II

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

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

**van 21 februari 1996**

**betreffende de door de Franse regering aan de onderneming Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine (CDRA) verleende steun**

**(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)**

**(Voor de EER relevante tekst)**

(96/364/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de bepalingen van genoemde artikelen de gelegenheid te hebben geboden hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

De onderneming „Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine", hierna „CDRA" genoemd, is een 99,9 % dochteronderneming van het concern La Rochette, met als twee belangrijkste bedrijfsonderdelen, enerzijds, hout en papierpulp en, anderzijds, verpakkingsmateriaal. Het concern telt thans 3 000 werknemers; het heeft in 1989 een winst vóór belastingen geboekt van 783 miljoen Ffr. en in 1990 van 345 miljoen Ffr.. In 1991 leed het een verlies van 45 miljoen Ffr., in 1992 bedroeg het verlies 431 miljoen Ffr., in 1993 634 miljoen Ffr. en in 1994 144 miljoen Ffr.. Het verlies kan volledig worden toegeschreven aan de divisie „hout en papierpulp", waarvan CDRA deel uitmaakt.

CDRA heeft twee produktie-eenheden voor papierpulp voor gebleekt kraftpapier, welke beide in Zuid-Frankrijk zijn gelegen, te weten:

— de fabriek te Saint-Gaudens (Haute-Garonne) met een produktiecapaciteit van 320 000 ton per jaar en met 350 werknemers,

— in Tarascon (Bouches-du-Rhône) met een produktiecapaciteit van 280 000 ton per jaar en met 300 werknemers.

Ondanks een ambitieus moderniseringsprogramma heeft CDRA in 1992 een omzet gerealiseerd van 1 181 miljoen Ffr., hetgeen overeenkomt met een beperkte produktie van 456 000 ton (capaciteitsbenutting 76 %), als gevolg van een teruglopende markt. In 1993 daalde de produktie nog verder tot 408 100 ton, hetgeen overeenkomt met een omzet van 1 105 miljoen Ffr.. In dat jaar bedroeg het verlies voor CDRA 600 miljoen Ffr..

In oktober 1993 werd besloten tot een financiële herstructurering, met tussenkomst van de aandeelhouders, de belangrijkste aan CDRA krediet verlenende banken en de Franse regering.

II

In oktober 1993 vernam de Commissie via de pers dat er beslist was om CDRA financiële steun te verlenen en bij brief van 20 oktober 1993 verzocht zij hierover te worden ingelicht, teneinde deze maatregelen te onderzoeken in het licht van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag.

Frankrijk antwoordde met een brief van 9 november 1993 en in een brief van 17 januari 1994; daarin werd antwoord gegeven op een aantal vragen die de Commissie bij brief van 21 december 1993 had gesteld.

Frankrijk beschreef de crisissituatie op de markt van papierpulp, waardoor het voortbestaan van de papierpulpproducenten, en met name van CDRA, in gevaar was. Derhalve werd in oktober 1993 besloten tot een financiële herstructurering. Daarbij had Frankrijk toegezegd om de door de Staat verstrekte leningen te herschikken en om vers geld in te brengen.

Via de „Caisse française de développement industriel", hierna „CFDI" genoemd, heeft de Franse Staat tegenover CDRA een obligo van zes leningen op middellange en op lange termijn, waarvan de restwaarde in kapitaal per 30 juni 1993 430,3 miljoen Ffr. bedroeg, vermeerderd met uitgestelde rente ten belope van 136 miljoen Ffr..

Bij een eerste onderzoek van de herstructurering ten opzichte van de bijdragen van de overige schuldeisers en van de aandeelhouders, stelde de Commissie vast dat alle vorderingen van de Staat via CFDI verloren zouden zijn gegaan in geval van gerechtelijke sanering van CDRA, terwijl de banken ongeveer 80 % van hun vorderingen erbij zouden hebben ingeschoten. Bijgevolg konden zij dankzij het akkoord van de belangrijkste kredietverleners een groter deel van hun vorderingen terugontvangen dan het geval zou zijn geweest bij gerechtelijke sanering. Gelet op het feit dat de kwijtschelding van de Staat niet hoger ligt dan die van de banken heeft de Commissie beslist dat de wijziging van de bestaande leningen in het kader van het crediteurenakkoord van oktober 1993, alsmede de gelijktijdige toekenning van een bijkomende lening, geen vorm van overheidssteun waren.

De Commissie merkte evenwel op dat de zes leningen die CFDI in het verleden onder staatsgarantie aan CDRA had verstrekt als zodanig reeds een vorm van overheidssteun waren. Zij waren echter niet, zoals in artikel 93, lid 3, van het Verdrag vereist, vooraf ter kennis van de Commissie gebracht, ofschoon een in 1978 verstrekte lening van 300 miljoen Ffr., een in 1981 verstrekte lening van 60 miljoen Ffr. en drie in 1982 verstrekte leningen van in totaal 199,5 miljoen Ffr. de voor leningen van het FDES („Fonds de Développement Economique et Social") geldende aanmeldingsdrempels overschreden.

Daarenboven lag het saldo van 430,3 miljoen Ffr. aanzienlijk hoger dan het restbedrag van 258 miljoen Ffr., dat volgens de ten tijde van de verstrekking van genoemde leningen vastgestelde aflossingsregeling per 30 juni 1993 verschuldigd was. Hieruit besloot de Commissie dat de voorwaarden van deze leningen aan CDRA in voor die onderneming gunstige zin waren gewijzigd, doch wederom zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie.

De Commissie heeft ook akte genomen van het feit dat Frankrijk bij de voornoemde herschikking heeft besloten om aan CDRA een subsidie van 100 miljoen Ffr. te verlenen, waarvan 50 miljoen Ffr. in 1993 en het restant in 1994 is uitbetaald. Die subsidie was volgens de aan de Commissie verstrekte inlichtingen bestemd voor een verbeterde toelevering van hout en voor milieubescherming. Die subsidie werd evenmin bij de Commissie vooraf aangemeld.

Na een eerste onderzoek in het licht van artikel 92 van het Verdrag is de Commissie tot de gevolgtrekking gekomen dat de betrokken steunmaatregelen de mededinging konden vervalsen en het handelsverkeer ongunstig konden beïnvloeden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. In die fase had de Commissie twijfel ten aanzien van de mogelijkheid om op de betrokken steunmaatregelen een van de uitzonderingen op de principiële onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt toe te passen. Daarom besloot zij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

Bij schrijven van 5 april 1994 heeft de Commissie Frankrijk verzocht haar opmerkingen aan de Commissie mede te delen.

III

Frankrijk heeft in het kader van de procedure opmerkingen ingediend bij brieven van, respectievelijk, 11 mei 1994 en 12 oktober 1994. Op verzoek van de Commissie zijn vervolgens in een bilaterale bijeenkomst van 3 mei 1995 en bij schrijven van 14 september 1995 een aantal verduidelijkingen gegeven.

Met name heeft Frankrijk aangevoerd dat er in de produkt-niche van CDRA weinig intracommunautaire mededinging bestaat en dat de Franse maatregelen niet tot mededingingsverstoringen zouden hebben geleid. De subsidie van 100 miljoen Ffr. was volgens Frankrijk forfaitair, welke bijgevolg in het kader van de algehele herstructurering van CDRA zou moeten worden beoordeeld. Niettemin heeft Frankrijk bijzonderheden verstrekt over een reeks investeringen voor milieubescherming en ter verbetering van de toelevering van hout, welke met die subsidie zouden worden gefinancierd. Inzake de vijf leningen waarop deze procedure betrekking heeft, en de daarin achtereenvolgens aangebrachte wijzigingen, heeft Frankrijk gegevens verstrekt om deze te rechtvaardigen, alsmede nadere bijzonderheden die toelaten het bedrag van de overeenstemmende steun te berekenen.

Na de bekendmaking van de brief van de Commissie van 5 april 1994 in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* [1] heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van een Duitse papierpulp producerende onderneming. Bij brief van 27 september 1994 werden die opmerkingen aan Frankrijk medegedeeld met het verzoek desgevallend commentaar te leveren, hetgeen bij brief van 12 oktober 1994 is geschied.

[1] PB nr. C 206 van 26. 7. 1994, blz. 7.

IV

De in 1993 aan CDRA toegekende subsidie van 100 miljoen Ffr. is een vorm van steun aan die onderneming, aangezien die subsidie haar in staat heeft gesteld om de investeringskosten die zij normalerwijs had moeten dragen, voor een deel met overheidsmiddelen te financieren.

Ook de leningen die CFDI onder staatsgarantie via het FDES heeft verstrekt, zijn een vorm van steun. De Commissie heeft dienaangaande in 1972 en in 1973 (1) een standpunt ingenomen, waarbij zij vaststelde dat de voorwaarden van de door het FDES verstrekte leningen (op het stuk van interestvoet, looptijd, terugbetalingsregeling en geëiste waarborgen) gunstiger zijn dan die welke de ondernemingen op de financiële markt of bij kredietinstellingen kunnen verkrijgen. Overeenkomstig haar destijds ingenomen algemene standpunt ten aanzien van algemene steunregelingen heeft de Commissie Frankrijk verzocht om haar overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag de uitvoeringsprogramma's met een sectorieel karakter of, bij gebreke daarvan, belangrijke concrete gevallen mede te delen. In het onderhavige geval heeft Frankrijk de volgende leningen aan CDRA verstrekt: op 17 juli 1978 een gewone lening van 300 miljoen Ffr., die in juni 1981 ten dele en in maart 1983 volledig in een participerende lening is omgezet; op 7 april 1981 een participerende lening van 60 miljoen Ffr. en op 23 maart 1982 een participerende lening van 46 miljoen Ffr., waarvan de aflossingsvoorwaarden in maart 1983 zijn gewijzigd; op 14 oktober 1982 twee participerende leningen van, respectievelijk, 96 miljoen Ffr. en 57,5 miljoen Ffr.; op 21 augustus 1986 een participerende lening van 8 miljoen Ffr.. In mei 1990 en in juni 1992 is de looptijd van die leningen verlengd en zijn de aflossingsvoorwaarden ervan opnieuw gewijzigd in het voordeel van de onderneming.

De in 1986 verstrekte zesde lening van 8 miljoen Ffr. ligt onder de aanmeldingsdrempel en kan derhalve overeenkomstig de beslissing van de Commissie in verband met de FDES-leningen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. De vijf eerste genoemde leningen daarentegen hadden vooraf moeten zijn aangemeld. De verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt moet bijgevolg op grond van artikel 92 van het Verdrag worden onderzocht.

De Commissie heeft het steunelement berekend van de vijf eerstgenoemde leningen en de wijzigingen daarop. Zij stelt vast dat het verschil tussen de door CDRA daadwerkelijk betaalde rente en het bedrag, dat had moeten zijn betaald op basis van de op het tijdstip van de toekennning van de leningen geldende communautaire referentierentevoet voor de berekening van de netto-subsidie-equivalenten, tot het akkoord van de crediteuren van CDRA van 1993, 561 miljoen Ffr. beliep. De desbetreffende berekeningen van de Commissie werden aan Frankrijk voorgelegd waarop deze laatste de juistheid van het bedrag heeft erkend. Van dit bedrag van 561 miljoen Ffr. bevond zich een som van 136 miljoen Ffr. onder de schulden van CDRA in 1993. Aangezien die schuld in het kader van het reeds door de Commissie goedgekeurde crediteurenakkoord was weggevallen, beloopt de steun welke CDRA dank zij de bewuste vijf leningen daadwerkelijk heeft genoten, 425 miljoen Ffr..

V

Er is handelsverkeer in papierpulp tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en die van de EER en er bestaat mededinging tussen de producenten. In het kader van de procedure oordeelde Frankrijk dat de steun aan CDRA weinig invloed op de mededinging heeft gehad en dat de betrokken steunmaatregelen van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst dateerden. Met name werd gesteld dat de wereldmarkt voor pulp hoofdzakelijk uit twee onderscheiden produkten bestaat: pulp voor gebleekt kraftpapier uit naaldhout en die uit loofhout. De papierproducenten zouden verscheidene soorten naald- en loofhoutpulp kopen, en die vervolgens doseren en behandelen naar gelang van de kwaliteiten van het geproduceerde papier en naar gelang van de aankoopprijzen ervan. Er zijn weinig substitutiemogelijkheden tussen naald- en loofhoutpulp. Binnen de categorie loofhoutpulp bestaan er substitutiemogelijkheden tussen pulp uit eucalyptushout en de door CDRA geproduceerde papierpulp. Ook binnen de categorie naaldhoutpulp zijn er, zij het in beperkte mate, substitutiemogelijkheden tussen naaldhoutpulp uit Scandinavië, de door CDRA geproduceerde papierpulp en uit derde landen ingevoerde (uit pijnbomen uit het zuiden vervaardigde) pulp. In de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1994 was CDRA de enige producent van uit naaldhout vervaardigde pulp voor gebleekt kraftpapier. Die pulp vertegenwoordigt thans nagenoeg twee derde van de afzet van CDRA en dit zou in de toekomst mogelijk drie vierde worden. Voorts wees Frankrijk erop dat bij een communautaire produktie van rond 5,5 miljoen ton nog eens 10 miljoen ton wordt ingevoerd, waarvan 2 miljoen ton uit Zweden en 1 miljoen ton uit Finland, waarbij werd onderstreept dat de betrokken steunmaatregelen van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst dateerden.

De Commissie kan de door Frankrijk in het raam van de procedure geschetste situatie van de papierpulpmarkt aanvaarden. Zij is evenwel van oordeel dat die schets niets afdoet aan haar oorspronkelijke beoordeling, namelijk dat er in deze sector wel degelijk een zekere mate van concurrentie bestaat, zonder dat het noodzakelijk is om de situatie van de nieuwe Lid-Staten en van de EER te onderzoeken. In haar brief van 9 november 1993 heeft Frankrijk immers zelf gewezen op het feit dat er op het Iberische schiereiland vijf producenten zijn van uit korte eucalyptusvezels vervaardigde pulp voor gebleekt kraftpapier, met een gezamenlijke capaciteit van 1 535 000 ton, die dezelfde markten bewerken als die van Saint-Gaudens. In het raam van de procedure is dit feit niet betwist.

(1) *Derde Verslag over het mededingingsbeleid,* punten 113/114.

Wanneer de positie van bepaalde ondernemingen door financiële steun van de Staat wordt versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die met de eerstgenoemde ondernemingen binnen de Gemeenschap concurreren, moet die financiële steun worden geacht de handel tussen de Lid-Staten te beïnvloeden.

In het licht van het voorgaande beïnvloeden de steunmaatregelen van Frankrijk voor CDRA de handel tussen de Lid-Staten ongunstig en vervalsen zij de mededinging of dreigen zij deze te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, door die onderneming te begunstigen.

Artikel 92, lid 1, bevat het beginsel dat steunmaatregelen die de in die bepaling beschreven kenmerken vertonen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. De in artikel 92, lid 2, van het Verdrag genoemde uitzonderingen op dat beginsel zijn in de onderhavige zaak niet van toepassing gezien de aard en de doelstellingen van de betrokken steunmaatregelen en overigens zijn door Frankrijk die uitzonderingen niet ingeroepen.

VI

1. Artikel 92, lid 3, van het Verdrag vermeldt welke steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De verenigbaarheid met het Verdrag moet worden vastgesteld in de context van de Gemeenschap en niet in deze van één enkele Lid-Staat. Met het oog op het behoud van de goede werking van de gemeenschappelijke markt en rekening houdend met de beginselen in artikel 3, onder g), van het Verdrag, moeten de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag vervatte uitzonderingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, van het Verdrag bij het onderzoek van elke steunregeling en elke individuele steunmaatregel strikt worden uitgelegd.

   Met name kunnen slechts uitzonderingen worden toegestaan indien de Commissie vaststelt dat zonder steun de marktkrachten op zich niet zouden volstaan om de eventuele begunstigden ertoe aan te zetten zich zodanig te gedragen dat zij één van de nagestreefde doelstellingen kunnen bereiken.

   Indien uitzonderingen zouden worden toegestaan voor gevallen waarin geen bijdrage tot de verwezenlijking van een dergelijk doel wordt geleverd of waarin de steun hiertoe niet noodzakelijk is, zou zulks gelijkstaan met het verlenen van ongerechtvaardigde voordelen aan bedrijfstakken of aan ondernemingen van bepaalde Lid-Staten waardoor de financiële positie ervan wordt versterkt, de voorwaarden voor het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig kunnen worden beïnvloed en de mededinging kan worden vervalst, zonder dat zulks in enig opzicht door het gemeenschappelijk belang wordt gerechtvaardigd zoals bedoeld in artikel 92, lid 3.

2. Wat de uitzondering betreft van artikel 92, lid 3, onder a), inzake steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, moet worden vastgesteld dat de regio's Haute Garonne en Bouches du Rhône, waar zich de produktie-eenheden van CDRA bevinden, niet de voor die uitzondering vereiste kenmerken vertonen.

3. Met betrekking tot de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder b), zij opgemerkt dat de betrokken steunmaatregelen niet zijn bestemd om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van Frankrijk op te heffen; Frankrijk heeft overigens geen enkel argument aangevoerd om eventuele toepassing van één van de uitzonderingen te bepleiten.

4. Wat de uitzonderingen betreft van artikel 92, lid 3, onder c), betreffende steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, moet worden vastgesteld dat de produktie-eenheden van Saint-Gaudens en van Tarascon zich in zones bevinden waarin op grond van de voornoemde regionale uitzondering investeringssteun mag worden verleend. Tussen 21 december 1978 en 11 augustus 1982 bedroegen de goedgekeurde steunpercentage in Tarascon 20 % netto en in Saint-Gaudens 30 % netto. Sinds 11 augustus 1982 is de PAT („primes d'aménagement du territoire": ruimtelijke-ordening-premiesregeling) van toepassing hetgeen voor de beide bedrijfsvestigingen een brutopercentage van 17 % oplevert.

5. *De leningen*

   In het kader van de procedure heeft de Commissie inlichtingen verkregen over het bedrag en de aard van de investeringen die met behulp van de opeenvolgende, aan CDRA tot aan het crediteurenakkoord van 1993 verstrekte leningen werden gefinancierd.

   Met de in 1978 toegekende, en in 1981 en 1983 gewijzigde eerste lening van 300 miljoen Ffr. alsmede de in 1981 toegekende, en in 1983 gewijzigde tweede lening van 60 miljoen Ffr. werd een omvangrijk investeringsprogramma ten belope van 849 miljoen Ffr. gefinancierd, waarmee onder meer de produktiecapaciteit van de fabriek in Tarascon van 90 000 op 200 000 ton/jaar is gebracht. Gelet op de voorwaarden van de leningen en op de toen geldende steunplafonds komt de Commissie tot de gevolgtrekking dat de steun die in de beide leningen en in de twee eerste wijzigingen ervan besloten ligt ruim beneden het door de Commissie voor de betrokken zones aanvaarde steunpercentage blijft, aangezien voor de betrokken investeringen geen enkele andere steun is verleend.

   De drie participerende leningen van in totaal 199,5 miljoen Ffr. werden toegekend in 1982, in het kader van een eerste financiële herstructurering van CDRA. Het in augustus 1982 vastgestelde plan omvatte een bijdrage van de aandeelhouders in de vorm van afstand van schuldvorderingen, omzetting in kapitaal ten belope van 190 miljoen Ffr. en inbreng van vers kapitaal ten belope van 183,5 miljoen Ffr., afstand van schuldvorderingen door de banken-crediteuren ten belope van 50 miljoen Ffr., nieuwe kredieten voor in totaal 88 miljoen Ffr. en een gunstige herschikking van de financiële voorwaarden van een kredietlijn van 142 miljoen Ffr.. De Commissie stelt vast dat het betrokken plan op het in 1993 vastgestelde plan gelijkt, waartegen zij geen bezwaar had.

De Commissie stelt tevens vast dat in 1982 voor de beide bedrijfsinvesteringen tot belangrijke investeringen werd beslist om de rentabiliteit van CDRA te vergroten, aangezien zij duidelijk moeilijkheden ondervindt om zich tijdens de perioden van laagconjunctuur welke de cyclische papierpulpsector kent, te handhaven. Die investeringen te Saint-Gaudens en te Tarascon, waarvoor geen enkele andere steun is toegekend, bedroegen 808 miljoen Ffr.. De Commissie merkt op dat de steun, in de vorm van de drie, in 1982 aan CDRA toegekende participerende leningen, beneden het steunpercentage blijft dat uit hoofde van de regionale uitzondering had kunnen worden toegestaan.

In mei 1990 en in juni 1992 werden in de vijf leningen de volgende wijzigingen aangebracht: de looptijd werd met in totaal drie jaar verlengd; de terugbetaling van de hoofdsom, waarvoor de vervaldagen in 1991, 1992 en 1993 vielen, werd opgeschoven tot de laatste vervaldag; de in 1990, 1991, 1992 en 1993 verschuldigde uitgestelde interesten werden verschoven naar de twee jaren die op de laatste vervaldagen ervan volgen; de vaste interestvoet voor de tussen 1 maart en 31 december 1990 verschuldigde bedragen werd op 0,1 % gebracht, terwijl voor die periode enkel die vaste rente verschuldigd was; de contractuele interest werd met ingang van 1 januari 1991 wederingevoerd. De wijzigingen houden een bijkomende steun in die op 16,7 miljoen Ffr. kan worden becijferd. De Commissie merkt op dat CDRA in de periode 1990-1992 voor een bedrag van 440 miljoen Ffr. heeft geïnvesteerd, dat voor die investeringen geen enkele andere steun is verleend en dat de aldus in 1990 en 1992 aan CERA toegekende steun beneden het steunpercentage blijft dat uit hoofde van de regionale uitzondering had kunnen worden toegestaan.

De Commissie heeft zich ervan vergewist dat de steun, die in de vijf aan CDRA toegekende leningen en in de wijzigingen daarop is vervat, niet hoger is dan de voor de zones van Tarascon en Saint-Gaudens geldende steunplafonds voor regionale steun. Het is juist dat het stelsel van FDES-leningen algemeen beoogt te zijn, dit wil zeggen dat de toepassing ervan niet is beperkt tot regio's die voor regionale steun in aanmerking kunnen komen. Overeenkomstig de beginselen voor de coördinatie van steunregelingen met regionale strekking mogen algemene steunmaatregelen die het gehele nationale grondgebied betreffen niet onder het mom van regionale steun worden verleend (1). Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van dergelijke steunmaatregelen in een concreet, aanmeldingsplichtig geval, dient de Commissie echter zowel met de regionale als met de sectoriale gevolgen rekening te houden. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie sluit het feit, dat steun wordt toegekend op basis van een ad-hoc-besluit niet uit, dat zij als regionale steun wordt gekenmerkt (arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278, 279, 280/92, Hytasa, rechtsoverweging 49). De Commissie beoordeelt een dergelijke steun aan de hand van de twee volgende criteria: de bijdrage ervan tot de regionale ontwikkeling, met inachtneming van het regionale steunpfafond, en de gevolgen van de steun voor de betrokken sector, rekening houdende met de kenmerken van die sector.

Wat het eerste criterium betreft, dient te worden vastgesteld dat de betrokken investeringssteun beneden de voor Saint-Gaudens en Tarascon geldende plafonds voor regionale steun is gebleven. Wat de bijdrage van die steun tot de regionale ontwikkeling betreft, merkt de Commissie op dat CDRA dankzij die steun over een modern produktieapparaat beschikt waarmee de hoogste kwaliteitsnormen kunnen worden bereikt. Haar produktiecapaciteit bevindt zich op een niveau dat concurrentieel zou moeten zijn. Het is juist dat tijdens de crisis van de jaren 1991-1994 CDRA in haar voortbestaan werd bedreigd en dat een crediteurenakkoord noodzakelijk was om de onderneming niet failliet te laten gaan. Maar ook moet worden erkend dat die crisis uitzonderlijk lang en ernstig was en dat de resultaten van CDRA in de loop van het tweede halfjaar van 1994 opnieuw positief zijn geworden. De Commissie erkent dat de steunmaatregelen in de vorm van leningen onontbeerlijk waren om het huidige niveau van de twee fabrieken van CDRA te bereiken.

Wat het sectorale effect van die steunmaatregelen betreft, verwijst de Commissie naar de analyse onder V, en met name naar het feit dat de Gemeenschap een netto-importeur van papierpulp was. De markt voor pulp is een mondiale en sterk cyclische markt. Enkel de communautaire producenten die over moderne, competitieve en goed presterende produktie-eenheden konden beschikken, waren in staat om de conjuncturele moeilijkheden te boven te komen. De Gemeenschap van de Twaalf was een netto-importeur van papierpulp, aangezien de communautaire produktie ruim beneden de vraag lag. Vanuit communautair oogpunt was het probleem in de sector dus niet de eventuele overcapaciteit, maar een gebrek aan concurrentievermogen van de papierpulpbedrijfstak. Verscheidene zogenaamd geïntegreerde doch onvoldoende aangepaste produktie-eenheden van papierpulp werden gesloten, met zeer negatieve gevolgen voor de bosbouw. In dit verband wijst de Commissie erop dat het bevoorradingsgebied van CDRA de bosbestanden in het zuidoosten van Frankrijk omvat, waar het gevaar voor bosbranden wegen de klimatologische omstandigheden en de weinig bevredigende staat van onderhoud van de bossen reëel is. De Commissie erkent dat door de sluiting van de twee fabrieken van CDRA een afzetmogelijkheid zou zijn verloren gegaan, waardoor de verwaarlozing van de bossen nog aanzienlijk zou zijn verergerd, met als gevolg een toenemend risico van bosbranden hetgeen ook negatieve gevolgen zou hebben gehad voor de plattelandsstructuur, met name door een verscherping van de desertificatie.

(1) PB nr. C 31 van 3. 2. 1979, blz. 9.

Bij de boordeling van de verenigbaarheid van de betrokken steun heeft de Commissie rekening gehouden met de opmerkingen die in het kader van de procedure werden ingediend door een onderneming die sulfaatpulp produceert. Ook die onderneming kende, met name sinds het begin van de jaren 80, een zware crisis als gevolg van de toenemende internationale concurrentie en de steeds zwaardere eisen op het gebied van milieubescherming. De onderneming bevestigde dat de verslechtering van de resultaten, waardoor in het bijzonder de Europese fabrikanten van papierpulp werden getroffen, zich in de feiten heeft vertaald door het failliet van verscheidene Duitse ondernemingen. Dank zij één van haar aandeelhouders kon de betrokken onderneming zelf worden gered door de bouw van een fabriek voor de papierproduktie. Voor de redding van die onderneming tijdens die moeilijke economische periode werd geen enkele overheidssteun toegekend en evenmin voor de betrokken zware investering. Volgens deze onderneming vormt het verstrekken van overheidssteun aan CDRA een zware inbreuk op het beginsel van gelijke kansen op het stuk van mededinging.

In dit verband moet erop worden gewezen dat de betrokken onderneming zich niet in een gebied bevindt dat in aanmerking komt voor bijzondere regionale steun in de zin van de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder a) of c). Bijgevolg is er een belangrijk verschil tussen de situatie van die onderneming en die van CDRA wat de verenigbaarheid van eventuele investeringssteun met de gemeenschappelijke markt betreft.

Om al die redenen is de Commissie tot de gevolgtrekking gekomen dat de steun aan CDRA, in de vorm van FDES-leningen, ter vervanging van regionale steun en binnen de voor de regionale steunregelingen in Frankrijk goedgekeurde grenzen het probleem van het gebrek aan concurrentievermogen van CDRA heeft verholpen, zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Vanuit communautair oogpunt zijn de positieve gevolgen van de steunmaatregelen belangrijker dan de negatieve gevolgen ervan voor de mededinging. De Commissie heeft derhalve besloten om uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag op die steun van toepassing te doen zijn.

6. *De subsidie*

Op haar verzoek werden aan de Commissie, in het kader van de procedure, de bijzonderheden medegedeeld over de investeringen die door middel van de in 1993 toegekende subsidie van 100 miljoen Ffr. werden gefinancierd. Het gaat hierbij om, enerzijds, investeringen in verband met milieubescherming en, anderzijds investeringen inzake de toelevering van hout.

De Commissie heeft deze investeringen getoetst aan de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu [1].

Een bedrag van 162,2 miljoen Ffr. werd geïnvesteerd om het gebruik van chloorgas in de fabriek te Saint-Gaudens af te schaffen, teneinde het lozen van organische chloorverbindingen (AOX) te verminderen. Dit geschiedt door de bouw van een installatie voor het bleken met zuurstof en van een tweede produktielijn van chloordioxyde waarvoor aangekochte vloeibare zwaveldioxyde wordt gebruikt. Het milieu-effect van de AOX ligt op een hoger niveau van milieubescherming dan volgens de thans geldende normen in Frankrijk. Voor die investering werd geen enkele andere steun verleend.

In de fabriek te Tarascon werd 192,25 miljoen Ffr. geïnvesteerd om het gebruik van chloorgas te kunnen afschaffen. Het hier toegepaste procédé verschilt van dat in Saint-Gaudens, aangezien het berust op de eindregeling bij het koken van de papierpulp. Het milieu-effect van de AOX ligt op een hoger niveau van milieubescherming dan volgens de thans geldende milieunormen in Frankrijk. Voor de investering in Tarascon werd ook steun toegekend door het Bureau voor het stroomgebied („Agence de Bassin") van de Rhône, in de vorm van een subsidie van 15,97 miljoen Ffr. en een rentesubsidie van 3,35 miljoen Ffr..

De Commissie heeft zich ervan vergewist dat de betrokken investeringen niet tot een verhoging van de produktiecapaciteit of tot een verlaging van de beheerkosten leiden. Voor de twee bedrijfsvestigingen zijn de bijkomende produktiekosten als gevolg van die investeringen veel hoger dan de daaruit voortvloeiende besparingen.

Punt 3.2.3. B van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu houdt in dat steun voor investeringen die gericht zijn op een beduidend hoger niveau van bescherming van het milieu dan bij de verplichte normen is vereist, kan worden toegestaan tot maximaal 30 % bruto van de voor de steun in aanmerking komende investeringskosten. Punt 3.2.3. C van deze kaderregeling houdt in dat ondernemingen die investeren om hun prestaties op milieugebied aanmerkelijk te verbeteren of deze op één lijn te brengen met die van ondernemingen van andere Lid-Staten waar verplichte normen gelden, in aanmerking komen voor steun tot hetzelfde niveau en onder dezelfde voorwaarden inzake proportionaliteit als die welke krachtens punt 3.2.3. B zijn toegestaan wanneer de normen worden overtroffen.

Volgens de Commissie volstaan de in het onderhavige geval verkregen resultaten inzake de afschaffing van chloorgas om ten volle de toepassing van de mogelijkheid van punt 3.2.3. B van de kaderregeling, met name gelet op de schadelijke werking van dit produkt. Derhalve kan een subsidie van 30 % van de brutokosten van de betrokken investeringen gerechtvaardigd worden geacht. Rekening houdend met de overige steunmaatregelen in dit verband voldoet een bedrag van 87 015 000 Ffr. van de 100 miljoen Ffr. aan de voorwaarden om krachtens artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te worden beschouwd.

[1] PB nr. C 72 van 10. 3. 1994, blz. 3.

Frankrijk voert voorts aan dat in Saint-Gaudens een biologische reinigingsinstallatie is gebouwd, die ook het afvalwater van de stad behandelt. Voor CDRA belopen de kosten van de investering 85 miljoen Ffr.. De onderneming heeft van het Bureau voor het Stroomgebied steun ontvangen in de vorm van een subsidie van 5,92 miljoen Ffr. en een rentesubsidie van 12,68 miljoen Ffr., hetgeen neerkomt op 21,9 % van de investeringskosten. Gelet op de redenering van Frankrijk, dat de biologische reinigingsinstallatie verder gaat dan hetgeen „gebruikelijk" is en dat de rechtstreekse afvalwaterlozing in andere Lid-Staten vaak veel hoger is, meent de Commissie dat een steunpercentage van 21,9 % een voldoende vergoeding vormt voor de als gevolg van deze investering opgetreden verbetering van het milieu en dat geen enkele bijkomende steunmaatregel gerechtvaardigd is.

Frankrijk heeft ook nog aangevoerd dat voor de fabriek te Tarascon werd beslist tot een investering van 24 miljoen Ffr. voor de verbranding van onwelriekende gassen. Bij prefectoraal besluit van 1991 werd de continue verbranding van onwelriekende gassen verplicht gesteld. Voor die investering werd geen enkele andere steun toegekend en deze heeft geleid tot geen enkele besparing op beheerkosten geleid, integendeel. Overeenkomstig punt 3.2.3. A van voornoemde kaderregeling kan de Commissie haar goedkeuring verlenen aan steun voor investeringen die erop gericht zijn aan nieuwe verplichte normen te voldoen, en dit tot een niveau van 15 % bruto. Gelet op de door Frankrijk verschafte inlichtingen is de Commissie van mening dat voor deze investering een subsidie van 15 % bruto, met andere woorden 3,6 miljoen Ffr., gerechtvaardigd is. Zij kan echter niet akkoord gaan met de redenering van Frankrijk, als zou een steun van 16,76 % gerechtvaardigd zijn omdat het besluit tot investering onder de oude kaderregeling werd genomen waarbij voor dergelijke investeringen een steun ten behoeve van 15 % netto aanvaardbaar was. In het geval van onrechtmatig verleende steun past de Comissie immers de op het tijdstip van haar beschikking geldende regels toe.

Ten slotte heeft Frankrijk inlichtingen verschaft betreffende een investering te Tarascon die ertoe strekt de vorming van houtstof aan de bron te verhinderen. Voor die investering werd geen ekele andere steun toegekend. In het verleden heeft de Commissie de vermindering van stof aanvaard als één van een aantal elementen (lawaai-, stof- en verkeersvermindering) om milieusteun te rechtvaardigen [1], waarbij de begunstigde onderneming in een woongebied van een toeristische stad was gevestigd. Een investering die geen ander effect heeft dan de vermindering van het stof in een onderneming, voldoet volgens de Commissie echter niet aan de voorwaarden van de kaderregeling, indien er geen andere bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. De door Frankrijk overgelegde informatie laat niet toe om dergelijke bijzondere omstandigheden te ontdekken. De Commissie is trouwens van mening dat de onderneming zelf het meeste voordeel haalt uit een vermindering van het stof. Zij is het dus niet eens met de bewering van Frankrijk dat de betrokken investering in het geheel geen economische gevolgen voor CDRA heeft.

De Commissie is tenslotte tot de bevinding gekomen dat de subsidies van 87,015 miljoen Ffr. en van 3,6 miljoen Ffr. gerechtvaardigd zijn op grond van de communautaire Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu.

Zij ziet echter geen enkele rechtvaardiging voor de overblijvende 9,385 miljoen Ffr. van de in 1993 en 1994 aan CDRA verleende subsidie van 100 miljoen Ffr.

In het kader van de procedure heeft Frankrijk geantwoord op de vragen van de Commissie in verband met het effect op de activiteiten hoger in de bedrijfskolom van de investeringen van CDRA die voor een extra-opslagcapaciteit van hout te Saint-Gaudens bestemd zijn. Zij stelt met name dat een investering van 45,8 miljoen Ffr. is gedaan met het oog op een bijkomende opslagmogelijkheid voor 100 000 $m^3$ hout en dit in de eerste plaats in het belang van de ondernemingen in de sectoren bosbeheer en bosbouw. In dit verband wijst de Commissie erop dat een steun aan de bosbouwsector gerechtvaardigd kan zijn, binnen de grenzen van Verordening (EEG) nr. 867/90 van de Raad [2]. In dit geval wordt de steun echter niet verleend aan ondernemingen uit de bosbouwsector maar aan CDRA, waarvan de activiteiten buiten het eerste verwerkingsstadium van het hout liggen. Bij brief van 30 maart 1995 heeft de Commissie haar voorlopige conclusies in het kader van de onderhavige procedure aan Frankrijk medegedeeld. Daarin stelde zij dat de voor een extra-opslagcapaciteit van hout te Saint-Gaudens bestemde investering niet lijkt te voldoen aan de criteria van de Kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu. De Commissie stelt vast dat het antwoord van Frankrijk van 14 september 1995 in dit verband geen nieuwe elementen bevat. Derhalve voldoet die steun niet aan de voorwaarden voor toepassing van een van de uitzonderingen van artikel 2, lid 3, van het Verdrag.

## VII

Daar Frankrijk de betrokken steunmaatregelen niet vóór de invoering of de wijziging ervan ter kennis van de Commissie heeft gebracht, zoals vereist in artikel 93, lid 3, van het Verdrag, heeft de Commissie haar mening ten aanzien van die maatregelen niet kunnen geven alvorens zij in werking waren getreden. Derhalve is die steun in het licht van de communautaire wetgeving onrechtmatig vanaf het tijdstip waarop tot de toekenning ervan werd besloten. De situatie die voortvloeit uit dit verzuim is bijzonder ernstig omdat de steun reeds aan de begunstigde is betaald. In dit geval wordt een deel van die steun geacht onverenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt.

[1] PB nr. C 271 van 29. 9. 1994, blz. 17.

[2] PB nr. L 91 van 6. 4. 1990, blz. 7.

In het geval van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun heeft de Commissie besloten om gebruik te maken van de mogelijkheid die haar door het Hof van Justitie is verleend, om van de Lid-Staten te verlangen dat zij de onrechtmatig toegekende steun terugvorderen. De eoconomische gevolgen van de betrokken steun moeten ongedaan worden gemaakt; bijgevolg moet het terug te vorderen bedrag worden vermeerded met rente vanaf het tijdstip dat de steun aan de begunstigde werd uitgekeerd of werd gewijzigd en dit tegen een rentevoet die overeenstemt met het rentepercentage dat wordt gebruikt voor de berekening van het netto-subsidie-equivalent van de steunregelingen in de Gemeenschap, zoals dat van kracht was op het tijdstip dat de betrokken steun werd uitgekeerd of werd gewijzigd. In 1994, het jaar waarin de tweede subsidieschijf van 100 miljoen Ffr. werd uitgekeerd, bedroeg het referentierentepercentage 8,93 %,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

1. De steun die in 1978, 1981 en 1982 aan de onderneming „Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine" (CDRA) werd verleend in de vorm van leningen voor een totaal bedrag van 559,5 miljoen Ffr., alsook de wijzigingen die in 1981, 1983, 1990 en 1992 in die leningen zijn aangebracht, zijn onrechtmatig aangezien daartoe werd besloten in strijd met het bepaalde in artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Deze steunmaatregelen kunnen evenwel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, onder c), van het Verdrag worden aangemerkt.

2. De steun die in 1993 ten belope van 100 miljoen Ffr. in de vorm van een subsidie werd toegekend, is eveneens onrechtmatig, aangezien zij in strijd met het bepaalde in artikel 93, lid 3, is verleend. Van die subsidie is een bedrag van 90,615 miljoen Ffr. verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, onder c).

*Artikel 2*

Van de in artikel 1, lid 2, genoemde subsidie van 100 miljoen Ffr. is een bedrag van 9,385 miljoen Ffr. onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

*Artikel 3*

Frankrijk trekt de in artikel 2 bedoelde steun van 9,385 in miljoen Ffr. in en vordert de terugbetaling ervan binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving van deze beschikking. Bij dit bedrag wordt, te rekenen vanaf de uitbetaling van de steun aan de begunstigde, een rente van 8,93 % gevoegd.

*Artikel 4*

Frankrijk stelt de Commissie binnen twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beschikking, in kennis van de maatregelen die zij heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen.

*Artikel 5*

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 februari 1996.

*Voor de Commissie*

Karel VAN MIERT

*Lid van de Commissie*