DÉCISION DE LA COMMISSION

du 8 juillet 1999

concernant l'aide d'État mise à exécution par l'Allemagne en faveur de Gröditzer Stahlwerke GmbH et de sa filiale Walzwerk Burg GmbH

[notifiée sous le numéro C(1999) 2264]

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

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

(1999/720/CE, CECA)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2,

vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et notamment son article 4, point c),

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son protocole 14,

vu la décision n° 3855/91/CECA de la Commission [1] du 27 novembre 1991 et la décision n° 2496/96/CECA de la Commission du 18 décembre 1996 instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie [2],

après avoir invité les autres intéressés à présenter leurs observations conformément auxdites dispositions, et vu ces observations,

considérant ce qui quit:

1. **Procédure**

(1) Par lettre du 6 juin 1997, l'Allemagne a notifié à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, les mesures de financement prises en faveur de Gröditzer Stahlwerke GmbH (ci-après dénommée «GS») et de sa filiale Walzwerk Burg GmbH (ci-après dénommée «WWB») avant et pendant la privatisation de ces entreprises.

(2) Par lettre du 5 août 1997, la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 5, de la décision n° 2496/96/CECA à l'encontre de ces aides. La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [3]. La Commission a invité les autres intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(3) Par lettres des 23 septembre et 13 novembre 1997, des 24 juillet, 14 août et 14 octobre 1998, des 7 et 20 janvier, 1er février et 29 mars 1999, l'Allemagne a communiqué à la Commission des renseignements et des documents complémentaires. En janvier 1998, ainsi que le 1er décembre 1998, le 11 mars et les 23 et 29 avril 1999, des réunions ont eu lieu entre la Commission et l'Allemagne.

(4) Les observations que la Commission a reçues d'autres intéressés ont été transmises à l'Allemagne, qui les a commentées par lettre du 27 avril 1998.

2. **Description détaillée des mesures**

2.1. ***Notification***

(5) Le 6 juin 1997, l'Allemagne a fait savoir que, au cours de la période 1992-1996, des aides d'un montant de 263,7 millions de marks allemands (DEM) avaient été allouées à GS. Cette somme était composée comme suit: 207,3 millions de DEM de prêts d'associé consentis par les actionnaires publics successifs de GS; 53,4 millions de DEM sous la forme de crédits bancaires pour lesquels la Treuhandanstalt et la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (ci-après dénommé «BvS») se sont portées caution, et 3 millions de DEM comme subvention directe. Un montant supplémentaire de 8,4 millions de DEM a été versé séparément à GS, dans le cadre du programme allemand d'aides régionales Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (Tâche d'intérêt commun «Amélioration de la structure économique régionale», ci-après dénommé «Gemeinschaftsaufgabe»). Dans la même notification, l'Allemagne a informé la Commission que l'actionnaire public Beteiligungs-Management-Gesellschaft mbH (ci-après dénommé «BMGB») avait vendu GS et sa filiale à 100 % WWB, le 1er janvier 1997, à Georgsmarienhütte (ci-après dénommée «GMH»). Selon les

[1] JO L 362 du 31.12.1991, p. 57.
[2] JO L 338 du 28.12.1996, p. 42.
[3] JO C 395 du 31.12.1997, p. 5.

informations communiquées dans la notification, la vente de GS et de WWB a entraîné pour BMGB des coûts d'un montant total de 393 millions de DEM, résultant notamment de l'annulation du remboursement de prêts d'associé et du remboursement de crédits bancaires. L'Allemagne a confirmé que GMH avait présenté la meilleure offre compte tenu de ses engagements en matière de maintien des postes de travail, d'investissements et de transfert de technologie.

2.2. *Ouverture de la procédure*

(6) À la suite à la notification, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue dans la décision n° 2496/96/CECA (ci-après dénommée «sixième code des aides à la sidérurgie»). La lettre adressée à l'Allemagne a été expédiée le 5 août 1997 et publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ([4]).

(7) Lors de l'ouverture de la procédure, la Commission a considéré que les prêts d'associé d'un montant de 207,3 millions de DEM constituaient des aides, parce qu'ils ont été accordés sans intérêts et que l'entreprise n'a offert aucune garantie et, en outre, que les crédits bancaires d'un montant de 53,4 millions de DEM qui ont fait l'objet d'une caution étaient des aides, car la commission pour garantie ne s'élevait qu'à 0,5%. Enfin, la Commission a constaté qu'il convenait de réexaminer la compatibilité des 8,4 millions de DEM d'aides régionales. En ce qui concerne la privatisation, la Commission a exprimé des doutes sur la question de savoir si la vente à un prix négatif répondait au critère de l'investisseur privé. Selon les chiffres disponibles, la liquidation de GS aurait été financièrement plus avantageuse. De plus, les informations dont dispose la Commission n'ont pas permis d'apprécier si la procédure de privatisation avait été ouverte, transparente et sans conditions. Enfin, la Commission a constaté que l'accord de privatisation prévoyait manifestement un engagement de la part de BMGB d'accorder des aides à l'investissement à GS.

2.3. *Ensemble des fonds publics transférés avant la privatisation*

(8) Sur la base de la notification et des informations complémentaires que l'Allemagne a présentées au cours de la procédure, la Commission constate qu'avant sa privatisation, GS a bénéficié des interventions suivantes:

(en millions de DEM)

	Prêts d'associé	Crédits bancaires garantis	Interventions directes	Total
Mesures d'investissement	43,5	53,4	12,5	109,4
Mesures sociales	30,0	—	31,3	61,3
Mesures de fonctionnement	133,8	—	—	133,8
	207,3	53,4	43,8	304,5

La colonne «interventions directes» couvre non seulement le montant prévu de 3 millions de DEM et l'aide régionale de 8,4 millions de DEM, mais aussi le financement de mesures sociales (28,3 millions de DEM) et les incitations fiscales (4,1 millions de DEM) dont l'Allemagne a fait état en cours de procédure.

(9) Ces montants sont présentés en détail ci-après.

2.3.1. *Mesures d'investissement*

(10) GS a reçu, pour le financement d'un programme d'investissements d'un montant de 110,2 millions de DEM, des fonds publics d'un montant total de 109,4 millions de DEM. Il ressort des indications plus précises transmises à la Commission concernant ce programme d'investissements que des investissements ont été réalisés chaque année dans tous les secteurs de l'entreprise entre 1992 et 1996. Le montant de 109,4 millions de DEM se compose des éléments suivants:

a) un montant de 43,5 millions de DEM sous la forme de prêts d'associé. Ces prêts étaient sans intérêts, et un calendrier de remboursement n'avait pas été établi;

b) un montant de 53,4 millions de DEM sous la forme de crédits bancaires, garantis à 100% par la Treuhandanstalt et la BvS;

c) les interventions directes composées de 8,4 millions de DEM d'aides régionales et de 4,1 millions de DEM d'aides fiscales à l'investissement octroyées conformément à la législation en vigueur (Investitionszulagengesetz).

En ce qui concerne la base juridique des prêts d'associé et des cautions, l'Allemagne a invoqué l'obligation générale de restructuration prévue à l'article 25 de l'Einigungsvertrag (traité relatif à l'établissement de l'unité allemande) et aux articles 2 à 6 de la Treuhandgesetz (loi relative à la privatisation des entreprises publiques de l'ex-RDA).

(11) En ce qui concerne les investissements liés à ces mesures d'aide à l'investissement, l'Allemagne a informé la Commission que 13,3 millions de DEM avaient été investis dans le secteur de la production d'acier et 96,9 millions de DEM dans des installations de production hors CECA. Les différents investissements sont décrits en détail dans la décision d'ouverture de la procédure.

2.3.2. *Mesures sociales*

(12) Un montant total de 61,3 millions de DEM a été engagé dans des mesures sociales. Il se compose des éléments suivants:

a) un montant de 26,1 millions de DEM pour couvrir un plan social de licenciement et de préretraite, ainsi

([4]) Voir note 3 de bas de page.

qu'une réserve d'emplois. C'est normalement l'entreprise qui aurait dû supporter ces frais, mais compte tenu des difficultés financières de GS, c'est EREL Verwaltungs GmbH & Co Management KG (ci-après dénommée «EREL») qui s'en est chargée, au moyen de prêts d'associé;

b) BMGB a versé à GS une subvention d'un montant de 28,3 millions de DEM pour couvrir les frais afférents à des mesures sociales prises en plus du plan social. Il s'agissait principalement du financement d'une réduction du temps de travail et de mesures de formation pour des salariés en sureffectif. Selon les renseignements donnés par l'Allemagne, les différents actionnaires publics ont financé des mesures similaires pour toutes les entreprises d'Allemagne orientale sous leur responsabilité;

c) un montant de 6,9 millions de DEM pour le financement de mesures en faveur de l'emploi, conformément à l'article 249 de l'Arbeitsförderungsgesetz (loi relative à la promotion de l'emploi). Sur la base de cette loi, un programme a été établi pour l'emploi à des activités d'assainissement du personnel en sureffectif ou licencié des (anciennes) entreprises sous tutelle de la Treuhand. Les organismes publics et les entreprises concernées contribuaient habituellement à son financement. Le montant de 3 millions de DEM comprenait la contribution de GS, que l'entreprise n'a pu apporter en raison de ses difficultés financières.

2.3.3. *Mesures de fonctionnement*

(13) Des prêts d'associé d'un montant de 133,8 millions de DEM ont été utilisés pour couvrir le coût de mesures de fonctionnement. Selon la notification, le montant des aides utilisées pour financer des mesures de fonctionnement s'élevait à 166,8 millions de DEM, mais il s'est avéré en cours de procédure qu'en réalité, sur cette somme, 33 millions de DEM avaient été utilisés pour des mesures sociales [les sommes mentionnées au considérant 12, points a) et c)].

(14) Le 14 août 1998, l'Allemagne a présenté à la Commission un rapport ([5]) établi par KPMG. Ce document portait sur l'affectation *a posteriori* des 133,8 millions de DEM aux différents secteurs de production de GS, en indiquant les besoins de trésorerie respectifs de chaque secteur («EBDIT-Erbebnis») pour les années 1991-1996. Les constatations de KPMG se fondent sur le système de comptabilité interne de GS. Le gouvernement allemand a repris à son compte les conclusions de KPMG.

(15) KPMG a ventilé les mesures de fonctionnement comme suit:

a) un montant de 49 millions de DEM pour couvrir les pertes d'exploitation accumulées dans trois des quatre secteurs de production de GS (forge, laminage circulaire et fonderie). Au total, les pertes de ces secteurs de production se sont élevées à 62 millions de DEM, mais elles ont été compensées en partie par les bénéfices d'exploitation de la production d'acier (13 millions de DEM);

b) un montant de 18 millions de DEM pour couvrir des frais généraux;

c) un montant de 40 millions de DEM pour remplir des obligations contractuelles et régler des créances résultant essentiellement de décisions d'interrompre des programmes d'investissement établis à l'époque de la RDA;

d) un montant de 17 millions de DEM pour l'assainissement, c'est-à-dire la réhabilitation et le nettoyage du site;

e) un montant de 9 millions de DEM pour frais divers.

(16) Sur les montants mentionnés au considérant 15, points b) à e), KPMG a affecté un montant total de 3,6 millions de DEM à la production d'acier. Les autres montants ont été attribués aux secteurs hors CECA.

2.4. ***Mesures de financement prises lors de la privatisation***

(17) Le 1er janvier 1997, GS et sa filiale WWB ont été cédées à GMH. Selon les renseignements donnés dans la notification, le coût total de cette privatisation (prix de vente négatif) s'est élevé à 393 millions de DEM. Ces coûts étaient principalement liés à l'annulation du remboursement de prêts d'associé, à la renonciation à des subventions liées et au remboursement des crédits bancaires garantis (voir considérant 5).

(18) Toutefois, ces mesures consistaient également en l'octroi de nouveaux moyens par le cédant (public) BMGB:

a) un montant de 37,5 millions de DEM comme aide à la constitution de fonds propres. Selon les indications données dans la notification, cette somme devait être utilisée pour financer un programme d'investissement de 43,5 millions de DEM en 1997 et 1998. Conformément à l'accord de privatisation, ces fonds ont cependant été affectés au fonctionnement de l'entreprise;

b) un montant de 20,8 millions de DEM (dont 16,3 millions étaient destinés à GS et 4,5 millions à WWB) qui devait être payé sous la forme d'«aides au financement intérimaire» compensées par les aides régionales reçues. De la date de la privatisation jusqu'au 10 janvier 1999, GS a reçu un montant de 13 millions de DEM comme aide régionale. En vertu de l'accord de privatisation, GS conserve son droit au versement du solde de 3,3 millions de DEM (sur le total 16,3 millions de DEM).

([5]) Stellungnahme zur Finanzmittelverwendung für die Jahre 1991 bis 1996 der Gröditzer Stahlwerke GmbH, Gröditz.

2.5. **WWB**

(19) WWB est une entreprise autonome qui exerce ses activités dans le secteur hors CECA. Elle a été cédée par son actionnaire public, EREL, à GS lors de la privatisation de celle-ci. Avant cette privatisation, elle n'a jamais été une filiale de GS.

3. **Observations d'autres intéressés**

(20) Trois autres intéressés appartenant au même groupe (Max Aicher GmbH & Co, Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH et Lech Stahlwerke GmbH) ont communiqué des observations à la Commission le 30 janvier 1998 et le 2 février 1998. Selon leurs explications, la vente à un prix négatif a alimenté GMH en liquidités, grâce auxquelles l'entreprise a pu améliorer sa situation financière et aurait pu financer des acquisitions. En outre, les conditions liées à la vente de GS ont entraîné une distorsion de concurrence.

4. **Observations présentées par l'Allemagne**

(21) L'Allemagne s'est prononcée sur l'ouverture de la procédure par lettre du 23 septembre 1997 et a donné des renseignements complémentaires dans les documents mentionnés au considérant 3. La Commission a tenu compte de ces observations.

(22) En réponse aux observations présentées par les autres intéressés, l'Allemagne a déclaré, le 7 mai 1998, que la cession de GS n'avait eu aucune influence sur la situation de trésorerie de GMH. Dans l'accord de privatisation, GMH s'était engagée à ne pas céder d'actifs de GS. Du reste, l'entreprise ne serait pas actuellement en mesure de le faire, puisque la cession de parts est suspendue dans l'attente des résultats de l'examen par la Commission des aides accordées à GS. Les prix sont fixés sur une base purement commerciale et il n'existe pas de gestion financière commune. GMH partage le point de vue de l'Allemagne.

5. **Appréciation des mesures**

5.1. ***Le traité applicable à WWB et GS***

5.1.1. *WWB*

(23) Comme indiqué dans la décision d'ouverture de la procédure, WWB est une entreprise autonome hors CECA que son actionnaire public a cédée à GS dans le cadre de la privatisation. Avant la privatisation, elle n'était pas une filiale de GS. Depuis la privatisation, elle exerce les fonctions de centre de services sidérurgiques pour GS.

(24) Par conséquent, WWB relève du traité CE. L'Allemagne a fait valoir que, compte tenu de la taille de WWB, les aides dont l'entreprise a bénéficié ne devaient pas être notifiées sur la base de la réglementation régissant les activités de la Treuhand approuvée par la Commission et applicable à l'époque [la dernière de ces réglementations a été aprouvée par la décision adoptée dans l'affaire N 786/94, lettre n° (95) D/1062 ([6])]. Par conséquent, la Commission n'examinera la situation de WWB qu'en ce qui concerne la privatisation et l'ampleur de la participation de l'entreprise au coût total de la liquidation.

5.1.2. *GS*

Réglementation CECA pour les aciéries/ouverture de la procédure

(25) GS est une entreprise qui fabrique des produits sidérurgiques appartenant au domaine d'application de l'annexe I du traité CECA (acier liquide et lingots) et relevant donc de l'article 80 du traité CECA. En outre, elle est soumise à des prélèvements conformément à l'article 49 du traité CECA.

(26) Il convient, à cet égard, de rappeler la situation des entreprises sidérurgiques CECA dans les nouveaux *Länder*, qui a fait l'objet d'une série de décisions. Il y a lieu d'observer, en outre, que ces entreprises ont bénéficié, jusqu'en 1995, de certaines dérogations prévues par les dispositions strictes de la décision n° 3855/91/CECA (cinquième code des aides à la sidérurgie); en particulier, le code leur permettait de bénéficier d'aides régionales à l'investissement. Le Conseil a également autorisé, par des avis conformes émis à l'unanimité conformément à l'article 95 du traité CECA, l'octroi de nombreuses aides de différents montants à EKO Stahl et SEW Freital, pour leur permettre de rétablir leur rentabilité. Leur privatisation sur la base de mesures de sauvetage et de restructuration de grande envergure a joué un rôle important à cet égard.

Dans le cas de GS, les mesures d'aide n'ont pas été notifiées à la Commission, ce qui est contraire aux exigences de la réglementation régissant les activités de la Treuhand, selon lesquelles les mesures d'aide en faveur d'entreprises exerçant leurs activités dans des secteurs sensibles devaient être notifiées. La notification n'a eu lieu qu'après la privatisation de l'entreprise, en 1997, et après l'octroi d'aides sous la forme de prêts d'associé, etc. GS étant une entreprise CECA, seules pouvaient lui être accordées (en 1997) les aides autorisées sur la base du code des aides à la sidérurgie qui était alors en

([6]) D'après la réglementation régissant les activités de la Treuhand, les aides accordées à des entreprises sous tutelle dans un domaine non sensible ne devaient pas être déclarées si l'entreprise concernée comptait moins de 1 500 salariés au cours de la période 1992-1994 et si les aides en question ne dépassaient pas 150 millions de DEM au total. À partir de 1995, ces chiffres sont passés à 250 employés et 50 millions de DEM. Les effectifs de WWB ont été en moyenne de 125 personnes et le montant des aides en faveur de WWB s'est élevé à 56 millions de DEM de 1992 à 1997.

vigueur, c'est-à-dire des aides à la recherche et au développement, des aides en faveur de la protection de l'environnement et des aides à la fermeture. Par conséquent, la procédure de l'article 95 du traité CECA constituait, pour les entreprises CECA, la seule possibilité de bénéficier d'autres mesures d'aides (aides au fonctionnement, aides régionales à l'investissement, par exemple).

(27) Comme la Commission l'a indiqué dans sa décision d'ouverture de la procédure, le principe consistant à examiner les aides accordées à une entreprise sidérurgique CECA sur la base du traité CECA ressort sans restriction du traité CECA lui-même ([7]). Ce principe s'applique aussi aux entreprises CECA produisant également des produits hors CECA.

(28) La Commission a cependant accepté, comme exception à cette règle, que certaines aides accordées à une entreprise CECA puissent être examinées selon les dispositions pertinentes du traité CE. Les activités bénéficiaires doivent cependant être couvertes par le traité CE et être totalement distinctes des activités tombant dans le champ d'application du traité CECA.

(29) Lors de l'ouverture de la procédure, la Commission a estimé que ces conditions n'étaient pas remplies. Comme GS est une entreprise individuelle sans comptabilité distincte pour chacune de ses activités, la Commission a estimé qu'il y avait un risque de détournement de l'aide et qu'en outre, il n'était pas possible de différencier les aides d'État accordées pour les activités CECA de celles accordées pour des activités hors CECA.

Réponse de l'Allemagne

(30) En réponse à l'ouverture de la procédure, l'Allemagne n'a pas contesté la conclusion de la Commission selon laquelle GS est une entreprise CECA exerçant ses activités dans le secteur sidérurgique. En revanche, l'Allemagne estime qu'il est possible de différencier les mesures financières prises en faveur des activités CECA de celles bénéficiant aux activités hors CECA.

(31) Dans sa réponse, l'Allemagne a indiqué qu'une moyenne annuelle de 6 à 7% des produits sidérurgiques CECA fabriqués par GS sont vendus à des tiers, et que tel est toujours le cas. GS utilise elle-même les 93 à 94% restants comme demi-produits dans ses domaines d'activité (forge, fonderie et laminage circulaire). Dans ces secteurs, l'acier est transformé en produits sidérurgiques hors CECA. Par conséquent, en ce qui concerne ces installations, les aides n'affectent que la concurrence pour les produits tombant dans le champ d'application du traité CE, et elles doivent donc être examinées au regard des dispositions relatives aux aides d'État dudit traité.

En ce qui concerne les mesures d'investissement, l'Allemagne affirme que les actifs concernés peuvent être rattachés à des installations de production déterminées, et que seuls les investissements dans des installations fabriquant des produits CECA (13,3 millions de DEM) doivent être examinés au regard du traité CECA. Les autres aides à l'investissement doivent être appréciées au regard du traité CE.

En ce qui concerne les mesures du plan social et les aides au fonctionnement, l'Allemagne se réfère au rapport de KPMG mentionné au considérant 14 et reprend à son compte ses conclusions en ce qui concerne l'attribution des aides à des installations CECA ou hors CECA.

(32) L'Allemagne est donc d'avis que les aides concernant des activités qui ne sont pas directement liées à la fabrication de produits sidérurgiques CECA doivent être examinée au regard des dispositions relatives aux aides d'État du traité CE. Dans une lettre du 29 mars 1999, l'Allemagne a affirmé que toutes les aides accordées à GS devaient être examinées sur cette base.

Avis de la Commission

(33) Les dispositions CECA relatives aux aides d'État constituent une réglementation applicable aux aides qui faussent la concurrence entre l'entreprise favorisée et ses concurrents sur les marchés des produits CECA. De même, les dispositions du traité CE relatives aux aides d'État s'appliquent aux aides qui faussent la concurrence entre entreprises sur les marchés des produits relevant du traité CE.

En règle générale, les aides en faveur d'une entreprise CECA sont appréciées au regard du traité CECA. Toutefois, dans certaines circonstances, le traité CE peut être applicable à des aides accordées pour des activités hors CECA d'une entreprise dans laquelle les activités bénéficiaires sont clairement distinctes des activités CECA.

Pour déterminer si les activités bénéficiaires sont clairement distinctes, il y a lieu de distinguer les différentes formes d'aides accordées.

Aides à l'investissement

(34) Si GS est bien une entreprise individuelle sans comptabilité distincte pour ses différentes activités, ce qui complique la question de savoir auquel de ses différents domaines d'activité les aides doivent être rattachées, il est cependant vrai qu'en l'espèce, les investissements subventionnés sont rattachés à des actifs liés à certaines installations de production.

Le domaine de production CECA et les autres secteurs de production de GS sont physiquement séparés. L'acier

([7]) Arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 janvier 1999 dans les affaires jointes T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte contre Commission, non encore publié au Recueil.

produit dans le secteur de la production d'acier est acheminé vers d'autres installations sur le site de GS (forge, laminage circulaire et fonderie). Les produits finis de ces installations ([8]) se différencient clairement des produits finis de l'installation sidérurgique et sont vendus sur des marchés différents. Puisqu'ils sont fabriqués dans des secteurs de production différents, les procédés de production ne sont pas intégrés et sont séparés physiquement les uns des autres. Il est donc possible, en ce qui concerne les aides à l'investissement, de distinguer clairement entre les activités CECA et les activités CE.

Aides au fonctionnement et mesures sociales

(35) Ce qui précède ne s'applique cependant pas aux aides au fonctionnement et aux mesures sociales. Dans le cas de ces mesures, il n'existe pas de lien direct entre le prêt/crédit accordé ou une subvention et l'activité à financer. Il n'est donc possible de procéder à un examen distinct au regard du traité CE ou du traité CECA que s'il est possible de différencier les aides accordées pour des activités CECA de celles accordées pour des activités hors CECA. Dans le cas de GS, il n'existe ni comptes distincts, ni systèmes comptables séparés qui auraient facilité cette distinction. Dans ces circonstances, il convient de considérer que les aides en faveur d'une entreprise CECA qui présentent un risque réel de détournement d'une activité à l'autre doivent être examinées au regard des dispositions du traité CECA.

(36) En outre, chez GS il y a effectivement eu détournement entre les activités CECA et hors CECA. Il n'a pas été établi de lien entre, d'une part, les différents prêts et subventions et, d'autre part, les différentes activités pour le financement desquelles ils ont été utilisés. Le rapport de KPMG rédigé *a posteriori* contredit la notification en ce qui concerne l'attribution des 166,8 millions de DEM d'aides pour des mesures de fonctionnement et des mesures sociales [pour plus de détails, voir le considérant 12, points a) et c), ainsi que les considérants 13 à 16]:

	Notification	KPMG
Aides sociales	103	33
Compensation des pertes	40	49
Assainissement	17	17
Remboursement de créances	—	40
Frais de financement	—	18
Autres	—	9
Non spécifié	6	—
Total	166	166

([8]) Les produits principaux sont les suivants. Pour le laminage circulaire: anneaux, brides et bandages de roue; pour la fonderie: pièces moulées pour la construction de machines; pour la forge: barres, pièces forgées, pièces forgées creuses, vilebrequins.

(37) Cela montre clairement que des aides au fonctionnement ont été accordées à GS sans clause ou mécanisme prévoyant leur utilisation pour des activités CECA ou hors CECA. L'utilisation des aides a été laissée à l'entière discrétion de l'entreprise et il n'existait pas au préalable de critères de séparation logique selon les différents domaines d'activité.

(38) 93% de l'acier produit par GS n'était pas vendu sur le marché, mais transformé en produits finis dans l'entreprise. La fixation des prix et la comptabilité internes de l'entreprise étaient basées sur le fait que le secteur de la production d'acier transférait ses produits aux secteurs de production en aval et qu'en contrepartie, ses frais directs et indirects étaient intégralement remboursés, et ce bien que la vente des produits finis entraînait des pertes importantes pour GS. Les chiffres communiqués lors de l'ouverture de la procédure donnent à penser que GS n'a pas réalisé de bénéfices depuis 1990; au contraire, l'entreprise a subi des pertes de plus de 317 millions de DEM au cours de la période 1992-1996. Pendant cette période, les coûts d'exploitation ont été, chaque année, nettement supérieurs au chiffre d'affaires (en moyenne 30 millions de DEM chaque année).

(39) Les profits et les pertes sont donc attribués de manière arbitraire dans le système interne de comptabilité et il n'est pas tenu compte du fait que le processus de fabrication est, dans l'ensemble, déficitaire. Les résultats des différentes activités de GS au cours de la période 1991-1996 sont bien indiqués sur la base du système de comptabilité interne dans le rapport de KPMG, mais le rapport montre aussi que 7% de la production de GS (c'est-à-dire le secteur de la production d'acier) réalise des profits alors que les 93% restants (forge, laminage circulaire et fonderie) réalisent des pertes. Par conséquent, le calcul des coûts sur la base des activités économiques présenté par GS n'est guère logique, d'un point de vue économique.

(40) Dans ces circonstances, les activités de forge, de fonderie et de laminage circulaire n'ont pu être maintenues que grâce aux aides au fonctionnement. Par conséquent, GS a pu utiliser en priorité ses propres moyens pour l'installation sidérurgique (le secteur de production CECA). C'est donc le secteur de la production d'acier qui bénéficiait des aides en faveur des activités CE en aval.

(41) Il ressort de ce qui précède que la preuve de la séparation entre les activités CE et CECA apportée n'est pas suffisante, d'un point de vue comptable, pour démontrer que les aides au fonctionnement en faveur de ces activités doivent être examinées au regard des deux traités. Il n'existe pas de séparation complète entre les secteurs de l'entreprise pour les aides au fonctionnement, à la différence de ce qui a été observé pour les aides à l'investissement.

Conclusion

(42) Les dispositions du traité CECA relatives aux aides d'État s'appliquent aux aides au fonctionnement et aux aides

sociales accordées par l'Allemagne. Le secteur sidérurgique souffre de surcapacités et il convient d'y respecter une discipline stricte.

En ce qui concerne les investissements relatifs aux actifs de GS utilisés pour la production de produits CE, les dispositions en matière d'aides du traité CE sont applicables pour les raisons indiquées au considérant 34.

Les dispositions en matière d'aides du traité CECA s'appliquent aux aides à l'investissement portant sur les actifs de GS utilisés pour la production de produits CECA.

5.2. ***Appréciation des mesures financières antérieures à la privatisation — Généralités***

(43) Selon les renseignements communiqués dans la notification, les aides à l'investissement ont été accordées sous la forme de crédits bancaires garantis d'un montant de 53,4 millions de DEM, de prêts d'associé d'un montant de 43,5 millions de DEM et d'aides régionales dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe* d'un montant de 8,4 millions de DEM, versées en 1994. Le 14 octobre 1998, l'Allemagne a informé la Commission que, de 1992 à 1995, 4,1 millions de DEM ont été accordés comme prime à l'investissement pour couvrir les investissements réalisés jusqu'en 1994.

(44) GS est une entreprise en difficulté, car elle a subi des pertes importantes depuis sa création. Les différents organismes publics lui ont alloué des crédits sans intérêt et sans obligation de remboursement. Il est évident qu'un investisseur privé n'aurait jamais accordé des crédits de ce type à GS. Par conséquent, l'intégralité des prêts d'associé constituent des aides.

(45) Conformément à la communication de la Commission aux États membres ([9]), les garanties accordées par l'État à une entreprise en difficulté sont considérées comme des aides d'un montant égal au montant du prêt garanti. Au cours de la procédure, l'Allemagne a déclaré à la Commission que les commissions afférentes aux garanties s'élevaient à 0,25%, sans que les risques aient été évalués. La Commission estime que, eu égard aux difficultés financières de GS, la commission de 0,25% est extrêmement faible. Les prêts garantis constituent donc des aides dans leur intégralité.

(46) Comme expliqué au considérant 34, les aides à l'investissement doivent être examinées au regard de deux traités différents. Les aides à l'investissement relevant du traité CECA doivent être examinées au regard, d'une part de l'article 4, point c), de ce traité et, d'autre part, du code des aides à la sidérurgie en vigueur à la date à laquelle elles ont été accordées. Les aides à l'investissement accordées pour des activités CE doivent être appréciées au regard des dispositions des articles 87 et 88 du traité CE, ainsi que des dispositions relatives aux aides à l'investissement en vigueur à la date à laquelle elles ont été accordées.

5.2.1. *Appréciation des aides à l'investissement en faveur du secteur de la production d'acier (CECA)*

(47) Conformément à l'article 4, point c), du traité CECA, les subventions ou aides accordées par les États, sous quelque forme que ce soit, sont reconnues incompatibles avec le marché commun et, en conséquence, sont interdites. Des exceptions sont prévues dans le code des aides à la sidérurgie en vigueur.

(48) Selon l'Allemagne, les investissements engagés dans le secteur de la production d'acier à concurrence de 0,5 millions de DEM ont été financés par des primes à l'investissement. Le montant restant a été financé par des prêts d'associé et des crédits bancaires garantis. Les aides régionales accordées dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe* n'ont pas été utilisées pour couvrir des investissements dans le secteur de la production d'acier.

(49) Une partie des aides à l'investissement ont été octroyées pendant la période d'application du cinquième code des aides à la sidérurgie. Conformément à l'article 5 de ce code, les aides à l'investissement accordées à des entreprises sidérurgiques et prévues par des régimes généraux d'aides régionales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun à condition que l'entreprise bénéficiaire soit établie sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande, que les aides aient été notifiées avant le 30 juin 1994 et qu'elles aient été approuvées et versées avant le 31 décembre 1994 (pour les primes à l'investissement versées au titre de la loi allemande de 1990, le délai était le 31 décembre 1995).

(50) Les aides en question n'ont été notifiées que le 6 juin 1997. Dans son arrêt du 31 mars 1998 dans l'affaire T-129/96: Preussag Stahl contre Commission ([10]), le Tribunal de première instance a établi que les délais de notification et d'approbation du cinquième code des aides à la sidérurgie étaient contraignants pour la Commission. Elle ne peut donc prendre en considération aucune de ces aides, car elles ont été notifiées après le 30 juin 1994 et n'ont pu être examinées avant le 31 décembre 1994. La question de savoir si certains éléments des aides en question auraient pu être autorisés sur le fond est donc dénuée de pertinence.

(51) Les aides à l'investissement d'un montant de 13,3 millions de DEM attribuées à la production d'acier sont par conséquent incompatibles avec le traité CECA et avec le cinquième code des aides à la sidérurgie.

5.2.2. *Appréciation des investissements réalisés dans les secteurs hors CECA*

(52) Les investissements réalisés dans les secteurs hors CECA se sont élevés à 96,9 millions de DEM, et ils ont bénéficié au total de 96,1 millions de DEM d'aides, dont 8,4 millions de DEM d'aides régionales, 3,6 millions de DEM de primes à l'investissement et le solde sous la forme de prêts d'associé et de crédits bancaires garantis. Les prêts

([9]) JO C 307 du 13.11.1993, p. 3.

([10]) Recueil 1998, p. II-629.

et les crédits ont été consentis sur la base des dispositions générales du traité d'unification et de la *Treuhandgesetz*.

(53) L'Allemagne a informé la Commission, le 14 octobre 1998, que la *Gemeinschaftsaufgabe* ne s'appliquait pas aux entreprises sous tutelle de la Treuhandanstalt pendant la période en question. La Treuhandanstalt, EREL et la BvS ont donc agi *de facto*, pour l'octroi des prêts et la garantie des crédits, comme organismes payeurs d'aides régionales, et les prêts/crédits ont remplacé des aides régionales à l'investissement.

(54) La Commission rappelle que le plafond des aides régionales à l'investissement dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe*, y compris le cumul avec d'autres régimes d'aides régionales, était fixé, pour la période en question, à 35% brut.

(55) L'Allemagne affirme à ce propos que, en vertu de la réglementation régissant les activités de la Treuhandanstalt ([11]) à l'époque, un montant plus élevé pouvait être versé pour des aides à l'investissement.

(56) Cet argument est inopérant. GS est une entreprise sidérurgique, et le cinquième code des aides à la sidérurgie prévoit que les aides à l'investissement ne peuvent être approuvées qu'à titre de dérogation au principe général de l'interdiction des aides, pour une période limitée et avec une intensité maximale de 35%, comme la Commission l'a confirmé dans le cas d'EKO-Stahl ([12]) et de nouveau souligné dans son rapport de 1994 sur l'application du cinquième code des aides à la sidérurgie ([13]).

De plus, GS exerce ses activités dans un «secteur sensible» au sens des définitions de la réglementation régissant les activités de la Treuhandanstalt en vigueur à l'époque. La notion de «secteur sensible» englobe non seulement la production d'acier CECA, mais également les stades antérieurs comme la forge et la fonderie, comme le prévoit l'encadrement de certains secteurs sidérurgiques hors CECA ([14]). GS est présente dans ces deux secteurs de production et appartient donc conteste à un secteur sensible.

(57) Selon les réglementations successives régissant les activités de la Treuhandanstalt, les aides accordées à des entreprises de secteurs sensibles devaient toujours être notifiées. Les dérogations auxdites réglementations n'ont pas été appliquées, et la Commission devait donc apprécier ces aides, comme le prévoyaient d'ailleurs lesdites réglementations, au regard des dispositions applicables, par exemple les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ([15]) et les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ([16]).

(58) Comme indiqué précédemment, les possibilités de faire approuver des aides dans un secteur CECA sont restreintes. GS étant une entreprise CECA, le traité n'offre pas de base juridique pour approuver des aides au sauvetage et à la restructuration. Dans le cas d'autres entreprises CECA qui ont pu bénéficier d'aides à la restructuration approuvées dans des décisions au titre de l'article 95 du traité CECA, l'élément clé était le rétablissement de leur rentabilité à la suite d'une privatisation. Dans le cas de GS, un plan de restructuration prévoyant le retour à la rentabilité de l'entreprise n'a jamais été présenté.

(59) Par ailleurs, l'Allemagne admet elle-même que les aides à l'investissement ont été octroyées comme aides régionales (en remplacement d'aides régionales).

(60) La Commission considère par conséquent que les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale en vigueur au moment de l'octroi des aides est l'unique base juridique applicable pour l'appréciation des aides à l'investissement. Il convient de rappeler que GS exerce ses activités CE dans un secteur sensible et que le plafond des aides régionales est également applicable, conformément à l'encadrement de certains secteurs sidérurgiques hors CECA.

(61) La Commission part donc du principe que le plafond global de 35% pour les aides régionales à l'investissement ne peut et ne saurait être dépassé.

(62) Vu ce qui précède, la Commission considère que l'approbation d'une intensité d'aide supérieure à 35% constituerait une distorsion de concurrence inadmissible. Il s'ensuit que toutes les aides à l'investissement en faveur d'activités CE doivent être appréciées au regard des plafonds autorisés pour les aides régionales à l'investissement octroyées dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe*. Ce régime d'aides régionales autorisée pour la période en question une intensité de 35% brut, y compris le cumul avec d'autres régimes d'aides régionales.

(63) La Commission constate par conséquent que 35% des aides versées pour couvrir des dépenses d'investissement dans les activités hors CECA de GS (96,1 millions de DEM), soit un montant de 33,7 millions de DEM, peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE. Le solde de 62,4 millions de DEM est incompatible avec le marché commun, conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

([11]) Lettre SG(91) D/17825 de la Commission du 26 octobre 1991; lettre SG(92) D/17613 de la Commission du 8 décembre 1992 et communication d'aide d'État E 15/92 du 15 octobre 1992; lettre SG(95) D/1062 de la Commission du 1er novembre 1995.

([12]) Communication dans l'affaire C 35/94 (JO C 18 du 17.1.1997, p. 7).

([13]) SEC(95) 1309 final, p. 10 et 11.

([14]) JO C 320 du 13.12.1988.

([15]) JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

([16]) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

5.3. ***Appréciation des mesures sociales***

(64) Comme indiqué au considérant 12, un montant de 61,3 millions de DEM a été consacré aux mesures sociales.

(65) La subvention de 6,9 millions de DEM utilisée pour des mesures de promotion de l'emploi conformément à l'article 249 de l'AFG n'est pas considérée comme une aide ([17]).

(66) La Commission rejette les arguments de l'Allemagne selon lesquels le montant de 28,3 millions de DEM consacré au plan social constitue une mesure générale, car ces moyens ont été octroyés à une entreprise déterminée et ne proviennent pas de fonds publics destinés à toutes les entreprises sans distinction. Le montant total des aides sociales s'élève par conséquent à 54,4 millions de DEM.

(67) Comme indiqué précédemment, toutes les mesures sociales doivent être appréciées au regard du traité CECA. Conformément à l'article 4, point c) de ce traité, les subventions ou les aides accordées par les États sous quelque forme que ce soit sont reconnues incompatibles avec le marché commun et, en conséquence, interdites. Les dérogations sont fixées dans le code des aides à la sidérurgie applicable. Ces aides ont été accordées pendant la période d'application du cinquième code des aides à la sidérurgie. La Commission souligne que le sixième code contient les mêmes dispositions.

(68) Pour pouvoir être autorisées en tant qu'aides d'État conformément au code des aides à la sidérurgie en vigueur, les aides sociales doivent être versées à des salariés licenciés ou mis à la retraite anticipée; elles doivent être liées à la fermeture complète ou partielle d'installations sidérurgiques ayant régulièrement produit jusqu'à la date de la notification des aides, et elles ne peuvent pas dépasser le montant des versements habituellement effectués dans les États membres au 1er janvier 1991.

(69) Il ressort des informations communiquées par l'Allemagne que, entre 1989 et 1996, la capacité de production de GS est passée de 285 000 à 150 000 tonnes par an. La production annuelle d'acier est tombée à 69 000 tonnes. De 1990 à 1996, environ 4 300 des 5 000 travailleurs ont quitté l'entreprise à la suite de la réduction des capacités. Les fonds ont été utilisés pour financer le licenciement et la mise à la retraite anticipée, le travail à temps réduit et des mesures de formation en faveur des anciens salariés de GS. La totalité des aides sociales ont donc été utilisées pour des travailleurs qui ont, en définitive, quitté l'entreprise.

(70) La Commission estime par conséquent que ces mesures d'aide sont compatibles avec le marché commun.

([17]) Lettre SG(95) D/341 de la Commission du 13 janvier 1995.

5.4. ***Appréciation des aides au fonctionnement***

(71) Un montant de 133,8 millions de DEM financé par des prêts d'associé a été versé pendant la période 1992-1996 pour couvrir des frais de fonctionnement. La ventilation de ce montant figure aux considérants 13 à 16.

(72) Comme indiqué précédemment, toutes ces aides doivent être appréciées au regard du traité CECA. Conformément à l'article 4, point c) de ce traité, les subventions ou les aides accordées par les États sous quelque forme que ce soit sont reconnues incompatibles avec le marché commun et, en conséquence, interdites. Les dérogations sont fixées dans le code des aides à la sidérurgie applicable, qui n'autorise pas les aides au fonctionnement de cette nature. La Commission a en outre relevé, aux considérants 35 à 41, le caractère non différencié des aides au fonctionnement, compte tenu, en particulier, de l'absence de toute distinction logique préalable entre elles. Ces aides sont, par conséquent, incompatibles avec le traité CECA et avec le code des aides à la sidérurgie.

(73) La Commission constate que, après la privatisation, un montant de 9,6 millions de DEM a été utilisé pour le remboursement partiel des prêts d'associé. Le montant total des prêts consentis à des fins de fonctionnement s'élève donc à 124,2 millions de DEM.

5.5. ***Appréciation des mesures prises lors de la privatisation***

5.5.1. *Résumé des arguments présentés par l'Allemagne*

(74) L'Allemagne fonde sur deux arguments son affirmation selon laquelle la privatisation ne comporte pas d'aides d'État:

a) d'une part, cette solution est plus avantageuse pour l'actionnaire public/le vendeur, même si l'offre de GMH entraînait certains frais (prix de vente négatif), parce que la liquidation de GS aurait entraîné des frais plus importants. Un investisseur privé aurait donc également cédé GS sur cette base;

b) d'autre part, l'offre de GMH est la meilleure présentée dans le cadre d'une procédure sans conditions, ouverte et transparente. GMH était le seul candidat ayant présenté un projet d'entreprise satisfaisant aux yeux du vendeur. L'Allemagne a de nouveau invoqué la politique de la Commission selon laquelle une vente résultant d'une procédure de privatisation ouverte, transparente et sans conditions ne constitue pas une aide d'État.

5.5.2. *Argument relatif aux frais liés à la privatisation de GS*

(75) Par son premier argument, l'Allemagne allègue que la privatisation était en tout état de cause plus avantageuse

que la liquidation, bien que le prix de vente ait été négatif. La liquidation de GS aurait entraîné un coût brut de 475 millions de DEM ([18]), et un coût net de 381 millions de DEM en tenant compte de la valeur de liquidation des actifs de GS.

(76) La privatisation a finalement occasionné à GS un coût total de 340 millions de DEM. L'Allemagne affirme que la privatisation était donc, en tout état de cause, la solution la plus favorable sur le plan financier et que la fixation du prix respecte par conséquent le critère de l'investisseur privé.

(77) Comme indiqué dans le rapport de liquidation établi par KPMG que l'Allemagne a communiqué à la Commission, le coût de la liquidation s'élève à 475 millions de DEM pour GS. Il se compose des éléments suivants:

a) dettes: 418 millions de DEM (dont prêts d'associé: 196 millions de DEM; crédits bancaires garantis: 49 millions de DEM; autres dettes: 26 millions de DEM; et provisions pour frais divers: 147 millions de DEM);

b) coût de la procédure de liquidation: 57 millions de DEM, essentiellement des frais de fonctionnement et de fermeture pendant la période de liquidation.

(78) D'après l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 septembre 1994 dans les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92: Espagne contre Commission (Hytasa) ([19]), un propriétaire associé privé d'une société à responsabilité limitée n'est cependant responsable des dettes de la société qu'à concurrence de la valeur de liquidation de ses actifs. Selon le rapport de liquidation, cette valeur s'établit à 94 millions de DEM. Ce montant doit servir à éteindre dans l'ordre toutes les dettes de l'entreprise conformément au droit allemand de la faillite. Le coût de la liquidation se limite par conséquent à 94 millions de DEM.

(79) Le chiffre de 475 millions de DEM correspond à l'extinction totale de toutes les dettes par les organismes publics, ce qui suppose la mise à disposition de fonds supplémentaires. D'après la jurisprudence de la Cour, ce calcul n'est pas correct. La Cour a établi qu'un investisseur privé, même guidé par des perspectives de rentabilité à long terme et par la sauvegarde de sa réputation, ne saurait envisager de procéder à un apport en capital dans une entreprise promise à la vente, car même à terme, cela lui enlève toute perspective de bénéfice et s'avère plus coûteux que la cession des actifs ([20]).

(80) La Cour a également conclu qu'il faut, dans l'appréciation de la liquidation, établir une distinction entre les obligations que l'État doit assumer en tant que propriétaire du capital social et les obligations qui lui incombent en tant que puissance publique. Dans le cas de GS, l'Allemagne a présenté comme entrant dans le coût total de la liquidation une série de coûts incombant au propriétaire qui sont en fait des coûts pour l'État en tant que puissance publique. Il s'agit des éléments suivants:

a) le remboursement de 49 millions de DEM de crédits bancaires garantis. Ces garanties avaient été constituées par la Treuhandanstalt et la BvS, c'est-à-dire deux organismes fédéraux propriété directe de l'État. Au moment de la procédure de privatisation, ces deux organismes n'étaient pas les actionnaires publics [qui ont été d'abord EREL et ensuite BMGB, également deux organismes fédéraux sous le contrôle direct de l'État ([21])]. Toute intervention de la garantie pour des crédits qui ne pourraient pas être remboursés sur la masse de la liquidation ne concernait donc pas EREL en tant qu'actionnaire, mais la Treuhandanstalt/la BvS en tant qu'organismes publics;

b) une provision pour charges du passé de 15 millions de DEM (considérant 83), le montant de 22 millions de DEM pour les frais du plan social ne résultant pas d'une obligation contraignante, et une réserve de 87 millions de DEM pour les frais de réhabilitation du site (c'est-à-dire la démolition de tous les bâtiments, l'assainissement complet du site et la vente à des tiers, bien que le prix de vente du site puisse être estimé au maximum à 9 millions de DEM).

Eu égard à la situation financière de GS, un investisseur privé n'aurait probablement pas engagé des fonds supplémentaires pour un plan social. De même, un investisseur privé n'aurait pas décidé de réhabiliter le site alors que le prix de vente espéré du terrain ne se situe qu'aux environs de 9 millions de DEM. Même si l'entreprise était légalement tenue de réhabiliter le site, le propriétaire n'aurait pas mis des fonds supplémentaires à la disposition de GS en cas de liquidation. Ces frais seraient à la charge de l'État.

(81) L'Allemagne affirme que, conformément à la législation allemande, les prêts d'associé sont considérés, en cas d'insolvabilité, comme des capitaux propres («Eigenkapitalersatz»), et qu'ils ne peuvent donc servir à satisfaire les créanciers sur la masse de la faillite. Ces prêts constituent donc des capitaux mis à la disposition de l'entre-

([18]) Le rapport décrit la situation au 30 juin 1996. La privatisation étant intervenue en février 1997 seulement, on constate une différence négligeable entre les montants indiqués et les montants en cas de privatisation. En outre, BMGB a, depuis, succédé au vendeur public mentionné dans le rapport (EREL).

([19]) Recueil 1994, p. I-4103.

([20]) *Ibidem* point 26.

([21]) Cette division est due à la dissolution de la Treuhandanstalt en 1994, qui a donné lieu à la création de trois organismes chargés chacun d'activités anciennement exercées par la Treuhandanstalt. Les garanties ont été transférées à la BvS, mais la gestion (et, par conséquent, les parts) a été confiée à EREL et ensuite à BMGB.

prise par un associé et dont le remboursement ne peut être exigé en cas de liquidation.

La Commission maintient son opinion selon laquelle, conformément à la jurisprudence de la Cour, seule la valeur de liquidation précitée des actifs, à savoir 94 millions de DEM, doit être prise en considération comme coût de la liquidation. Cependant, même s'il y avait lieu d'intégrer la totalité des prêts d'associé dans le coût de la liquidation, celui-ci s'élèverait à 292 millions de DEM (actifs 94 millions de DEM + prêts d'associé 198 millions de DEM) ([22]).

(82) Comparée au coût de la privatisation de 340 millions de DEM, la liquidation de GS aurait été moins coûteuse. Il s'ensuit qu'un investisseur privé aurait liquidé l'entreprise.

(83) En ce qui concerne les frais environnementaux de 15 millions de DEM, la Commission considère comme un argument supplémentaire le fait que l'Allemagne, lorsqu'elle justifie les frais d'une liquidation par rapport à une privatisation, ne donne pas de chiffres de référence. L'Allemagne a indiqué que, en cas de liquidation, ces frais étaient à la charge du propriétaire. En cas de privatisation, les frais relatifs à des charges environnementales étaient couverts par une dérogation du *Land* de Saxe. Le coût de la privatisation avancé par l'Allemagne ne comprend cependant pas de provision pour d'éventuels frais de réhabilitation écologique. Pour que la comparaison soit objective, il conviendrait au moins, soit de ne pas tenir compte du montant de 15 millions de DEM destiné à la réhabilitation dans le calcul du coût de la liquidation, soit de l'ajouter au coût de la privatisation. Dans ce dernier cas, le coût de la privatisation atteindrait 355 millions de DEM.

5.5.3. *Argument relatif à la procédure de privatisation*

(84) En ce qui concerne le second argument, l'Allemagne a informé la Commission que l'actionnaire public avait, le 12 juin 1996, chargé deux banques d'investissement (M. M. Warburg & Co et Freyberg Hambros) de chercher un candidat. Les deux établissements ont publié en septembre 1996 un dossier contenant des informations sur GS et sa filiale WWB, sur la base duquel les intéressés devaient remettre leurs offres. Au total, 23 investisseurs potentiels ont demandé des informations complémentaires. Parmi ceux-ci, trois (GMH, Industrial Technology et JPS), dont il a été supposé qu'ils possédaient les capacités techniques et financières requises, ont été sélectionnés, et des négociations bilatérales ont été engagées avec chacun.

(85) L'Allemagne a communiqué un résumé succinct de l'état des négociations avec les trois parties («Résumé des offres pour GSW avant négociations finales avec GMH») qui a servi de base à la reprise au 1er janvier 1997.

(86) D'après les déclarations de l'Allemagne, GMH a été choisie essentiellement parce qu'elle était la seule à avoir, comme exigé, présenté un projet d'entreprise. De plus, son offre était la meilleure, tant sur le plan financier que du point de vue du projet. L'Allemagne a communiqué à la Commission le projet d'entreprise de GMH («Unternehmenskonzept Gröditzer Stahlwerke GmbH»).

(87) La Commission estime que la procédure n'a pas été sans conditions. Dans les dossiers des banques d'investissement, les candidats n'étaient pas invités à s'engager au respect de leur offre. Les intéressés étaient invités à présenter un projet d'entreprise dans lequel ils devaient prendre des engagements détaillés concernant la création/le maintien de postes de travail, des futurs investissements et le financement. Les parties sélectionnées devaient ensuite être invitées à des négociations bilatérales, et les engagements pris devaient avoir une incidence sur le prix d'achat. Dans les dossiers, la possibilité de bénéficier d'aides d'État est explicitement mentionnée. Une offre concrète n'a pas été demandée, et aucun paramètre ou plafond n'a été fixé pour l'appréciation des offres.

(88) La Commission considère en outre que la procédure n'a été ni ouverte, ni transparente mais qu'elle s'est déroulée sur la base de documents qui ne contiennent pas d'appel d'offres ouvert dans le cadre de conditions précises, mais uniquement une invitation à entamer des négociations individuelles sur la base d'engagements pris tant par le vendeur que par l'acquéreur, et qui devaient aboutir dans le cadre d'un processus de négociations se déroulant sur une base qui n'était pas clairement définie.

Les engagements finalement pris par le candidat acheteur ont influencé le prix d'achat négocié entre les parties. Les divergences de points de vue apparues au cours des négociations finales étaient donc forcément dues à la procédure choisie. La Commission estime que l'offre de GMH (le projet d'entreprise) ne contenait pas d'offre contraignante.

(89) Dans ces circonstances, des différences entre les offres étant dues à la procédure choisie, GMH, en tant qu'unique acquéreur parmi les trois candidats, a obtenu une dernière possibilité d'engager des négociations finales et d'adapter sa position définitive aux exigences du vendeur.

(90) Vu les considérations qui précèdent, la Commission estime que la privatisation ne s'est pas déroulée sur la base d'une procédure ouverte, transparente et sans conditions. L'argument de l'Allemagne selon lequel l'appel d'offres était ouvert, transparent et sans conditions ne saurait être retenu.

([22]) Le calcul de leur valeur exacte requerrait une analyse approfondie de l'entreprise et de ses perspectives d'avenir.

5.5.4. *Montant d'aides d'État à prendre en considération dans le cas de GS*

(91) Conformément à sa pratique constante, la Commission constate que, en cas de vente dont les modalités auraient été inacceptables pour un investisseur privé, le prix de vente négatif constitue, dans son ensemble, une aide d'État.

(92) La plus grande partie du prix de vente négatif consiste cependant en des remises de dettes, le remboursement et/ou le transfert de prêts/crédits, ainsi qu'en l'annulation du remboursement de subventions. Ces mesures ont déjà été évaluées ([23]). Les mesures financières complémentaires citées aux considérants 17 et 18 doivent également être prises en considération pour calculer le montant des aides versées dans le cadre de la privatisation. Les engagements pris par le vendeur (BMGB) dans l'accord de privatisation en ce qui concerne GS s'élèvent au total à:

a) 37,5 millions de DEM de subventions d'investissement et de fonctionnement;

b) 16,3 millions de DEM sous la forme de prêts remboursables à une date ultérieure grâce à l'obtention d'aides régionales dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe*. 13 millions de DEM seulement ont cependant été versés à ce jour.

(93) Toutes ces aides ont été accordées dans le cadre de l'accord de privatisation mis en œuvre le 1er janvier 1997. Le montant total s'élève à 53,8 millions de DEM, dont 50,5 millions de DEM d'aides ont déjà été versées. D'autres aides d'un montant de 3,3 millions de DEM sont engagées comme prêt résiduel dans le cadre de l'accord de privatisation, mais n'ont pas encore été versées.

(94) En ce qui concerne l'affectation des divers montants, l'Allemagne a déclaré que, en 1997 et 1998, un montant total de 33 millions de DEM avait été investi dans GS, dont un million de DEM dans le secteur de la production d'acier, 32 millions de DEM pour des installations relevant du traité CE et les 17 millions de DEM restants en frais de fonctionnement.

5.5.5. *Appréciation des aides en faveur de GS*

(95) Conformément aux critères d'appréciation présentés aux considérants 43 à 63, le montant de un million de DEM investi dans le secteur de la production d'acier et le montant de 17 millions de DEM d'aides au fonctionnement doivent être appréciés au regard du code des aides à la sidérurgie. Les aides à l'investissement consacrées aux installations (de production) hors CECA, notamment des aides régionales octroyées dans le cadre de la *Gemeinschaftsaufgabe*, doivent être évaluées au regard des plafonds en vigueur pour les aides régionales.

(96) Le sixième code des aides à la sidérurgie n'autorise ni les aides générales à l'investissement, ni les aides au fonctionnement pour l'industrie sidérurgique CECA. Le montant correspondant de 18 millions de DEM (un million de DEM + 17 millions de DEM) est donc incompatible avec l'article 4, point c), du traité CECA et avec le sixième code des aides à la sidérurgie.

(97) L'Allemagne n'ayant fourni aucune précision sur l'affectation du montant de 3,3 millions de DEM dont le versement est prévu dans le cadre de l'accord de privatisation, la Commission ne saurait considérer que ces aides serviront à couvrir des investissements dans le secteur hors CECA. Par conséquent, ces aides sont incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier, conformément à l'article 4, point c), du traité CECA et au sixième code des aides à la sidérurgie.

(98) La Commission peut apprécier les aides à l'investissement en faveur des installations (de production) hors CECA au regard des dispositions applicables du traité CE. Cependant, conformément aux dispositions en vigueur applicables aux aides régionales, une intensité brute de 35% seulement est autorisée, cumul avec d'autres régimes d'aides régionales compris. Les investissements en question s'élevant à 32 millions de DEM, un montant de 11,2 millions de DEM peut être déclaré compatible avec le marché commun. Le solde de 20,8 millions de DEM constitue une aide incompatible avec le marché commun.

5.5.6. *Aides en faveur de WWB*

(99) Les aides supplémentaires en faveur de WWB accordées dans le cadre de la privatisation se sont élevées à 4,5 millions de DEM, sous la forme d'une avance sur des aides régionales. Compte tenu des précisions figurant aux considérants 23 et 24, la Commission confirme que les aides en faveur de WWB ont respecté les limites prévues dans la réglementation régissant les activités de la Treuhandanstalt. Ces aides sont, par conséquent, compatibles avec le marché commun.

5.6. ***Transfert d'actifs***

(100) Pour exécuter une décision de la Commission comportant une obligation de remboursement, l'État membre doit procéder comme un créancier privé (avec, au moins, la diligence qu'il mettrait lui-même à recouvrer, par exemple, des créances fiscales ou de sécurité sociale). Le droit national doit, à cette fin, être appliqué de la même manière que pour un recouvrement en régime intérieur, et de façon que le recouvrement ne soit pas rendu impossible ou extrêmement difficile. Cela signifie que l'État membre doit procéder immédiatement au

([23]) Le coût de la privatisation de GS (340 millions de DEM) s'est élevé au total à 286 millions de DEM sur la base d'accords conclus avant l'opération: remise de prêts d'associé: 198 millions de DEM; remboursement et reconduction des crédits garantis: 53 millions de DEM; subventions destinées à des mesures sociales: 28 millions de DEM; annulation du remboursement de subventions conformément à l'article 249 h de l'AFG: 7 millions de DEM, ainsi que d'autres postes à concurrence du solde. Ce montant ajouté à celui des nouvelles aides (38 et 16 millions de DEM) donne le total de 340 millions de DEM.

recouvrement des créances et y employer tous les moyens à sa disposition, en recourant, autant que possible, à des mesures d'exécution forcée contre tous les biens saisissables de l'actif, voire, si l'entreprise n'est pas en mesure de rembourser la créance, en provoquant sa liquidation.

(101) Il est possible, voire probable, que dans le cadre de la liquidation consécutive à une procédure d'insolvabilité, tous les actifs restants de l'entreprise soient vendus, ce qui ne doit pas être considéré, en soi, comme un problème, la vente s'effectuant sous le contrôle d'un curateur tenu d'agir dans l'intérêt des créanciers, le produit de la vente des actifs devant servir à satisfaire ceux-ci. Bien que ce produit puisse se révéler insuffisant pour éteindre toutes les dettes de l'entreprise et assurer ainsi un remboursement intégral, la liquidation présente également un intérêt en ce qui concerne les conditions de concurrence: les entreprises concurrentes qui ont pu subir un préjudice du fait des aides d'État incompatibles doivent pouvoir occuper le créneau libéré par l'entreprise mise en liquidation et, en définitive, acquérir les actifs mis en vente et les utiliser plus efficacement.

(102) En l'espèce, la Commission a eu connaissance, après que la procédure avait été ouverte et peu de temps avant l'adoption de sa décision finale, du fait que des éléments d'actif de GS avaient été transférés à d'autres entreprises contrôlées par la BvS à leur valeur de liquidation, en dessous du prix du marché, voire en dehors d'une procédure de vente ouverte. Cette mesure pourrait avoir pour objet ou pour effet de tenter de soustraire au champ d'application de la décision de la Commission les éléments d'actif en question et de poursuivre l'activité non viable de l'entreprise, ce qui serait contraire à l'obligation qui incombe aux États membres de veiller au respect des obligations qui découlent de la décision de la Commission.

(103) Comme dans le cas de tout recouvrement, l'État membre agissant comme un créancier ordinaire doit utiliser tous les moyens de droit national, par exemple les dispositions relatives au dol à l'encontre des créanciers ou au soupçon de collusion avant la liquidation totale, en vue de rendre le recouvrement inattaquable.

(104) Pour éviter, en outre, que sa décision soit tournée et pour exclure toute distorsion de concurrence, la Commission peut, le cas échéant, être amenée à exiger qu'une procédure de recouvrement ne se limite pas au bénéficiaire initial des aides mais soit aussi étendue à l'entreprise qui, à l'aide des moyens de production transférés, poursuit l'activité du bénéficiaire initial si certains aspects du transfert permettent de constater dans les deux entreprises, la continuation de l'activité économique. Ces aspects, qui sont examinés par la Commission, sont notamment l'objet du transfert (actifs et dettes, reprise de travailleurs, groupement d'actifs), le prix d'achat, l'identité des actionnaires et/ou propriétaires de l'entreprise bénéficiaire initiale et de l'acquéreur, la date du transfert (après les vérifications, après l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou après l'adoption de la décision finale) et la rentabilité du transfert.

(105) Bien que l'Allemagne ait implicitement nié l'exécution des transferts en question, la Commission estime qu'il convient de préciser dans la présente décision que le terme de «bénéficiaire» ne s'applique pas uniquement à GS, mais à toute entreprise à laquelle des éléments d'actif ont pu être transférés en vue d'échapper aux effets de la présente décision.

6. **Conclusions**

(106) Les montants à concurrence de 6,9 millions de DEM destinés à couvrir les frais relatifs à des mesures promouvant l'emploi conformément à l'article 249 de l'AFG ne constituent pas des aides. Les subventions de 54,4 millions de DEM destinées au financement du plan social et de mesures complémentaires sont compatibles avec l'article 4, point c), du traité CECA et avec le code des aides à la sidérurgie applicable.

(107) La Commission conclut que les aides à l'investissement de 44,9 millions de DEM mises à la disposition de GS entre 1992 et 1999 sous diverses dénominations sont compatibles avec le marché commun conformément à l'article 87 et à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

(108) La Commission conclut également que l'Allemagne a pris une série de mesures illégales concernant GS, avant et après la privatisation de l'entreprise. Ces mesures concernent des aides d'un montant total de 242,4 millions de DEM, qui se répartissent comme suit:

a) un montant de 155,5 millions de DEM qui doit être apprécié au regard du traité CECA et qui se compose des éléments suivants:

I. 13,3 millions de DEM d'aides à l'investissement pour le secteur de la production d'acier pendant la période 1992-1996;

II. 1 million de DEM d'aides à l'investissement pour le secteur de la production d'acier pendant la période 1997-1998;

III. 124,2 millions de DEM d'aides au fonctionnement pendant la période 1992-1996;

IV. 17,2 millions de DEM d'aides au fonctionnement en 1997 et 1998.

Ces aides sont incompatibles avec l'article 4, point c), du traité CECA et avec le code des aides à la sidérurgie applicable. L'Allemagne doit récupérer ces aides;

b) un montant de 83,2 millions de DEM (62,4 millions de DEM avant la privatisation et 20,8 millions de DEM lors de celle-ci), composé d'aides à l'investissement dépassant le plafond d'intensité de 35 % des aides régionales, à apprécier au regard du traité CE. Ce montant est incompatible avec le marché commun, conformément à l'article 87 et à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. L'Allemagne doit récupérer ces aides;

c) un montant de 3,3 millions de DEM que l'Allemagne a l'intention d'accorder à GS et qui doit être apprécié au regard du traité CECA. Ce montant est incompatible avec l'article 4, point c), du traité CECA et avec le sixième code des aides à la sidérurgie; il ne peut être octroyé,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le versement de 6,9 millions de DEM effectué par l'Allemagne en faveur de Gröditzer Stahlwerke GmbH (ci-après dénommée «GS») pour couvrir les frais de mesures prises conformément à l'article 249 de la loi allemande relative à la promotion de l'emploi (Arbeitsförderungsgesetz) ne constitue pas une aide au sens de l'article 4, point c), du traité CECA.

Article 2

Les mesures suivantes, mises à exécution par l'Allemagne en faveur de GS pour financer un plan social et des mesures complémentaires en faveur des collaborateurs excédentaires de l'entreprise, sont compatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier:

a) le financement de 26,1 millions de DEM effectué au moyen des prêts accordés par les actionnaires publics successifs de GS (Treuhandanstalt/EREL/BMGB);

b) une subvention de 28,3 millions de DEM versée par BMGB.

Article 3

Les aides à l'investissement octroyées à GS pour un montant total de 44,9 millions de DEM et se répartissant comme suit:

a) 8,4 millions de DEM versés dans le cadre du programme «Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» 1994;

b) 3,6 millions de DEM d'aides fiscales à l'investissement versées en vertu de la loi allemande sur les primes à l'investissement («Investitionszulagengesetz») pendant la période 1992-1995;

c) 32,9 millions de DEM, consistant en des crédits bancaires garantis à 100 % par la Treuhandanstalt et la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (ci-après dénommée «BvS»), en des prêts d'associé accordés pendant la période 1992-1996 par les propriétaires successifs de GS et en aides régionales octroyées dans le cadre du programme «Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» pendant la période 1997-1999

constituent des aides d'État compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, point a), du traité CE.

Article 4

Les aides à l'investissement d'un montant total de 83,2 millions de DEM octroyées à GS et consistant en crédits bancaires garantis à 100 % par la Treuhandanstalt/BvS, en des prêts d'associé accordés pendant la période 1992-1996 par les actionnaires publics successifs de GS (Treuhandanstalt/EREL/BMGB), en subventions accordées dans le cadre de l'accord de privatisation et en aides régionales octroyées dans le cadre du programme «Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» pendant la période 1997-1999 sont incompatibles avec le marché commun.

Article 5

Les mesures mises à exécution par l'Allemagne en faveur de GS pour un montant total de 155,5 millions de DEM et consistant en des aides à l'investissement d'un montant maximal de 14,3 millions de DEM et en aides au fonctionnement d'un montant maximal de 141,2 millions de DEM [dont 17 millions de DEM correspondent à une subvention accordée dans le cadre de l'accord de privatisation et 124,2 millions de DEM au financement de crédits bancaires garantis à 100 % par la Treuhandanstalt/BvS et aux prêts d'associé accordés par les actionnaires publics successifs de GS (Treuhandanstalt/EREL/BMGB)] constituent des aides d'État incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier.

Article 6

Les aides que l'Allemagne prévoit d'accorder à GS en application de l'article 9, paragraphe 2, de l'accord du 27 février 1997 relatif à la vente de parts de Gröditzer Stahlwerke GmbH à Georgsmarienhütte GmbH, d'un montant de 3,3 millions de DEM sous la forme de prêts constituant une avance sur des aides régionales à recevoir sont incompatibles avec le marché commun du charbon et de l'acier.

Article 7

1. L'Allemagne prend les mesures nécessaires por récupérer auprès de leur bénéficiaire les aides visées aux articles 4 et 5 et déjà illégalement mises à sa disposition.

2. La récupération a lieu conformément aux procédures nationales, si le droit national ne les rend pas impossibles ou

excessivement difficiles à mettre en œuvre. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

3. Aux fins du présent article, le terme «bénéficiaire» ne désigne pas uniquement GS, mais, le cas échéant, toute entreprise à laquelle des éléments d'actif ont été transférés en vue de rendre inopérantes les dispositions du paragraphe 1.

Article 8

Walzwerk Burg GmbH bénéficie d'une régime d'aide en vigueur. D'autres actes de procédure ne sont donc pas prévus en ce qui concerne cette entreprise.

Article 9

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

Article 10

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

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 1999.

Par la Commission

Monika WULF-MATHIES

Membre de la Commission