BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 29 juli 1998

inzake steun van de deelstaat Nedersaksen (Duitsland) aan Georgsmarienhütte GmbH

(kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 2556)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/227/EGKS)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, inzonderheid op artikel 4, punt c),

Gelet op Beschikking nr. 2496/96/EGKS van de Commissie van 18 december 1996 houdende communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie [1], inzonderheid op artikel 3,

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 6, lid 5, van genoemde beschikking in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op 15 juli 1997 besloot de Commissie de procedure van artikel 6, lid 5, van Beschikking nr. 2496/96/EGKS in te leiden naar aanleiding van de betaling van een bedrag van 61,64 miljoen DEM door de deelstaat Nedersaksen aan Georgsmarienhütte GmbH, hierna „GMH" genoemd, voor de verwijdering van filterstof.

Belanghebbenden werden hiervan bij een bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2] in kennis gesteld. Hierop werden opmerkingen ontvangen van Neue Maxhütte Stahlwerke, UK Steel Association en de permanente vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Unie. Duitsland maakte zijn standpunt bekend bij schrijven van 13 oktober 1997 en diende zijn opmerkingen over de standpunten van derden bij schrijven van 13 maart 1998 in. Op 13 juli 1998 deelde Duitsland in deze aangelegenheid zijn nieuwe en definitieve standpunt mee.

II

GMH werd in april 1993 opgericht door middel van een „management buy-out" bij de verkoop van Klöckner Edelstahl GmbH, Duisburg, een dochteronderneming van Klöckner Werke AG. Klöckner Werke AG had op 11 december 1992 een gerechtelijk akkoord aangevraagd; de procedure werd op 5 mei 1993 ingeleid. De bevoegde rechtbank bekrachtigde op 15 juni 1993 het definitieve akkoord, waardoor de schulden van de onderneming met 40 % (overeenkomend met ongeveer 1,46 miljard DEM) werden verminderd.

De nieuwe directie van GMH besloot om, in het kader van de herstructurering, de oude hoogovens en convertoren door een elektrische vlamboogoven te vervangen. In juli 1993 meldde Duitsland een steunvoornemen, met inbegrip van O&O-steun, aan voor een bedrag van 32,5 miljoen DEM. Met deze steun zou een gedeelte van de kosten voor onderzoek inzake een rendabele verwerking van filterstof in een vlamboogoven worden gedekt. Tegenwoordig wordt hoogovenstof bijvoorbeeld in verlaten mijnen opgeslagen wanneer het zinkgehalte te hoog is om het opnieuw in de sinterinstallatie (productieprocédé door middel van hoogovens) te kunnen injecteren.

De Commissie heeft, in het kader van de procedure van artikel 6, lid 4, van haar Beschikking nr. 3855/91/EGKS van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie [3], die in november 1993 werd ingeleid [4], in februari 1995 bij Beschikking 95/437/EGKS [5] een steunbedrag van 15,243 miljoen DEM goedgekeurd. In laatstgenoemde beschikking stelde de Commissie vast, dat de kosten voor de bouw van de elektrische vlamboogoven en van de ontstoffingsinstallatie van 62,7 miljoen DEM niet tot de voor steun in aanmerking komende kosten behoren.

III

GMH produceert staal, onder meer edelstaal en kwaliteitsstaal. Tot september 1994 werd het staal in een hoogoven/convertorinstallatie geproduceerd. Uit het rookgas van de convertor werd het filterstof, dat ijzer, zink, kolenstof en een aantal zware metalen bevat, opgevangen. Sinds september 1994 produceert de onderneming staal in een elektrische vlamboogoven.

[1] PB L 338 van 28. 12. 1996, blz. 42.
[2] PB C 323 van 24. 10. 1997, blz. 4.
[3] PB L 362 van 31. 12. 1991, blz. 57.
[4] PB C 71 van 9. 3. 1994, blz. 5.
[5] PB L 257 van 27. 10. 1995, blz. 37.

Nadat de onderneming eind 1992 een gerechtelijk akkoord (surséance van betaling) had aangevraagd, nam de deelstaat Nedersaksen de verplichting over om voor een adequate verwerking van het op het GMH-terrein opgeslagen filterstof te zorgen. De nieuwe aandeelhouders van GMH wilden de hoogovenproductie van staal stopzetten en door productie in een elektrische vlamboogoven vervangen. In elektrische vlamboogovens kan bij de huidige stand van de techniek filterstof uit convertoren niet rendabel worden gebruikt.

De deelstaat Nedersaksen gaf vervolgens de volledig onder zijn zeggenschap staande onderneming Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft mbH, hierna „NILEG" genoemd, opdracht voor adequate recyclage of verwijdering van het stof te zorgen, waarvoor de deelstaat 69,14 miljoen DEM betaalde. In februari 1994 ondertekende NILEG een overeenkomst met GMH, de oorspronkelijke producent en eigenaar van het stof, waarbij GMH de opdracht kreeg het stof te recycleren of te verwijderen door middel van een nieuwe techniek, waarnaar in het kader van het bovenvermelde O&O-project onderzoek is geschied. Hiervoor betaalde NILEG aan GMH 61,64 miljoen DEM, in de volgende drie tranches:

— maart 1994: 21,82 miljoen DEM

— november 1994: 18 miljoen DEM

— februari 1995: 21,82 miljoen DEM

Daarnaast verkocht GMH in februari 1994 aan NILEG enkele onroerende goederen, waaronder het terrein Westerkamp waarop het stof is opgeslagen, voor in totaal 14,5 miljoen DEM. De totale boekwaarde van de onroerende goederen werd op 38,996 miljoen DEM geraamd, waaruit kan worden opgemaakt dat het terrein Westerkamp met een verlies van 24,496 miljoen DEM is verkocht. De waarde van de verkochte goederen, met uitzondering van het terrein Westerkamp, werd in een in juni 1998 in opdracht van Duitsland opgesteld expertiseverslag bevestigd.

IV

In het kader van de procedure hebben Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, UK Steel Association en de permanente vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Unie hun opmerkingen kenbaar gemaakt. Zij waren zonder uitzondering van mening dat de vrijstelling van de verplichting om het filterstof te recycleren/verwerken voor GMH overheidssteun inhield, die zij als een bij de Staalsteuncode verboden exploitatiesteun beschouwden.

Volgens de Britse permanente vertegenwoordiging is de steunuitkering bedoeld om de onderneming voor een geïnteresseerde koper aantrekkelijker te maken. Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH verwees naar een overeenkomst tussen GMH en de onderneming Relux, volgens welke GMH deze onderneming voor het verwijderen van het filterstof een bedrag van 108 DEM per ton betaalt. Op grond van de berekening van het voor 150 000 ton stof in totaal aan Relux te betalen bedrag kwam Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH tot de conclusie, dat NILEG aan GMH 43,8 miljoen DEM te veel heeft betaald.

V

In een eerdere brief betoogde Duitsland, dat het bedrag van 61,64 miljoen DEM van NILEG aan GMH was betaald in het kader van een gebruikelijk dienstverleningscontract voor een mogelijke verwerking van het stof op het terrein Westerkamp, weshalve deze betaling geen steunelement bevatte.

Volgens Duitsland was GMH juridisch niet verplicht om het stof te verwerken (dit kon op het terrein Westerkamp blijven of in mijnen worden opgeslagen), en is de wens om het stof om milieubeschermingsredenen te recycleren terug te voeren op NILEG, dit wil zeggen de openbare onderneming en eigenaar van het terrein waarop het stof is opgeslagen.

Het door NILEG in het kader van dit contract aan GMH betaalde bedrag is zelfs lager dan de voor GMH uit haar bereidheid om aan het project deel te nemen voortvloeiende kosten, aangezien voor de vlamboogoven een hogere prijs werd betaald om het stof te kunnen verwerken, en ook de lopende kosten van deze speciale oven, vooral wat het stroomverbruik betreft, belangrijk hoger zijn dan bij een traditionele hoogoven. Ook zouden de onderneming hogere uitgaven te wachten staan indien zij de bestaande hoogoven opnieuw aan de normale productie-eisen zou moeten aanpassen.

Het door NILEG betaalde bedrag van 61,64 miljoen DEM werd ter dekking van de 17 miljoen DEM extrakosten voor de vlamboogoven en de tot 1996 opgelopen verwerkingskosten van 55 miljoen DEM gebruikt. Intussen had GMH aan NILEG meegedeeld dat de recyclagekosten niet veel meer dan tot 400 DEM per ton konden worden verlaagd, en dat zij de recyclage daarop had afgestemd. Bovendien verzocht zij NILEG het oorspronkelijke in het contract overeengekomen bedrag te verhogen; dit verzoek werd evenwel wegens geldgebrek niet ingewilligd. Ten slotte betoogde GMH dat in de eerste helft van 1997 door de bijzondere eigenschappen van de vlamboogoven bij haar eigen productieactiviteiten aanvullende exploitatiekosten van 2,5 miljoen DEM waren ontstaan.

Bij schrijven van 26 juni 1998 voerde Duitsland aan dat GMH een bedrag in de orde van deze extrakosten moest kunnen inhouden, omdat het geen steun betrof, en kwam tot een bedrag van 38,586 miljoen DEM dat als aan GMH uitgekeerde steun moest worden beschouwd. Van dit bedrag zou nog de negatieve verkoopprijs na de annulering van de verkoop van het terrein Westerkamp moeten worden afgetrokken.

Ten aanzien van de opmerkingen van derden hield Duitsland staande, dat GMH juridisch niet verplicht was om het stof te recycleren, zodat de genoemde bedragen ook geen steun vormden. Wat de uiteenzetting van de Britse vertegenwoordiging bij de Europese Unie inzake de „aantrekkelijkheid voor een geïnteresseerde koper" betreft, herinnerde Duitsland eraan, dat GMH in april 1993 was opgericht en dat het desbetreffende bedrag in het kader van een met de nieuwe onderneming op een later tijdstip gesloten overeenkomst was betaald. Over de uiteenzettingen van Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH inzake de overeenkomst met Relux merkte Duitsland op, dat de gegevens die aan deze opmerkingen ten grondslag lagen, niet juist waren, omdat de Relux-overeenkomst uitsluitend op nieuw vrijgekomen filterstof betrekking had, de steunuitgaven geen deel uitmaken van het bedrag van de overeenkomst, maar ten laste van GMH kwamen en de hoeveelheid stof niet 150 000 maar 300 000 ton bedroeg.

Bij faxberichten van 10 en 13 juli 1998 deelde Duitsland de Commissie evenwel mee, dat de verkoop van het terrein Westerkamp aan NILEG was geannuleerd en dat GMH het van NILEG ontvangen bedrag van 61,64 miljoen DEM zou terugbetalen, met dien verstande dat van dit bedrag echter de negatieve verkoopprijs voor Westerkamp van rond 37 miljoen DEM zou worden afgetrokken. De in de brief genoemde datum van 26 juni dient als niet geschreven worden beschouwd. Bovendien deelde Duitsland mee dat de verplichting tot een uit milieubeschermingsoogpunt verantwoorde verwijdering/verwerking van het oude filterstof op GMH blijft rusten.

VI

GMH is een onderneming in de zin van artikel 80 van het EGKS-Verdrag, aangezien zij in bijlage I bij het EGKS-Verdrag opgenomen staalproducten produceert. Bijgevolg zijn de bepalingen van dit Verdrag en van Beschikking nr. 2496/96/EGKS van toepassing.

Volgens artikel 6, lid 1, van genoemde beschikking moet de Commissie tijdig van de steunvoornemens ten behoeve van EGKS-staalondernemingen in kennis worden gesteld om hierover opmerkingen te kunnen maken. Onder het begrip „steun" vallen ook steunelementen die zijn begrepen in de overdracht van staatsmiddelen door lidstaten, door regionale of door lokale autoriteiten of door andere lichamen ten gunste van ondernemingen in de vorm van deelnemingen, kapitaalinbreng of soortgelijke financieringsmaatregelen (zoals in aandelen converteerbare obligaties of leningen tegen andere dan marktvoorwaarden waarvan de rente of aflossing ten minste gedeeltelijk van de resultaten van de onderneming afhangt, met inbegrip van kredietgaranties en de overdracht van onroerend goed), die volgens de normale investeringspraktijk in een markteconomie niet als inbreng van risicodragend kapitaal kunnen worden aangemerkt.

Volgens het in het Gemeenschaps- en in het Duitse recht geldende beginsel dat de vervuiler betaalt, is de veroorzaker en/of de eigenaar van afval verplicht dit afval op een uit milieubeschermingsoogpunt verantwoorde wijze te verwijderen of te recycleren. In beginsel gaat het hier om een verplichting om te handelen en niet uitsluitend om te betalen. De veroorzaker kan natuurlijk aan een daarvoor geëigende derde de verwijdering van het afval opdragen en hem voor deze dienstverlening betalen. De verplichting van de veroorzaker staat los van zijn financiële positie. Ook als hij zich in financiële moeilijkheden bevindt en een gerechtelijk akkoord (surséance van betaling) aanvraagt om met zijn schuldeisers over een gedeeltelijke afstand van vorderingen te onderhandelen, blijft hij nog steeds verplicht om het door hem geproduceerde afval naar behoren te verwijderen.

Wanneer een veroorzaker zijn verplichting niet nakomt, kunnen de autoriteiten een verwijderingsbesluit uitvaardigen. Wordt daaraan geen gevolg gegeven, dan kan de staat besluiten het afval te laten verwijderen en de kosten daarvan op de veroorzaker te verhalen. In dit geval draagt de overheid weliswaar het risico van insolventie, maar het feit dat iemand niet in een situatie verkeert zijn schulden aan de staat te voldoen, doet voor de staat nog geen „subsidiaire aansprakelijkheid" voor die verplichtingen ontstaan. Aangezien GMH in het kader van een gerechtelijk akkoord is opgericht, ligt de verantwoordelijkheid voor de milieuschade van de oude onderneming bij de nieuwe onderneming. Het feit dat GMH van de desbetreffende verplichtingen wordt ontheven, vormt derhalve overheidssteun.

De ontheffing van een onderneming van de algemene verplichting om voor adequate recyclage of verwijdering van industriestof zorg te dragen, vormt staatssteun. Een concurrent wordt daardoor van productiekosten bevrijd. Een dergelijke ontheffing vormt exploitatiesteun in de zin van punt 1.5.3 van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu. De hoogte van een in een dergelijke ontheffing vervatte overheidssteun moet principieel op grond van de normale kosten voor de verwijdering of recyclage van het betrokken afval worden berekend.

In dit geval heeft de deelstaat Nedersaksen de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van het bij de staalproductie door GMH ontstane industriestof op zich genomen. Daardoor werd de onderneming van de kosten voor de adequate recyclage van het stof bevrijd. Vervolgens betaalde de deelstaat via NILEG een bedrag van 61,64 miljoen DEM aan GMH voor de recyclage van het stof, dat de onderneming zelf veroorzaakt had en dat het onder normale omstandigheden voor eigen rekening had moeten recycleren of verwerken.

Het feit dat GMH het terrein waarop het stof wordt opgeslagen met verlies voor 24,496 miljoen DEM aan NILEG heeft verkocht, zou slechts dan als een overdracht van de milieuverplichtingen van GMH kunnen worden beschouwd, indien de betaalde negatieve prijs de totale kosten van de nakoming van de milieuverplichtingen zou hebben gedekt. De opvatting van Duitsland dat het terrein waarop het stof wordt opgeslagen, aan een openbare onderneming toebehoort en dat deze voor de recyclage moet instaan, zodat betaling voor deze recyclage geen steun vormt, kan niet worden gedeeld.

Nadat zij de waarde van het terrein op een negatieve prijs van 24,469 miljoen DEM had bepaald, wat als het voor de sanering benodigde bedrag kon worden beschouwd, ontving GMH een bedrag van 61,64 miljoen DEM van NILEG om het door haar geproduceerde stof met gebruikmaking van een nieuwe techniek, voor het onderzoek waarvan zij ook steun heeft ontvangen, te recycleren.

Het feit dat de onderneming door de overheid van de kosten voor de adequate filterstofsanering werd ontlast, vormt overheidssteun. Het juiste bedrag van de vermoedelijke steun is niet bekend, omdat de sanering niet is geschied en de totale saneringskosten derhalve niet bekend zijn. Tot dusverre werd voor dit project 61,64 miljoen DEM betaald.

Zoals evenwel door Duitsland via een faxbericht van 10 juli 1998 werd meegedeeld, moet de verkoop van Westerkamp worden geannuleerd omdat de verplichting voor de recyclage van het stof en voor de sanering van het terrein op GMH rust. Na de officiële bevestiging van de annulering van de verkoop van het terrein zal het steunelement in verband met de vrijstelling van de milieuverplichtingen wegvallen.

Het door NILEG betaalde bedrag van 61,64 miljoen DEM kan niet als steun in de zin van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu worden beschouwd (er is geen verbetering van de milieubescherming gevolgd), aangezien GMH het stof niet heeft gerecycleerd en dat ook niet zal doen, omdat een dergelijke recyclage niet rendabel is gebleken. Toepassing van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling komt evenmin in aanmerking, omdat de Commissie bij haar Beschikking 95/437/EGKS het voor een dergelijk project toelaatbare maximumbedrag reeds had goedgekeurd.

Nu heeft Duitsland de Commissie meegedeeld, dat GMH en NILEG de verkoopovereenkomst voor het terrein Westerkamp zullen annuleren, en dat zij daarmee erkennen, dat de verantwoordelijkheid voor de sanering van het terrein bij GMH ligt. Indien de annulering daadwerkelijk geschiedt kan de negatieve prijs, waarvoor GMH Westerkamp aan NILEG verkocht heeft (24,496 miljoen DEM) van het bedrag van 61,64 miljoen DEM worden afgetrokken. Indien het terrein Westerkamp van de verkoop van de onroerende goederen geen deel uitmaakte, had GMH voor de verkoop van de overige vermogensbestanddelen een 24,496 miljoen DEM hoger bedrag kunnen ontvangen. Tevens werd de marktwaarde van deze vermogensbestanddelen in juni 1998 in opdracht van Duitsland door onafhankelijke deskundigen bevestigd. Dit betekent dat GMH, na de annulering van de verkoop van het terrein Westerkamp, voor een bedrag van 37,144 miljoen DEM onrechtmatig steun heeft ontvangen.

Deze steun vormt exploitatiesteun die niet onder Beschikking nr. 2496/96/EGKS valt. Exploitatiesteun aan EGKS-ijzer- en staalondernemingen mag niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. GMH moet deze steun daarom vermeerderd met rente terugbetalen om de normale marktvoorwaarden zoals deze voorafgaand aan de steunuitkering bestonden, te herstellen.

VII

Er is derhalve sprake van staatssteun voor een nettobedrag van 37,144 miljoen DEM, dat GMH in het kader van de overeenkomst met NILEG, na aftrek van de negatieve prijs van de verkoop van het terrein Westerkamp, indien die verkoop geannuleerd wordt, heeft ontvangen. Gezien de uitgaven die met deze steun zijn gedekt, moet de steun als exploitatiesteun worden aangemerkt, een vorm van steun die noch met Beschikking nr. 2496/96/EGKS, noch met het EGKS-Verdrag verenigbaar is. De betrokken steun moet derhalve ongedaan worden gemaakt en door de begunstigde onderneming worden terugbetaald.

De terugbetaling dient overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Duitse recht te geschieden, waarbij rente verschuldigd is vanaf de datum waarop de steun werd uitgekeerd, tegen het voor de berekening van het nettosubsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen toegepaste referentiepercentage. Deze maatregel is noodzakelijk om de aan de steunuitbetaling voorafgaande situatie te herstellen en alle financiële voordelen die de onderneming daarmee heeft genoten, weg te nemen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die Duitsland via de Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft mbH ten belope van 61,64 miljoen DEM aan Georgsmarienhütte GmbH heeft verleend, is zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie overeenkomstig artikel 6 van Beschikking nr. 2496/96/EGKS, onrechtmatig uitgekeerd. Deze steun is noch met het EGKS-Verdrag, noch met de gemeenschappelijke markt verenigbaar, omdat zij aan geen van de voorwaarden van Beschikking nr. 2496/96/EGKS voldoet om voor een uitzondering op artikel 4 van het EGKS-Verdrag in aanmerking te komen.

Artikel 2

Duitsland dient de in artikel 1 genoemde steun ongedaan te maken en te gelasten dat binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking terugbetaling ervan geschiedt.

Indien de verkoop van het terrein Westerkamp wordt geannuleerd zoals in de laatste brief van Duitsland werd aangekondigd, vermindert het bedrag van de terug te betalen steun met 24,496 miljoen DEM tot 37,144 miljoen DEM.

De terugbetaling dient overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Duitse recht te geschieden, waarbij vanaf de datum waarop de steun werd uitgekeerd, rente opeisbaar is tegen het voor de berekening van het netto-subsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen op het tijdstip van de steunuitkering geldende referentiepercentage.

Artikel 3

Duitsland dient de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee te delen welke maatregelen het heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen, en aan te tonen dat de verkoop van het terrein Westerkamp aan de Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft mbH geannuleerd is, zodat dit in het bedrag van de terug te betalen steun kan worden verrekend.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 29 juli 1998.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie