II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 9 december 1998

inzake de door Ierland voorgenomen maatregel tot terugbetaling aan werkgevers van sociale-zekerheidsbijdragen die voor op bepaalde categorieën schepen waarvan registratie in een lidstaat niet vereist is, werkzame zeelieden zijn betaald

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 4278)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/651/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Gelet op de Communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer ([1]),

Na overeenkomstig bovenstaande bepalingen de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

1. **Procedure**

Bij brief van 15 mei 1997, welke bij de Commissie op 20 mei 1997 is geregistreerd, heeft Ierland steunmaatregel N 322/97 bij de Commissie aangemeld. Bij brieven van 30 juni en van 8 september 1997 heeft de Commissie om nadere informatie gevraagd. Op 9 juli 1997 is een bilaterale bijeenkomst gehouden. In de bij de Commissie op 31 juli, 27 oktober, 7, 13, 19 en 27 november 1997 en op 2, 4, 8 en 10 december 1997 geregistreerde brieven hebben de Ierse autoriteiten de Commissie aanvullende informatie verschaft.

Bij brief van 20 januari 1998 heeft de Commissie Ierland ingelicht over haar besluit om:

— steun met betrekking tot schepen van type 1 toe te staan;

— geen bezwaar te maken tegen terugbetaling van bijdragen die zijn betaald met betrekking tot ouderdomspensioenen voor zelfstandige premiebetalers die op 6 april 1998 56 jaar waren, aangezien dit geen steun is; en

— betreffende steun aan type 2-schepen (type 2-maatregel) krachtens de Social Welfare (Consolidated Contributions and Insurability) (Amendment) (nr.2) Refunds) Regulations van 1997, de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ([2]). De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd om over de maatregel hun opmerkingen te maken.

Bij brief van 23 februari 1998, die bij de Commissie op 24 februari 1998 is geregistreerd, heeft Ierland de Commissie zijn opmerkingen ten aanzien van bovengenoemde procedure van artikel 93, lid 2, verstrekt. Daarna zijn er bij verschillende gelegenheden tussen vertegenwoordigers van de Commissie en de Ierse autoriteiten bilaterale contacten geweest.

De Commissie heeft geen opmerkingen van andere lidstaten noch van belanghebbenden ontvangen.

([1]) PB C 205 van 5.7.1997, blz. 5.

([2]) PB C 103 van 4.4.1998, blz. 15.

2. **Gedetailleerde beschrijving van de steunmaatregel**

a) *De type 2-maatregel*

Het deel van de N 322/97-regeling waartegen de Commissie de procedure heeft ingeleid, voorziet in de terugbetaling aan werkgevers van maximaal 100 % van de socialezekerheidsbijdragen die zijn betaald voor zeelieden die werkzaam zijn op koopvaardijschepen die door een verhuurder die geen ingezetene van Ierland is, volgens een charterovereenkomst zonder bemanning verhuurd worden (type 2-schepen).

Type 2-schepen die worden gecharterd in en worden beheerd vanuit Ierland zijn in het raam van bovengenoemde maatregel niet verplicht om onder de vlag van een lidstaat te varen. Ter informatie zij eraan herinnerd dat „type 1-schepen" schepen zijn die voor minstens 51 % eigendom van een in Ierland woonachtige persoon, respectievelijk van aldaar woonachtige personen zijn, en in Ierland geregistreerd moeten worden.

b) *Budget en duur*

Het voor de type 2-maatregel bestemde steunbudget is als één bedrag samen met het budget voor de (bij voornoemd besluit van de Commissie goedgekeurde) type 1-maatregel vermeld. Het totale voor beide maatregelen bestemde budget bedraagt 8 miljoen IEP waarvan jaarlijks gedurende een periode van vier jaar, die aanvangt op 6 april 1996 en eindigt op 5 april 2000, 2 miljoen IEP zal worden besteed. Aangezien er volgens de Ierse autoriteiten ten tijde van de aanmelding slechts één type 2-schip was dat voor de type 2-maatregel in aanmerking kwam, en er naar verwachting in de nabije toekomst geen andere schepen in de vaart zullen komen, zal slechts een klein deel van het totale budget aan de type 2-maatregel worden toebedeeld.

Het geld voor deze maatregel komt beschikbaar door betalingen van voordien geheven belasting.

c) *Begunstigden*

De begunstigden, die de Ierse socialezekerheidsverzekeringsbijdragen terugbetaald krijgen, zijn werkgevers die op bovengenoemde type 2-schepen die voor de koopvaardij worden gebruikt, zeelieden in dienst hebben.

d) *Doel*

Volgens de Ierse autoriteiten vormt de invoering van de maatregel tot terugbetaling van socialzekerheidsbijdragen en de toepassing ervan op voornoemde schepen een belangrijk onderdeel van een strategie voor de Ierse scheepvaartsector, die gericht is op:

— behoud en uitbreiding van de geregistreerde tonnage;
— versterking van de economische koppeling van de belangen van de Ierse scheepseigenaren en exploitanten en de Staat; en
— bevordering van hoogwaardige scheepvaart overeenkomstig EU-normen.

e) *Mogelijk effect van de steun*

Met de terugbetaling van de socialezekerheidsbijdragen die werkgevers in verband met de tewerkstelling van in Ierland belastingplichtige zeelieden op type 2-schepen betaald hebben, beogen de Ierse autoriteiten Ierse scheepvaartmaatschappijen te steunen.

f) *Redenen voor inleiding van de procedure*

Aangezien de type 2-maatregel geen registratie van de schepen in een lidstaat vereist (dit wil zeggen onder de vlag van een lidstaat varen), zoals wordt vereist in de Richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer, had de Commissie ernstige twijfels ten aanzien van de verenigbaarheid van deze maatregel met de gemeenschappelijke markt. Daarom heeft de Commissie bij brief van 20 januari 1998 besloten om met betrekking tot de hierboven beschreven type 2-maatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

3. **Commentaar van Ierland**

Ierland heeft in antwoord op de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, twee argumenten aangevoerd:

— het geval van het type 2-schip m.s. „Normandy", en
— het argument dat de type 2-maatregel veeleer onder punt 3.1 dan onder punt 3.2 van de richtsnoeren valt.

a) *Type 2-schepen*

Ten aanzien van de procedure die is ingeleid krachtens artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot schepen die onder de type 2-maatregel vallen, heeft Ierland opgemerkt dat de type 2-maatregel slechts op één schip, het m.s. „Normandy", van toepassing is, welk schip thans voor beperkte duur, namelijk van januari 1998 tot oktober 1999, door de Irish Continental Group plc., Ferryport, Dublin, gecharterd is.

In hun opmerkingen aan de Commissie merken de Ierse autoriteiten voorts op dat zij de charterovereenkomst van de „Normandy" in overeenstemming met de geest van de richtsnoeren achten, ook al vaart het schip onder de vlag van de Bahamas.

De argumenten voor die bewering kunnen als volgt worden samengevat:

i) Een in de EU geregistreerde (Zweedse) maatschappij is de uiteindelijke eigenaar van het schip.

ii) De bemanning van het schip bestaat uitsluitend uit onderdanen van EU-landen (voornamelijk uit Ierland en uit het Verenigd Koninkrijk), 150 in het laagseizoen en 250 in het hoogseizoen.

iii) De marketing en het beheer van het schip zijn in handen van een EU-maatschappij, Irish Ferries, die vanuit Dublin en Rosslare en, voor wat het verkeer uit het Verenigd Koninkrijk betreft, vanuit Liverpool opereert. Deze activiteiten scheppen een groot aantal banen voor EU-ingezetenen in Dublin en Rosslare en bij aanverwante maatschappijen op het Europese vasteland.

iv) Het schip onderhoudt over een marginale en perifere route een verbinding tussen Rosslare in Ierland en het Europese vasteland, welke voor het toerisme in de EU en de handel van belang is. Deze verbinding, waarmee in 1973 is begonnen, werd bedreigd door economische krachten en door de invoering van nieuwe veiligheidsvoorschriften, die een verder gebruik van het bestaande schip op de route in de weg stonden.

De economische levensvatbaarheid van de route blijft twijfelachtig. Desondanks heeft Irish Ferries het m.s. „Normandy" voor een periode van 21 maanden gecharterd, om de verbinding in stand te houden en om na te gaan of zij in de toekomst levensvatbaar zal zijn. De Ierse regering ondersteunt de handhaving van deze route volledig om strategische redenen (als een andere mogelijkheid voor de route over land via het Verenigd Koninkrijk), en ook als een bijdrage tot het algemene beleid ter bevordering van de korte vaart in de EU.

v) De huidige charterovereenkomst is een tijdelijke maatregel (tot oktober 1999). Tijdens haar zoektocht naar een vervangend schip voor de Rosslare-route heeft Irish Ferries getracht twee schepen te kopen met de bedoeling deze onder Ierse vlag te laten varen. Uiteindelijk hebben deze pogingen gefaald. Het enige schip met voldoende bedden voor de route dat zij konden vinden, was het m.s. „Normandy".

Wanneer de charterovereenkomst in 1999 afloopt, zal Irish Ferries de gelegenheid krijgen om met de eigenaars van het schip over de vlag te onderhandelen. Indien kan worden aangetoond dat de route economisch levensvatbaar is, is het wellicht voor Irish Ferries mogelijk om voor deze verbinding een schip te kopen, dat dan onder de Ierse vlag kan gaan varen. Daarom moet het huidige standpunt als voorlopig beschouwd worden, aangezien het slechts tot oktober 1999 geldt.

vi) Het schip maakt deel uit van een vloot van schepen die de maatschappij tussen Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in de vaart heeft. Alle andere schepen van de vloot zijn in het Ierse register opgenomen.

Voorts hebben de Ierse autoriteiten ten aanzien van type 2-schepen in het algemeen erop gewezen dat type 2-schepen schepen zijn, waarvoor kan worden aangetoond dat aan alle eisen van de Merchant Shipping Acts van 1894 tot 1996 (waarin de eisen inzake de Ierse scheepsregistratie zijn vastgelegd) is voldaan, alsof zij krachtens dat deel van de Ierse wetgeving geregistreerd waren.

De Ierse autoriteiten vermelden daarom dat het m.s. „Normandy" naar Iers recht, wat de overheidssteun betreft, op een gelijkaardige wijze wordt behandeld als een Iers geregistreerd schip.

b) *De toepasselijkheid van de richtsnoeren op de type 2-maatregel*

Wat het van toepassing zijnde deel van de Communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer betreft, voert Ierland aan dat de heffing van sociale premies van de werkgevers op basis van de totale loonsom van de maatschappij als een vorm van vennootschapsbelasting dient te worden beschouwd, en dus iets heel anders is dan aan werknemers opgelegde personenbelastingen zoals socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting. Ierland beschouwt de flexibiliteit die in punt 3.1 „Fiscale behandeling van rederijen" van de richtsnoeren besloten ligt, op dit geval van toepassing, omdat hier de heffing van de bijdragen van de werkgever („pay-related social insurance — PRSI" (loonafhankelijke sociale premies)) op basis van de totale loonsom voor de zeelieden in dienst van de maatschappij geschiedt.

Ierland vindt dat er goede argumenten zijn om de in punt 3.1 besloten liggende flexibeler regeling speciaal te laten gelden voor faciliteiten op het gebied van belastingen die aan scheepvaartmaatschappijen met betrekking tot de tewerkstelling worden opgelegd. De voornaamste toegevoegde waarde van EU-scheepvaart kan vaak de tewerkstelling van EU-zeelieden zijn; verlagingen van de kosten daarvan door middel van deze faciliteiten zijn de doeltreffendste middelen waarmee dat doel kan worden bereikt.

Aangezien de betreffende steun niet bedoeld is voor de terugkeer van het beheer in de zin van beheer en bijkomende diensten, aangezien die reeds in de EU zijn gevestigd, zal zij bijdragen tot versterking van de positie van de maatschappij met een degelijke EU-basis en voor de handhaving en consolidering van die basis dienen, waarbij wordt vermeden dat terugkeer in een later stadium nodig zal zijn.

4. **Beoordeling van de maatregel**

a) *Rechtsgrond van de beoordeling*

De artikelen 92 en 93 van het Verdrag bevatten de regels voor de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt

De Communautaire richtsnoeren betreffende de overheidssteun voor het zeevervoer bieden een leidraad ten aanzien van de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 92 van het Verdrag, van steunmaatregelen van staten ten behoeve van de zeevervoerssector.

b) *Verenigbaarheid van de maatregel*

i) Het bestaan van overheidssteun

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag is bepaald dat „de steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen op bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

De terugbetaling van de socialezekerheidsbijdragen van zeelieden betekent dat de staat minder inkomsten ontvangt, en moet dus als met staatsmiddelen bekostigd worden beschouwd. Aangezien de type 2-maatregel alleen de zeevervoerssector begunstigt, moet zij als sectorspecifiek worden beschouwd. Bovendien bestaat bij overheidssubsidiëring van deze sterk internationaal en intracommunautair georiënteerde sector de kans van concurrentievervalsing en aantasting van de zeevervoersactiviteiten van de andere lidstaten. Hieruit volgt dat de terugbetaling van bovengenoemde sociale zekerheidsbijdragen als staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag moet worden beschouwd.

ii) Punt 3.2 van de richtsnoeren

In punt 3.2 van de Communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer wordt bepaald dat steun in de vorm van sociale lastenverlichting wat de socialezekerheidsbijdragen van EU-zeelieden betreft, moet worden toegestaan, mits die zeelieden op in een lidstaat geregistreerde schepen werkzaam zijn. De richtsnoeren staan deze steun toe tot een maximum van 100 % vrijstelling van de bijdragen. De Commissie heeft op grond van deze bepaling met betrekking tot de type 2-maatregelen de procedure van artikel 93, lid 2, ingeleid, aangezien type 2-schepen niet verplicht zijn om in een lidstaat te worden geregistreerd.

iii) Toepasselijkheid van punt 3.2 van de richtsnoeren

In de samenvatting van het commentaar op bovengenoemde procedure van artikel 93, lid 2, betoogt Ierland dat de heffing van sociale premies van de werkgevers op basis van de totale loonsom van de maatschappij als een vorm van vennootschapsbelasting moet worden beschouwd, en dus iets heel anders is dan aan werknemers opgelegde personenbelastingen, zoals socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting. Ierland wil ook de flexibiliteit die in punt 3.1 van de richtsnoeren „Fiscale behandeling van rederijen" besloten ligt (die de mogelijkheid biedt om in bepaalde omstandigheden een uitzondering te maken op de gewoonlijk vereiste binding aan een EU-vlag) als van toepassing beschouwen op dit geval, waarin de sociale premies van de werkgever (PRSI) worden geheven op basis van de totale loonsom voor de in dienst van de maatschappij zijnde zeelieden.

Ten aanzien van dit argument moet worden opgemerkt dat hoofdstuk 3 van de richtsnoeren speciaal gewijd is aan „Fiscale en sociale maatregelen om het concurrentievermogen te verbeteren", bestaande uit een punt 3.1, dat handelt over „Fiscale behandeling van rederijen", en een punt 3.2 „Arbeidskosten".

Punt 3.1 gaat over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van bepaalde overheidssteunmaatregelen zoals de maatregelen met betrekking tot tonnagebelasting of versnelde afschrijving van investeringen. Alleen die maatregelen kunnen volgens de richtsnoeren bij wijze van uitzondering voor de gehele vloot van een reder in de Gemeenschap gelden, mits aan een aantal criteria wordt voldaan.

Punt 3.2 behandelt echter de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van staatssteunmaatregelen in verband met verschillende soorten arbeidskosten, die als volgt worden omschreven:

— verlaagde socialezekerheidstarieven voor EG-zeelieden die tewerkgesteld zijn op in een lidstaat geregistreerde schepen, en

— verlaagde inkomstenbelastingtarieven voor EG-zeelieden aan boord van in een lidstaat geregistreerde schepen.

Uit het feit dat arbeidskostenverlagingen in de vorm van lagere socialezekerheids- en inkomstenbelastingtarieven speciale aandacht krijgen in een afzonderlijk punt van de richtsnoeren, blijkt duidelijk dat de Commissie deze elementen los wil zien van punt 3.1, waarin andere maatregelen, zoals tonnagebelasting, aan de orde komen.

Hieruit volgt dat voor de toepassing van de richtsnoeren een regeling die in terugbetaling van socialezekerheidsbijdragen voor de zeelieden voorziet, niet als een fiscale prikkel als bedoeld in punt 3.1., mag worden beschouwd, maar dat dit een met arbeidskosten verband houdende maatregel als bedoeld in punt 3.2 is.

Er zij op gewezen dat het Ierse argument dat type 2-vaartuigen onder de Ierse wet vallen, omdat zij als het ware in Ierland geregistreerd zijn, niet toereikend is om aan het vereiste van punt 3.2 van de richtsnoeren te voldoen, luidens hetwelk in aanmerking komende schepen in een lidstaat geregistreerd moeten zijn. Ook al wil men de teruggave beperkt houden tot EG-zeelieden (kapiteins en zeelieden die in Ierland bijdrageplichtig zijn voor de sociale zekerheid), zoals in de goedgekeurde maatregel betreffende type 1-vaartuigen en in punt 3.2 van de richtsnoeren is bepaald, aan de bovengenoemde eis dat schepen in een lidstaat geregistreerd moeten zijn, wordt niet voldaan.

In dit verband zij verder opgemerkt dat in de richtsnoeren de lage belastingen in bepaalde derde landen als de belangrijkste stimulans worden genoemd voor de scheepvaartmaatschappijen om hun schepen uit te vlaggen, en dat daarin nader wordt ingegaan op de verschillende negatieve gevolgen van die trend. Om die te stoppen, en de situatie te verbeteren, staan de richtsnoeren de lidstaten verlaging van belastingen en van sociale lasten toe om de concurrentiepositie van de onder hun vlaggen varende schepen te verbeteren. Ten tijde van de opstelling van de richtsnoeren was de Commissie van oordeel dat de maatregelen ter verlaging van de arbeidskosten van zeelieden die hier aan de orde zijn, slechts mogen worden toegepast met betrekking tot zeelieden die op in lidstaten geregistreerde schepen zijn tewerkgesteld. Afwijking van dat beleid zou de reders niet voldoende stimuleren om hun schepen onder de vlag van lidstaten te laten varen, en zou kunnen worden opgevat als staatssteun ter verbetering van de concurrentiepositie van niet-EU-schepen.

De door Ierland voorgestelde type 2-maatregel die geen verplichting om onder een bepaalde vlag te varen inhoudt, moet daarom worden beschouwd als onverenigbaar met bovengenoemde Communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer.

iv) Het geval van m.s. „Normandy"

Ten aanzien van het m.s. „Normandy", dat volgens de Ierse autoriteiten thans het enige type 2-schip is dat voor de voorgestelde type 2-maatregel in aanmerking komt, zij opgemerkt dat de Ierse autoriteiten tijdens een aantal bilaterale contacten na de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, erop hebben gewezen dat de eigenaar en de exploitant van het schip wellicht zouden kunnen overeenkomen het schip onder de Ierse vlag te laten registreren. Een dergelijke overeenkomst is er echter niet gekomen en er zijn aan de Commissie geen toezeggingen in die zin gedaan.

5. **Conclusie**

De steunregeling met betrekking tot type 2-schepen dient als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te worden beschouwd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteunmaatregel, die Ierland voornemens is toe te passen ten behoeve van werkgevers met betrekking tot de tewerkstelling van zeelieden op koopvaardijschepen die volgens hun charterovereenkomst zonder bemanning door een niet-ingezetene van Ierland zijnde verhuurder worden verhuurd, is onverenigbaar met artikel 92 van het EG-Verdrag.

De steunmaatregel mag derhalve niet ten uitvoer worden gelegd.

Artikel 2

Ierland stelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om aan de beschikking te voldoen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot Ierland.

Gedaan te Brussel, 9 december 1998.

Voor de Commissie

Neil KINNOCK

Lid van de Commissie