la Comisión señala que Alemania y la Comisión se habían puesto de acuerdo para utilizar el cálculo en tbc como base para los informes sobre los astilleros de Alemania oriental. Alemania confirma este extremo en sus escritos de los días 12 de julio de 1994 y 3 de abril de 1995. Así, en el escrito de 3 de abril de 1995 se dice que Alemania y la Comisión se habían puesto de acuerdo en que la supervisión de la producción se efectuaría en base al cálculo en tbc, teniendo en cuenta los coeficientes vigentes antes del 1 de enero de 1994. Este método se utilizó desde el inicio de la reestructuración y durante todo el período de supervisión en todos los astilleros afectados. Alemania había aprobado el método sin cuestionar jamás su aplicación. Por ello, la Comisión no ve motivo alguno para especular sobre la adecuación de este método debido a que un astillero supere su límite de capacidad.

(93) Tanto Alemania como KWW argumentan que la superación del límite de capacidad por parte de KWW no tuvo ningún efecto negativo sobre la competencia.

(94) La Comisión señala que la verdadera finalidad de la limitación de la capacidad consiste en neutralizar las distorsiones de la competencia en la construcción naval europea provocadas por las ayudas. Por consiguiente, una superación de este límite ya implica una distorsión de la competencia.

(95) La Comisión señala igualmente que KWW opera en un mercado en el que actúan otros astilleros europeos. La propia KWW lo confirma en sus observaciones y hace referencia a que debido a la construcción de la plataforma de perforación este astillero no podrá intentar obtener, durante un período de dos años, pedidos en el mercado europeo que también interesan a otros astilleros europeos. Al superar el límite de capacidad que pretendía evitar una distorsión de la competencia, KWW actuó en contra de los intereses de otros astilleros presentes en este segmento del mercado.

[15] SEC (92) 991 final.

(96) La posición de la Comisión se ve reforzada por las observaciones de los terceros interesados. En éstas se señala que los grandes buques para contenedores que construye KWW y provocan en parte la superación del límite de capacidad, también se producen en otros países europeos. De esta forma, la superación del límite de capacidad por parte de KWW afecta directamente a un mercado en el que operan otros astilleros europeos. Asimismo, en dichas argumentaciones se indica que las limitaciones de capacidad de los astilleros de Alemania oriental se toman en cuenta, entre otras cosas, para la planificación de las inversiones y de la producción de otros astilleros. Así, si se exceden dichas limitaciones se ven afectados los planes de otros astilleros.

(97) Como último punto, Alemania expone en su argumentación que para 1998 se concedió a KWW una capacidad adicional de 22 000 tbc, de forma que KWW no superó en 1998 la capacidad establecida que, si se toma en cuenta el efecto de la construcción en serie en la construcción naval, se situaría en 107 000 tbc.

(98) La Comisión señala que cualquier modificación del reparto de capacidades requiere el consentimiento de la Comisión, ya que las limitaciones de la capacidad están relacionadas con las ayudas a la reestructuración concedidas a cada uno de los astilleros. En el presente caso, la concesión a KWW de una capacidad adicional de 22 000 tbc no fue autorizada por la Comisión. Mediante escrito de 4 de diciembre de 1998, la Comisión comunicó a Alemania que la capacidad de 22 000 tbc correspondientes a Elbe-Werft para 1998 no podía ser objeto de un nuevo reparto, ya que dicha capacidad no estaba disponible para su atribución para todo el año sino tan sólo a partir del 17 de noviembre de 1998, fecha en que se retiró la notificación de las ayudas. Además, la Comisión considera inadmisible una nueva distribución de capacidades con efectos retroactivos, extremo que se confirmó a Alemania a este respecto mediante escrito de la Comisión de 8 de enero de 1999.

(99) Por estos motivos y debido a que no existe un fundamento jurídico para una nueva distribución con efectos retroactivos, la concesión a KWW de una capacidad adicional de 22 000 tbc para 1998 carece de efectos jurídicos y de objeto en el presente procedimiento.

(100) Por los motivos mencionados en los considerandos 48 a 77, la Comisión llega a la conclusión de que la parte de las ayudas por importe de 623,45 millones de euros (1 246,9 millones de marcos alemanes) concedidas a KWW y autorizadas por la Comisión en cuatro tramos [mediante las Decisiones comunicadas mediante los escritos de los días 3 de marzo de 1993 (N 692/D/91), 17 de enero de 1994 (N 692/J/91), 20 de febrero de 1995 (N 1/95), 18 de octubre de 1995 (N 637/95) y 11 de diciembre de 1995 (N 797/95)], que corresponde a la superación en 37 414 tbc de la limitación de la capacidad anual de 85 000 tbc, ha dejado de cumplir las condiciones contempladas en la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE. Puesto que no existe otro criterio de compatibilidad y que ni Alemania ni KWW exponen dicho criterio, la parte de estas ayudas es incompatible con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

(101) Para calcular el importe de las ayudas no compatibles, la Comisión consideró varias alternativas y llegó al resultado siguiente:

(102) La Comisión considera que la limitación anual de capacidad de KWW de 85 000 tbc tiene una vigencia de diez años. Al evaluar la superación del límite de capacidad en un año, en este caso el año 1998, la Comisión podría haber determinado el importe de las ayudas concedidas irregularmente en función de la duración de dicha superación, lo que habría conducido a considerar incompatible con el marcado común una décima parte de las ayudas a la reestructuración. Por otra parte, también habría sido posible establecer una relación entre la superación en 37 414 tbc con la limitación de la capacidad para el período de diez años (850 000 tbc). Este método habría dado un resultado del 4,4 % y la parte correspondiente de las ayudas se habría considerado ilegal.

(103) La Comisión llegó a la conclusión de que los dos métodos antes mencionados resultan insatisfactorios para calcular el importe de las ayudas ilegales, ya que no toman suficientemente en cuenta la importancia relativa de la superación de la limitación anual de capacidad de 85 000 tbc. A fin de tomar en consideración dicho elemento, la Comisión llevó a cabo su cálculo en función de la combinación de un método lineal proporcional y un recargo que representa las distorsiones de la competencia adicionales provocadas por la considerable superación de la limitación de la capacidad anual.

(104) Puesto que la limitación de la capacidad anual de KWW de 85 000 tbc tiene una vigencia de diez años, la parte de la superación de 37 414 tbc se calculó en relación con la limitación total de la capacidad para este período (850 000 tbc), lo que arroja un resultado del 4,4 %. Asimismo debe tomarse en consideración la muy importante superación de la limitación de la capacidad en 1998, ya que en opinión de la Comisión, cuanto mayor sea la superación, mayores serán las distorsiones de la competencia. Ya que la cantidad de 37 414 tbc supera en más del 20 % la limitación de la capacidad, este porcentaje se tuvo en cuenta como elemento adicional para el cálculo debido a sus efectos sobre el nivel de la distorsión de la competencia. Para ello se calculó la parte que supera en más del 20 % la limitación de capacidad (20 414 tbc), lo que arroja un resultado de un 2,4 % respecto a la capacidad total de 850 000 tbc.

(105) De esta forma, el importe de las ayudas incompatibles se calcula en función del volumen total de la superación y de un elemento adicional que tiene en cuenta la particular distorsión de la competencia provocada por la superación de la limitación anual de capacidad en más de un 20 %. El importe de las ayudas incompatibles se calcula en relación con el total de las ayudas

al funcionamiento de 372,5 millones de euros (745 millones de marcos alemanes) y las ayudas a la inversión de 237,45 millones de euros (474,9 millones de marcos alemanes), lo que da un total de 609,95 millones de euros (1 219 ,9 millones de marcos alemanes). El importe de las ayudas consideradas incompatible con el mercado común debido a la superación de la capacidad por parte de KWW en 1998 se eleva de esta forma a 41,5 millones de euros (83,0 millones de marcos alemanes). Debe exigirse el reembolso de esta cantidad.

(106) Como señala la Comisión, en la Decisión sobre la apertura del procedimiento [16] se indica que la Decisión comunicada mediante escrito de 3 de marzo de 1993 sobre las ayudas autorizadas para el cierre, por un importe de 13,5 millones de euros (27 millones de marcos alemanes), se concedían para financiar indemnizaciones y otras medidas sociales a favor de los ex empleados. Ya que el astillero desembolsó este dinero a su antiguo personal, la Comisión renuncia al reembolso de dicha cantidad. Por este motivo, no se tienen en cuenta las ayudas al cierre.

(107) La Comisión subraya que el reembolso debe realizarse con arreglo a la legislación nacional, incluyendo intereses que deben calcularse desde el día de la entrega de las ayudas al beneficiario hasta su reembolso efectivo sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.

VI. **Conclusiones**

(108) La Comisión llega a la conclusión de que Kvaerner Warnow Werft GmbH superó en 1998 su limite anual de capacidad de 85 000 tbc en 37 414 tbc. La Comisión estableció esta limitación de la capacidad anual en las Decisiones comunicadas mediante los escritos de los días 3 de marzo de 1993, 17 de enero de 1994, 20 de febrero de 1995, 18 de octubre de 1995 y 11 de diciembre de 1995 como condición esencial para autorizar las ayudas por un total de 623,45 millones de euros (1 246,9 millones de marcos alemanes), con arreglo a la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval y a la Directiva 92/68/CEE por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE sobre ayudas a la construcción naval y, por ende, la compatibilidad de las ayudas con el mercado común con arreglo a la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE.

(109) Ya que en opinión de la Comisión la magnitud de la superación de la capacidad determina la gravedad de la distorsión de la competencia, el importe de las ayudas correspondiente a la superación del límite de capacidad de 85 000 tbc en 37 414 tbc en 1998 ha dejado de cumplir las condiciones de la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE y es incompatible con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

(110) Por ello, las ayudas por importe de 41,5 millones de euros (83,0 millones de marcos alemanes) son incompatibles con el mercado común y debe exigirse su reembolso. El importe a cobrar devengará intereses desde el día de la entrega al beneficiario hasta su reembolso efectivo,

HA ADOPTADO LA SIGUIENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas concedidas por Alemania a Kvaerner Warnow Werft GmbH, por importe de 41,5 millones de euros (83,0 millones de marcos alemanes), son incompatibles con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Artículo 2

1. Alemania adoptará todas las medidas necesarias para exigir al beneficiario el reembolso de las ayudas por importe de 41,5 millones de euros (83,0 millones de marcos alemanes).

2. Sin perjuicio de una resolución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 242 del Tratado CE, el cobro se realizará sin demora y con arreglo a procedimientos alemanes, siempre que ello permita la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión de la Comisión. A este fin, Alemania adoptará todas las medidas necesarias y posibles con arreglo a su ordenamiento jurídico, inclusive medidas cautelares, en caso de que se incoe un proceso ante los tribunales nacionales, sin perjuicio del Derecho comunitario [17].

3. El importe de las ayudas a cobrar devengará intereses a partir de la fecha de entrega al beneficiario hasta su reembolso efectivo sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.

[16] DO C 41 de 16.2.1999, p. 23.

[17] Véase el apartado 3 del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

Artículo 3

Alemania comunicará a la Comisión en un plazo de dos meses tras la publicación de la presente Decisión las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 1999.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión