

AYUDAS ESTATALES

C 23/98 (ex N 895/96)

Austria

(98/C 296/04)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

*(Artículos 92 a 94 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea)***Comunicación de la Comisión, con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del tratado CE, a los demás Estados miembros y terceros interesados, en relación con unas ayudas en beneficio de KNP Leykam, Austria.**

Mediante la carta que se reproduce a continuación, la Comisión informó al Gobierno austriaco de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE.

«I. ANTECEDENTES

En noviembre de 1996, las autoridades austriacas notificaron una propuesta específica de conceder ayuda de I+D por un importe de 3,53 millones de ecus (48,38 millones de chelines austriacos) a la empresa KNP Leykam, principal fabricante europeo de papel estucado sin pasta mecánica, para el desarrollo de un "sistema de información y control de la producción" (MICS) relacionado concretamente con la construcción de una nueva máquina de papel (PM11) en Gratkorn, Austria.

En enero, julio, octubre y, por último, mediante carta de 16 de diciembre de 1997 se plantearon determinadas preguntas a las autoridades austriacas con objeto de comprobar la conformidad de la ayuda propuesta con los criterios recogidos en el Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo (DO C 45 de 17.2.1996 p. 5). Concretamente, se manifestaba la preocupación en cuanto al carácter "precompetitivo" del proyecto y al efecto de "incentivo" de la ayuda propuesta. Las autoridades austriacas respondieron a las citadas preguntas en febrero, marzo y octubre de 1997 y, por último, mediante carta fechada el 6 de febrero de 1998 y registrada el 9 de febrero del mismo año. Asimismo, en abril de 1997 se celebró una reunión con dichas autoridades.

El proyecto de "sistema de información y control en fábrica" (en lo sucesivo denominado MICS) se extendería a lo largo de tres años (1995-1998); los costes de I+D admisibles alcanzarían hasta 8,26 millones de ecus (120,95 millones de chelines austriacos). El importe de la ayuda de 3,53 millones de ecus (48,38 millones de chelines austriacos) previstos corresponden a una intensidad de ayuda del 40 %. El proyecto fue lanzado en diciembre de 1995, después de que KNP Leykam hubiera introducido una demanda formal de ayuda ante las autoridades austriacas en noviembre de 1995.

II. LA EMPRESA

KNP Leykam, principal productor europeo de papel estucado sin pasta mecánica, cuenta con una cuota de mercado del 15 % y fue creada en 1993 a raíz de la concentración de las divisiones de NV Koninklijke KNP BT (Países Bajos) y Leykam - Mürtzaler (Austria)⁽¹⁾. Las instalaciones de producción están situadas en los Países Bajos (Maastricht y Nimega), Bélgica (Lanaken) y Austria (Gratkorn).

En 1995, KNP BT lanzó un programa de inversión en KNP Leykam con objeto de mejorar considerablemente la productividad y la calidad. Se decidió invertir 471 millones de ecus (1 050 millones de forines neerlandeses) en una nueva máquina de papel (PM11) y en una nave de producción sita en Gratkorn⁽²⁾. En un mercado que padece un exceso de capacidad crónico y con unos precios del papel a la baja, la inversión pretendía hacer de KNP Leykam el fabricante de papel estucado sin pasta mecánica con menores costes de toda Europa⁽³⁾.

En enero de 1997, KNP BT inició un programa de reorganización a reducir los costes estructurales, al tiempo que manifestaba su intención de encontrar un socio estratégico para KNP Leykam con objeto de obtener más economías de escala y sinergias. En Austria los 500 puestos de trabajo perdidos debido al programa de reorganización están relacionados con la sustitución de cuatro máquinas de papel existentes por la nueva PM11 que tendrá una capacidad anual de 40 000 toneladas de papel estucado sin pasta mecánica⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Memoria anual de KNP BT 1996, p. 14.

⁽²⁾ Memoria anual de KNP Leykam 1996, p. 10.

⁽³⁾ Memoria anual de KNP BT 1996, p. 32.

⁽⁴⁾ Memoria anual de KNP BT 1996, p. 32, y <http://www.knpbt.nl/press/16.html>, "Reorganización de KNP Leykam", 22 de enero de 1997.

Mediante una operación de concentración concluida el 31 de diciembre de 1997 Sappi (Suráfrica) adquirió la participación que KNP BT tenía en KNP Leykam por un precio de compra de 500 millones de ecus, similar al valor contable neto estimado. La nueva PM11 comenzó a funcionar con buenos resultados en octubre de 1997. El consejo de administración de Sappi considera que en 1998 se registrará un considerable incremento de las ganancias en comparación con 1997⁽⁵⁾. Las autoridades austriacas han manifestado que, según ciertos informes, SAPPi (Suráfrica) adquirirá una participación en KNP Leykam estimada en un 91,5 % por un importe de aproximadamente 1 500 millones de forines neerlandeses (674 millones de ecus). Esta adquisición incluye todas las unidades en funcionamiento de KNP Leykam y, por consiguiente, también la máquina PM11, junto con cualquier posible beneficio resultante del desarrollo futuro del MICS, así como todas las deudas de la empresa.

El grupo SAPPi ampliado será el líder mundial en la fabricación de papel estucado sin pasta mecánica, con una cuota de mercado en Europa del 22 %⁽⁶⁾.

III. AYUDA PROPUESTA

1. El sistema de información y control de la producción

La propuesta consiste en conceder ayuda de I+D para el desarrollo de un "sistema de información y control de la producción" (MICS) que formará parte integrante de la nueva máquina de papel PM11 instalada en Gratkorn (Austria).

Se afirma que la duración del proyecto es de 1995 a 1998, con unos costes de I+D subvencionables por un importe de 8,86 millones de ecus (120,95 millones de chelines austriacos). El importe de la ayuda propuesta de 3,53 millones de ecus (48,38 millones de chelines austriacos) corresponde a una intensidad de ayuda del 40 % que incluye, según se indica, un 25 % de desarrollo pre-competitivo y una bonificación de 15 puntos porcentuales (véase el punto 5.10.3 del Encuadramiento sobre ayudas de I+D) dado que se asevera que la actividad entra dentro de los objetivos del cuarto programa marco comunitario para la investigación y el desarrollo tecnológicos y, más concretamente, con el programa de trabajo Esprit, área 8, "Integración en la fabricación", tema 3, "Sistemas y equipos inteligentes de producción" (actividades 8.11-8.15).

El programa de trabajo del proyecto se describe de manera ambigua como un nuevo sistema informático de control en la nave de fabricación (tecnología de la información o TI) que integra un seguimiento en tiempo real y un control inteligente de cada proceso y del sistema de producción con el procesamiento de los pedidos, la pla-

nificación de la producción, la logística y el control de calidad.

Las fases del proyecto están bien definidas con arreglo a las distintas etapas necesarias para la implantación de la producción del sistema MICS. Cuando se produjo la notificación, en noviembre de 1996, se habían finalizado las versiones α (alfa) y β (beta) del MICS correspondientes al control de la producción en la nave.

En octubre de 1996, KNP Leykam realizó un pedido a Honeywell (Varklaus, Finlandia)⁽⁷⁾ de un sistema de procesado automático para la PM11 que incluía la máquina de papel, la de estucado, la preparación de existencias y la cocina. Este sistema amplía el control en tiempo real a todo el sistema de fabricación de papel al unificar el procesamiento, la fabricación y la gestión de la empresa. El proyecto MICS parece consistir en el desarrollo de aplicaciones específicas de programas informáticos destinados al sistema Honeywell de procesado automático. En octubre de 1997, se inició el funcionamiento comercial del PM11, aunque sin el programa MICS totalmente optimizado ya que no se espera alcanzar la plena capacidad de producción hasta 1999.

2. Subcontratistas

Mientras que los costes totales del proyecto ascienden a 8,7 millones de ecus (120,95 millones de chelines austriacos), los costes soportados directamente por KNP Leykam se elevan únicamente a 2,8 millones de ecus (38,95 millones de chelines austriacos). Así pues, cerca del 68 % de los costes del proyecto se dedican a subcontratar con empresas externas.

Los subcontratistas serán Bull AG Austria y Servo Data (contrato por un valor de 3,96 millones de ecus o 55 millones de chelines austriacos); BEKO Engineering GmbH (0,86 millones de ecus o 12 millones de chelines austriacos); y Joanneum Research (1,08 millones de ecus o 15 millones de chelines austriacos).

En respuesta a las preguntas concretas de la Comisión, las autoridades austriacas han descrito las condiciones por las que se regirá la participación de las otras empresas en el proyecto:

KNP Leykam es responsable general de la definición de los objetivos de cada área del proyecto, en conjunción parcialmente con Bull/Servo Data y Joanneum Research. Las empresas externas está vinculadas contractualmente con KNP Leykam para garantizar que los objetivos del proyecto se desarrollan y aplican de acuerdo con las directrices de garantía de calidad definidas para el proyecto MICS. Al ser la empresa responsable de definir las etapas y objetivos del proyecto, el riesgo asociado con la consecución de los objetivos previstos recae exclusivamente sobre KNP Leykam.

⁽⁵⁾ <http://www.sappi.com/press/res.htm>, "Los resultados de Sappi superan las previsiones del mercado", fechado el 18 de noviembre de 1997, 5 de marzo de 1998.

⁽⁶⁾ <http://www.sappi.com/press/press10.htm>, fechado el 22 de diciembre de 1997, 5 de marzo de 1998.

⁽⁷⁾ <http://www.honeywell.fi/english/u1110e.html>, "Honeywell suministrará sistemas de automatización para la mayor máquina de papel de calidad del mundo instalada en KNP Leykam", 11 de octubre de 1996.

Los subcontratistas contribuirán de la siguiente manera:

Bull AG Austria ha sido contratada en el proyecto MICS como parte de una empresa en participación con su empresa asociada Servo Data. Bull actúa como único contratista con KNP Leykam aunque Servo Data aporta el jefe de proyecto (externo). El contrato con Bull/Servo Data se ejecuta de forma escalonada, correlativa a las fases del proyecto MICS. La participación de Bull en el proyecto se centra fundamentalmente en el soporte físico y en cuestiones referentes al sistema (cliente-servidor, interfaces), y en los sistemas de integración del proceso y de control de calidad.

Servo Data es un empresa consultora y de tecnología de la información situada en Austria, Alemania y Estados Unidos que presta servicios de consultoría, programas orientados a proyectos y desarrollo de aplicaciones específicas así como formación para la utilización de sistemas de TI y los más novedosos métodos de gestión de proyectos y de información. Una de los principales campos de experiencia de Servo Data es el del sector del papel y la celulosa. La función de Servo Data en el proyecto MICS consiste en integrar con Bull una empresa en participación. Su principal actividad en este proyecto estriba en diseñar e instalar los procesos y funciones comerciales.

BEKO Engineering GmbH es una de las mayores empresas austriacas de programas informáticos y de ingeniería. Su gama de productos/servicios consta de consultoría de TI, aplicación de proyectos de TI y soluciones de programas informáticos específicos para empresas. Su participación en el proyecto MICS se centra fundamentalmente en los ámbitos del diseño y la aplicación. El contrato con KNP Leykam también se aplica por etapas, simultáneamente a la evolución del proyecto MICS.

Joanneum Research es la segunda empresa independiente de I+D de Austria. Está estrechamente relacionada con universidades de dicho país. Su principal aportación al proyecto se centra en los ámbitos de la garantía de calidad industrial y de ingeniería estadística de la calidad, control de procesos en la industria de fabricación de papel y sistemas de previsión y optimización para la fabricación de papel.

3. Opinión del Gobierno austriaco

Según las autoridades austriacas, el proyecto debe considerarse desarrollo precompetitivo ya que consiste en el desarrollo de un prototipo no maduro para uso comercial de un programa informático totalmente nuevo de control integrado de la producción. Afirman que el desarrollo del MICS va mucho más allá de las modificaciones rutinarias y periódicas de los sistemas de control de la producción ya existentes. En opinión de dichas autoridades, no existe actualmente en el mundo ningún sistema de información y control similar, especialmente con interfaz gráfica de usuario, apto para su uso industrial y

concretamente en el sector papelero. En cuanto al efecto de incentivo, las citadas autoridades subrayan que KNP Leykam también habría podido optar por utilizar el actual sistema de automatización e información para la obtención de datos de fabricación y control de la producción (Betriebsdatenerfassung, BDE), que sólo hubiera necesitado una adaptación a la PM11 a un coste mucho menor. Las autoridades austriacas habrían considerado que la actualización de BDE era una inversión de sustitución carente de elementos de I+D. Si no hubieran existido esperanzas de contar con subvención pública, el proyecto MICS no se hubiera llevado a cabo y la empresa habría optado por optimizar los programas informáticos de información y producción existentes.

Al pedirles expresamente que facilitasen datos sobre las previsiones de ahorro de costes y de la rentabilidad de la inversión resultantes del desarrollo y utilización del programa MICS en comparación con la versión mejorada del programa de información y producción usado en la actualidad en Gratkorn, las autoridades de Austria respondieron que era cierto que la mayor rapidez del procesamiento de datos del sistema MICS gracias a la interfaz gráfica de usuario, la disminución de introducciones manuales por el usuario debida a la mayor integración del sistema y a las interfaces totalmente automáticas, la mayor eficacia de la gestión de la información basada en un flujo de datos más sistemático suponían una ventaja a la que se añadiría la más general de disponer de un sistema básico moderno al que se le pueden añadir nuevas funciones en el futuro. No obstante, afirman que las ventajas económicas derivadas del desarrollo no pueden cuantificarse en la actualidad. Dado que el coste de desarrollo de un nuevo sistema (MICS) es muy superior al de la modificación del sistema actual, las ventajas financieras resultantes del desarrollo del MICS son baladíes.

Por lo que respecta al tipo de colaboración con Joanneum Research, las autoridades austriacas afirman que no tiene un carácter exclusivamente comercial sino que uno de los principales objetivos de KNP Leykam estriba en servir de campo de pruebas industrial para los desarrollos científicos más novedosos y los modelos de control estadístico al tiempo que obtiene acceso a conocimientos académicos y a investigadores de alto nivel, independientemente del tipo de ayuda. Además, subrayan que se autorizará a Joanneum Research a publicar los resultados científicos de la investigación siempre que no están relacionados con la empresa.

IV. VALORACIÓN

El mercado europeo del papel estucado sin pasta mecánica está fragmentado y sufre desde hace algún tiempo un exceso de capacidad. Se espera que la industria europea se concentre y racionalice aún más. Además de KNP Leykam existen fabricantes de papel estucado sin pasta mecánica en Finlandia, Suecia, Francia, Alemania e Italia.

La propuesta de ayuda notificada entra en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE y, por consiguiente, en la prohibición general de conceder ayudas estatales. No está claro si la ayuda puede considerarse compatible con el mercado común. Sin embargo, la ayuda destinada a fomentar los proyectos de investigación y desarrollo puede, en principio, quedar exenta de dicha norma en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y ser así considerada compatible con el mercado común si la propuesta se ajusta a todas las condiciones contempladas en el Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo (DO C 45 de 17.2.1996, p. 5.).

Para ello es necesario demostrar que el proyecto objeto de ayuda entra en la definición de "actividad de desarrollo precompetitiva" (Encuadramiento comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo), anexo I tal como afirman las autoridades austriacas. Además, dicho Encuadramiento otorga especial importancia al efecto de incentivación cuando la ayuda se concede a grandes empresas para investigaciones en una fase cercana a la comercialización (punto 6.5 del Encuadramiento sobre I+D). Es necesario demostrar que la ayuda propuesta incitará a las empresas a llevar a cabo actividades de investigación que de lo contrario no hubieran efectuado (punto 6.2 del Encuadramiento sobre I+D) y que la ayuda es necesaria como incentivo y no tiene en ningún caso carácter de ayuda de funcionamiento (punto 6.3 del Encuadramiento sobre I+D).

1. El carácter de desarrollo precompetitivo del proyecto

La "actividad de desarrollo precompetitiva" excluye la creación de prototipos iniciales que puedan utilizarse comercialmente (de forma directa) los proyectos de demostración inicial o proyectos piloto que puedan convertirse o utilizarse para aplicaciones industriales, así como las modificaciones habituales o periódicas efectuadas en productos y otras operaciones en curso aun cuando dichas modificaciones puedan representar mejoras de los mismos (anexo I del Encuadramiento sobre I+D).

Habida cuenta de lo anterior, el programa MICS (tecnología de la información) parece formar parte integrante del proyecto de inversión relacionado con la máquina de papel PM11 para la fabricación comercial de papel. El proyecto MICS parece consistir en el desarrollo de aplicaciones concretas de programas informáticos para su utilización con el sistema Honeywell de automatización del proceso encargado en octubre de 1996 (véase el último párrafo del punto III.1).

Aunque las autoridades austriacas afirman que el proyecto se realiza en cooperación, especialmente con un instituto de investigación, partiendo de la descripción de las condiciones de los contratos facilitada por dichas autoridades (véase el punto III.2) la Comisión llega a la conclusión de que, a tenor de la notificación, parece que

el único beneficiario de la ayuda es KNP Leykam mientras que los subcontratistas prestan sus servicios a ésta con carácter meramente comercial y que el proyecto no se ejecuta en forma de cooperación entre distintos socios.

Además, una parte muy importante de los costes —casi el 68 % de los costes totales del proyecto— corresponde a dichos subcontratos comerciales con empresas externas. Así pues, la contribución propia de KNP Leykam se limita a menos de un tercio del programa de trabajo, en términos de costes. La Comisión destaca que la inmensa mayoría de la investigación en cuestión no es realizada por el solicitante de la ayuda.

Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión tiene serias dudas de que la ayuda propuesta pueda describirse como "actividad de desarrollo precompetitiva" en el sentido del Encuadramiento, ni siquiera en la fase inicial del proyecto en diciembre de 1995, sino que se trata más bien de un proyecto de inversión para el desarrollo de una nueva máquina de papel, la PM11.

Es más, si se considerara que el proyecto es de desarrollo precompetitivo, la aplicación de la bonificación de 15 puntos porcentuales con arreglo al punto 5.10.3 del Encuadramiento sobre I&D debería justificarse mediante una descripción más concreta del programa de trabajo (véase anteriormente el segundo párrafo del punto III.1) con objeto de que la Comisión pudiese valorar si se cumplen los objetivos concretos de un programa de trabajo específico y las condiciones exigidas en el punto 5.10.3 del Encuadramiento

2. Efecto de incentivación de la ayuda propuesta

El efecto de "incentivación" de la ayuda propuesta —un incentivo para que la empresa desarrolle una investigación que de lo contrario no hubiera llevado a cabo— parece dudoso. Según la valoración actual de la Comisión, el proyecto del programa MICS (tecnología de la información) forma parte integrante del proyecto de inversión relacionado con la máquina de papel PM11 y sin aquél no sería posible alcanzar los objetivos de productividad comercial, de calidad y de costes.

No obstante, las autoridades austriacas mantienen que, de no existir la posibilidad de recibir la subvención pública, dicho proyecto no se habría llevado a cabo y la empresa habría optado por optimizar los programas informáticos de información y producción existentes, y que las ventajas financieras resultantes del desarrollo del MICS son baladíes (véase el párrafo tercero del punto III).

Sin embargo, para la Comisión la práctica empresarial habitual habría querido que KNP Leykam hubiera realizado tales estimaciones de ahorro de costes y de rentabilidad de la inversión relativas a la vida útil de la PM11 antes de embarcarse en el proyecto, especialmente por lo que respecta a la flexibilidad de funcionamiento, el mejor rendimiento (menos tiempo de máquina muerto) y los menores costes laborales debidos al elevado grado de automatización. Además, teniendo en cuenta que desde octubre de 1996 está en funcionamiento una versión inicial de MICS, la empresa deberá disponer ya de unas estimaciones fiables del ahorro de costes resultante de la utilización de un sistema MICS plenamente operativo en comparación con la versión mejorada del programa de información y producción usado actualmente en Gatkorn.

V. OBSERVACIONES FINALES

Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión tiene serias dudas en la fase actual respecto a la compatibilidad de la ayuda propuesta con el mercado común a tenor de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE. Concretamente, las autoridades austriacas no han demostrado que el proyecto pueda obtener una subvención en concepto de "actividad de desarrollo precompetitiva" ni que la ayuda propuesta produzca un efecto de incentivación (véase el punto 6.2 del Encuadramiento sobre I&D).

Por consiguiente, la Comisión ha decidido incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93. Por la presente la Comisión invita al gobierno de Austria a que presente, en el plazo de un mes a partir de la recepción de esta carta, cualquier comentario o información suplementaria que estime pertinente.

La Comisión recuerda a las autoridades austriacas que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del

artículo 93, el Estado miembro interesado no podrá ejecutar la ayuda propuesta hasta que en el procedimiento iniciado en virtud del apartado 2 del artículo 93 haya recaído decisión definitiva. Los beneficiarios de ayuda concedida ilegalmente, es decir, sin esperar la decisión definitiva de la Comisión, podrán ser obligados a reembolsarla con arreglo a los procedimientos y disposiciones de la legislación austriaca, incluidos los intereses devengados desde la fecha de desembolso al tipo de referencia utilizado para las ayudas regionales.

Si las autoridades de su país consideran que la presente carta contiene información confidencial que no conviene publicar, deberán comunicárselo a la Comisión en el plazo de quince días laborables.

La Comisión informa al Gobierno austriaco de que publicará la presente carta en forma de comunicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, invitando a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones, así como en el Suplemento EEE del Diario Oficial, invitando a los terceros interesados de los Estados de la AELC a presentar sus observaciones. De conformidad con el Protocolo nº 27 del Acuerdo EEE, también se informará al Órgano de Vigilancia de la AELC.».

Por la presente, la Comisión invita a los demás Estados miembros y otros interesados a que envíen sus observaciones sobre las medidas en cuestión, en el plazo de treinta días a partir de la fecha de publicación de la presente, a la dirección siguiente:

Comisión Europea
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles/Brussel.

Estas observaciones serán comunicadas al Gobierno austriaco.