II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 27. juli 1994

om statsstøtte til Volkswagen-koncernens investeringer i de nye delstater

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(Tekst af betydning for EØS)

(94/1068/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have givet de berørte parter lejlighed til at udtale sig i sagen, jf. ovennævnte bestemmelser [1], og

ud fra følgende betragtninger:

I

Ved skrivelse af 14. januar 1992 gav Kommissionen Tyskland meddelelse om, at den havde indledt proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2, angående de tyske planer om statsstøtte til Volkswagens investeringer i de nye delstater. Beslutningen om at indlede procedure i sagen var blevet truffet den 18. december 1991.

Kommissionen havde i forbindelse hermed givet udtryk for alvorlig tvivl om denne støttes forenelighed med EF-traktatens artikel 92 og begrundet dette med følgende:

— Støtten var ikke anmeldt til Kommissionen efter traktatens artikel 93, stk. 3, og dens endelige størrelse fremgik ikke klart.

— Der forekom at være tale om en for høj støtteintensitet ledsaget af en betydelig kapacitetsudvidelse, som kunne føre til konkurrencefordrejning på det europæiske bilmarked.

— Der var ikke givet nogen fyldestgørende begrundelse for, hvorfor der ved siden af en relativt betragtelig regionalstøtte også skulle ydes indirekte investeringsstøtte og tidsbegrænset driftsstøtte fra Treuhandanstalt til løsning af de økonomiske og strukturelle problemer i de nye delstater; den samlede støtteintensitet kunne blive uforholdsmæssig stor og sprænge EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien.

II

Ved skrivelse af 19. september, 14. december 1990 og 14. marts 1991 krævede Kommissionen i overensstemmelse med EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien, at al støtte til Volkswagen AG's nye investeringer i de nye delstater blev anmeldt, og gjorde samtidig opmærksom på, at sådan støtte skulle anmeldes til og godkendes af Kommissionen, inden den måtte ydes.

Ved skrivelse af 29. maj 1991 meddelte de tyske myndigheder, at EF's rammebestemmelser ikke gjaldt for de nye delstater i perioden fra 1. januar til 31. marts 1991, da deres gyldighed var udløbet ved udgangen af 1990. Kommissionens forlængelse heraf i december 1990 ville først have fået retsvirkning efter en formel godkendelse fra den tyske regerings side eller en formel beslutning fra Kommissionens side i henhold til proceduren i EF-traktatens 93, stk. 2. Da støtteforanstaltningerne imidlertid var

[1] EFT nr. C 68 af 17. 3. 1992, s. 14.

vedtaget før den 21. marts 1991, havde Kommissionen udelukkende kunnet måle dem i forhold til de godkendte regionalstøtteordninger (1).

Kommissionen kunne af følgende grunde ikke tilslutte sig den tyske opfattelse:

— Kommissionens beslutning 90/381/EØF af 21. februar 1990 om ændring af den tyske støtteordning for motorkøretøjsindustrien (2) er ikke blevet anfægtet af den tyske regering og var ikke tidsbegrænset, hvorfor Kommissionens forlængelse fra december 1990 ikke berørte anmeldelsesforpligtelsen.

— Den tyske regering anfægtede ikke forlængelsen af rammebestemmelserne og reagerede heller ikke på anden måde herpå, hvorfor Kommissionen med rette måtte antage, at den tyske regering ville rette sig herefter.

— Da Kommissionen godkendte, at de nye delstater blev omfattet af de gældende regionalstøtteordninger (SG(91) D/12002 af 9. januar 1991), krævede den, at rammebestemmelserne skulle overholdes. Det nittende rammeprogram for forbundsstatens og delstaternes fællesprojekt »Gemeinschaftsaufgabe« (offentliggjort af den tyske regering i juli 1991 og godkendt ved skrivelse (SG(90) D/27707 af 2. oktober 1991) gælder altså også i de nye delstater. Følgelig var der også her pligt til at anmelde støtte til bilindustrien.

Kommissionen behandlede støtten som ikke anmeldt, da den var godkendt af de tyske myndigheder, inden Kommissionen kunne give sin accept heraf (3).

Beslutningen om at indlede proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, var baseret på en første grundig vurdering af de tyske skrivelser af 16. september og 10. december 1991 samt flere bilaterale drøftelser mellem repræsentanter for Kommissionen og de tyske myndigheder.

Ved skrivelse af 14. januar 1992 anmodede Kommissionen Tyskland om inden en måned ikke blot at udtale sig om indledningen af proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, i Volkswagen-sagen, men også om inden ti arbejdsdage at bekræfte, at alle støtteudbetalinger til Volkswagen i Mosel, Chemnitz og Eisenach var sat i bero. Kommissionen forbeholdt sig ret til at bringe udbetalingen af statsstøtte til ophør med en foreløbig afgørelse, hvis en sådan bekræftelse ikke fandt sted rettidigt (se Kommissionens skrivelse til medlemsstaterne af 4. marts 1992).

III

Ved skrivelse af 29. januar 1992 erklærede Tyskland sig villig til i første omgang at indstille alle yderligere udbetalinger, indtil proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, var afsluttet. Ved skrivelse af 31. marts 1992 tog Tyskland stilling til Kommissionens skrivelse af 14. januar 1992.

Ved skrivelse af 24. april 1992 anmodede Kommissionen Tyskland, Treuhandanstalt og Volkswagen om yderligere oplysninger for at kunne afslutte undersøgelserne.

Spørgsmålene blev drøftet og begrundet på et bilateralt møde den 28. april 1992. De blev gentaget i Kommissionens skrivelse af 14. maj, 5. juni, 21. august og 17. november 1992. De tyske myndigheder besvarede spørgsmålene i skrivelse af 20. maj, 3. juni, 12. juni, 20. juli, 29. juli, 8. september, 25. september, 2. oktober, 16. oktober, 21. oktober, 4. november og 25. november 1992. Volkswagen supplerede oplysningerne i skrivelser til Kommissionen af 15. juni og 30. oktober 1992, 12. januar og 20. januar 1993. De ansvarlige tjenestegrene i Kommissionen drøftede løbende svarene med de tyske myndigheder og Volkswagen. Disse samtaler fandt sted den 16. juni, 9. september, 12. oktober, 16. oktober, 3. december 1992 samt den 8. januar og 11. januar 1993.

Da Kommissionen i begyndelsen af januar havde afsluttet sine undersøgelser og var klar til at træffe endelig beslutning, lod Volkswagen uofficielt Kommissionen forstå, at investeringsplanerne for de nye delstater på det pågældende tidspunkt var under revision, hvorfor man anmodede Kommissionen om at udsætte beslutningen, indtil der herskede klarhed over de videre planer. De tyske myndigheder var enige i denne opfattelse.

Den 13. januar 1993 besluttede Volkswagen at udskyde store dele af de planlagte investeringer i indtil tre år. Dermed blev en del væsentlige parametre, som dannede grundlag for Kommissionens vurdering af, om den planlagte støtte var forenelig med rammebestemmelserne for bilindustrien, ændret. Kommissionen erklærede sig som følge heraf villig til at foretage en fornyet undersøgelse af sin vurdering på grundlag af de nye investeringsplaner.

Kommissionen fik nærmere oplysninger om de nye planer under de bilaterale drøftelser den 5. maj 1993. Ved skrivelse af 6. juni 1993 gav de tyske myndigheder en skriftlig fremstilling af de nye investeringsplaner. Volkswagen fremlagde yderligere oplysninger herom i skrivelse af 24. juni og 6. juli 1993 samt i fax af 10. november 1993. De nye oplysninger blev behandlet bilateralt, og der fandt i den forbindelse drøftelser sted den 18. maj,

(1) Der hersker enighed om, at EF's rammebestemmelser har retsvirkning efter den 31. marts 1991, da Kommissionen ved godkendelsen af regionalstøtteordningen for de nye delstater efter den 31. marts 1991krævede, at de forskellige rammebestemmelser blev overholdt.

(2) Se beslutningens artikel 1, EFT nr. L 188 af 20. 7. 1990, s. 55.

(3) Den planlagte støtte til Volkswagen-koncernen blev den 2. juli 1991 kategoriseret som ikke anmeldt og fik betegnelsen NN 75/91, NN 77/91, NN 78/91 og NN 79/91.

10. juni, 2. juli og 22. juli 1993. Den tyske regerings skrivelse af 15. februar 1994 og fax af 25. februar 1994 indeholdt nye oplysninger om Volkswagen-koncernens kapacitetsplaner.

En virksomhedsinspektion i begyndelsen af april 1994 bragte nyt informationsmateriale for dagen. Dette måtte først bearbejdes, idet det viste, at planlægningsgrundlaget i mellemtiden havde ændret sig. Der blev i den forbindelse gennemført bilaterale drøftelser den 11. maj, 2. juni, 7. juni og 24. juni 1994. Yderligere skriftlige indlæg blev forelagt på møderne og indsendt af de tyske myndigheder og Volkswagen den 10. maj, 30. juni, 4. juli og 12. juli 1994. Ved skrivelse af 24. maj 1994 tilstillede de tyske myndigheder tillige Volkswagen en ny udgave af støtteaftalerne om projekterne.

Følgende temaer blev behandlet i skrivelserne og under drøftelserne:

— Detaljer i Volkswagens investeringsplaner for de nye delstater og disses sammenhæng med den eksisterende bilproduktion.

— Størrelsen af den planlagte og allerede udbetalte støtte til Volkswagen og joint venture-selskabet (Mosel I).

— Treuhandanstalts forpligtelser over for Volkswagen og joint venture-selskabet.

— Analyse af Mosel I's kapacitet, produktion, omkostnings- og prisstruktur samt resultater.

— Vurdering af de fabrikker, som er eller var underlagt Treuhandanstalt (Mosel I, Motorenwerke Chemnitz (MWC eller Chemnitz I) og Eisenach), men som Volkswagen har overtaget eller skal overtage, samt beregningen af købspriserne.

— Kapacitets-, produktions- og omkostningsprognoser for de nye fabrikker (Mosel II og Chemnitz II), udviklingen i Volkswagen-koncernens europæiske årskapacitet frem til 1997-1998.

— Analyse af de planlagte udgifter med henblik på at konstatere om der kan ydes støtte efter de kriterier, som Kommissionen følger ved gennemførelsen af EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien.

— En grundig analyse af meromkostningerne i de nye fabrikker Mosel og Chemnitz sammenlignet med tilsvarende fabrikker i et centralt beliggende ikke-støttet område i EF, som Volkswagen skal udpege som »sammenligningsfabrikker«.

— Den planlagte støttes eventuelle negative virkninger for den samlede bilindustri, især med hensyn til kapacitetsudvidelsen.

Den 16. juni 1993 godkendte Kommissionen, at Treuhandanstalt som redningsstøtte ydede garantier for banklån til Sächsische Automobilbau GmbH (SAB) på op til 150 mio. DM som midlertidig finansiering, indtil Kommissionen havde truffet endelig beslutning [1]. Virksomheden havde fået likviditetsproblemer som følge af, at Treuhandanstalt havde indstillet sine støtteudbetalinger, herunder tabsdækningen.

IV

Med hensyn til joint venture-selskabet Sächsische Automobilbau GmbH (Mosel I) anførte den tyske regering og Volkswagen følgende:

— Mosel I blev grundlagt af Treuhandanstalt og Volkswagen i december 1990 i forbindelse med omstruktureringen af det gamle VEB Sachsenring. Sachsenring havde bygget Trabanter og var blevet overtaget af Treuhandanstalt i 1990. Et joint venture-selskab var omkostningsmæssigt set den billigst og socialt set den mest acceptable løsning. Mosel I og de dermed parallelt løbende bestræbelser på at omstrukturere den gamle Zwickau-fabrik udgjorde også en nødvendig overgangsløsning med henblik på etableringen af den planlagte fabrik Mosel II, idet man på denne måde kunne opbygge en grundstamme af faglærte arbejdere.

— Joint venture-selskabet overtog pr. 1. juli 1991 den gamle montagefabrik Mosel sammen med et lakeringsværksted fra VEB Sachsenring. Prisen var fastsat af uafhængige revisorer på grundlag af genanskaffelsesværdien.

— I Mosel I blev der i begyndelsen samlet Poloer, men i dag producerer fabrikken Golf-modeller for egen regning. Frem til udgangen af 1992 blev alle dele erhvervet »completely knocked down« (CKD) fra Volkswagen til normale koncerninterne afregningspriser. De færdigmonterede biler blev solgt tilbage til Volkswagen, der betalte den endelige markedspris minus salgs- og distributionsomkostningerne for bilerne. Det var den fremgangsmåde, der gjaldt for alle montagefabrikker i koncernen. Prisen på det udgangsmateriale, som Volkswagen leverede, var relateret til udviklingen i markedspriserne ved hjælp af en »priskorridor«, der skulle sørge for, at værditilvæksten på Mosel I forblev konstant, også hvis markedspriserne faldt. På den måde fik Volkswagen ingen fordele af montagen her i forhold til montagen på en anden fabrik.

— Treuhandanstalts forpligtelse til at dække tab i Mosel I på indtil 430 mio. DM udgjorde ikke statsstøtte til Volkswagen. De vedvarende tab skyldtes, at en CKD-produktion generelt set er irrationel i forhold til en komplet bilproduktion »fully built up« (FBU). Andre Volkswagen-fabrikker havde kunnet klare montagen mere rationelt. Omstillingen til montage af den nye Golf A3 i august 1992 medførte yderligere tab. Volkswagen bar en andel af tabene svarende til koncernens 12,5 % kapitalinteresser. Treuhandanstalt dækkede kun tab på indtil 430 mio. DM svarende til

[1] Støttesag N 313/93, EFT nr. C 214 af 7. 8. 1993, s. 9.

under 65 % af de tab på 673,5 mio. DM, der opstod i Mosel I frem til udgangen af 1993.

— Da Kommissionen ved indledningen af proceduren havde standset enhver udbetaling af støtte til Mosel I, modtog SAB heller ikke nogen tabsdækning fra Treuhandanstalt, der ifølge stiftelsesdokumentet skulle have været udbetalt hvert kvartal. Som følge heraf kan SAB ifølge Volkswagen forlange morarenter af Treuhandanstalt for betalingsrestancen på 20,5 mio. DM (Volkswagen-koncernens beregninger). Dette ville være normal forretningspraksis og ikke udgøre støtte.

— Volkswagen overtager den resterende andel på 87,5 % af Mosel I fra Treuhandanstalt den 1. januar 1993 og betaler 87,5 % af genanskaffelsesværdien, dog mindst 150 mio. DM. Der er altså ingen grund til at antage, at der indgår støtte i prisen. Vurderingen af virksomheden resulterede i en salgspris på 180 mio. DM, hvortil kommer 70 mio. DM svarende til nutidsværdien af de akkumulerede overførte tab.

Med hensyn til Motorenwerke Chemnitz GmbH (tidligere VEB Barkas, Chemnitz I) gjorde den tyske regering og Volkswagen følgende gældende:

— VEB Barkas havde etableret en virksomhed til produktion af 1,1 og 1,3 liters firetaktsmotorer med Volkswagen-teknik. Efter gennemførelsen af den tyske møntunion var Volkswagen den eneste aftager af disse motorer. Volkswagen betalte samme pris for Barkas-motorerne som for VW-motorerne fra Salzgitter. Barkas tog senere navneforandring til Motorenwerke Chemnitz GmbH (MWC). De tab, som opstod i årene frem til Volkswagen-koncernens overtagelse af MWC i januar 1992, skyldtes ikke afregningspriserne, men at den gamle fabrik arbejdede irrationelt og ikke var fuldt udnyttet. Treuhandanstalts tabsdækning var altså ikke en indirekte støtte til Volkswagen.

— Prisen på 68 mio. DM, som Volkswagen betalte for MWC, svarede til den højeste af de to vurderinger, som uafhængige eksperter havde foretaget. Den ene af vurderingerne byggede på anlægsværdien, den anden på indtjeningsforventningerne. Prisen var altså en rimelig markedspris uden et element af støtte.

— Etableringen af en moderne motorfabrik på grunden krævede en miljømæssig oprydning, som Treuhandanstalt ville støtte med indtil 155 mio. DM. Da dette var nødvendigt for at gøre anlægget økonomisk bæredygtigt, udgjorde Treuhandanstalt udbetalinger ikke statsstøtte. Kommissionen anerkender, at udgifter til miljømæssig oprydning ikke udgør støtte [1].

Med hensyn til topstykkefabrikken i Eisenach var købsprisen på 53,8 mio. DM efter den tyske regerings og Volkswagens mening en rimelig markedspris, der byggede på to vurderinger, som Volkswagen og Treuhandanstalt uafhængigt af hinanden lod udføre af uafhængige eksperter. Således indeholdt prisen ikke et element af støtte.

Ved indledningen af proceduren betragtede Kommissionen Volkswagens investeringsprojekter i Sachsen som en helhed og ville også træffe en samlet beslutning om alle støtteelementer. I 1993 stillede Volkswagen investeringerne i de nye fabrikker i bero, men anførte dog stadig, at produktionsteknikken, arbejdsindsatsen og andre afgørende størrelser ikke blev berørt heraf. Under en virksomhedsinspektion i år stod det dog klart, at denne opfattelse ikke længere kunne forsvares, hvilket blev bekræftet af eksperter. Volkswagen indrømmede da også over for Kommissionen, at de gamle planer i mellemtiden er blevet forældet, og at man arbejder på nye. De nye planer for de nye bil- og motorfabrikker Mosel II og Chemnitz II er snævert forbundet med udviklingen af Golf A4, der skal sættes i produktion, når Mosel II også begynder at producere, dvs. i 1997. De endelige planer vil først foreligge ved udgangen af 1994. Så vidt vides indeholder de nye planer væsentlige ændringer af teknikken og produktionsstrukturen. Det fremgår klart, at den oprindelige forbindelse mellem investeringerne i de gamle fabrikker under Treuhandanstalt og planerne om et særskilt nybyggeri ikke længere er til stede. Kommissionen har derfor besluttet i første omgang kun at beskæftige sig med omstruktureringsstøtten til de eksisterende fabrikker, hvor man kan danne sig et klart billede på grundlag af de foreliggende oplysninger, og først træffe en beslutning vedrørende planerne om nybyggeri, når Volkswagen og den tyske regering kan forelægge konkrete investerings- og støtteplaner. Denne beslutning omhandler altså alene planerne om støtte til Mosel I, Chemnitz I og Eisenach.

Med hensyn til foreneligheden af den planlagte statsstøtte har den tyske regering tillige gjort følgende gældende:

a) Artikel 92, stk. 2, litra c)

Dette skulle være retsgrundlaget for vurderingen af støttens forenelighed. Selv om det forenede Tyskland har eksisteret siden den 3. oktober 1990, lider erhvervslivet i de nye delstater stadig under følgerne af delingen. Kommissionen burde derfor undersøge, om de økonomiske ulemper er så omfattende, at de stadig kan begrunde statstøtte. I bekræftende fald bortfalder alle andre vurderingskriterier, specielt EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien, herunder også enhver hensyntagen til situationen i branchen og til risikoen for, at der opstår overkapacitet.

b) Artikel 92, stk. 3, litra a)

Med hensyn til spørgsmålet om i hvilket omfang støtte er tilladt, påstår de tyske myndigheder med udgangspunkt i de nyeste statistikker, at de nye delstater må betragtes som stærkt underudviklede. Efter anden Delors-pakke skulle de kategoriseres som regioner under mål nr. 1, hvorved de kunne modtage en regionalstøtte på højst 75 % nettosubventionsækvivalent.

[1] Skrivelse SG(91) D/17825 af 26. september 1991.

c) Artikel 92, stk. 3, litra b)

Den tyske regering betragter dette som et yderligere retsgrundlag for støtte i disse tilfælde. Den mener, at de problemer, som opstår, når en centralt styret planøkonomi skal integreres i og omstruktureres til en markedsøkonomi, udgør en alvorlig forstyrrelse i den tyske økonomi.

d) EF's rammebestemmelser for motorkøretøjsindustrien finder ikke anvendelse i perioden fra 1. januar til 31. marts 1991.

De tyske myndigheder insisterer på, at rammebestemmelserne er blevet forlænget og omformuleret (inddragelse af Vestberlin) på retligt set utilstedelig vis, således at de kan betragte Kommissionens skrivelse af 31. december 1990 (forlængelse) som en uforpligtende henstilling efter EF-traktatens artikel 93, stk. 1. De mener derfor, at rammebestemmelserne ikke længere var bindende pr. 1. januar 1991. Det står klart for de tyske myndigheder, at rammebestemmelserne igen var bindende fra 1. april 1991, da Kommissionen i sin skrivelse af 11. april 1991 om regionalstøtten til de nye delstater krævede, at rammebestemmelserne blev overholdt. Kommissionen var blevet orienteret herom mundtligt i begyndelsen af 1991 og havde som følge heraf i henhold til EF-traktatens artikel 5 ikke måttet gøre indsigelse og indlede proceduren.

V

Efter at Kommissionen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* havde meddelt, at den indledte proceduren, modtog den bemærkninger fra en enkelt medlemsstat, nemlig Frankrig. I sin note af 7. januar 1993 meddeler den franske regering, at den på grund af den yderligere kapacitet, der vil blive skabt i forbindelse med Volkswagens investeringer og andre statsstøttede projekter i de nye delstater, vil følge Kommissionens behandling af sagen med stor opmærksomhed. Den franske regering understregede tillige følgende:

— De nye delstater skulle ikke fritages for at følge EF-reglerne for statsstøtte ved hjælp af artikel 92, stk. 3, litra a).

— Kommissionens godkendelse af støtte skulle være baseret på en grundig undersøgelse af alle de meromkostninger i de nye delstater, der måtte skyldes strukturelle ulemper, og al den indirekte støtte, som Treuhandanstalt måtte have ydet.

Den tyske regering besvarede den franske skrivelse ved fax af 15. oktober 1993 til Kommissionen, hvori den endnu en gang fremlægger sin holdning til anvendeligheden af artikel 92, stk. 2, litra c), og artikel 92, stk. 3, litra a).

VI

Som nævnt ved indledningen af proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, tog Volkswagens investeringsplaner for de nye delstater udgangspunkt i beslutningen om at dække den nye efterspørgsel, der efter de politiske og økonomiske omvæltninger var opstået i Østtyskland og Østeuropa fra produktionsanlæg i området.

Investeringsplanerne realiseres trinvis. Første trin blev realiseret i december 1990 med oprettelsen af et joint venture-selskab mellem Volkswagen og Treuhandanstalt, Sächsische Automobilbau GmbH (SAB), hvor Volkswagen tegnede sig for en andel på 12,5 %, men alligevel overtog ledelsen. I første omgang blev der fra maj 1990 monteret VW Poloer i mindre serier (SKD, »semi knocked down«) i den gamle Trabant-fabrik Mosel (Mosel I), men fra 1991 også VW Golf (CKD). Andet trin, der oprindelig skulle realiseres i 1994, bestod i bygning af en ny fabrik i Mosel (Mosel II), hvor det 100 %-ejede Volkswagen-datterselskab Volkswagen Sachsen (VWS), der blev oprettet i 1990, skulle overtage det fulde ansvar. I midten af 1991 overtog VWS topstykkeproduktionen i Eisenach fra Automobilwerke Eisenach. I den forbindelse skal der lejes en moderne bygning i West-Eisenach frem til udgangen af 1996. Den 1. januar overtog VWS Motorenwerke Chemnitz GmbH, der ejede en motorfabrik i Chemnitz (Chemnitz I), fra Treuhandanstalt. I anden fase, der oprindelig ligeledes skulle realiseres i 1994, skulle der her etableres en ny motorfabrik (Chemnitz II).

Under proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, har Tyskland oplyst følgende:

1) Siden indledningen af proceduren er tidsplanen for hele investeringsprojektet blevet ændret kraftigt. Volkswagen besluttede den 13. januar 1993 at udskyde en stor del af investeringerne i nye fabrikker. Den nye montagefabrik Mosel II, som oprindelig skulle have været taget i drift i 1994, vil nu først være fuldt driftsklar i 1997. Den nye motorfabrik Chemnitz II, som i første omgang ligeledes skulle tages i drift i 1994, vil nu først påbegynde produktionen i 1996.

2) Mosel I består hovedsagelig af et lakeringsværksted og et montagebånd. Ifølge Volkswagen kan Mosel I producere 92 000 biler om året (400 om dagen). For tiden produceres Golf-modellen. Karosserierne leveres af Mosel II's karosserifabrik, som allerede har startet produktionen, selv om kapaciteten er begrænset som i Mosel I's tilfælde. 25 % af udgangsmaterialerne leveres af virksomheder i området, og denne andel skal i løbet af de næste år øges gradvis. Andre Volkswagen-fabrikker i Vesttyskland tegner sig for de resterende leverancer. Det var oprindelig meningen, at produktionen på Mosel I skulle indstilles ved udgangen af 1993, men da Mosel II bliver færdig senere end forventet, skal Mosel I fortsætte produktionen frem til 1997, hvor den nye fabrik når op på fuld kraft. Volkswagen har i øjeblikket ingen særlige planer for Mosel I efter

denne dato. Fabrikken har for øjeblikket 1 900 ansatte. Frem til 1997 skal der i alt investeres 519,3 mio. DM i Mosel I, hvoraf 492,2 mio. DM efter tysk opfattelse kommer i betragtning i forbindelse med investeringsstøtte. Herunder falder 232,9 mio. DM, som SAB har betalt Sachsenring Zwickau (SAZ) for fabrikken.

3) Da Volkswagen og Treuhandanstalt etablerede deres joint venture-selskab, regnede man med et samlet driftstab for Mosel I på 529,1 mio. DM frem til 1993. Treuhandanstalt erklærede sig villig til at dække 87,5 %, dog højst 430 mio. DM. Ved udgangen af 1992 var der ophobet 415 mio. DM i tab, ved udgangen af 1993 673,5 mio. DM. Treuhandanstalts gældsdækningsloft på 430 mio. DM blev ikke ændret. Indtil betalingsforbuddets indførelse i januar 1992 havde Treuhandanstalt udbetalt 145,7 mio. DM i tabsdækning (140,5 mio. DM kontant plus 5,4 mio. DM for forudbetaling af renter).

4) Mosel I blev købt af SAZ for 232,9 mio. DM. Prisen blev fastsat på grundlag af en vurdering foretaget af Volkswagens revisorer efter en metode, som Treuhandanstalt revisorer har udviklet. Heri indgår 67,8 mio. DM til færdiggørelsen af lakeringsværkstedet. SAZ leverede i 1991 og 1992 karosserier til Golf A2 for SAB's regning, men havde ingen tab, idet virksomheden blev betalt på grundlag af værditilvæksten.

5) Den gamle motorfabrik i Chemnitz fremstiller motorer af typen EA 111 (1,05/1,3 l) til Poloen (»Rumpfmotoren«). Den årlige kapacitet er 280 000 stk. og fabrikken beskæftiger ca. 540 ansatte. Den gamle EA 111 har ikke været bygget siden juni 1994. Fabrikken skal producere en ny version af EA 111 1,05 l-motoren frem til det tidspunkt, hvor produktionen i Chemnitz II starter. For at sikre beskæftigelsen i Chemnitz begyndte Volkswagen i begyndelsen af 1993 desuden at udnytte de eksisterende motormontage- og -testbånd til samling af 1,3 l- og 1,6 l-motorer til Mosel I.

6) Volkswagen købte den 1. januar 1992 Chemnitz I af Treuhandanstalt for 68 mio. DM. Prisen er baseret på balancen for 1991, der gav en højere pris end en uafhængig eksperts vurdering af virksomhedens cash flow, der ville have indbragt 65 mio. DM. I cash flow-vurderingen gik man ud fra, at motorproduktionen kun skulle løbe indtil udgangen af 1994. Den tyske regering bekræftede, at Treuhandanstalt frem til det tidspunkt, hvor virksomheden blev solgt til Volkswagen, havde afsat eller betalt 155 mio. DM til investeringer, nedrivningsarbejde og miljømæssig oprydning i forbindelse med den gamle fabrik (under Barkas og Motorenwerke Chemnitz). Heraf var 83,7 mio. DM øremærket til miljømæssig oprydning. 25,7 mio. DM blev først investeret efter salget i 1992 og 1993. Sidstnævnte beløb berettiger til investeringsstøtte i form af direkte investeringstilskud (Investitionszuschuss) på 5,8 mio. DM og skattelettelser (Investitionszulage) på 2 mio. DM, som Volkswagen skal betale tilbage til Treuhandanstalt. Treuhandanstalt har også dækket tabene i Barkas og Motorenwerke Chemnitz, hvor der indtil salget heraf ophobede sig tab på henholdsvis 59 mio. og 18 mio. DM.

7) De relativt moderne anlæg til fremstilling af topstykker i Eisenach blev solgt til Volkswagen for 53,8 mio. DM. Salgsprisen er baseret på en uafhængig eksperts vurdering minus 5 mio. DM til en socialplan, når fabrikken ved udgangen af 1996 indstiller sin drift. Treuhandanstalt havde inden salget brugt 6 mio. DM på nedrivning af anlæg, der ikke blev brugt. Dermed blev salgsprisen netto 47,8 mio. DM. Volkswagen har i alt investeret 72 mio. DM, hvoraf 30 mio. DM efter tysk opfattelse er støtteberettigede.

8) Montagefabrikken Mosel II skal færdigbygges og påbegynde sin produktion inden 1997. Den består af et presseanlæg, der som oprindelig planlagt blev færdigt i 1994 (og delvis føder Mosel I), et karosserianlæg, som allerede producerer i mindre serier og inden 1997 skal nå op på fuld kapacitet, en lakeringshal og en slutmontage, der endnu ikke er færdig. Fabrikken skal producere Golf i de nye modelversioner. Den nye motorfabrik Chemnitz II skal påbegynde produktionen i 1996 og i første omgang bygge en ny EA 111 (1,4/1,6 l) og fra 1997 en motor af den nye generation. De endelige planer med hensyn til investeringsvolumen samt kapacitets- og beskæftigelsestal for disse fabrikker vil først stå til rådighed senere i år.

9) Inden for rammerne af regionalstøtteordningen påtænker de tyske myndigheder at yde en omstruktureringsstøtte til Mosel I på højst 141,6 mio. DM i form af direkte investeringstilskud på 113,2 mio. DM og skattelettelser på 28,4 mio. DM. Treuhandanstalt har desuden erklæret sig villig til at dække 87,5 % af Mosel I's driftstab i årene 1991-1993, dog højst 430 mio. DM. De tyske myndigheder påtænker at yde regionalstøtte til Eisenach i form af investeringstilskud, skattelettelser og særafskrivninger på i alt højst 10,55 mio. DM.

10) De tidligere Trabant-fabrikker Mosel og Zwickau, der er afløst af Mosel I, kunne tidligere producere 200 000 biler årligt. Den gamle motorfabrik Chemnitz havde en årskapacitet på 280 000 stk., inden Volkswagen investerede i fabrikken.

11) Som resultat af Volkswagens bestræbelser på at opbygge et underleverandørnet i området fandtes der i de ny delstater ved udgangen af sidste år (1993) allerede 87 nye virksomheder, der leverede dele til fabrikkerne i Mosel og Chemnitz. Volkswagen agter i de næste år at øge antallet af lokale underleverandører yderligere.

VII

Da Kommissionen indledte proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, stod følgende spørgsmål i forgrunden i forbindelse med den planlagte tyske støtte:

— Kommissionen ønskede at få afklaret, om Treuhandanstalts aftaler med Volkswagen (dækning af tab i Mosel I samt den pris, som Volkswagen har betalt Treuhandanstalt for fabrikkerne Mosel I, Chemnitz og Eisenach) indeholdt elementer af statsstøtte. De oplysninger, som de tyske myndigheder i sin tid gav herom, var ikke omfattende nok til, at man kunne fastlægge tal for den støtteandel, der muligvis indgik i aftalerne.

— Samtidig skulle det afklares, om den omstruktureringsstøtte, som den tyske regering og Treuhandanstalt ydede til disse fabrikker, opfyldte gældende krav og stod i et rimeligt forhold til omkostningerne ved omstruktureringen.

På grundlag af de oplysninger, som det tyske myndigheder og Volkswagen gav under gennemførelsen af undersøgelserne, kunne Kommissionen danne sig et mere klart billede af støtteandelen og støttens størrelse.

Treuhandanstalts tilsagn om at dække 87,5 % af Mosel I's tab i årene fra 1991 til 1993, dog højst 430 mio. DM, svarer efter Kommissionens opfattelse ikke til en privat investors normale adfærd, når denne deltager i et joint venture. Dette fremgår af, at Treuhandanstalt ganske vist ejede 87,5 % af Mosel I, men at virksomheden skulle overtages af Volkswagen pr. 1. januar 1993 til en pris, der var baseret på virksomhedens anlægsaktiver eller indtjeningsevne. Treuhandanstalt kunne altså ikke hente de tab, der ophobede sig i joint venture-selskabet, og som Treuhandanstalt skulle dække, hjem igen. Frem til 1993 tabte Mosel I i alt 673,5 mio. DM (415 mio. frem til udgangen af 1992). Kommissionen opfatter alle 430 mio. DM som statsstøtte. Når Volkswagen og SAB gør gældende, at Treuhandanstalt skal betale 20,5 mio. DM i rente, fordi den er i restance med tabsdækningen til SAB, skal man erindre sig, at enhver planlagt støtte først skal undersøges af Kommissionen, og at der først opstår et retsgyldigt krav, når Kommissionen har godkendt støtten. En rentebetaling som følge af, at Treuhandanstalt først kan udbetale støtte til SAB, når Kommissionen har afsluttet sine undersøgelser, vil være at betragte som yderligere støtte.

I 1991 tilførte Treuhandanstalt SAB 245,1 mio. DM i ny kapital med henblik på finansieringen af investeringerne. Treuhandanstalt kunne på grundlag af den principaftale, den i 1990 indgik med Volkswagen, med rette forvente at hente dette beløb hjem igen ved salget. Denne kapitaltilførsel kan derfor ikke betragtes som statsstøtte.

Volkswagen havde forpligtet sig til at købe de resterende 87,5 % af joint venture-selskabet af Treuhandanstalt inden 1994 til et beløb svarende til anlæggenes genanskaffelsesværdi på salgstidspunktet. Kommissionen frygtede, at der selv uden tabsdækningen muligvis ville være tale om en usædvanligt lav pris.

Selv om den pris, som SAB betalte SAZ for Mosel I, muligvis allerede lå under den objektive værdi, gør dette efter Kommissionens opfattelse ingen forskel i det foreliggende tilfælde, idet det reelt drejede sig om en intern transaktion i Treuhandanstalt. Med hensyn til salget af virksomheden til Volkswagen er det dog af største betydning, at prisen er fastsat korrekt, idet der siden SAB's overtagelse heraf er investeret meget i Mosel I. På grundlag af den vurdering, som Volkswagens og Treuhandanstalts revisorer foretog, blev prisen fastsat til 250 mio. DM (inklusive 70 mio. DM for nutidsværdien af de akkumulerede overførte tab). En uafhængig ekspert har på Kommissionens vegne undersøgt og godkendt den metode, der var fastsat i principaftalen fra 1990, samt de endelige beregninger.

I forbindelse med overtagelsen af fabrikken i Chemnitz konstaterede Kommissionen, at Treuhandanstalt med den gamle Barkas-motorfabrik overtog nogle teknisk set fuldstændigt forældede anlæg, der ikke levede op til vesteuropæiske krav med hensyn til kvalitet og produktivitet, og at Treuhandanstalt langsomt gennemførte en omstrukturering heraf med en trinvis reduktion af arbejdsstyrken. Produktionen blev i første række opretholdt for at fastholde arbejdsstyrken (Beschäftigungsgesellschaft), en fremgangsmåde, som ingen fornuftig privat investor ville have accepteret. Den resulterede i tab på 59 mio. DM. Treuhandanstalts tabsdækning (før etableringen af den nye motorfabrik Motorenwerk Chemnitz (MWC)) er således en direkte følge af Treuhandsanstalts forsinkede omstruktureringsbestræbelser. Efter fradrag af dette beløb, der kun kan betragtes som statsstøtte til Barkas, samt de 83,7 mio. DM, som Treuhandanstalt anvendte på miljømæssig oprydning, har Treuhandanstalt investeret 71,3 mio. DM i MWC (1991-1993) og dækket tab i MWC på 18 mio. DM (1991). Denne tabsdækning og investeringsstøtten på 7,8 mio. DM må betragtes som statsstøtte til MWC. I den forbindelse kunne Treuhandanstalt gå ud fra, at den ville få resten af investeringerne i MWC hjem igen ved salget til Volkswagen.

Da MWC blev solgt til Volkswagen i begyndelsen af 1992, havde Kommissionen betænkeligheder med hensyn til prisen, der måske ville blive for lav. Salgsprisen blev på 68 mio. DM og svarede dermed til anlægsaktiverne, der var blevet vurderet af et revisorfirma, som Treuhandanstalt og Volkswagen i fællesskab havde udpeget. En anden uafhængig ekspert var på grundlag af virksomhedens cash flow nået frem til en værdi af 65 mio. DM. Kommissionen meddelte de tyske myndigheder, at vurderingen efter dens opfattelse ikke var objektiv, idet vurderingsmændene havde fået anvisning om at fastsætte værdien af anlægsaktiverne vilkårligt til 50 mio. DM. Kom-

missionen frygtede desuden, at cash flow-metoden kunne resultere i en undervurdering af virksomhedens værdi, idet den gik ud fra, at virksomheden skulle nedlægges i 1994 og alle ansatte afskediges med de deraf følgende høje sociale omkostninger. Da fabrikken Chemnitz II allerede begynder at producere 18 måneder senere, er denne tilgang utilstrækkelig. Hvis man imidlertid ikke skal tage hensyn til udgifterne til en socialplan, giver begge vurderingsmetoder samme resultat.

Oprindelig anså Kommissionen prisen for at være rimelig og for ikke at indeholde støtteelementer. Den var gået ud fra, at den gamle fabrik ville indstille produktionen af EA 111 i juni 1994. Efter at Volkswagen og den tyske regering har meddelt, at EA 111 1,05 l skal produceres i en lidt anden form mindst frem til 1996, og at justerings- og kontrolbåndet, som Volkswagen oprindelig slet ikke havde tænkt sig at bruge, er blevet anvendt siden 1993 og også vil blive anvendt i forbindelse med produktionen af motorer af 1,3/1,6 l-klassen, der primært leveres til Mosel I, spørger Kommissionen sig selv, om indtjeningsberegningerne for MWC ikke bygger på ufuldstændige oplysninger, og om prisen ikke lå under markedsværdien. Det ville være ensbetydende med en omstruktureringsstøtte til køberen Volkswagen, som ville være ulovlig, idet Treuhandanstalt allerede har omstruktureret virksomheden. Volkswagens påstand om, at den 1,05 l-motor, der skal produceres frem til 1996, praktisk talt er ny, er ud fra de tekniske specifikationer, som Kommissionen og dens bileksperter har fået forelagt, ukorrekt. Specifikationerne viser tydeligt, at motoren i alt væsentligt svarer til den gamle model. Denne vurdering bekræftes af, at der kun er foretaget mindre investeringer med henblik på en omstilling (2,7 mio. DM). Ved hjælp af virksomhedens cash flow har man beregnet, at den fortsatte motorproduktion forbedrer virksomhedens bruttofortjeneste med 1 mio. DM pr. måned. Disse beregninger er blevet bekræftet af de tyske myndigheder, Volkswagen og Treuhandanstalt [1]. De normale månedlige afskrivninger for investeringer i den fortsatte produktion af 1,05 l-motoren kan dog fratrækkes i dette beløb, hvorved man når frem til nettobidraget (efter de oplysninger, Kommissionen har fået stillet til rådighed, svarer disse investeringer til de ovenfor anførte 2,7 mio. DM). Hvis Volkswagen ikke i overensstemmelse med nettobidraget betaler en højere købspris, indeholder prisen for Chemnitz I statsstøtte.

Volkswagen har desuden fremskudt investeringer, der var planlagt foretaget i Chemnitz II på et senere tidspunkt, for at kunne producere en ny EA 111 1,4/1,6 l-motor allerede fra udgangen af 1994. Denne motor er helt ny og kræver betydelige investeringer i Chemnitz I (48,7 mio. DM). Hvis denne type en dag er den eneste, der produceres i Chemnitz, skal der ikke længere betales månedsydelser. Det gælder også, hvis der kun fremstilles reservedele til motorer.

Kommissionen anser prisen på 53,8 mio. DM for topstykkefabrikken i Eisenach for at være en rimelig markedspris, der er baseret på uafhængige eksperters vurdering. Da de fleste ansatte i Eisenach mister deres arbejdsplads i 1996 og sandsynligvis ikke vil kunne beskæftiges på andre fjerntliggende Volkswagen-fabrikker, kan Kommissionen godt acceptere, at anlæggenes værdi reduceres med 5 mio. DM som følge af socialplanen for de afskedigede arbejdere.

De tyske myndigheder har ydet direkte støtte til omstruktureringen af Mosel I, Chemnitz I og Eisenach i ovenfor anførte omfang. Retsgrundlaget herfor var fællesprojektet »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (forbedring af den regionale økonomiske struktur), »Investitionszulagengesetz« (lov om skattelettelser for investeringer) og »Fördergebietsgesetz« (lov om støtteområder). Alle disse var på forhånd godkendt af Kommissionen.

Den planlagte støtte til de tre projekter er sammensat således:

— Omstruktureringsstøtte til Mosel I i form af direkte investeringstilskud på 113,2 mio. DM og skattelettelser på 28,4 mio. DM fra forbundsregeringen samt en tabsdækning på 430 mio. DM fra Treuhandanstalt.

— Omstruktureringsstøtte til Chemnitz I i form af en tabsdækning fra Treuhandanstalt til Barkas på 59 mio. DM og til MWC på 18 mio. DM samt investerinsstøtte fra forbundsregeringen på 7,8 mio. DM. Købsprisen vil indeholde yderligere støtte, hvis den ikke som anført ovenfor fastsættes på ny og på et højere niveau.

— Omstruktureringsstøtte til Eisenach på 10,55 mio. DM i form af direkte investeringstilskud, skattelettelser og særafskrivninger.

Da støtten reducerer Volkswagens økonomiske byrde, når koncernen investerer i de nye delstater, risikerer den at forvride konkurrencen i bilsektoren i EF. Da den interne handel på bilmarkedet spiller en meget stor rolle, påvirker de planlagte foranstaltninger handelen mellem medlemsstater. Støtten falder dermed ind under EF-traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

VIII

Den tyske regering har overtrådt EF-traktatens artikel 93, stk. 3, da støtteelementerne i den tabsdækning til joint venture-selskabet, som Treuhandanstalt har givet tilsagn om, ikke er blevet anmeldt. De tyske myndigheder har heller ikke i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 93, stk. 3, anmeldt betalingen af en del af regionalstøtten og anden støtte til investeringer i fabrikkerne Mosel, Chemnitz og Eisenach. Da den tyske regering ikke har anmeldt støtteforanstaltningerne på forhånd, har

[1] Købekontrakten for Mosel I indeholder en klausul vedrørende salget af Chemnitz, hvorefter der skal betales 1 mio. DM for hver måned, produktionen af den »gamle« EA 111-motor fortsættes.

Kommissionen heller ikke kunnet udtale sig derom inden deres gennemførelse. Da EF-traktatens artikel 93, stk. 3, er blevet overtrådt i forbindelse med ydelsen af en del af støtten, er denne ulovlig. Da procedurebestemmelserne i EF-traktatens artikel 93, stk. 3, der også har betydning for ordre public, er ufravigelige, og da EF-Domstolen har bekræftet deres umiddelbare virkning i dom af 19. juni 1973 [1], kan støttens retsstridige karakter ikke fjernes efterfølgende.

Efter at proceduren er blevet indledt, har den tyske regering indstillet alle støtteudbetalinger, indtil proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, er afsluttet.

IX

Som det retsgrundlag, hvorpå Kommissionen skulle undersøge foreneligheden, angav den tyske regering undtagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 2, litra c) (visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling), EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) (områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse), og artikel 92, stk. 3, litra b) (alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi), som ville dække alle foranstaltninger, som Kommissionen ville kunne betragte som støtte.

Undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det er ganske vist korrekt, at den tyske forening havde negative virkninger på den tyske økonomi, men det er i sig selv ikke begrundelse for at anvende EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), på en støtteordning eller sågar et enkeltstående tilfælde af støtte. Kommissionen har ikke godkendt støtte som middel til en afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi i siden 1991, hvor den godkendte støtte til det græske privatiseringsprogram [2]. Kommissionen anførte i sin godkendelse, at privatiseringsprogrammet var en integreret del af tiltagene i Rådets beslutning 91/306/EØF af 4. marts 1991 om genrejsning af den samlede økonomi. Tyskland befinder sig helt entydigt i en ganske anden situation.

EF-traktatens artikel 92, stk. 2, litra c), bør som undtagelsesbestemmelse fortolkes snævert. Kommissionen mener, at problemerne i de nye delstater er dækket tilstrækkeligt af undtagelsesbestemmelserne i EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), og artikel 92, stk. 3, litra c), samt EF's rammebestemmelser for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien.

I det følgende skal det præciseres, hvilke af de planlagte tyske støtteforanstaltninger Kommissionen på grundlag af sine undersøgelser kan acceptere uindskrænket. Disse undersøgelser omfatter som anført ovenfor udelukkende overgangsløsningerne Mosel I, Chemnitz I og Eisenach, da støtteplanerne for de nye fabrikker endnu ikke lader sig vurdere.

Mosel I

Efter møntunionens oprettelse i juli 1990 var Trabantproduktionen i Zwickau og Mosel ikke længere rentabel og Trabanten praktisk talt usælgelig. For at sikre den traditionelle produktion i området indgik Treuhandanstalt en aftale med Volkswagen om et joint venture, Mosel I. De gamle fabrikker i Sachsen skulle omstruktureres, Zwickau skulle udelukkende levere dele og i den nyeste Trabant-fabrik skulle der som overgangsløsning indrettes en moderne montagefabrik, der skulle producere, indtil de planlagte ny fabrikker stod færdige. Det stod lige fra begyndelsen klart, at man måtte foretage store investeringer og i de første driftsår påregne store tab, som ingen privat investor ville være villig til at påtage sig alene. Kommissionen betragter de tyske myndigheders direkte investeringsstøtte og Treuhandanstalts tabsdækning som elementer i samme projekt, og må konkludere, at der er tale om omstruktureringsstøtte.

Omstruktureringsstøtte skal i henhold til rammebestemmelserne være forbundet med en tilfredsstillende omstruktureringsplan og må kun ydes, når det kan godtgøres, at det er i EF's interesse, at en fabrikant holdes i live. Det skal samtidig sikres, at modtageren ikke øger sin markedsandel på bekostning af konkurrenter, der ikke modtager støtte. I tilfælde, hvor virksomheder stadig har overskydende kapacitet, kan der være behov for kapacitetsnedskæringer som bidrag til genskabelsen af stabile forhold.

Kommissionen har gennemgået SAB's driftsplaner og rentabilitetsprognoser, som indeholder et solidt koncept for genskabelsen af rentabiliteten i de tidligere Trabantfabrikker. SAB er økonomisk ansvarlig for de tidligere Trabant-fabrikker, der fungerer som underleverandør til Mosel I. Joint venture-selskabet vil investere i alt over 414 mio. DM i moderniseringen af de gamle anlæg (især i nye stålkarosseripresser, færdigbygning af lakeringsværkstedet og den tekniske omstilling hos underleverandørerne). Dermed blev Mosel I til en højmoderne lakerings- og montagevirksomhed.

Kommissionen erkender, at det i de første år kun var muligt at foretage SKD- og CKD-montage, der i sig selv er urentabel i forhold til den almindelige FBU-produktion. Det gjaldt givetvis i perioden frem til juli 1992, hvor man monterede Poloer og Golf A2'ere. Der opstod i den forbindelse tab, som skyldtes den på forhånd urentabelt organiserede produktion. Det gjaldt for begge modeller,

[1] Sag nr. 77/72, Capolongo mod Maya, Sml. 1973, s. 611.
[2] Støttesag NN 11/91, Kommissionens beslutning af 31. juli 1991.

at karosserierne ikke kunne monteres på fabrikken. Polokarosserierne blev monteret og lakeret i Wolfsburg og blev først derefter sendt til Mosel. Golf A2'en blev monteret hos SAZ i Zwickau og derefter lakeret først i Ingolstadt, derefter i Mosel I's nye lakeringsværksted. Da slutmontagen fandt sted i Mosel I, var produktionen på grund af de store transport- og logistikomkostninger særdeles irrationel. I den gamle SAZ-fabrik Zwickau blev der monteret råkarosserier på en meget arbejdsintensiv måde, og det var SAB, der via afregningspriserne bar tabene. CKD-produktionen medførte, at man måtte transportere hele montageenheder fra Wolfsburg til Mosel, idet der ikke fandtes nogen underleverandører i de nye delstater, der kunne levere just-in-time, og ingen moderne lagerhaller til logistikken, intet udstyr til kvalitetskontrol (hardware og software) og heller ingen lagerarbejdere, der ville have kunne klare direkte leverancer fra underleverandørerne. På grund af transporten opstod der i Wolfsburg yderligere omkostninger i forbindelse med indpakning, udpakning, kvalitetskontrol, administration og transport. På grund af disse to graverende omkostningsulemper ville ingen privat investor være gået ind i et projekt af denne størrelse og varighed. Den primære motivation var i dette tilfælde opretholdelsen af arbejdspladser i området.

Efterhånden som man fik flere og flere underleverandører i området, og områdets andel i produktionen steg, blev den omkostningsmæssige ulempe, der var opstået som følge af CKD-produktionen i Mosel I, fra 1992 mindre og mindre. Siden juli 1992 producerer fabrikken Golf A3'erne, og karosseriet samles i den nærliggende fabrik Mosel II. Underleverandørerne i området fik således yderligere fremgang. Det var dog først i 1993, at logistikken blev flyttet fra Wolfsburg til Mosel. I begyndelsen af 1993 lå den regionale produktionsandel på 36,5 %. Produktiviteten og værditilvæksten var steget stærkt, så fabrikken nu kunne anses for at have en godt indkørt FBU-produktion. Mosel I har kunnet producere med fuld kapacitet siden 1993. Dermed nåede man ved begyndelsen af 1993 det afgørende mål i omstruktureringsplanen. Ved udgangen af 1993 vil omstruktureringsplanen således som oprindelig planlagt være afsluttet. I henhold til de økonomiske prognoser, som Kommissionen har fået forelagt, må Mosel I som følge heraf forventes at nå en rentabel produktion ved udgangen af 1994. Kommissionen ser derfor en reel sammenhæng mellem den planlagte støtte og omstruktureringsplanen, der synes at have et solidt grundlag.

Bag denne overgangsløsning lå en overvejelse om, at man under alle omstændigheder var nødt til at fastholde og uddanne en grundstamme af faglærte arbejdere, indtil den nye fabrik Mosel II var færdigbygget, for således at kunne dække den øgede østtyske og østeuropæiske efterspørgsel efter biler, der er produceret i vesten. I et område med høj arbejdsløshed og lav produktivitet skabte fabrikken 700 nye arbejdspladser og opretholdt 1 250. En lukning ville have haft tungtvejende sociale konsekvenser. Da målet er en økonomisk-social kohæsion, er Kommissionen enig med den tyske regering i, at det er i EF's interesse at opretholde Mosel I.

I den forbindelse er der allerede taget hensyn til, at montagefabrikkens kapacitet under moderniseringen er blevet reduceret fra 200 000 biler årligt (910 biler dagligt) til 92 000 årligt (400 dagligt). I tallet på 200 000 biler årligt indgår Trabant-fabrikken Zwickaus produktionskapacitet, der ligesom Mosel I også kunne have været omstillet til produktion af en anden biltype (i stedet blev begge fabrikker i videst muligt omfang omstillet til produktion af dele). Principielt er det i henhold til rammebestemmelserne kun tilladt at yde omstruktureringsstøtte, når den ikke bidrager til at skabe ny overkapacitet, men til at genskabe stabile forhold i sektoren som helhed ved hjælp af kapacitetskæringer. Kommissionen anser dette krav for opfyldt.

I henhold til rammebestemmelserne skal støtten stå i rimeligt forhold til de problemer, der søges løst. Efter Kommissionens opfattelse er en investeringsstøtte på 113,2 mio. DM i form af direkte investeringstilskud og 28,4 mio. DM i form af skattelettelser rimelig i forbindelse med investeringerne i ombygningen af fabrikken til en moderne montagevirksomhed, hvilket var en nødvendig bestanddel af omstruktureringsplanen. Det gælder for alle udgifter til investeringer frem til udgangen af 1993, for så længe skulle omstruktureringsplanen oprindeligt løbe — frem til salget af Treuhandanstalts andel (1. januar 1994). Investeringer, der foretages fra dette tidspunkt og frem til 1997, hænger ikke mere sammen med omstruktureringsplanerne og skal derfor vurderes på grundlag af rammebestemmelserne for innovation, modernisering og rationalisering. Det drejer sig i denne forbindelse om normale investeringer i modernisering og genanskaffelse, som det i henhold til rammebestemmelserne er forbudt at yde støtte til. Der er tale om et støtteberettiget investeringsvolumen på 77,4 mio. DM og et støttebeløb på 21,6 mio. DM (17,8 mio. DM i direkte investeringstilskud og 3,8 mio. DM i skattelettelser). En investeringsstøtte på 95,4 mio. DM i form af direkte investeringstilskud og 24,6 mio. DM i form af skattelettelser kan derfor godkendes som omstruktureringsstøtte.

Kommissionen erkender, at selv de nyeste Trabant-anlæg langt fra opfyldte de krav, der stilles til en moderne bilproduktion. Dertil kom, at andre anlæg teknisk set var fuldstændig forældede og skulle skiftes helt ud. Som følge heraf måtte Treuhandanstalt og Volkswagen investere i alt 519,3 mio. DM i omstruktureringen af fabrikken (hvoraf Volkswagens andel udgør 64,9 mio. DM svarende til 12,5 %). Volkswagen skal betale en pris på 250 mio. DM for de resterende 87,5 %.

Med hensyn til Treuhandanstalts tabsdækning er Kommissionen enig med den tyske regering i, at en privat investor ikke ville have investeret i den lille Mosel-fabrik på det tidspunkt, hvor joint venture-selskabet blev etableret, hvis ikke Treuhandanstalt havde deltaget og forpligtet sig til at dække tab, der uundgåeligt ville opstå i de første år som følge af den uøkonomiske CKD-montage. Tabsdækningen må derfor betragtes som en integreret del af Treuhandanstalts planer om en socialt acceptabel privatisering af fabrikken. Kommissionen vil i den forbin-

delse erindre om, at Treuhandanstalt var blevet stillet over for en usædvanlig opgave, idet den skulle omdanne en centralistisk planøkonomi til en markedsøkonomi (1).

Da disse foranstaltninger har undtagelseskarakter, skal de begrænses nøje til behovene i de enkelte tilfælde. Man må være særlig påpasselig, når der som i SAB's tilfælde (Mosel I) ydes støtte til en virksomhed, der kun er delvis privatiseret. Det betyder i lyset af den begrundelse, som blev givet for Treuhandanstalts tabsdækning, at tabsdækningen kun kan godkendes i det omfang, den kompenserer for tab i forbindelse med den uøkonomiske CKD-produktion eller andre geografisk betingede ulemper ved at producere i de nye delstater.

Kommissionen har på grundlag af oplysninger om Mosel I's materialeomkostninger og andre oplysninger fra Volkswagen analyseret joint venture-selskabets driftsomkostninger for at konstatere, hvilken del af tabene der er betinget af CLD-produktionen og den geografiske placering. I henhold til denne analyse skyldes alle tab fra monteringen af Poloer frem til 1991 og produktionen af Golf A2'ere, der blev indstillet i juli 1991, reelle omkostningsmæssige ulemper. Der opstod således tab på i alt 235 mio. DM, hvoraf Treuhandanstalt dækker 87,5 %, dvs. 205,6 mio. DM. Tabsdækningen på 205,6 mio. DM er således efter Kommissionens opfattelse omstruktureringsstøtte.

Produktionen af Poloer og Golf A2'ere i Mosel var lige fra begyndelsen så uøkonomisk, at ingen fornuftig privat investor havde indladt sig herpå. Ved omstillingen til Golf A3 i juli 1992 blev karosserimontagen overflyttet til Mosel II, hvorved en af ovennævnte omkostningsmæssige ulemper faldt bort. Meromkostningerne ved CKD-produktionen fortsatte dog frem til udgangen af 1992, idet omlægningen fra Wolfsburg-underleverandører til lokale leverandører forløb langsomt, og idet logistikken for lokale leverandører først blev overført fra Wolfsburg i januar 1993. Kommissionen har konstateret, at de tab ved produktionen af den nuværende A3-model, der opstod i perioden fra august til december 1992, påviseligt er betinget af CKD-produktionen i et omfang svarende til 111 mio. DM (Treuhandanstalts andel: 97,1 mio. DM), selv om Volkswagen ikke i fuldt omfang har kunnet gøre rede for, hvorfor materialeomkostningerne ved A3-modellen i sidste kvartal 1992 pludselig steg til 69 mio. DM (Treuhandanstalts andel: 60,4 mio. DM). Kommissionen kan ganske vist finde økonomiske årsager til en del af omkostningsstigningerne, men betvivler, at alle omkostningsstigningerne kan henføres til de geografisk betingede ulemper ved CKD-produktionen, der har gjort omstruktureringen så dyr. Da de geografisk betingede ulemper imidlertid ikke faldt bort med ét ved udgangen af 1992, er Kommissionen villig til også at acceptere en tabsdækning for de resterende geografisk betingede ulemper i tredje driftsår 1993. Treuhandanstalts dækning af de resterende tab fra 1992 i forhold til dens andel svarende til 157,5 mio. DM kan godkendes som omstruktureringsstøtte.

Kommissionen overvejer at godkende en omstruktureringsstøtte på i alt 481,3 mio. DM, idet produktionskapaciteten er faldet fra 910 til 400 biler dagligt i perioden fra tidspunktet for støtteforpligtelsen til nu, og idet dette er et tilstrækkeligt bidrag til løsningen af strukturproblemerne i bilindustrien. Dette svarer til Kommissionens fremgangsmåde i andre omstruktureringstilfælde som f.eks. Renault, Rover og ENASA (2), hvor omstruktureringsstøtten blev anset for at stå i et rimeligt forhold til omkostningerne ved omstruktureringen, hvis den samlede støttes andel af virksomhedens finansieringsbehov i omstruktureringsperioden (806,1 mio. DM i perioden 1991-1996) procentuelt svarede nogenlunde til kapacitetsnedskæringen under omstruktureringen. I det foreliggende tilfælde lå støtteandelen med 59,7 % kun svagt over SAB's kapacitetsnedskæring på 56 %. Efter Kommissionens opfattelse er en svag overkompensering rimelig i lyset af særligt vanskelige økonomiske og sociale forhold i de nye delstater, som i mellemtiden er blevet gjort til mål 1-områder.

Da Kommissionen godkendte en redningsstøtte i form af en garanti for banklån til SAB på indtil 150 mio. DM, understregede den, at den tabsdækning — hvis en sådan blev godkendt i Kommissionens endelige beslutning — skulle anvendes til tilbagebetaling af banklån, så Treuhandanstalt kunne fritages for sin garantiforpligtelse. Den godkendte tabsdækning overstiger de garanterede banklån, hvorfor SAB skal tilbagebetale disse i fuldt omfang.

Chemnitz I

Kommissionen er også af den opfattelse, at den gamle Barkas-motorfabrik Chemnitz I teknisk set var forældet, ikke levede op til vesteuropæiske kvalitets- og præstationskrav og på trods af store investeringer kun kunne anvendes i en begrænset periode. Med henblik på en sikring af produktionsstedet gennemførte Treuhandanstalt en omstrukturering som en overgangsløsning, indtil den nye motorfabrik var færdigbygget. Det stod i den forbindelse lige fra begyndelsen klart, at der ville blive brug for betydelige investeringer og i begyndelsen måtte påregnes driftstab, som ingen privat investor ville være villig til at bære. Kommissionen betragter derfor de direkte investeringer og tabsdækningen i 1991 som dele af samme projekt, som skulle sikre en motorproduktion i Chemnitz på længere sigt, og konkluderede som følge heraf, at der var tale om omstruktureringsstøtte.

Da virksomheden producerede motorer på grundlag af Volkswagen-teknik (»Rumpfmotoren«), kunne den kun

(1) Se Kommissionens beslutning i sag NN 108/91 af 26. september 1991, SG(91) D/17825, om finansiering og andre foranstaltninger inden for Treuhandanstalts arbejdsområde.

(2) Se EFT nr. L 367 af 16. 12. 1989, s. 62, EFT nr. L 25 af 28. 1. 1989, s. 92, og EFT nr. L 220 af 11. 8. 1988, s. 30.

være af interesse for Volkswagen. På grund af ovennævnte kvalitets- og præstationsproblemer var Volkswagen dog kun villig til at købe MWC, hvis Treuhandanstalt kunne garantere, at fabrikken blev tilpasset et vesteuropæisk produktionsniveau. Volkswagens produktionskapacitet i Salzgitter var — som det bekræftes af uafhængige eksperter — allerede tilstrækkelig stor til, at virksomheden ikke havde brug for Chemnitz I til produktion af motorer.

Baggrunden for overgangsløsningen var, at man ønskede at bibeholde og uddanne en grundstamme af faglærte arbejdere, indtil den nye fabrik Chemnitz II var færdigbygget. Derved skabte og opretholdt man 540 arbejdspladser i et område med stor arbejdsløshed og lav produktivitet. En lukning ville have haft tungtvejende sociale omkostninger. Da det endelige mål er socioøkonomisk kohæsion, er Kommissionen enig med den tyske regering i, at det er i EF's interesse at holde Chemnitz I i gang.

Der er blevet ydet en investeringsstøtte på 7,8 mio. DM (investeringstilskud og skattelettelser) til omstruktureringen. Investeringerne blev besluttet i Treuhandsanstalts regi og realiseret i 1992 og 1993. Da omstruktureringen endnu ikke var afsluttet på salgstidspunktet, kan denne støtte stadig betragtes som lovlig omstruktureringsstøtte. Da virksomheden igen producerer med fortjeneste, må omstruktureringen anses for at være lykkedes. Støtte er imidlertid kun tilladt, når den som aftalt i købekontrakten tilbageføres til Treuhandanstalt, som betalte for investeringerne.

Volkswagens investeringer efter omstruktureringen i Chemnitz I (dvs. efter 1993) skal vurderes efter rammebestemmelserne for innovation, modernisering og rationalisering. Det drejer sig her om moderniserings- og genanskaffelsesinvesteringer, som der i henhold til rammebestemmelserne principielt ikke må ydes støtte til. Regionalstøtte er således kun tilladt med hensyn til de af Volkswagen Sachsens investeringer i Chemnitz I, der overføres til den nye fabrik Chemnitz II, og det kun op til den bogførte værdi på overtagelsestidspunktet.

Som følge heraf kan Kommissionen acceptere Treuhandanstalts omstruktureringsstøtte til Barkas i form af en tabsdækning på 59 mio. DM og til MWC i form af en tabsdækning og investeringsstøtte på 18 og 7,8 mio. DM. Efter Kommissionens opfattelse var den omstruktureringsstøtte, der blev ydet til MWC i forbindelse med den omstruktureringsplan, som Treuhandanstalt og Volkswagen gennemførte i perioden 1991-1993, nødvendig, men også tilstrækkelig. Omstruktureringen var ikke forbundet med en kapacitetsnedskæring. Chemnitz I bidrog til, at der opstod en midlertidig overkapacitet i Volkswagens motorproduktion, og at produktionen måtte opdeles på ny, hvilket resulterede i, at både Salzgitter og Chemnitz havde uudnyttet produktionskapacitet. I dette tilfælde anser Kommissionen det for teknisk umuligt at kræve en nedskæring af kapaciteten, da Chemnitz I kun havde et enkelt montagebånd. Det ville som ovenfor anført også have været i modstrid med målsætningen for regionaludviklingen at kræve Chemnitz I lukket. Kommissionens betænkeligheder har endelig også altid været rettet mod bilproduktionskapaciteten, som ikke påvirkes af denne fabrik.

Da den omstruktureringsstøtte, som fabrikken modtog, efter Kommissionens opfattelse er tilstrækkelig, kan der ikke ydes yderligere støtte via den købspris, som Volkswagen skal betale for Chemnitz I. Det betyder, at der skal indføjes en klausul i købekontrakten, som sikrer, at købsprisen forhøjes med 1 mio. DM — med fradrag af de månedlige afskrivninger for investeringer i videreførelsen af produktionen af 1,05 l-motorerne — for hver måned efter juni 1994, hvor motorproduktionen fortsættes.

Eisenach

Med hensyn til omstruktureringsstøtten på 10,55 mio. DM til topstykkeproduktionen i Eisenach må Kommissionen konstatere, at anlæggene ganske vist var relativt nye, da Volkswagen overtog dem i 1992, men at Volkswagen alligevel var nødt til at foretage investeringer for at modernisere anlæggene og udvide produktudbuddet, så kapaciteten kunne udnyttes økonomisk. Disse investeringer indgår — som Kommissionen har kunnet konstatere ud fra de oplysninger, den har til rådighed — som en del af en solid omstruktureringsplan. Da fabrikken beskæftiger ca. 200 personer og kun skal producere frem til 1996 (hvor den lukkes), da støtten er relativ lille, og da Volkswagen også har en topstykkeproduktion i Salzgitter, mener Kommissionen, at det er i EF's interesse at opretholde produktionen. Støtten giver i hvert fald ikke Volkswagen mulighed for at øge sin markedsandel på bekostning af konkurrenter.

X

Efter Kommissionens opfattelse nåede man ved udgangen af 1993 målet med omstruktureringen af Mosel I. Den tyske regering agter dog også at dække tab i 1993 og yde investeringsstøtte frem til 1997.

Den planlagte tabsudligning til SAB på 66,9 mio. DM ville ikke stå i et rimeligt forhold til omkostningerne ved omstruktureringen og ville ikke kunne begrundes regionalpolitisk. Støtten ville dermed være driftsstøtte, som i henhold til rammebestemmelserne under ingen omstændigheder må ydes.

Volkswagen og SAB gør gældende, at Treuhandanstalt skal betale 20,5 mio. DM i rente, da den er i restance med tabsudligningen for SAB. Som tidligere anført ville betalingen heraf udgøre yderligere statsstøtte. Med betalingen af sådanne beløb ville man tillige gå ud over det, der som tidligere nævnt må anses for at være lovligt i Mosel I's tilfælde. Det er således ulovligt at betale disse renter.

Den planlagte investeringsstøtte for perioden 1994-1997 på 21,6 mio. DM i form af investeringstilskud (17,8 mio. DM) og skattelettelser (3,8 mio. DM) er støtte til genan-

skaffelses- og moderniseringsinvesteringer, som i henhold til rammebestemmelserne under ingen omstændigheder kan godkendes —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Følgende støtte, som Tyskland har ydet til Volkswagen AG's forskellige investeringsprojekter i de nye delstater, er i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c):

— støtte til Sächsische Automobilbau GmbH (Mosel I) i form af investeringstilskud på højst 95,4 mio. DM, som ulovligt blev ydet fuldt ud inden betalingsforbuddet, og skattelettelser på højst 24,2 mio. DM, hvoraf 19 mio. DM blev ydet ulovligt inden betalingsforbuddet

— anden støtte i form af Treuhandanstalts tabsdækning for Mosel I på 363,1 mio. DM, hvoraf 145,7 mio. DM blev udbetalt ulovligt inden betalingsforbuddet

— støtte i form af Treuhandanstalts tabsdækning for Barkas (Chemnitz I) på højst 59 mio. DM, der blev ydet ulovligt inden betalingsforbuddet

— støtte i form af Treuhandanstalts tabsdækning for Motorenwerke Chemnitz på 18 mio. DM, der blev ydet ulovligt inden betalingsforbuddet

— støtte i form af investeringstilskud på 5,8 mio. DM og skattelettelser på indtil 2 mio. DM til Motorenwerk Chemnitz eller Volkswagen Sachsen (Chemnitz I)

— planlagt støtte til Volkswagen Sachsen GmbH til topstykkeproduktionen i Eisenach i form af investeringstilskud, skattelettelser og særafskrivninger på i alt 10,55 mio. DM.

Artikel 2

Købsprisen på 68 mio. DM, som Volkswagen i henhold til artikel VI og VII i principaftalen mellem Volkswagen og Treuhandanstalt af 18. oktober 1990 skal betale Treuhandanstalt for motorfabrikken Motorenwerk Chemnitz (Chemnitz I), indeholder ingen statsstøtte, hvis principaftalen ændres således: For hver måned efter juni 1994, hvor produktionen af motorer fortsættes, forhøjes købsprisen med 1 mio. DM, der betales månedvis forud, dog således, at der frem til udgangen af 1995 kan fratrækkes investeringer i opretholdelsen af driftsevnen i form af normale afskrivninger af de tekniske anlæg. Den forhøjede pris skal ikke betales, hvis fabrikken efter 1994 udelukkende producerer reservedele til motorer eller den nye 1,4/1,6 l-motor.

Artikel 3

Tyskland skal kræve 16 173 000 DM i investeringstilskud tilbagebetalt af Sächsische Automobilbau GmbH, dvs. differencen mellem de investeringstilskud, der i henhold til artikel 1, første led, er forenelige med fællesmarkedet, og den del af støtten, der allerede er udbetalt til virksomheden. Det beløb, der skal tilbagebetales, skal fra den 28. oktober 1991 (udbetalingstidspunktet) forrentes med den rentesats, der på denne skæringsdato blev anvendt ved beregningen af nettosubventionsækvivalenten for de forskellige former for støtte i Forbundsrepublikken Tyskland.

Artikel 4

Følgende støtte, som Tyskland har ydet til Volkswagen AG's forskellige investeringsprojekter i de nye delstater, er i henhold til EF-traktatens artikel 92 og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, ikke forenelig med fællesmarkedet og må derfor ikke ydes:

— Den planlagte tabsdækning for Mosel I, i den udstrækning beløbet overstiger det i artikel 1 anførte beløb, dvs. yderligere 66,9 mio. DM.

— Den planlagte investeringsstøtte til Mosel I, i den udstrækning beløbet overstiger det i artikel 1 anførte beløb, dvs. yderligere 17,8 mio. DM i form af investeringstilskud og 3,8 mio. DM i form af skattelettelser.

— Den planlagte støtte til Mosel I i form af Treuhandanstalts betaling af 20,5 mio. DM i renter for den tabsdækning, der er sat i bero.

Artikel 5

Senest en måned efter at denne beslutning er blevet meddelt, underretter den tyske regering Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik på at efterkomme beslutningen.

Artikel 6

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. juli 1994.

På Kommissionens vegne
Hans VAN DEN BROEK
Medlem af Kommissionen