

II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 3 de marzo de 1999

relativa a una ayuda estatal concedida por Alemania en calidad de ayuda al desarrollo a Indonesia, para la construcción de dos dragas flotantes por los astilleros Volkswerft Stralsund y su venta a Pengerukan (Rukindo)

[notificada con el número C(1999) 585]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(1999/657/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Vista la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval ⁽¹⁾, cuya última prórroga se establece en el Reglamento (CE) n° 2600/97 ⁽²⁾, y, en particular, el apartado 7 de su artículo 4,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 del Tratado y, teniendo en cuenta dichas observaciones ⁽³⁾,

Considerando lo siguiente:

I. Procedimiento

La Asociación Europea de Dragado («European Dredging Association») comunicó a la Comisión que Alemania, con la venta de tres dragas flotantes construidas en ese país, había concedido una ayuda estatal que infringía claramente la Directiva 90/684/CEE (en lo sucesivo denominada «la Directiva sobre ayudas a la construcción naval»).

Por carta de 6 de noviembre de 1996 Alemania proporcionó a la Comisión información adicional.

Por carta de 15 de abril de 1997 la Comisión informó a Alemania de su decisión de incoar respecto de esta ayuda el

procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

Esta decisión de la Comisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽⁴⁾. La Comisión emplazó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión.

La Comisión recibió observaciones de los interesados y las transmitió a Alemania para darle la oportunidad de comentarlas. Los comentarios de Alemania se recibieron mediante cartas de 18 de junio y 9 de octubre de 1997.

Por carta de 24 de marzo de 1998 la Comisión informó a Alemania de su decisión de archivar una parte del procedimiento, a saber, la relativa a la draga flotante KK Aru II. Mediante carta de 24 de junio de 1998 Alemania facilitó a la Comisión información adicional sobre las otras dos dragas (CD Batang Anai y FF Bali II).

II. Descripción de la ayuda

En 1994 la Comisión autorizó la concesión de una ayuda al desarrollo en relación con la venta de tres dragas flotantes del astillero Volkswerft Stralsund a Pengerukan (Rukindo), una empresa indonesia de propiedad pública (en lo sucesivo denominada «Rukindo»). La Comisión informó a Alemania de esta autorización mediante carta SG(94) D/6533 de 17 de mayo de 1994. La ayuda al desarrollo se concedió en forma de un

⁽¹⁾ DO L 380 de 31.12.1990, p. 27.

⁽²⁾ DO L 351 de 23.12.1997, p. 18.

⁽³⁾ DO C 192 de 24.6.1997, p. 9.

⁽⁴⁾ Véase la nota 3.

préstamo otorgado por la entidad crediticia Kreditanstalt für Wiederaufbau. El préstamo cubría el 90 % del valor contractual por un período de once años al 3,5 % de interés. El equivalente de subvención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) era del 25,35 %. Rukindo es una sociedad de responsabilidad limitada propiedad al 100 % del Ministerio de Hacienda. El prestatario es la República de Indonesia, representada por su Ministerio de Hacienda.

En la notificación del proyecto de ayuda de 24 de marzo de 1994 se mencionan los lugares de Indonesia en los que se debían emplear las dragas. En su carta a Alemania autorizando la ayuda, la Comisión declaraba que las dragas flotantes podían utilizarse exclusivamente en Indonesia.

La Asociación Europea de Dragado informó a la Comisión de que las dragas se habían utilizado en Taiwán y en Tailandia. Al parecer, el explotador de las dragas participaba en licitaciones internacionales compitiendo con otras empresas proveedoras de servicios de draga. Según la Asociación Europea de Dragado, la ayuda concedida permitía al oferente practicar precios inferiores a los habituales en el mercado.

Alemania confirmó que se había utilizado una draga fuera de las aguas territoriales indonesias, a saber, en Malasia, pero no mencionó que se hubiese utilizado en Taiwán y en Tailandia, tal y como informaba la Asociación Europea de Dragado.

Alemania alegó que la draga no había podido emplearse de forma óptima en aguas indonesias debido a los retrasos acumulados en la realización de varios grandes proyectos de construcción portuaria para los que se había adquirido inicialmente. Además, su utilización en Malasia se inscribía en el marco de una subcontratación con una empresa indonesia, sin que Rukindo hubiera participado nunca en licitaciones internacionales de forma directa. Alemania se comprometió también a llamar la atención del Gobierno indonesio sobre el hecho de que la utilización de las dragas debía limitarse al fin para el que habían sido adquiridas inicialmente.

Alemania no estaba en condiciones de facilitar información relativa a la situación financiera de Rukindo, dado que esta corporación controlada por el Estado no presentaba balances anuales verificados y validados y no existía ninguna relación de crédito directa con esta empresa.

A la vista de la respuesta de Alemania, la Comisión llegó a la conclusión de que las modalidades de utilización de las dragas no se ajustaban a la autorización que había concedido mediante carta de 17 de mayo de 1994. También dudaba de que el proyecto siguiera teniendo carácter de ayuda al desarrollo, y por tanto se preguntaba si la medida unida a las condiciones de autorización era compatible con lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva sobre ayudas a la construcción naval.

Por consiguiente, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

III. Observaciones de terceros

A raíz de la publicación de la incoación del procedimiento, presentaron observaciones Dinamarca y la Asociación Europea de Dragado; en ellas manifestaban su opinión de que la utilización de las dragas flotantes no se ajustaba a las condiciones

establecidas en la autorización de la Comisión y era contraria a las disposiciones de la Directiva sobre ayudas a la construcción naval.

IV. Comentarios de Alemania

Alemania expone lo siguiente:

Las dragas se habían adquirido en relación con las obras de ampliación de los principales puertos indonesios (Tanjung Priok, Batam, Bojonegara, Surabaya, Belawan, Semarang, Panjang y Ujung Padang), cuyas aguas alcanzan una profundidad de hasta 9 metros.

Dado que por problemas de financiación imprevisibles no pudo disponerse de la totalidad de los fondos necesarios para las obras, las actividades de dragado sólo se llevaron a cabo de forma limitada en los puertos de Belawan, Tanjung Priok y Surabaya. Puesto que, además, las obras portuarias son realizadas tanto por empresas privadas como por el Gobierno indonesio, los retrasos resultan cada vez menos previsibles. Los retrasos afectan a proyectos de ampliación portuaria y recuperación de tierras en los lugares siguientes: Bojonegara, Benoa/Bali, Maruda/Yakarta, Situbondo, Kuala Namu, Ancol Barat, Ancol Timur, Surabaya, Kapuk Naga, Pantai Mutiara, Pelabuhan Ratu, Kerawang, Ring Road/Surabaya, Betio Benoa Bali y Bali Benoa Marina. En función de los fondos disponibles, se emplean para la continuación y conclusión de los proyectos todas las dragas de Rukindo, entre ellos también las dragas KK ARU II, FF Bali II y CD Batang Anai. No obstante, Rukindo ignora qué otros imperativos de la actual crisis indonesia podrán ocasionar nuevos retrasos en las obras.

En el momento de concluir los contratos de las dragas y en el momento de la autorización de la ayuda no se sabía qué otras posibilidades podría haber para emplearlas fuera de Indonesia. El aplazamiento de las obras no se comprobó hasta después de entregadas las dragas, y Rukindo no inició sus esfuerzos por emplearlas en otro lugar hasta esa fecha muy posterior a la concesión de la ayuda.

Las dragas flotantes habían sido diseñadas especialmente para trabajar en Indonesia, donde se exige un mayor calado del que podían ofrecer las dragas disponibles en aquel momento. Las dragas flotantes necesitaban una profundidad de unos ocho metros para poder operar con eficacia. El mayor calado de las dragas limita la posibilidad de utilizarlas en otros puertos y vías navegables de Indonesia. Con objeto de reducir al mínimo posible los períodos de inactividad y recuperar al menos una parte de los gastos fijos (de personal, financieros, etc.), Rukindo se vio obligada a ofrecer los servicios de las dragas flotantes a otras empresas de dragado, que las emplearon fuera de Indonesia. Los buques sólo se utilizaron en el extranjero durante los períodos de inactividad, al retrasarse los proyectos de ampliación de los puertos. El alquiler de las dragas para su utilización en el extranjero se ha de entender como una medida destinada a optimizar la utilización de los fondos de la ayuda al desarrollo, con vistas a reunir capital adicional para el proyecto de infraestructura, gracias al aporte de ingresos en divisas. Además, su utilización temporal en aguas extranjeras ha permitido aprovechar los períodos de inactividad imprevistos para adquirir más experiencia y conocimientos específicos en este terreno.

La utilización de las dragas en el extranjero no entra en conflicto con el objetivo principal de la ayuda, que no es otro que el desarrollo de la infraestructura de transporte indonesia. Los trabajos para los proyectos nacionales siguen gozando de prioridad absoluta. Rukindo empleó las dragas en el marco de proyectos para obras pendientes por parte indonesia; las utilizaciones en el extranjero (CD Batang Anai: Taiwán 1995, 35 días de trabajo con ocasión de una estancia en Taiwán de unos 130 días; FF Bali II: Malasia 1995: 35 días, 1997: 120 días) fueron excepciones sin éxito económico. Las utilizaciones excepcionales en Taiwán y Malasia son insignificantes comparadas con las de Indonesia y con el plazo de reembolso o con la vida útil de las dragas.

Rukindo sólo solicitó en dos ocasiones los pliegos de condiciones de licitaciones, y en ninguno de los dos casos llegó a participar en ellas. Nunca ha participado de forma directa en licitaciones internacionales, por lo que no ha ejercido ninguna influencia directa en el precio de las prestaciones del licitador principal, toda vez que, según el procedimiento habitual, éste no entabló negociaciones con las distintas empresas de dragado hasta tener adjudicado el contrato. Como subcontratista o subsubcontratista Rukindo estaba obligada a aceptar los precios fijados.

De hecho, la utilización de las dragas en el extranjero no generó beneficios sino pérdidas económicas. No se obtuvieron beneficios que hubieran hecho innecesaria la ayuda. En relación al período total de la subcontratación, la utilización de la draga CD Batang Anai en Taiwán representó una pérdida real que superó los costes de los períodos alternativos de inactividad en Indonesia.

Alemania pidió al Ministerio de Hacienda de Indonesia, a través de la Kreditanstalt für Wiederaufbau, que velara por que las dragas objeto de ayuda estatal se utilizaran exclusivamente en Indonesia. No obstante, Alemania añade que el contrato de préstamo no contiene ninguna disposición particular sobre los lugares de utilización de las dragas, si bien las conversaciones mantenidas con los ministerios indonesios competentes dejaron claro que las dragas podían utilizarse sólo en aguas interinsulares de Indonesia y no en el extranjero. Así pues, la utilización nacional constituye la base comercial no escrita del contrato de préstamo.

Alemania pide que se tengan en cuenta las repercusiones de la crisis económica y financiera que está sufriendo Asia oriental en general e Indonesia en particular.

V. Evaluación de la ayuda

El proyecto fue autorizado en 1994 en virtud del apartado 7 del artículo 4 de la Directiva sobre ayudas a la construcción naval, donde se dispone que las ayudas concedidas en calidad de ayudas al desarrollo a un país en vías de desarrollo no están sometidas al límite máximo fijado por la Comisión en el apartado 2 del artículo 4. Pueden considerarse compatibles con el mercado común si cumplen los requisitos establecidos al efecto por el Grupo de trabajo nº 6 de la OCDE en su Acuerdo relativo a la interpretación de los artículos 6 a 8 del Convenio relativo a los créditos a la exportación de buques o en el corrigiendo posterior a dicho Acuerdo.

Cualquier proyecto de ayuda de este tipo se ha de notificar previamente a la Comisión, quien debe verificar su componente

especial de «desarrollo» y asegurarse de que entra en el ámbito de aplicación del citado Acuerdo.

En su sentencia de 5 de octubre de 1994 en relación con el asunto C-400/92: Alemania contra Comisión ⁽¹⁾, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que, «... es precisamente el examen de dicho componente especial el que permite a la Comisión velar por que una ayuda basada en el apartado 7 del artículo 4, dirigida a bajar los precios de los buques destinados a determinados países en vías de desarrollo, persiga, habida cuenta de las circunstancias concretas de su utilización, un verdadero objetivo de desarrollo y no constituya, aunque sea conforme a los criterios OCDE, una ayuda en favor de un astillero de un Estado miembro que debe someterse al límite máximo, como se establece en los apartados anteriores...».

Como se indica en la carta de la Comisión de 17 de mayo de 1994, las dragas objeto de la notificación de Alemania sólo se podían utilizar en Indonesia.

Alemania ha confirmado que las dragas FF Bali II y CD Batang Anai no se utilizaron exclusivamente en Indonesia, con lo cual se incumplen las condiciones impuestas por la Comisión al autorizar la ayuda. Por lo tanto, la ayuda se ha empleado de forma inadecuada.

Alemania argumenta que en el momento de la adjudicación del contrato y de la autorización de la ayuda no podía preverse esta utilización de los buques. La Comisión no puede descartar que ello fuera efectivamente así, pero los retrasos habidos impidieron que el objetivo principal de la ayuda se cumpliera en su integridad. Es incierto en qué grado la ayuda de desarrollo puso efectivamente a Indonesia en situación de perseguir en su totalidad el objetivo de desarrollo.

La Comisión toma nota del argumento de Alemania de que Rukindo posiblemente no podía influir en los precios ofertados en las licitaciones internacionales y que la utilización en el extranjero no fue muy rentable. No descarta, empero, que la utilización de las dragas se produjo en competencia con otras empresas fuera de Indonesia y que los precios ofrecidos fueron inferiores a los del mercado en razón de la ayuda al desarrollo. En efecto, la información de que dispone la Comisión no le permite distinguir de modo inequívoco si la utilización dentro o fuera del país benefició únicamente a Indonesia y no directamente a países que no podían acogerse a este tipo de ayudas. Por consiguiente, la utilización fuera de Indonesia resulta problemática en cualquier caso. La Comisión no puede aceptar el argumento presentado por Alemania de que la utilización fuera de Indonesia no se contraponía explícitamente al objetivo de ayuda al desarrollo. El objetivo inicial de la ayuda era la ayuda al desarrollo en Indonesia. La utilización de las dragas fuera del país supone no sólo una reducción de la ayuda al desarrollo de Indonesia, que no se beneficia de su explotación en el país, sino que también puede haber causado falseamientos en el mercado de dragados en un país que no figura en la lista de países subvencionables con ayudas al desarrollo. Por consiguiente, dado que la draga flotante subvencionada con ayudas al desarrollo se utilizó fuera de Indonesia y, por añadidura, con un fin puramente comercial en Malasia y Taiwán, países que no figuran en la lista de países que pueden acogerse a ayudas al desarrollo ⁽²⁾, resulta dudoso que el proyecto persiga el objetivo de ayuda al desarrollo.

⁽¹⁾ Recopilación 1994, p. I-4701, apartado 21.

⁽²⁾ Cartas de la Comisión a los Estados miembros SG(89) D/311 y SG(97) D/4341.

Alemania argumenta que la utilización fuera de Indonesia es insignificante comparada con la utilización dentro del país. No obstante, de los cuadros presentados se desprende que entre 1994 y 1997 el buque FF Bali II operó en Indonesia durante 743 días y en Malasia durante 155 días. Entre 1995 y 1997 el buque CD Batang Anai operó 357 días en Indonesia y 35 días en Taiwán, donde en 1995 estuvo estacionado durante unos 130 días como mínimo. La Comisión no comparte la opinión de que deba considerarse excepcional o insignificante una utilización fuera de Indonesia que en un plazo de tres a cuatro años supuso en torno al 9 y al 17 %, respectivamente, de la facturación total.

Habida cuenta del gran número de islas que componen Indonesia, la Comisión no está convencida de la imposibilidad de utilizar las dragas en otras partes del país y, de este modo, asegurar la persecución de un auténtico objetivo de desarrollo y el cumplimiento de las condiciones vinculadas a la autorización de la Comisión. Por otra parte, el hecho de que el lugar de utilización de las dragas no se hiciera constar en el acuerdo de préstamo no contribuyó a incitar a la empresa de forma explícita a esforzarse por encontrar tales posibilidades de utilización dentro de Indonesia. Aunque Alemania pusiera en conocimiento a la parte indonesia que las dragas debían utilizarse sólo en Indonesia, ésta no se sentía jurídicamente obligada a cumplir este requisito al no estar recogida en el contrato de préstamo.

Alemania estaba obligada a velar por que la concesión del préstamo se ajustara a las condiciones fijadas en la autorización de la Comisión de 17 de mayo de 1994. Así pues, el hecho de que Alemania no mencionara esta importante condición en el contrato de préstamo, y con ello no respetara en su totalidad las condiciones de la citada autorización, no puede excusar la utilización indebida de la ayuda o la incapacidad de Alemania de ejercer influencia sobre Indonesia a tal efecto. Por otra parte, la omisión del correspondiente requisito en el contrato de préstamo pone en tela de juicio que el interés principal del proyecto fuera la ayuda al desarrollo.

Si en el momento de la notificación (carta de 17 de mayo de 1994) la Comisión hubiera sabido que las dragas no iban destinadas al uso exclusivo en Indonesia y que en realidad iban a ser utilizadas con fines comerciales en Malasia y Taiwán, no habría autorizado la ayuda. Por lo tanto considera que se hizo un uso indebido de la ayuda y que no se persiguió un genuino objetivo de desarrollo.

VI. Conclusión

La Comisión estima que no se ha empleado adecuadamente la ayuda concedida por Alemania para la construcción de las dragas FF Bali II y CD Batang Anai en el astillero Volkswerft Stralsund. La ayuda no puede considerarse como una verdadera ayuda al desarrollo con arreglo a lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva sobre ayudas a la construcción naval. La ayuda falsea o amenaza con falsear la competencia en el mercado común y afecta a los intercambios entre Estados miembros en el sector de la construcción naval en medida contraria al interés común,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedida por Alemania en forma de una bonificación de crédito en relación con la venta de las dragas flotantes FF Bali II y CD Batang Anai a la empresa Pengerukan (Rukindo), Indonesia, se utilizó indebidamente y es incompatible con el mercado común.

Artículo 2

Alemania exigirá del beneficiario el reembolso de la ayuda citada en el artículo 1.

El reembolso se efectuará de conformidad con los procedimientos y disposiciones de la legislación alemana, e incluirá los intereses devengados desde la fecha del pago de la ayuda a sus beneficiarios hasta la fecha del reembolso efectivo, calculados sobre la base del equivalente de subvención utilizado como tipo de referencia para el cálculo de las ayudas de finalidad regional.

Artículo 3

Alemania informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Hecho en Bruselas, el 3 de marzo de 1999.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión