II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 2 april 1985

inzake het voornemen van de Duitse Regering steun te verlenen aan een producent van polyamide garen te Neumünster

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(85/343/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na partijen overeenkomstig genoemd artikel 93 te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Bij brief van 5 november 1984 had de Duitse Regering de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag in kennis gesteld van haar voornemen financiële steun te verlenen aan een producent van polyamide filamentgaren en polyamide stapel- en tapijtgaren te Neumünster.

De steunverlening zou plaatsvinden krachtens de Wet inzake investeringssubsidies (Investitionszulagengesetz) en zou 4,5 miljoen DM bedragen, zijnde 10 % van de totale investering welke de betrokken onderneming zou moeten doen.

Na een eerste onderzoek meende de Commissie dat de voorgenomen steun niet tot herstructurering van de betrokken produktiefaciliteiten in de zin van de in 1977 uitgevaardigde, en in 1979, 1981 en 1983 verlengde steuncode van de Commissie voor kunstvezels en -garen zou bijdragen, omdat de bijstand noch tot een vermindering van de capaciteit, noch tot een omschakeling naar andere produkten dan kunstvezels en -garens zou leiden.

Aangezien de voorgenomen investering louter betrekking had op de modernisering van het produktiebedrijf en de Duitse Regering in de aanmelding van 5 november 1984 het oogmerk van de steun zelf omschreef als vervanging van machines die in de jaren '60 waren geïnstalleerd, meende de Commissie tevens dat de steun ook niet zou voldoen aan de voorwaarden van de code van de Gemeenschap voor steun aan de textiel-, kleding- en kunstvezelindustrie uit 1971 en 1977, krachtens welke alleen herstructurering voor steun in aanmerking komt.

Tenslotte meende de Commissie dat de betrokken steun in een situatie waarin de overige communautaire kunstvezel- en garenproducenten zich grote inspanningen bleven getroosten om zich aan te passen aan de huidige toestand op de markt door hun capaciteiten aanzienlijk te reduceren, geen ontwikkeling zou bevorderen die uit communautair oogpunt zou volstaan om de daarmee verbonden concurrentiebeperkende gevolgen te compenseren en dat de steun — door de betrokken onderneming te begunstigen in een sector waar intens handelsverkeer plaatsvindt en de concurrentie zeer scherp is — de handel tussen Lid-Staten ongunstig zou kunnen beïnvloeden en dus onverenigbaar zou zijn met de gemeenschappelijke markt.

De Commissie was daarom van mening dat de steun niet voldeed aan de voorwaarden voor toepassing van één van de afwijkingen van artikel 92 van het EEG-Verdrag en zij leidde de procedure bedoeld in artikel 93, lid 2, eerste zin, van het EEG-Verdrag in.

Zij maande de Duitse Regering bij brief van 18 december 1984 aan haar opmerkingen kenbaar te maken.

II

De Duitse Regering merkte in haar opmerkingen bij brief van 13 februari 1985 volgens de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag op, dat slechts rond 50 % van de voorgenomen investering betrekking had op polyamide garen, terwijl de rest texturisatie, polyester, algemene diensten, produktieprocessen, techniek en gebruikstechniek voor textiel betrof. Zij verklaarde bovendien dat er in de polyamideproduktie een continu-proces zou worden ingevoerd dat tot aanzienlijke rationalisatie zou leiden en dat de capaciteit niet tot meer dan 35 000 ton zou worden uitgebreid, naar zij verklaarde, de produktiecapaciteit van dit ogenblik. Ook zou het marktaandeel van de onderneming in West-Europa onveranderd op 1,4 % blijven, en zou de voorgenomen investering de instandhouding van 1 210 permanente arbeidsplaatsen waarborgen.

De Duitse Regering wees er verder op dat de normale administratieve procedure volgens het „Investitionszulagengesetz" de toekenning van steun aan zuivere vervangingsprojecten zou uitsluiten. Zij concludeerde daarom dat de voorgenomen steun in overeenstemming zou zijn met de kunstvezel- en -garensteuncode.

In opmerkingen in het kader van dezelfde procedure ondersteunden drie andere Lid-Staten, een federatie van ondernemingen in de sector en vier individuele ondernemingen het standpunt van de Commissie ; zij gaven uiting aan ernstige bezorgdheid aangaande de voorgenomen steunmaatregel. In deze opmerkingen werd onderstreept dat de betrokken sector nog steeds met ernstige overcapaciteit en te lage prijzen te kampen heeft en dat de steun in een dergelijke situatie tot mededingingsvervalsing in de Gemeenschap zou leiden door de potentiële begunstigde ongerechtvaardigd voordeel te verschaffen.

III

Het handelsvolume in polyamide filament-, stapel- en tapijtgaren is aanzienlijk : 66 % van de totale produktie in de Gemeenschap wordt binnen de Gemeenschap verhandeld. De betrokken onderneming die in de Gemeenschap, in tegenstelling tot hetgeen de Duitse Regering beweert, een marktaandeel van 4,1 % bij filamentgaren en van 5,1 % bij stapel- en tapijtgaren heeft, neemt aan deze intracommunautaire handel zeer actief deel en levert 69 % van haar produktie aan andere Lid-Staten.

Bij polyamide garen bestaat er in de Gemeenschap een aanzienlijke overcapaciteit aangezien — ondanks een recente cyclische opwaartse beweging die voornamelijk het gevolg is van de afgenomen import uit de Verenigde Staten van Amerika wegens de hogere dollarkoers en in het licht van zeer geringe leveranties in vroegere jaren — de geografische verschuiving in produktieaandelen zich ten gunste van de Derde Wereld voortzet en ook omdat de algemene verschuiving van polyamide naar polyester zich voortzet. Bijgevolg bestaat er sterke concurrentie tussen de polyamideproducenten in de Gemeenschap, waarvan de meesten bij de polyamideproduktie verlies blijven lijden, omdat de prijzen sterk onder druk staan. Polyamide behoort tot de groep produkten waarover binnen de bedrijfstak overeenkomsten worden gesloten krachtens welke de capaciteiten moeten worden verminderd.

Wanneer financiële steun van de Staat de positie van een onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die in de intracommunautaire handel concurrentie voeren, moet deze worden geacht door die steun ongunstig te worden beïnvloed. In dit geval kan de voorgenomen steun, waardoor de investeringskosten welke de in Neumünster, Duitsland, gevestigde onderneming normaal zelf zou moeten dragen, zouden worden verminderd, de handel ongunstig beïnvloeden en vervalst hij de mededinging tussen Lid-Staten of dreigt deze te vervalsen door de genoemde onderneming te begunstigen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag. In artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag is het beginsel vervat dat steun die de omschreven aspecten vertoont, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De uitzonderingen op dit beginsel, neergelegd in artikel 92, lid 2, van het EEG-Verdrag, zijn in de onderhavige zaak niet van toepassing, gezien de aard van de voorgenomen steun en gezien het feit dat met de wet krachtens welke hij zou worden toegekend, de in de genoemde bepaling vervatte doeleinden niet worden nagestreefd.

Artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag vermeldt welke steunmaatregelen verenigbaar kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt. De verenigbaarheid met het Verdrag moet worden beoordeeld in het kader van de Gemeenschap als geheel en niet in dat van één enkele Lid-Staat. Teneinde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en om de beginselen van artikel 3, sub f), van het EEG-Verdrag in acht te nemen, moeten de in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag vervatte uitzonderingen op het beginsel van lid 1 van dat artikel bij de beoordeling van een steunregeling of een individueel geval van toepassing ervan strikt worden geïnterpreteerd.

Deze uitzonderingen mogen met name alleen worden toegepast wanneer de Commissie van mening is dat het vrije spel van de krachten op de markt alléén, zonder de steun, de potentiële ontvanger van de steun niet ertoe kan brengen een gedrag te volgen dat tot verwezenlijking van één van de genoemde doelstellingen bijdraagt.

Toepassing van de uitzonderingsbepalingen op gevallen die niet tot zulk een doelstelling bijdragen of op gevallen waarin de steun voor dat doel niet noodzakelijk is, zou betekenen dat aan bedrijfstakken of

ondernemingen uit bepaalde Lid-Staten ongerechtvaardigde voordelen worden verschaft door louter hun financiële positie te versterken, en dat de omstandigheden van de handel tussen Lid-Staten ongunstig worden beïnvloed en de mededinging vervalst zonder enige rechtvaardiging uit hoofde van het belang van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag.

De Duitse Regering heeft geen elementen vermogen aan te voeren die de gevolgtrekking wettigen dat de voorgenomen steun onder één van de categorieën uitzonderingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag valt, noch heeft de Commissie zulk een rechtvaardiging kunnen ontwaren.

Bij de kunstvezels en -garens in het algemeen en bij polyamide filamentgaren en polyamide stapel- en -tapijtgaren in het bijzonder, is de handel tussen Lid-Staten omvangrijk en de concurrentie uiterst scherp als gevolg van voortdurende, onomstreden overcapaciteiten en lage prijzen, zoals hierboven is uiteengezet. Om die redenen vallen kunstvezels en -garens, waaronder polyamide, onder de kunstvezelcode welke in 1977 door de Commissie is ingevoerd, bij brief van 19 juli 1977 aan de Lid-Staten is medegedeeld en gepubliceerd in het Bulletin van de Europese Gemeenschappen van juli/augustus 1977 (punt 1.5.3) en van november 1977 (punt 2.1.47), en vervolgens verlengd is in 1979, 1981 en 1983.

In haar brief van 8 augustus 1983, waarbij zij de controleregeling voor steunmaatregelen met nog eens twee jaar tot 19 juli 1985 verlengde, wees de Commissie de Lid-Staten erop dat zij jegens voorgenomen steunmaatregelen, ongeacht of zij sectorieel, regionaal of algemeen zijn, a priori een afwijzend standpunt zou innemen, indien zij tot gevolg hebben dat de netto-produktiecapaciteit van ondernemingen in deze bedrijfstak wordt vergroot. Zij herinnerde de Lid-Staten tevens eraan dat zij voornemens is om steun toe te kennen aan het versnellen of vergemakkelijken van het proces van omschakeling naar andere activiteiten dan de kunstvezelproduktie of aan herstructurering die tot verminderingen van capaciteit leidt.

Alle steun aan de kunstvezelsector moet niet alleen voldoen aan de voorwaarden van de kunstvezelcode maar ook aan de richtsnoeren van de Commissie voor steun aan de textielindustrie uit 1971 en 1977, krachtens welke de toekenning van steun aan investeringen moet zijn gekoppeld aan de verwezenlijking van duidelijk omschreven herstructureringsprojecten en niet louter de modernisering van produktiefaciliteiten mag dienen.

De geprojecteerde investering betreft in het onderhavige geval echter de installatie van een continuproces in de plaats van het thans toegepaste „hoge snelheid"-proces dat in twee afzonderlijke stadia is verdeeld. Deze continu-techniek heeft het oude proces een aantal jaren geleden vervangen en is reeds bij de meeste polyamideproducenten in gebruik, zodat het betrokken project niets meer is dan een normale modernisering van een verouderd bedrijf om het concurrentievermogen in stand te houden.

Het kan niet als herstructurering worden aangemerkt en zou derhalve zonder gebruik van staatssteun met de eigen financiële middelen van de onderneming dienen te worden uitgevoerd.

Voorts heeft de Commissie zich steeds principieel tegen bedrijfssteun verzet en geconcludeerd dat met name bij textiel, kleding en kunstvezels en -garens investeringen van een onderneming voor het voortzetten of op peil houden van haar bedrijf die geen fundamentele veranderingen met zich brengen, niet voor bijstand in aanmerking komen.

In haar toelichting, in haar opmerkingen in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, op de normale administratieve procedures uit hoofde van het „Investitionszulagengesetz" om te vermijden dat steun voor vervangingsinvesteringen wordt verleend, heeft de Duitse Regering geen elementen aangevoerd waarmee wordt aangetoond dat steunverlening aan normale modernisering en rationalisatie en aan investeringen voor aanpassing aan de huidige stand van de techniek, kan worden vermeden.

In 1979 richtte de Commissie, bij haar onderzoek van het „Investitionszulagengesetz" op grond waarvan men de betrokken steun wil toekennen, het verzoek tot de Duitse Regering om de criteria voor de bevordering van rationalisatie-investeringen in dier voege te wijzigen dat de toekenning van bedrijfssteun volledig onmogelijk zou worden gemaakt. In 1981 herhaalde de Commissie haar bezwaren tegen deze criteria, omdat zij nog steeds geen waarborg opleverden dat alleen fundamentele rationalisatie-investeringen voor steun in aanmerking zouden komen en vervangingsinvesteringen niet.

Bovendien refereerde de Duitse Regering in haar aanmelding van 5 november 1984 aan de voorgenomen investering uitdrukkelijk als zijnde een vervangingsinvestering.

Met betrekking tot de bewering van de Duitse Regering dat slechts rond 50 % van de voorgenomen investering betrekking heeft op polyamide, moet worden opgemerkt dat het verwerkingsstadium „texturisatie" logischerwijs niet kan worden gescheiden van de werkelijke produktie van het garen, omdat de meeste garens eerst na texturisatie — die in de meeste ondernemingen een volledig geïntegreerd produktiestadium vormt — voor het gebruik in textiel op de markt worden verkocht. Ook de projecten op het gebied van de algemene diensten van de betrokken onderneming, de produktieprocessentechniek en de gebruikstechniek voor textieldoeleinden maken deel uit van de normale strategie van een producent van kunstvezels en -garens om zijn bedrijf te kunnen voortzetten en zijn noodzakelijk om de concurrentiepositie van een onderneming op de markt, met name in gebieden van voortdurend en betrekkelijk snel wisselende produktkenmerken zoals bij vezels en garens, te handhaven.

De betrokken investeringsprojecten vertonen derhalve geen enkel facet dat voor de Commissie een rechtvaardiging zou opleveren om de voorgenomen steunverlening aan deze investeringen vrij te stellen van de regels in de steuncode voor kunstvezel en -garen krachtens welke dergelijke steun dient te worden vermeden.

Ook kan voor het restant van de voorgenomen steun ten gunste van polyester geen vrijstelling van de regels in de steuncode worden verleend, omdat polyester ook een produkt is dat onder deze regeling valt en de Duitse Regering niet bij machte is geweest elementen aan te voeren die de gevolgtrekking wettigen dat de voorgenomen steun aan polyester met de voorwaarden in deze steuncode in overeenstemming zou zijn.

De Duitse Regering gaf in haar opmerkingen in het kader van de procedure aan dat de voorgenomen investering de bestaande produktiecapaciteit van de onderneming, naar verluidt 35 000 ton, niet zou vergroten. De onderneming zelf verklaarde echter met het oog op de overeenkomst van producenten van kunstvezels en -garens om gezamenlijk de capaciteiten te verminderen welke in 1984 door de Commissie werd goedgekeurd, herhaaldelijk, en nog onlangs in december 1984, dat zij een totale produktiecapaciteit had van 28 500 ton. Alléén dit verschil van 6 500 ton, dat in het raam van het betrokken investeringsproject een vergroting van de capaciteit zou betekenen, zou verklaren waarom de onderneming door de invoering van het continu-produktieproces de produktiviteit kan rationaliseren en verbeteren, zoals zij beweert, en terzelfder tijd al haar huidige 1 210 permanente arbeidsplaatsen in stand houdt en veilig stelt.

De Duitse Regering wijst op het marktaandeel van 1,4 % van de potentiële begunstigde. Dit cijfer is echter berekend op basis van de totale kunstvezel- en -garenproduktie in West-Europa en houdt geen rekening met alle synthetische en celluloseprodukten voor textiel- en ander gebruik en is derhalve misleidend.

In de sector polyamide filamentgaren en stapel- en tapijtgaren bedraagt het aandeel van de onderneming in de totale produktie in de Gemeenschap respectievelijk 4,1 % en 5,1 %. De negatieve werking welke een steunmaatregel ten gunste van deze produkten op de handel zou uitoefenen, is bijgevolg van grotere betekenis dan wordt beweerd.

Ten slotte is de potentiële begunstigde een onderneming van het voornaamste industrieconcern in Duitsland dat gediversifieerde belangen heeft in vele sectoren ; het bevindt zich ten dele in handen van de Staat en beschikt over indrukwekkende financiële middelen, zodat de krachten op de markt op zichzelf volstaan om zonder overheidsmaatregelen voor een normale ontwikkeling en de voorgenomen investering zorg te dragen.

Gezien het bovenstaande moet ten aanzien van de afwijking bedoeld in artikel 92, lid 3, sub c), van het EEG-Verdrag ten gunste van „steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken", worden opgemerkt dat de voorgenomen steunmaatregel door kunstmatige verlaging van de moderniserings- en rationalisatiekosten van de betrokken onderneming de concurrentiepositie van andere producenten in de Gemeenschap zou verzwakken en derhalve tot gevolg zou hebben dat de capaciteitsbenutting nog meer afneemt en de prijzen omlaag worden gedrukt ten nadele van producenten die dank zij herstructurering, produktiviteits- en kwaliteitsverbeteringen uit eigen middelen, tot dusver overleefden en nu misschien van de markt worden verdreven. Zo kan de voorgenomen steun ten behoeve van de betrokken onderneming, welker marktpositie niet langer alleen door haar eigen efficiency, verdiensten en vermogens zou worden bepaald, niet worden geacht „de ontwikkeling te vergemakkelijken" of bij te dragen tot een ontwikkeling die uit communautair oogpunt geëigend zou zijn om de concurrentiebeperkende gevolgen van de steun te compenseren.

Ten aanzien van de afwijkingen in artikel 92, lid 3, sub a) en c), van het EEG-Verdrag betreffende steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken, moet worden opgemerkt dat de levensstandaard in de regio Neumünster niet abnormaal laag is en dat er geen ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst in de zin van de afwijking bedoeld in artikel 92, lid 3, sub a). Bovendien moeten de sectoriële gevolgen van regionale steun aan de betrokken industrie, in dit geval zelfs voor de meest onderontwikkelde regio's — waartoe Neumünster zelfs niet behoort — worden gecontroleerd ; daarom dan ook moet de Commissie haar analyse van de economische en sociale situatie uitvoeren vanuit de invalshoek van het communautair belang, hetgeen in deze sector de vermindering van capaciteit is. In de situatie waarin de betrokken bedrijfstak thans verkeert en vermoedelijk in de voorzienbare toekomst zal blijven verkeren, wordt het produktiebedrijf door de investering waarvoor subsidies worden voorgesteld, niet geherstructureerd en dus, naar men mag aannemen, financieel en economisch niet levensvatbaar gemaakt en zullen de thans beschikbare arbeidsplaatsen niet veilig worden gesteld.

Daarom zal de voorgenomen steun de economische ontwikkeling van de regio Neumünster niet in de zin van artikel 92, lid 3, sub c), bevorderen, omdat hij het gebied geen duurzame verbetering in inkomen of vermindering van werkloosheid zal brengen, maar vermoedelijk de concurrentie in de intracommunautaire handel zal vervalsen zonder de vereiste compenserende bijdrage tot zijn regionale ontwikkeling te leveren.

Aangaande de afwijking vervat in artikel 92, lid 3, sub b), van het EEG-Verdrag, moet duidelijk zijn dat de betrokken steun niet de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang beoogt te bevorderen of een ernstige verstoring

in de Duitse economie beoogt op te heffen. Hoewel de economie van Duitsland wordt geconfronteerd met sociale en economische moeilijkheden, kunnen deze niet de ernstigste in de Gemeenschap worden genoemd. In deze situatie is het gevaar van een tegen elkaar opbieden met staatssteun het grootst en dreigt elke staatssteun naar alle waarschijnlijkheid de handel tussen Lid-Staten ongunstig te beïnvloeden.

Het betrokken steunproject beantwoordt derhalve niet aan de voorwaarden voor toepassing van één van de afwijkingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het EEG-Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De Bondsrepubliek Duitsland mag haar voornemen als aangemeld bij de Commissie per brief van 5 november 1984 en aangevuld bij brief van 13 februari 1985 in het kader van de procedure uit hoofde van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag om steun ten bedrage van 4,5 miljoen DM te verlenen aan een producent van polyamide garen te Neumünster, niet ten uitvoer leggen.

Artikel 2

De Bondsrepubliek Duitsland moet de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking in kennis stellen van de maatregelen welke zij heeft genomen om daaraan gevolg te geven.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 2 april 1985.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie