II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 11 novembre 1998
relative aux aides accordées par l'Allemagne à ESF Elbestahlwerk Feralpi GmbH, Riesa, Saxe

[notifiée sous le numéro C(1998) 3556]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/580/CECA)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

vu la décision n° 2496/96/CECA du 18 décembre 1996 instituant des aides communautaires pour les aides à la sidérurgie [1], et notamment son article 6, paragraphe 5,

après avoir donné aux intéressés la possibilité de présenter leurs observations conformément à l'article précité et ayant tenu compte de ces observations,

considérant ce qui suit:

I

Le 18 novembre 1997, la Commission a décidé d'ouvrir, à l'égard de certaines subventions accordées par l'Allemagne à l'entreprise sidérurgique CECA ESF Elbestahlwerk Feralpi GmbH, Riesa, Saxe (ci-après dénommée «ESF»), la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la décision n° 2496/96/CECA (ci-après dénommée «code des aides à la sidérurgie»). L'Allemagne a été informée de cette décision par lettre du 2 décembre 1997 et mise en demeure de transmettre son avis dans un délai d'un mois. Les intéressés ont également été invités à présenter leurs observations par la publication de la décision au *Journal officiel des Communautés européennes* [2].

Par lettre du 6 janvier 1998, l'Allemagne a demandé une première prolongation du délai jusqu'au 5 février 1998 et, par lettre du 9 février 1998, une nouvelle prolongation jusqu'au 27 février 1998. La Commission a fait droit à cette requête par lettre du 23 février 1998, en indiquant cependant qu'une nouvelle prolongation ne saurait être prise en considération. Par lettre du 3 mars 1998 (enregistrée le 5 mars 1998), l'Allemagne a fait parvenir son avis sur les aspects essentiels de l'ouverture de la procédure. Elle a présenté des observations complémentaires dans sa lettre du 19 mars 1998.

Le 17 mars 1998, la Commission a reçu les observations d'une association professionnelle sidérurgique nationale, qu'elle a transmise à l'Allemagne par lettre du 1er avril 1998 en lui demandant de faire connaître son avis pour le 17 avril 1998 au plus tard. L'Allemagne a présenté, par lettre du 25 mars 1998, des observations complémentaires relatives à l'ouverture de la procédure et, par lettre du 22 avril 1998, des observations sur le point de vue défendu par l'organisation professionnelle précitée.

Par lettre du 24 avril 1998, la Commission a informé l'Allemagne du point de vue qui était provisoirement le sien sur le champ d'application du traité CECA, à laquelle l'Allemagne a répondu par lettre du 6 mai 1998 (enregistrée le 8 mai 1998).

II

En mars 1993, la Commission a approuvé, conformément à l'article 5, troisième tiret, de la décision n° 3855/91/CECA [3] (cinquième code des aides à la sidérurgie), des aides régionales en faveur de ESF pour des investissements d'un montant de

[1] JO L 338 du 18.12.1996, p. 42.
[2] JO C 51 du 18.2.1998, p. 3.
[3] JO L 362 du 31.12.1991, p. 57.

85 millions de marks allemands ([1]). L'autorisation portait sur une subvention à l'investissement de 19,55 millions de marks allemands, une prime à l'investissement de 5,3 millions de marks allemands, un prêt au titre du PRE en faveur de la protection de l'environnement de 6,215 millions de marks allemands et une garantie de l'État pour un prêt d'un montant total de 60,8 millions de marks allemands. En janvier 1995, une aide supplémentaire a été approuvée pour d'autres investissements, d'un montant de 51 millions de marks allemands ([2]). Cette autorisation concernait une subvention à l'investissement de 11,73 millions de marks allemands, une prime à l'investissement de 4,98 millions de marks allemands et une garantie pour un prêt de 23,975 millions de marks allemands.

À la demande de la Commission, l'Allemagne a fait savoir, avant l'ouverture de la présente procédure, que sur le montant de la garantie autorisée, soit 60,8 millions de marks allemands (aide N 351/92), 7,2 millions de marks allemands avaient été utilisés comme crédits d'exploitation, ainsi que 4,8 millions de marks allemands sur les 23,975 millions de marks allemands du montant de la garantie autorisée (aide N 673/94), et que cette dernière avait été relevée de 25 000 marks allemands pour atteindre 24 millions de marks allemands.

En 1995, une subvention à l'investissement supplémentaire de 9,35714 millions de marks allemands, non notifiée, a été versée. En outre, ESF a perçu une prime à l'investissement de 1,236 million de marks allemands et, en 1997, une garantie de l'État pour des crédits d'exploitation de 12 millions de marks allemands. L'octroi d'une garantie de l'État supplémentaire pour des prêts à l'investissement de 18,2 millions de marks allemands a également été autorisé. Le dossier de cautionnement a été transmis aux banques assorti de la condition de ne débloquer la garantie qu'après approbation de la Commission.

Par lettre du 25 mars 1998, l'Allemagne a fait savoir à la Commission qu'une subvention à l'investissement supplémentaire de 1,35586 million de marks allemands, qui avait été présentée, dans une lettre du 13 octobre 1997, comme un simple relèvement prévu de l'aide (à la suite de la hausse des coûts d'investissement), avait en fait, à cette époque, déjà été versée.

Le tableau ci-après récapitule les montants mentionnés:

(en millions de marks allemands)

	Subvention à l'investissement		Prime à l'investissement		Garanties		
	Approuvée	Octroyée	Approuvée	Octroyée	Approuvées pour investissements	Octroyées	
						Pour investissements	Pour des crédits d'exploitation ([1])
N 351/92	19,550	19,550	5,300	5,300	60,800	53,600	7,200
N 673/94	11,730	11,730	4,080	4,080	23,975	19,200	4,800
NN		10,713		1,236			12,000
Total	31,280	41,993	9,380	10,616	84,775	72,800	24,000

([1]) Garanties octroyées sous forme d'aides à l'investissement et garantie non notifiée destinée à couvrir des crédits d'exploitation.

III

L'Allemagne fait valoir qu'une partie des investissements encouragés par la subvention non notifiée et la prime de 11,949 millions de marks allemands est bien liée aux investissements bénéficiant des aides N 351/92 et N 673/94, mais qu'elle concerne des activités CECA. Elle souhaite par conséquent ramener l'intensité des aides à ce projet au plafond de 23 % autorisé au titre du régime d'aides régionales applicable en 1994 et récupérer la différence.

L'Allemagne veut en outre réclamer un autre montant lié au projet d'investissement de 1995 qui, selon elle, concernait la production CECA de l'entreprise.

La distinction opérée par l'Allemagne entre les secteurs CECA et hors CECA se fonde sur une étude du professeur Hensel, de l'université Montan de Freiberg, Saxe (Montanuniversität Freiberg/Sachsen), dont les conclusions reposent essentiellement sur la conviction que l'appartenance de la production au secteur CECA ou hors CECA dépend de la température du matériau traité dans les différentes installations: le laminage à froid de l'acier ne relevant pas du traité CECA, la finition des produits longs laminés à chaud n'est pas non plus considérée comme une activité CECA.

L'Allemagne considère que les aides en faveur d'entreprises CECA ne devraient pas être appréciées en fonction des seuls critères que constituent les dispositions applicables à ce secteur, en l'occurrence le code des aides à la sidérurgie. L'évolution récente de ce secteur, qui n'était pas encore prévisible lors de l'élaboration du traité CECA, aurait, du fait de la demande, provoqué une plus forte imbrication de la production CECA et hors CECA. Les investissements des entreprises au sens de l'article 80 du traité CECA ne devraient donc pas pouvoir être pris en considération pour l'octroi d'aides, conformément au traité CE.

En ce qui concerne les garanties approuvées sous les numéros d'aide N 351/92 et N 673/94, l'Allemagne estime que leur utilisation partielle pour financer des crédits d'exploitation a été autorisée par la Commission. Elle se réfère à cet égard à une télécopie adressée le 17 décembre 1992 au fonctionnaire de la DG IV chargé du dossier N 351/92, qui mentionnait que 18 millions de marks allemands sur la garantie de bonne fin à

([1]) Lettre SG (93) D/3322 du 1.3.1993.
([2]) Lettre SG (95) D/0343 du 13.1.1995.

80 % servaient à couvrir les pertes essuyées pendant la réalisation des investissements ainsi que les intérêts arrivés à échéance. L'Allemagne se réfère en outre à une lettre du 26 septembre 1994 envoyée à propos de l'aide N 673/94, qui expliquait que 4,8 millions de marks allemands, sur le montant total de la garantie, étaient accordés pour des crédits d'exploitation (4,8 Mio. DEM für Betriebsmittel). Pour elle, le fait que la Commission ait approuvé ces garanties en tant qu'aides à l'investissement ne signifie pas que leur finalité prévue et notifiée ait été interdite, puisque la Commission ne peut que poser des conditions ou exiger des modifications lorsqu'elle ouvre la procédure à l'égard d'un projet d'aide notifié. L'Allemagne considère par conséquent ces garanties comme des aides approuvées conformément à la notification, même si elles ont été désignées comme des aides à l'investissement dans les deux décisions finales.

L'Allemagne veut récupérer, sur la garantie non notifiée de 12 millions de marks allemands, conformément au point de vue qu'elle défend sur la subvention et la prime à l'investissement, un montant qui, d'après elle, avait été octroyé pour les investissements CECA.

IV

L'entreprise ESF fabrique des produits énumérés dans l'annexe au traité CECA et relève à ce titre de l'article 80 dudit traité. Les mesures financières prises en faveur des entreprises sidérurgiques CECA doivent être notifiées, selon le code des aides à la sidérurgie, et ne sauraient être accordées sans l'approbation de la Commission.

Les mesures précitées prises par l'Allemagne en faveur de ESF constituent des aides au sens de l'article 4, point c), du traité CECA et de l'article 1er du code des aides à la sidérurgie.

Le code des aides à la sidérurgie ne distingue pas les aides destinées au financement partiel des investissements en capital fixe d'une entreprise CECA qui, considérés isolément, n'ont pas forcément un lien direct avec la fabrication des produits énumérés dans l'annexe. L'article 4, point c), du traité CECA interdit les aides en faveur des entreprises CECA; il ne mentionne pas les aides destinées au financement partiel d'installations ayant un lien direct avec la fabrication de produits CECA. Par conséquent, il englobe les aides accordées à certains investissements pouvant aussi servir à des activités hors CECA, si elles sont octroyées à des entreprises CECA et s'il n'existe pas de limite clairement définie entre les activités CECA et hors CECA.

En l'espèce, l'aide qui, selon l'Allemagne, ne relève pas du traité CECA, est liée à l'investissement dans des installations de dressage. Le dressage de l'acier n'est qu'une technique qui permet d'améliorer la qualité du fil machine laminé à chaud pour satisfaire aux spécifications techniques du secteur de la construction. Le produit final (fil machine redressé) est un produit CECA aux termes de l'annexe I du traité CECA et relève du code 4400 «Fil machine» de ladite annexe ainsi que du code 7213 de la nomenclature combinée, qui concerne les produits CECA. Le point de vue allemand selon lequel le dressage de l'acier n'est pas lié à la fabrication de produits CECA ne saurait donc être partagé.

Certaines entreprises, comme les «Stahl-Servicecenter» (centres de services sidérurgiques), qui ne relèvent pas de l'article 80 du traité CECA, utilisent effectivement des installations de dressage pour travailler du fil machine non redressé acheté à des entreprises CECA, sans que cette activité ne les fasse relever dudit traité. Par conséquent, dans le cas de ces entreprises, les aides destinées à couvrir en partie les coûts des investissements réalisés dans des installations de dressage seraient examinées en application du traité CE et seraient peut-être prises en considération à titre d'aides régionales à l'investissement, en application de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE. Cela ne veut toutefois pas dire que les investissements des entreprises CECA dans des installations satisfaisant également aux critères définissant les entreprises hors CECA doivent par principe être appréciés au regard du traité CE. L'interdiction des aides édictée à l'article 4, point c), du traité CECA est censée garantir une concurrence loyale entre les entreprises qui fabriquent des produits CECA. En général comme dans le cas d'espèce, ces entreprises ne peuvent bénéficier d'aides à l'investissement que si les activités exercées grâce aux installations financées sont totalement séparées des autres activités CECA.

Il s'ensuit que l'avis de l'Allemagne selon lequel les aides aux investissements décrits ci-dessus devraient être examinées à la lumière du traité CE ne saurait être partagé. Ces aides doivent au contraire être examinées à la lumière du traité CECA et du code des aides à la sidérurgie. Du fait qu'il s'agit d'aides générales à l'investissement, non liées à la recherche et au développement ou à la protection de l'environnement, elle ne peuvent être considérées comme compatibles avec le code des aides à la sidérurgie. Il ne sagit pas non plus d'aides à la fermeture ni d'aides au sens de l'article 5 du cinquième code des aides à la sidérurgie ou du code actuellement en vigueur. Le régime particulier prévu pour l'Allemagne orientale à l'article 5 du cinquième code des aides à la sidérurgie n'était valable que jusqu'à la fin de l'année 1994, mais les aides n'ont été octroyées qu'ultérieurement.

La subvention à l'investissement de 10,713 millions de marks allemands, la prime à l'investissement de 1,236 million de marks allemands et la garantie de 12,0 millions de marks allemands ne sauraient donc être considérées comme compatibles avec le marché commun et doivent être restituées.

D'après l'Allemagne, l'utilisation de certaines parties des garanties autorisées comme aides à l'investissement pour des crédits d'exploitation était admissible, puisque la Commission en avait été informée avant l'autorisation. Dans le premier cas (N 673/94), les informations étaient contenues dans un graphique adressé par télécopie directement au fonctionnaire de la DG IV responsable du dossier. Dans le second cas, les informations pouvaient se déduire de la formule «pour des moyens d'exploitation» (für Betriebsmittel). Les décisions finales de la Commission ne font aucune allusion au projet d'utiliser certaines parties des garanties pour couvrir les crédits d'exploitation. Il était donc évident pour l'Allemagne que la Commission n'avait autorisé aucune aide générale au fonctionnement en faveur d'une entreprise CECA qui ne pouvait être considérée comme compatible avec le traité CECA ou avec le code des aides à la sidérurgie.

Dans les cas où la Commission a autorisé des aides destinées expressément à un but déterminé, notifié initialement, l'État membre concerné n'est pas autorisé à affecter les montants visés par la décision à une autre fin en se contentant d'argumenter que la Commission aurait pu déduire ses intentions de communications antérieures. Une décision d'autoriser des aides ne se fonde pas exclusivement sur le montant et la forme de l'aide concernée; la finalité pour laquelle l'aide est expressément autorisée doit également être tenue pour partie intégrante de cette décision. Cette conclusion ressort des dispositions correspondantes du code des aides à la sidérurgie, selon lequel les aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, non en fonction de leur montant ou de leur forme, mais en fonction de leur finalité. Cela vaut également pour les aides accordées dans le cadre du traité CE, qui, à l'article 92, paragraphes 2 et 3, énumère des aides ayant certaines finalités qui soit sont exclues de l'interdiction générale de toute aide énoncée au paragraphe 1, soit peuvent bénéficier d'une dérogation.

Si la Commission autorise des aides en vue d'une finalité qui n'est pas celle qu'a indiquée l'État membre concerné, l'aide doit être considérée comme non autorisée, c'est-à-dire comme si la Commission n'avait pris aucune décision à son égard. L'État membre peut, dans ce cas, faire savoir à la Commission qu'il invoquera les principes de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 décembre 1973 rendu dans l'affaire 120/73, Lorenz ([1]), qui peut être appliqué dans le cadre du traité CECA, selon l'article 6, paragraphe 5, du cinquième code des aides à la sidérurgie ou l'article 6, paragraphe 6, du code actuellement en vigueur. En vertu de ces dispositions, l'État membre concerné peut mettre en œuvre les mesures d'aide projetées au terme d'un certain délai, à condition d'avoir au préalable informé la Commission de son intention.

Il est établi que l'Allemagne n'a pas, dans le cas d'espèce, fait part à la Commission de son intention d'octroyer les aides non approuvées. Elle a effectivement notifié des aides générales au fonctionnement en faveur d'une entreprise sidérurgique CECA, qui ne sauraient en aucun cas être jugées compatibles avec le code des aides à la sidérurgie, et a réalisé le projet qu'elle avait notifié sans en informer la Commission, alors qu'elle aurait dû savoir que la Commission n'approuverait pas aisément des aides au fonctionnement contraires à des principes bien connus. Par ailleurs, le «principe de Lorenz» n'est applicable, d'après le cinquième code des aides à la sidérurgie comme d'après celui actuellement en vigueur, que dans le cadre de l'article 6, paragraphe 1, qui porte sur la notification des aides énumérées aux articles 2 à 5 du code (aides en faveur de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement et aides à la fermeture). Comme les aides au fonctionnement ne relèvent pas de ces articles, le «principe de Lorenz» ne s'applique pas dans le cas d'espèce.

Il s'ensuit que les garanties qui ont servi à couvrir les crédits d'exploitation sont considérées comme non autorisées. L'Allemagne n'avait pas le droit de verser ces aides, étant donné qu'elle n'a pas respecté la procédure prévue par l'article 6, paragraphe 5, du cinquième code des aides à la sidérurgie, alors en vigueur. Cette même procédure s'applique d'ailleurs également dans le cadre du code actuel (article 6, paragraphe 6). Le remboursement des garanties couvrant les crédits d'exploitation de 7,2 millions de marks allemands et de 4.8 millions de marks allemands doit donc être exigé.

Le destinataire des aides et la banque bailleuse de fonds pouvaient et devaient examiner si l'aide liée à la garantie de l'État avait été approuvée par la Commission conformément au code des aides à la sidérurgie. Étant donné que les banques font une distinction entre crédits à l'investissement et crédits d'exploitation, parce que les sûretés exigées le cas échéant sont différentes, le bénéficiaire de l'aide et la banque devaient savoir que les garanties qui couvraient les crédits d'exploitation n'étaient pas couvertes par l'autorisation de la Commission.

V

L'Allemagne a finalement informé la Commission, par lettre du 9 octobre 1998, qu'une partie (2,54 millions de marks allemands) de la subvention à l'investissement de 10,713 millions de marks allemands avait été remboursée. Cette aide se monte donc à 8,173 millions de marks allemands.

La Commission est parvenue à la conclusion que la subvention à l'investissement de 8,173 millions de marks allemands, la prime à l'investissement de 1,236 million de marks allemands et la garantie de 12,0 millions de marks allemands ne pouvaient être considérées comme compatibles avec le code des aides à la sidérurgie. Les garanties destinées à couvrir les crédits d'exploitation de 7,2 millions de marks allemands et de 4,8 millions de marks allemands n'ont pas été approuvées et ne sauraient donc non plus être considérées comme compatibles avec ledit code. Par conséquent, ces aides doivent être récupérées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La subvention à l'investissement de 8,173 millions de marks allemands, la prime à l'investissement de 1,236 million de marks allemands et la garantie de 12 millions de marks allemands contenant un élément d'aide accordées en 1995 par l'Allemagne à l'entreprise ESF Elbestahlwerk Feralpi GmbH, Riesa, sont incompatibles avec la décision n° 2496/96/CECA et la marché commun du charbon et de l'acier.

L'élément d'aide contenu dans les garanties octroyées à la fin de l'année 1994 pour couvrir les crédits d'exploitation de 7,2 millions de marks allemands et de 4,8 millions de marks allemands n'avait pas été approuvé et est incompatible avec la décision n° 2496/96/CECA et le marché commun du charbon et de l'acier.

Article 2

L'Allemagne procède à la récupération auprès d'ESF Elbestahlwerk Feralpi GmbH des aides versées, conformément aux dispositions du droit allemand relatives à la récupération des avances de l'État. Pour annuler l'effet de l'aide, des intérêts sont perçus sur son montant depuis le jour de son octroi jusqu'à celui de son remboursement. Le taux est celui qui est appliqué par la Commission, pendant la période concernée, pour le calcul de l'équivalent-subvention net des aides régionales.

([1]) Recueil 1973, p. 1471.

Article 3

L'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour s'y conformer.

Article 4

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 novembre 1998.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission