KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 4. februar 1987

om en støtte, ydet af den belgiske regering til en stålrørsproducent

(Kun den franske og den nederlandske udgave er autentisk)

(87/418/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger, jf. ovennævnte artikel, samt under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betratninger:

I

Den 19. juli 1984 underrettede den belgiske regering i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen om, at den påtænkte at iværksætte følgende foranstaltninger til fordel for en rørproducent i Liège-området: udvidelse af kapitalen med 1,8 mia bfr og tegning af betingede, udbyttegivende konvertobligationer på 2,2 mia; disse offentlige foranstaltninger må betragtes som supplement til den samlede støtte til denne virksomhed, som Kommissionen godkendte i 1982.

De oplysninger, Kommissionen senere har modtaget (og som den belgiske regering bekræftede ved skrivelse af 29. juli 1985) viser, at den pågældende virksomhed, foruden den støtte, der blev anmeldt den 19. juli 1984, tidligere havde fået udbetalt anden offentlig støtte uden Kommissionens godkendelse og dermed i strid med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

Det fremgår af ovenstående, at den støtte, Kommissionen har undersøgt (den støtte, der er ydet uden at være anmeldt, og den støtte, der blev anmeldt den 19. juli 1984), beløber sig til i alt 9,085 mia bfr, hvortil kommer støtte på 1,212 mia bfr i henhold til lovene om økonomisk ekspansion.

Ved en første undersøgelse har Kommissionen konstateret, at virksomheden på trods af sine moderniseringsbestræbelser og den allerede udbetalte støtte fortsat har betydelige underskud. På grundlag af de af ledelsen udarbejdede skøn finder Kommissionen desuden, at virksomhedens muligheder for på ny at blive økonomisk børedygtig er prægede af stor usikkerhed. De forbedrede resultater ventes nemlig fortrinsvis opnået gennem en udvidelse af afsætningen til at omfatte rør af høj kvalitet samt mere indbringende markeder end virksomhedens nuværende. En sådan udvikling er dog meget usikker i betragtning af den overskudskapacitet, der præger den pågældende sektor, og som gør det særlig vanskeligt for en virksomhed at erhverve nye markedsandele.

Da der således var risiko for, at den pågældende støtte ville skabe betydelige konkurrencefordrejninger på et følsomt marked, besluttede Kommissionen at indlede proceduren i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, med henblik på at indhente bemærkninger fra de interesserede parter.

Ved skrivelse af 5. juli 1985 opfordrede Kommissionen den belgiske regering til at fremsætte sine bemærkninger. De øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev underrettet ved henholdsvis skrivelse af 12. juli 1985 og meddelelse af 16. juli 1985 [1].

På trods af proceduren udbetalte den belgiske regering støtte i henhold til det støtteprojekt, der blev anmeldt den 19. juli 1984.

Ved skrivelse af 6. juni 1986 anmeldte den belgiske regering endnu et støtteprojekt til fordel for samme virksomhed; projektet vedrørte konvertering af garanterede lån på 3,010 mia bfr. til kapital.

Ved skrivelse af 1. august 1986 opfordrede Kommissionen den belgiske regering til at fremsætte sine bemærkninger dertil. De øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev underrettet ved henholdsvis skrivelse af 10. november 1986 og meddelelse af 19. november 1986 [2].

På trods af proceduren konverterede den belgiske regeirng garanterede lån på 2,510 mia bfr. til kapital.

Det fremgår af ovenstående, at hele den støtte, der er omfattet af ovennævnte to procedurer (bortset fra 500 mio bfr., der skulle konverteres til kapital), er ydet i strid med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

II

Som led i proceduren i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, fremsatte den belgiske regering sine bemærkninger ved skrivelse af 29. juli 1985 og af 5. september 1986, og den understregede i denne forbindelse, at dens foranstaltninger til fordel for den pågældende virksomhed ikke ville kunne skabe konkurrencefordrejninger.

Den offentlige støtte, der var blevet ydet i 1982 med Kommissionens godkendelse, og den ulovligt udbetalte støtte var nemlig ikke tilstrækkelig til at sikre virksomhedens finansielle ligevægt, idet omkostningerne ved det investeringsprogram, der blev iværksat i 1982, var ansat for lav.

[1] EFT nr. C 178 af 16. juli 1985, s. 2.
[2] EFT nr. C 293 af 19. 11. 1986, s. 3.

De foranstaltninger, der blev anmeldt i 1984, tog derfor sigte på at finansiere den resterende del af investeringsprogrammet og at opfylde virksomhedens behov for driftskapital som følge af dens stigende omsætning i de seneste år.

Som følge heraf skulle statens foranstaltninger (staten ejer over 99 % af virksomhedens kapital) ikke betragtes som støtte, men som »aktionærindskud«, der ikke hindrede konkurrencen.

Endvidere ville virksomhedens begrænsede afsætning på fællesmarkedet (25 898 tons i 1984, eller 8,6 % af den samlede produktion, mod 36 166 tons i 1979) ikke kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

Den belgiske regering understregede desuden, at det er af stor betydning, at den pågældende virksomhed bevares, idet den er beliggende i et område, som er hårdt ramt af krisen inden for jern- og stålindustrien. Endelig anførte den på grundlag af de oplysninger, den har modtaget fra virksomheden, at der fra 1985 ville kunne opnås ligevægt i virksomhedens finansielle resultater, og at der fra 1986 ville kunne påregnes et overskud. Disse skøn er baseret dels på de langvarige leveringskontrakter, som virksomheden siden 1980 har indgået med sin største kunde (Sovjetunionen), og som sikrer virksomheden et stabilt kommercielt grundlag i form af et vigtigt, omend begrænset, afsætningsmarked, dels på virksomhedens evne til at trænge ind på mere indbringende markeder.

De bemærkninger, som tre andre medlemsstater og fire brancheforeninger af stålrørsproducenter fremsatte som led i proceduren afspejler stor frygt for, at den pågældende virksomheds indtrængen på nye markeder, der allerede er under pres på grund af betydelig overskudskapacitet, kun er mulig, såfremt der gennemføres en destabiliserende prispolitik; en sådan politik kan gennemføres ved hjælp af betydelig støtte, og den vil medføre en kraftig fordrejning af konkurrencen mellem Fællesskabets producenter. Disse betænkeligheder forstærkes af den seneste udvikling inden for sektoren, nemlig importbegrænsningerne i USA, oprettelse af ny kapacitet i Sovjetunionen og de øvrige statshandelslande samt i en række udviklingslande, idet denne udvikling har en tendens til at øge markedets følsomhed og bringe EF-producenterne i en vanskelig situation. Endelig gjorde man Kommissionen opmærksom på de bestræbelser, en række medlemsstater allerede har gennemført på området med henblik på at nedbringe overskudskapaciteten, medens den støttemodtagende virksomhed, der i høj grad er afhængig af sin eksport, derimod har øget sin kapacitet i de senere år.

III

De offentlige foranstaltninger, som denne beslutning vedrører (bortset fra 500 mio bfr., der skulle konverteres til kapital, og som var omfattet af den procedure, Kommissionen indledte den 1. august 1986), er gennemført, uden at Kommissionen på forhånd har godkendt dem, og er således ulovlige, idet den belgiske regering ikke har overholdt sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3. Endvidere må de betragtes som støtte efter EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, og kan ikke undtages efter EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, ud fra nedenstående betragtninger.

IV

Som det fremgår af Domstolens afgørelse [1] og af Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne [2], skal offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalandele betragtes som støtte i den i artikel 92, stk. 1, anvendte betydning, når der tilføres ny kapital på betingelser, der ikke ville være acceptable for en privat investor under normale markedsøkonomiske forhold. Dette gælder navnlig, når virksomhedens finansielle situation og især gældens struktur og størrelse ikke synes at gøre det berettiget at forvente et normalt afkast (i form af udbytte eller værdistigninger) af den investerede kapital inden for en rimelig frist; det samme er tilfældet, når det offentlige i forbindelse med et kapitalindskud i en virksomhed, hvis kapital ejes af såvel private som offentlige aktionærer, opnår en langt større andel end den oprindeligt tildelte.

Derimod er der ikke tale om støtte efter artikel 92, stk. 1, hvis virksomheden tilføres ny kapital på betingelser, der ville være acceptable for en privat investor under normale markedsøkonomiske forhold. Såfremt staten indskyder ny kapital i offentlige virksomheder, er der principielt ikke tale om støtte, hvis dette kapitalindskud svarer til behovet for nye investeringer og de omkostninger, der er direkte forbundet dermed, når den sektor, hvor virksomhed udøver sine aktiviteter, ikke er præget af strukturbestemt overskudskapacitet i fællesmarkedet, og der er tale om en økonomisk sund virksomhed; det samme er tilfældet ved udvidelse af de offentlige myndigheders kapitalinteresser i virksomhederne, når kapitalindskuddet står i forhold til de kapitalandele, som de offentlige myndigheder i forvejen har i virksomheden, og finder sted samtidig med et kapitalindskud fra en privat aktionær.

[1] Jf. dom af 14. november 1984 i sag 323/82 (Intermills mod Kommissionen). Sml. 1984, s. 3809.
[2] EF-Bulletin 9/1984, punt 3.5.1.

I det foreliggende tilfælde udøver virksomheden sine aktiviteter inden for en sektor, der i vid udstrækning er præget af strukturbetinget overskudskapacitet (som det også i høj grad fremgår af statistikkerne); i denne forbindelse fremgår det også af den belgiske regerings oplysninger, at der i de førende vestlige lande (USA, Japan, EF) er tale om en overskudskapacitet på skønsmæssigt 35 til 40 %; desuden bevirker situationen på oliemarkedet, at boringsaktiviteterne begrænses; olieindustriens efterspørgsel efter sømløse rør, der allerede er i tilbagegang, kan falde betydeligt i de kommende år, på denne baggrund er det usikkert (af de efterfølgende årsager), om der vil kunne indtræde en forbedring i virksomhedens finansielle situation, som i flere år har været præget af betydelige underskud; endelig har de private aktionærer afhændet deres forpligtelser over to gange (1980 og 1982), og det er således nu den belgiske stat, der alene bærer risikoen ved virksomhedens fortsatte drift.

På denne baggrund kan den belgiske regerings foranstaltninger ikke betragtes som aktionærindskud under normale markedsøkonomiske forhold, men må anses for betydelig statsstøtte efter EØF-Traktatens artikel 92.

V

Stålrørsindustrien i verden som helhed har i flere år befundet sig i en krisesituation, hvor konkurrencen har været meget hård. Dette gør sig især gældende for sømløse rør (verdensproduktionen på 26,7 mio tons i 1981 er siden faldet med næsten 20 %), og især for rør, der er bestemt til olieiendustrien, og som tegner sig for ca. 85 % af den støttemodtagende virksomheds aktiviteter; priserne på sådanne rør er fra 1982 til 1984 faldet med næsten 50 % og var fortsat vigende i 1985.

Ifølge virksomhedens egene skøn vil denne afmatning fortsat gøre sig gældende i de kommende år på grund af den faldende efterspørgsel fra olieindustrien samt de enorme lagre, der blev opbygget i 1981, og under disse omstændigheder vil producenternes udnyttelsesgrad ikke kunne overstige 60 % i gennemsnit indtil 1990.

EF-virksomhedernes produktion af sømløse rør er i høj grad eksportorienteret, og i 1984 udgjorde det anslåede forbrug i EF ca. halvdelen af produktionen på 4,3 mio tons, afsætningsmarkederne iden for EF er dog fortsat af temmelig stor betydning for denne sektor (ca. 1/4 af medlemsstaternes røreksport afsættes inden for EF), og derfor vil fordele, der indrømmes en af producenterne, direkte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, EØF-Traktatens artikel 92 omhandler støtte, der direkte påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. I betragtning af den store overskudskapacitet inden for denne sektor i verden som helhed og de ustabile priser, som dette medfører, samt importbegrænsningerne i USA (verdens største marked) og den nyoprettede kapacitet i udviklings- og statshandelslandene, befinder EF-producenterne sig i en vanskelig situation, således at de må søge at afsætte deres produkter inden for EF. Fordele, der indrømmes en af disse producenter (selv om producenten på det pågældende tidspunkt afsætter næsten hele sin produktion i tredjelande), vil derfor ikke kunne undgå at påvirke de øvrige producenters konkurrencemæssige stilling; under de nuværende forhold på markedet for sømløse rør kan det derfor ikke udelukkes, at statsstøtte med henblik på at bevare en virksomhed, der eksporterer til tredjelande, vil medføre, at andre virksomheder i EF ophører, eller at en del af deres aktiviteter indstilles.

I betragtning af ovenstående, vil støtten til den pågældende virksomhed, hvis eksport udgør ca. 90 % af omsætningen, men hvis produktion (dens hovedaktivitet er sømløse rør med en diameter på mellem 127 og 416 mm) udgør 17 % af produktionen i EF, kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne efter artikel 92, stk. 1, og støtten vil ikke kunne undtages i medfør af EØF-Traktatens artikel 92 af nedenstående årsager.

VI

Efter EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, er støtte, som opfylder de deri fastsatte kriterier, uforenelig med fællesmarkedet.

De i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 2, fastsatte undtagelser finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde på grund af den påtænkte støttes art, og da støtten ikke tager sigte på at virkeliggøre et af de i undtagelserne omhandlede mål.

I EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, er det fastsat, hvilke støtteforanstaltninger der kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet. Hvorvidt støtten er forenelig med traktaten, skal vurderes ud fra Fællesskabets og ikke den enkelte medlemsstats synspunkt. For at sikre at fællesmarkedet fungerer tilfredsstillende og under hensyntagen til principperne i EØF-Traktatens artikel 3 (f), skal de i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, omhandlede undtagelser fra artikel 92, stk. 1, fortolkes snævert i forbindelse med undersøgelse af en støtteordning eller en individuel støtteforanstaltning.

Hvad angår undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), vedrørende støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, er det klart, at Liège-området er hårdt ramt af de afskedigelser, der har fundet sted, navnlig i forbindelse med strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien.

Kommissionen har dog allerede på grundlag af en indgående analyse af den socio-økonomiske situation i de belgiske regioner konstateret, at levestandarden i disse regioner ikke er usædvanlig lav, og at der ikke hersker alvorlig underbeskæftigelse; den belgiske regering har ikke afvist resultaterne af denne analyse eller fremsat nye oplysninger, der kan tilbagevise dem.

Hvad angår undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, konstaterer Kommissionen, at den støtte, der i det foreliggende tilfælde er ydet virksomheden i henhold til lov om økonomisk ekspansion af 30. december 1970, ikke overstiger den maksimumgrænse for regionalstøtte, der blev fastsat ved beslutning 82/740/EØF (1), ændret ved beslutning 85/544/EØF (2), og derfor ikke er ulovlig. Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, finder derimod ikke anvendelse. Den støttemodtagende virksomhed har nemlig i flere år befundet sig i alvorlige økonomiske vanskeligheder, som den belgiske regering allerede har forsøgt af afhjælpe. Kommissionen godkendte således allerede i 1982 den første støtte til denne virksomhed til gennemførelse af et storstilet investeringsprogram, der omfattede opførelse af et valseværk på 150 000 tons, og som medførte en fordobling af virksomhedens produktionskapacitet for sømløse rør.

Kommissionen må i dag konstatere, at de oplysninger, som den belgiske regering fremsendte på daværende tidspunkt, og som Kommissionen lagde til grund for sin beslutning, ikke er blevet bekræftet af de faktiske forhold; i den form, hvori disse betydelige ekspansionsbestræbelser var blevet forelagt Kommissionen, tog de sigte på at sikre virksomhedens fremtid i forbindelse med en langfristet kontrakt, indgået med Sovjetunionen. Dette mål er dog ikke nået, og virksomheden søger nu i stedet at frigøre sig fra det sovjetiske marked, som den ikke finder tilstrækkelig indtægtsgivende. Det fremgår af ovenstående, at de skøn over udviklingen i virksomhedens finansielle situation, som den belgiske regering udarbejdede i begyndelsen af 1982, ikke har holdt stik, og at virksomheden derfor ikke uden støtte har kunnet forøge driftskapitalen i et omfang svarende til den kraftige ekspansion i omsætningen som følge af indgåelsen af leveringskontrakterne med Sovjetunionen (dvs. 13,04 mia bfr. i 1984 mod 5,75 mia bfr. i 1981).

Regnskaberne for 1984 viser nemlig et underskud på over 14 % af omsætningen (efter afskrivninger og finansieringsomkostninger på henholdsvis 6,9 % og 8,4 % af omsætningen). Dette underskud er yderligere forværret i 1985. Selv efter en finansiel strukturomlægning (ved hjælp af ovennævnte støtte), der nedbringer finansieringsomkostningerne til et »normalt« niveau på 4 % af omsætningen, har virksomheden stadig underskud. Da virksomhedens interne forbedringer (produktivitet, personalenedskæringer ...) ikke vil kunne dække dette underskud, må det forventes, at virksomhedens finansielle situation fortrinsvis vil blive forbedret gennem en forretningspolitik, hvis hovedformål er at nedbringe virksomhedens markedsandel i Soyjetunionen. Dette gør det nødvendigt at erhverve nye andele på andre markeder, idet det må forudsættes, at det ikke i denne forbindelse bliver nødvendigt at nedsætte salgspriserne, hvilket ville opveje den positive virkning, der forventes af denne spredning; en forudsætning for, at dette mål kan opfyldes, er ifølge virksomhedens forskellige beregninger, at afsætningen uden for EF, i Sovjetunionen og USA, forøges fra 32 000 tons i 1984 til ca. 120 000 til 220 000 tons i 1989 på et samlet marked, der skulle holde sig næsten konstant på ca. 3 mio tons. Virksomhedens kapacietsforøgelse, der i 1982 tog sigte på at opfylde behovene på et marked med store afsætningsmuligheder (Kommissionen har siden på grundlag af den belgiske regerings oplysninger konstateret, at denne forøgelse finansieres gennem støtte), vil til en vis grad komme til at afvige fra sit oprindelige mål og bidrage til at styrke uligevægten mellem udbud og efterspørgsel på de markeder, hvor der endnu kan leveres europæiske produkter. Kommissionen kan ikke i dag tillade, at der ydes støtte som supplement til den oprindelige støtte, som den ikke ville have godkendt i 1982, såfremt den havde været i besiddelse af de økonomiske oplysninger, der nu foreligger.

Endvidere vil forholdene på verdensmarkedet for sømløse stålrør (overskudskapacitet på ca. 35-40 %, tilstrømning il de markeder, som endnu frembyder afsætningsmuligheder, for så vidt angår en del af de produkter, der hidtil har været afsat på verdens største marked, nemlig USA) under alle omstændigheder gøre det vanskeligt at gennemføre en sådan forretningspolitik, at der samtidig med erhvervelsen af nye markedsandele kan sikres stabile salgspriser. Da den pågældende støtte tilsyneladende ikke vil kunne sikre virksomhedens levedygtighed, kan den ikke siges at fremme den økonomiske udvikling i den pågældende region. Støtten vil ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, idet den på et marked præget af afmatning vil begunstige en virksomhed på bekostning af dennes konkurrenter og gøre det muligt for virksomheden at udvide sine markedsandele gennem priser, der nødvendigvis må være destabiliserende. Kommissionen mener derfor ikke, at denne støtte kan være omfattet af undtagelserne i artikel 92, stk. 3, litra c). Denne konklusion ændres ikke af, at virksomheden uden ovennævnte støtte skulle have indstillet sine aktiviteter.

Hvad angår undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra b), er det indlysende, at den pågældende støtte ikke har til formål at fremme virkeliggørelsen af et vigtigt projekt af fælles europæisk interesse eller at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den belgiske økonomi.

I betragtning af ovenstående vil støtten begunstige den pågældende virksomhed, hvis markedsstilling ikke længere udelukkende vil være betinget af dens effektivitet, indsats og styrke, og den vil ikke bidrage til en udvikling, der ud fra Fællesskabets synspunkt ville være tilstrækkelig til at opveje støttens ændring af samhandelsvilkårene.

(1) EFT nr. L 312 af 9. 11. 1982, s. 18.
(2) EFT nr. L 341 af 19. 12. 1985, s. 19.

Denne støtte opfylder derfor ikke de nødvendige betingelser, for at der kan indrømmes undtagelse efter EØF-Traktatens artikel 92, stk. 2 og 3.

Den belgiske regering har således ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, og den pågældende støtte (bortset fra 500 millioner bfr., der skulle konverteres til kapital) er derfor ulovlig og skal tilbagebetales.

Det må ligeledes konkluderes, at hele den støtte, som denne beslutning vedrører, nemlig 9,085 mia og 3,010 mia bfr. i form af konvertering af lån til kapital, er uforenelig med EØF-Traktatens artikel 92, stk. 2 og 3 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den støtte på i alt 9,085 mia bfr, der er omhandlet i den belgiske regerings skrivelser af 19. juli 1984 og 29. juli 1985 og som i strid med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3, er ydet en belgisk virksomhed, der fremstiller stålrør, er ulovlig. Støtten er desuden efter EØF-Traktatens artikel 92 uforenelig med fællesmarkedet.

Den støtte på i alt 3,010 mia bfr, der er omhandlet i den belgiske regerings skrivelse af 6. juni 1986, og som skulle ydes til samme virksomhed, er efter EØF-Traktatens artikel 92 uforenelig med fællesmarkedet. 2,510 mia bfr. af denne støtte er desuden ulovlig, da den er ydet i strid med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

Kongeriget Belgien skal kræve den i denne artikel omhandlede støtte tilbagebetalt.

Artikel 2

Kongeriget Belgien underretter inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, som den har truffet for at efterkomme den.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. februar 1987.

På Kommissionens vegne

Peter SUTHERLAND

Medlem af Kommissionen