

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 3 marzo 1999

relativa a un aiuto allo sviluppo concesso dalla Germania all'Indonesia per la costruzione di due draghe da parte della Volkswerft Stralsund e la loro vendita a Pengerukan (Rukindo)

[notificata con il numero C(1999) 585]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/657/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

vista la direttiva 90/684/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1990, sugli aiuti alla costruzione navale⁽¹⁾, prorogata da ultimo con regolamento (CE) n. 2600/97⁽²⁾, in particolare l'articolo 4, paragrafo 7,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente all'articolo 93 del trattato, e viste le osservazioni trasmesse⁽³⁾,

considerando quanto segue:

I. Procedimento

L'Associazione europea draghe (EuDA) ha informato la Commissione che la Germania ha concesso un aiuto in relazione alla vendita di tre draghe costruite in Germania e che tale aiuto appariva in contrasto con la direttiva 90/684/CEE (in appresso: «la direttiva sugli aiuti alla costruzione navale»).

Con lettera del 6 novembre 1996 la Germania ha comunicato alla Commissione informazioni complementari.

Con lettera del 15 aprile 1997 la Commissione ha informato la Germania in merito alla propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato in relazione all'aiuto in questione.

La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (4). La Commissione ha invitato gli interessati a formulare le loro osservazioni.

La Commissione ha ricevuto osservazioni in merito da parte degli interessati e le ha trasmesse alla Germania offrendole la possibilità di commentarle. Le ultime osservazioni della Germania sono pervenute con lettere del 18 giugno 1997 e 9 ottobre 1997.

Con lettere del 24 marzo 1998 la Commissione ha comunicato alla Germania la sua decisione di chiudere il procedimento in relazione alla draga KK Aru II. Con lettera del 24 giugno 1998 la Germania ha trasmesso alla Commissione ulteriori informazioni relativamente alle altre due draghe (CD Batang Anai e FF Bali II).

II. Descrizione dell'aiuto

Nel 1994 la Commissione ha autorizzato la concessione di un aiuto allo sviluppo in relazione alla vendita di tre draghe da parte della Volkswerft Stralsund a Pengerukan (Rukindo), un'impresa pubblica indonesiana (in appresso: «Rukindo»). Con lettera del 17 maggio 1994 la Commissione ha informato la Germania di tale autorizzazione. L'aiuto allo sviluppo è stato concesso sotto forma di un prestito del Kreditanstalt für Wiederaufbau. Il prestito copriva il 90 % del valore del contratto per

⁽¹⁾ GU L 380 del 31.12.1990, pag. 27.

⁽²⁾ GU L 351 del 23.12.1997, pag. 18.

⁽³⁾ GU C 192 del 24.6.1997, pag. 9.

⁽⁴⁾ Cfr. nota n. 3.

la durata di undici anni a un tasso d'interesse del 3,5 %. L'equivalente sovvenzione OCSE dell'aiuto ammontava al 25,35 %. Rukindo è una società pubblica a responsabilità limitata le cui quote sono detenute al 100 % dal ministero delle Finanze. Il contraente del prestito era la Repubblica di Indonesia, rappresentata dal ministero delle Finanze.

Nella notificazione del progetto di aiuto del 24 marzo 1994 erano indicate le località in Indonesia in cui avrebbero operato le draghe. Nella lettera con cui ha autorizzato l'aiuto la Commissione ha comunicato alle autorità tedesche che le draghe potevano essere utilizzate soltanto in Indonesia.

L'EuDA ha informato la Commissione che le draghe erano utilizzate a Taiwan e in Thailandia. Evidentemente l'impresa che utilizzava le draghe aveva partecipato a gare di appalto internazionali in concorrenza con altre imprese che offrivano lo stesso tipo di servizio. EuDA ritiene che grazie all'aiuto l'impresa abbia potuto offrire un prezzo inferiore a quello di mercato.

La Germania ha confermato che una delle draghe era stata impiegata in Malaysia, al di fuori delle acque territoriali indonesiane. Non è stato per contro menzionato un impiego delle draghe a Taiwan o in Thailandia, come denunciato dall'EuDA.

La Germania ha affermato che non era stato possibile utilizzare la draga in modo ottimale nelle acque indonesiane a causa dei ritardi intervenuti in una serie di grandi progetti di opere portuali per i quali la draga era stata originariamente acquistata. Inoltre l'impiego della draga in Malesia sarebbe avvenuto nel quadro di un subappalto per un'impresa indonesiana, mentre Rukindo non ha mai partecipato direttamente a gare d'appalto internazionali. La Germania si era peraltro impegnata a fare presente al governo indonesiano che le draghe dovevano essere utilizzate soltanto per gli scopi per i quali erano state acquistate.

La Germania non è stata in grado di fornire elementi d'informazione sulla situazione finanziaria di Rukindo, dato che questo ente subordinato non pubblica bilanci annuali certificati da cui risultino i dati richiesti e dato che non vi era un rapporto di credito diretto con l'impresa.

Sulla base della risposta fornita dalla Germania, la Commissione ha concluso che le modalità di impiego delle draghe non erano conformi all'autorizzazione dell'aiuto di cui alla sua lettera del 17 maggio 1994. La Commissione dubitava inoltre che il progetto implicasse un elemento di sviluppo e che rispettasse le condizioni previste dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva sugli aiuti alla costruzione navale.

La Commissione decideva pertanto di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato.

III. Osservazioni dei terzi interessati

Dopo la pubblicazione dell'avvio del procedimento il governo danese e l'EuDA hanno trasmesso le loro osservazioni in cui sostengono che l'impiego delle draghe non rispetta le condi-

zioni alle quali la Commissione aveva approvato gli aiuti ed è in contrasto con la direttiva sugli aiuti alla costruzione navale.

IV. Osservazioni della Germania

La Germania ha osservato quanto segue.

Le draghe erano state acquistate allo scopo di ampliare i principali bacini portuali indonesiani (Tanjung Priok, Batam, Bojonegara, Surabaya, Belawan, Semarang, Panjang e Ujung Padang) le cui acque hanno una profondità di nove metri.

A causa di imprevedibili problemi finanziari non è stato possibile mettere a disposizione tutti i fondi necessari per l'esecuzione dei lavori di ampliamento e quindi il dragaggio è stato effettuato in misura limitata soltanto nei porti di Belawan, Tanjung Priok e Surabaya. Inoltre poiché i lavori sono realizzati sia da imprese private che dallo Stato indonesiano i ritardi diventano sempre meno prevedibili. I ritardi riguardano i lavori di ampliamento dei porti e i progetti di bonifica idraulica nelle seguenti località: Bojonegara, Benoa/Bali, Maruda/Jakarta, Situbondo, Kuala Namu, Ancol Barat, Ancol Timur, Surabaya, Kapuk Naga, Pantai Mutiara, Pelabuhan Ratu, Kerawang, Ring Road/Surabaya, Betio Benoa Bali e Bali Benoa Marina. A seconda della disponibilità di fondi vengono utilizzate tutte le draghe di Rukindo e quindi anche le draghe KK Aru II, FF Bali II e CD Batang Anai per portare avanti o per concludere i progetti. Non è noto tuttavia a Rukindo quali saranno le conseguenze dell'attuale crisi in Indonesia in termini di ulteriori rinvii della realizzazione dei progetti.

Al momento della stipula del contratto per le draghe e dell'autorizzazione degli aiuti non era noto quali potessero essere le ulteriori possibilità di impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia. Solo dopo la consegna delle draghe è apparso chiaro che i lavori previsti in Indonesia venivano rimandati e solo in quel momento, molto tempo dopo l'autorizzazione dell'aiuto, Rukindo ha cercato di trovare altri impieghi per le draghe.

Le draghe sono state concepite specificamente per i lavori in Indonesia che richiedevano un'attività a maggiori profondità rispetto a quella che potevano fornire le draghe allora disponibili. Per poter lavorare in modo efficiente le draghe avevano bisogno di una profondità delle acque di circa 8 metri. La dimensione delle draghe ne limiterebbe l'impiego in altri porti indonesiani e vie fluviali. Per ridurre al massimo i tempi di immobilizzo e recuperare almeno una parte dei costi fissi (personale, capitali, ecc.), Rukindo è stata costretta ad offrire i servizi delle draghe ad altre ditte specializzate che hanno utilizzato le draghe al di fuori dell'Indonesia. Le draghe sono state impiegate all'estero soltanto durante i periodi di inattività causati dai ritardi nei progetti di ampliamento dei porti. Il noleggiamento delle draghe ai fini del loro impiego all'estero va inteso come uno sforzo per utilizzare nella maniera più efficace le risorse dell'aiuto allo sviluppo, in modo da creare capitali supplementari per progetti infrastrutturali grazie ad introiti in valute estere. Inoltre, l'impiego delle draghe in acque estere ha consentito di approfittare di imprevisi periodi di inattività per acquisire ed approfondire conoscenze tecniche.

L'impiego delle draghe all'estero non era in contrasto con l'obiettivo principale di sviluppare le infrastrutture di trasporto indonesiane. I lavori nazionali continuavano ad essere assolutamente prioritari. Rukindo ha utilizzato le draghe nell'ambito di progetti in Indonesia e il loro impiego all'estero ha avuto carattere eccezionale e non ha dato luogo a profitti economici (CD Batang Anai: Taiwan 1995, impiego per 35 giorni su un periodo di permanenza a Taiwan di circa 130 giorni; FF Bali II: Malaysia 1995, 35 giorni, 1997, 120 giorni). Gli impieghi delle draghe che si sono verificati eccezionalmente a Taiwan e in Malesia hanno un'importanza trascurabile in confronto all'impiego in Indonesia e in relazione a fattori quali la durata di undici anni del credito e la durata tecnica di vita delle draghe.

Solo in due casi Rukindo ha chiesto la documentazione di gare di appalto senza però partecipare a tali gare. Rukindo non ha mai partecipato direttamente a gare internazionali e non è mai entrata in concorrenza diretta con imprese estere di dragaggio. Rukindo non avrebbe esercitato un'influenza diretta sui prezzi delle prestazioni dell'appaltatore principale dato che quest'ultimo normalmente iniziava le trattative con le varie imprese di dragaggio soltanto dopo avere ottenuto l'aggiudicazione. In quanto subappaltatore o sub-subappaltatore Rukindo era costretto ad accettare i prezzi fissati.

L'impiego delle draghe all'estero ha di fatto comportato perdite anziché utili. Non sono state registrate entrate che avrebbero reso superflua la concessione di aiuti. Per il periodo complessivo di subappalto l'impiego della draga CD Batang Anai a Taiwan ha comportato una perdita reale superiore al costo di un periodo di inutilizzo in Indonesia.

La Germania ha chiesto al ministero delle finanze indonesiano, attraverso il Kreditanstalt für Wiederaufbau, di vigilare affinché le draghe per le quali erano concessi gli aiuti fossero utilizzate solo all'interno dell'Indonesia. La Germania ammette comunque che il contratto di finanziamento non contiene alcuna particolare disposizione relativamente al luogo di impiego delle draghe. Nel corso di alcune discussioni i ministeri indonesiani competenti sono stati tuttavia informati che le draghe dovevano essere utilizzate esclusivamente in Indonesia e non all'estero. L'impiego delle draghe all'interno del paese rappresenta quindi la base commerciale non scritta del prestito.

La Germania chiede che si tenga conto degli effetti della crisi economica e finanziaria nell'Asia orientale e in particolare in Indonesia.

V. Valutazione dell'aiuto

Il progetto di aiuto è stato autorizzato nel 1994 sulla base dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva sugli aiuti alla costruzione navale. A norma dell'articolo 4, paragrafo 7, gli aiuti non sono soggetti al massimale stabilito dalla Commissione in base all'articolo 4, paragrafo 2, se accordati come aiuti allo sviluppo ad un paese in via di sviluppo. Essi possono essere considerati compatibili con il mercato comune purché soddisfino le condizioni all'uopo stabilite dal gruppo di lavoro n. 6 dell'OCSE nell'accordo concernente l'interpretazione degli articoli 6, 7 e 8 dell'accordo OCSE sui crediti all'esportazione di navi nonché nelle clausole aggiuntive o rettificative di tale accordo.

Ogni singolo progetto di aiuto deve essere preventivamente notificato alla Commissione, la quale verifica la specifica finalità di sviluppo contenuta nell'aiuto e si assicura che l'aiuto rientri nel campo di applicazione del citato accordo.

Nella sentenza pronunciata il 5 ottobre 1994 nella causa C-400/92 (Germania/Commissione) ⁽¹⁾, la Corte di giustizia delle Comunità europee afferma che «l'esame di questa specifica finalità consente alla Commissione di vegliare affinché un aiuto fondato sull'articolo 4, paragrafo 7, e avente lo scopo di diminuire il prezzo delle navi destinate a paesi in via di sviluppo, persegua, tenuto conto delle sue concrete modalità di impiego, un effettivo scopo di sviluppo e non costituisca, pur se conforme ai criteri OCSE, un aiuto a favore del cantiere navale di uno Stato membro che dev'essere soggetto al massimale, quale previsto ai paragrafi precedenti».

Come affermato nella lettera della Commissione del 17 maggio 1994, sulla base della notificazione della Germania le draghe potevano essere utilizzate solo in Indonesia.

La Germania ha confermato che le unità di dragaggio FF Bali II e CD Batang Anai non sono state utilizzate esclusivamente in Indonesia e ciò contrasta con le condizioni stabilite nell'autorizzazione dell'aiuto. L'aiuto è stato quindi utilizzato in maniera indebita.

La Germania sostiene che tali impieghi delle draghe non erano prevedibili al momento della stipula del contratto e dell'autorizzazione dell'aiuto. La Commissione non può escludere che sia stato effettivamente così ma constata che, in ogni caso, a causa dei ritardi intervenuti la finalità principale dell'aiuto non è stata pienamente conseguita. Non è quindi chiaro in che misura l'aiuto allo sviluppo abbia effettivamente consentito all'Indonesia di perseguire un effettivo scopo di sviluppo.

La Commissione prende atto dell'argomentazione della Germania che sostiene che Rukindo non poteva influire sui prezzi nella gara di appalto internazionale e che l'impiego all'estero delle draghe non è stato molto produttivo. Essa non esclude tuttavia che le draghe siano state utilizzate al di fuori dell'Indonesia in concorrenza con altre imprese e che, a causa dell'aiuto allo sviluppo, i prezzi offerti siano stati inferiori a quelli di mercato. La Commissione, sulla base delle informazioni di cui dispone, non è infatti in grado di effettuare una distinzione tra l'impiego delle draghe all'interno e all'esterno dell'Indonesia in modo da poter garantire che dell'aiuto abbia tratto beneficio solo l'Indonesia e non direttamente paesi che in linea di principio non dovrebbero beneficiare di aiuti allo sviluppo. Pertanto l'impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia è comunque problematico. La Commissione non può condividere l'argomentazione della Germania secondo cui l'impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia non è espressamente in contrasto con la finalità iniziale dell'aiuto. Tale finalità era di aiutare lo sviluppo all'interno dell'Indonesia. Pertanto l'impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia non ha solo provocato una riduzione dell'aiuto allo sviluppo per l'Indonesia, in quanto esso non è stato utilizzato all'interno del paese, ma può anche aver prodotto distorsioni del mercato del dragaggio in un paese che non fa parte dell'elenco delle nazioni ammissibili agli aiuti allo sviluppo. Ne consegue che poiché la draga per la quale era stato concesso un aiuto allo sviluppo è stata utilizzata al di fuori dell'Indonesia e su base puramente commerciale in Malaysia e a Taiwan, paesi che non fanno parte dell'elenco delle nazioni ammesse a beneficiare degli aiuti allo sviluppo ⁽²⁾, si dubita che il progetto abbia effettivamente perseguito finalità di aiuto allo sviluppo.

⁽¹⁾ Racc. 1994, pag. I-4701, punto 21.

⁽²⁾ Lettere della Commissione agli Stati membri SG(89) D/311 e SG(97) D/4341.

La Germania sostiene che l'impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia è stato di entità trascurabile rispetto a quello all'interno del paese. Dalle tabelle presentate, tuttavia, risulta che la FF Bali II tra il 1994 e il 1997 è stata utilizzata 743 giorni in Indonesia e 155 giorni in Malaysia. Tra il 1995 e il 1997 la CD Batang Anai è stata utilizzata 357 giorni in Indonesia e 35 giorni a Taiwan, dove la draga nel 1995 è rimasta per almeno 130 giorni circa. La Commissione non condivide il giudizio della Germania secondo cui un impiego delle draghe al di fuori dell'Indonesia che, in un periodo che va dai tre ai quattro anni, costituisce tra il 9 % e il 17 % dell'utilizzazione complessiva si debba considerare eccezionale o di entità trascurabile.

In considerazione del gran numero di isole che compongono l'Indonesia la Commissione non è convinta che fosse possibile utilizzare le draghe in altra maniera in Indonesia garantendo in questo modo il perseguimento di una vera finalità di sviluppo e rispettando le condizioni stabilite dalla Commissione nell'autorizzazione. Inoltre, dato che il luogo di impiego delle draghe non era specificato nel contratto di prestito, l'impresa non si è considerata come espressamente tenuta ad attivarsi per reperire possibili impieghi delle draghe all'interno dell'Indonesia. Anche se la Germania ha informato la parte indonesiana che le draghe potevano essere utilizzate solo in Indonesia, l'impresa non era obbligata, dal punto di vista giuridico, a rispettare tale condizione poiché essa non era contenuta nel contratto di prestito.

La Germania aveva l'obbligo di garantire che la concessione del prestito fosse conforme alle condizioni fissate nell'autorizzazione della Commissione del 17 maggio 1994. Il fatto quindi che la Germania non abbia menzionato queste importanti condizioni nel contratto di prestito e non abbia quindi rispettato pienamente le condizioni della citata autorizzazione non può giustificare l'impiego in maniera indebita degli aiuti o l'incapacità della Germania di esercitare al riguardo un'influenza sull'Indonesia. Inoltre, il mancato inserimento di tale condizione nel contratto di prestito fa sorgere dei dubbi sul fatto che la finalità di sviluppo fosse il principale obiettivo del progetto.

Se al momento dell'autorizzazione (lettera del 17 maggio 1994) la Commissione avesse saputo che le draghe non erano destinate ad essere utilizzate esclusivamente in Indonesia, ma che in realtà sarebbero state impiegate a fini commerciali in Malaysia e a Taiwan, essa non avrebbe autorizzato il progetto di aiuto. La Commissione ritiene quindi che l'aiuto sia stato utilizzato indebitamente e che non sia stata perseguita una vera finalità di sviluppo.

VI. Conclusioni

La Commissione ritiene che l'aiuto concesso dalla Germania in relazione alla costruzione delle draghe FF Bali II e CD Batang Anai sia stato utilizzato in modo indebito. L'aiuto non può essere considerato un vero e proprio aiuto allo sviluppo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, delle direttive sugli aiuti alla costruzione navale. L'aiuto falsa o rischia di falsare la concorrenza nel mercato comune e pregiudica gli scambi tra Stati membri nel settore della costruzione navale in misura contraria al comune interesse,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato concesso dalla Germania sotto forma di agevolazione del credito in relazione alla vendita a Pengerukan (Rukindo), Indonesia, delle draghe FF Bali II e CD Batang Anai è stato utilizzato in modo indebito ed è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

La Germania prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare dal beneficiario l'aiuto di cui all'articolo 1.

Il recupero dell'aiuto viene eseguito secondo le procedure del diritto tedesco. Le somme da recuperare producono interessi a partire dalla data in cui sono state poste a disposizione del beneficiario, fino al loro effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 3

Entro due mesi alla notificazione della presente decisione, la Germania informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi.

Fatto a Bruxelles, il 3 marzo 1999.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione