KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING
af 23. juli 2003
om Tysklands støtte til Graphischer Maschinenbau GmbH (Berlin)

(meddelt under nummer K(2003) 2517)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2004/313/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 21. januar 1998 anmeldte Tyskland en omstruktureringsstøtte til Graphischer Maschinenbau GmbH, Berlin (»GMB«) til Kommissionen. Kommissionen modtog supplerende oplysninger ved brev af 17. marts, 30. april og 18. juni 1998.

(2) Ved brev af 17. august 1998, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [1], meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde indledt proceduren efter EF-traktatens artikel 93, stk. 2 (nu artikel 88, stk. 2), med hensyn til denne støtte. Kommissionen opfordrede interesserede til at fremsætte bemærkninger. Der er ikke modtaget nogen bemærkninger.

(3) Ved beslutning 1999/690/EF [2] erklærede Kommissionen en del af støtten til GMB for uforenelig med fællesmarkedet. Denne del vedrørte 4,435 mio. DEM af den samlede støtte på 9,31 mio. DEM.

(4) Ved dom af 14. maj 2002 i sag T-126/99 (Graphischer Maschinenbau GmbH mod Kommission) [3] erklærede Førsteinstansretten den negative del af Kommissionens beslutning 1999/690/EF for ugyldig.

(5) I tilknytning til dommen anmodede Kommissionen den 10. januar 2003 Tyskland om yderligere oplysninger, som den modtog den 24. februar 2003.

II. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

Støttemodtager: Graphischer Maschinenbau GmbH

(6) Støttemodtager, GMB, har hjemsted i Berlin og ejes 100 % af Koenig & Bauer-Albert AG (»KBA«), der har hjemsted i Würzburg. GMB fremstiller komponenter til avistrykkemaskiner og sælger maskinkomponenter til KBA, der primært beskæftiger sig med produktion af trykkemaskiner.

Foranstaltningen

(7) For at forhindre, at GMB's kriseramte fabrik i Berlin lukkede, tildelte delstaten Berlin den 11. september 1997 omstruktureringsstøtte i form af et tilskud på 9,31 mio. DEM (4,77 mio. EUR), som skulle udbetales i perioden 1998-2000.

[1] EFT C 336 af 4.11.1998, s. 13.
[2] EFT L 272 af 22.10.1999, s. 16.
[3] Sml. 2002 II, s. 2427.

Omstruktureringsplan

Baggrund

(8) På grund af et drastisk fald i efterspørgslen efter trykkemaskiner besluttede KBA i november 1996, at GMB's produktionsanlæg i Berlin skulle lukkes med udgangen juni 1997. Med udsigt til et truende tab af arbejdspladser indledte delstaten Berlin og de berørte fagforeninger i januar og februar 1997 forhandlinger med GMB og KBA. De resulterede i, at der den 24. februar 1997 blev undertegnet en »Bündnis für Arbeit« (alliance for arbejde), der var baseret på en omstruktureringsplan, der tidligere var udarbejdet i samarbejde med myndighederne i Berlin.

(9) Som led i omstruktureringen skulle GMB modernisere, reducere sit produktsortiment, opgive urentable produkter og gøre sin produktion mere effektiv. Omstruktureringsplanen var baseret på bidraget fra den private investor KBA på 13,62 mio. DEM (overtagelse af driftsbetingede tab og kapitaltilførsel) og støtte på 9,31 mio. DEM (4,76 mio. EUR). Omstruktureringsomkostningerne androg i alt 22,93 mio. DEM inklusive omkostninger i forbindelse med udvikling af de planlagte moderniserede produkter på 4,875 mio. DEM.

(10) Da GMB ikke rådede over sin egen udviklingsafdeling, blev udviklingsarbejdet overtaget af KBA. Det blev indledt den 24. februar 1997. Den 11. september 1997 vedtog Berlins senat den formelle beslutning om at yde GMB støtte på 9,31 mio. DEM. Tyskland anmeldte støtten til Kommissionen ved brev af 21. januar 1998.

Grunde til at beslutningen blev erklæret ugyldig

(11) I sin til dels negative beslutning 1999/690/EF trak Kommissionen de samlede udviklingsomkostninger til de moderniserede produkter på 4,875 mio. DEM fra de »støtteberettigede omstruktureringsomkostninger«. Kommissionen fastslog, at disse omkostninger ikke var støtteberettigede, da den egentlige støttemodtager af denne del af støtten var KBA og ikke GMB. Kommissionen betragtede denne del af støtten som uforenelig med fællesmarkedet.

(12) Førsteinstansretten erklærede denne negative del af beslutningen for ugyldig af to retlige grunde: Kommissionen havde fejlvurderet tilskyndelseskriteriet og havde taget fejl ved definitionen af støttemodtageren.

(13) Ifølge det såkaldte tilskyndelseskriterium skal statsstøtten være anledning til omstruktureringen. Hvis den pågældende virksomhed havde gennemført omstruktureringen uafhængig af statsstøtten, ville tilskyndelseskriteriet ikke have været opfyldt, og støtten ville have været uforenelig med fællesmarkedet. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt tilskyndelseskriteriet var opfyldt, anså Førsteinstansretten det for at være af afgørende betydning, på hvilket tidspunkt støttemodtager kunne gå ud fra, at han ville modtage støtten. Ifølge Domstolen var det helt klart inden anmeldelsen af støtten til Kommissionen og også inden de tyske myndigheders formelle beslutning om at yde støtten.

(14) For at fastslå, hvem der var den egentlige støttemodtager i forbindelse med udviklingsaktiviteterne, måtte der gennemføres en analyse af de deltagende virksomheders økonomiske interesser. Ifølge Førsteinstansrettens opfattelse er det ikke automatisk i moderselskabets interesse at gennemføre udviklingsarbejde for sit datterselskab som antaget i beslutningen.

III. **VURDERING AF FORANSTALTNINGEN**

(15) I betragtning af dommen og på grundlag af supplerende oplysninger fra Tyskland, behandler Kommissionen nu sagen igen. Beslutningen er baseret på de faktuelle og retlige forhold, der gjorde sig gældende ved anmeldelsen af støtten.

Forekomst af statsstøtte

(16) Støtten ydes af offentlige midler og har til formål at holde den kriseramte virksomhed GMB i gang. Støtten vil derfor kunne have skadelig virkninger for konkurrenterne. Virksomheden drager fordel af en selektiv begunstigelse, som vil kunne have negative virkninger for konkurrenterne. Da produktet indgår i international handel, kan støtten, eller der er risiko for at støtten kan, fordreje konkurrencen og have skadelig indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.

(17) Den planlagte statsstøtte indebærer for så vidt statsstøtte i den i EF-traktatens artikel 87, stk. 1 (tidligere artikel 92), anførte betydning, da den giver den begunstigede mulighed for at gennemføre en omstrukturering, uden at den skal betale alle omkostningerne i forbindelse hermed som enhver anden virksomhed under normale markedsvilkår.

Støttens forenelighed med EF-traktaten

(18) Omstruktureringsstøtte kan i overensstemmelse med Fællesskabets rammebestemmelser for redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder [1] (»rammebestemmelserne«) være i overensstemmelse med fællesmarkedet. Det er dog en betingelse, at den kriseramte virksomhed forelægger en realistisk omstruktureringsplan.

Betingelser for godkendelse af omstruktureringsstøtte

(19) Støtte til omstrukturering kan betragtes som værende i overensstemmelse med fællesmarkedet i medfør af EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), hvis en sådan støtte bidrager til at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

[1] EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

(20) Ifølge rammebestemmelserne skal omstruktureringen være led i en gennemførlig, sammenhængende og omfattende plan til genetablering af virksomhedens rentabilitet på længere sigt og på grundlag af realistiske antagelser med hensyn til de fremtidige driftsbetingelser. Hertil hører et rimeligt bidrag fra en privat investor. Efter omstruktureringen skal virksomheden være i stand til at fungere af egen kraft uden yderligere statsstøtte.

(21) Beslutning 1999/690/EF blev annulleret af to grunde: på grund af tilskyndelseskriteriet og definitionen af støttemodtager. De øvrige betingelser i beslutningen for tildeling af støtte — omstruktureringsplanen og undgåelse af konkurrencefordrejninger — blev bekræftet. Statsstøtten bidrager til at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Da GMB's markedsandel er forholdsvis lille, var der ikke noget, der tydede på overkapacitet, og produktionen af de nye produkter kunne ikke samlet resultere i en kapacitetsforøgelse. Det kunne derfor udelukkes, at der ville være tale om konkurrencefordrejninger.

Støtten i forhold til omkostningerne og fordelene ved omstruktureringen

(22) Efter alle de øvrige betingelser er opfyldt, skal til sidst undersøges, om støtten er begrænset til det strengt nødvendige. Det beløb, der er bestemt til udviklingsomkostningerne, er foranlediget af støtten og kommer udelukkende GMB til gode.

Tilskyndelseseffekt (tidsmæssige omstændigheder i forbindelse med tilskyndelsen)

(23) I beslutning 1999/690/EF lagde Kommissionen vægt på det tidsmæssige aspekt i sagen, dvs. det forhold, at udviklingsarbejdet allerede var indledt, inden støtten blev anmeldt den 21. januar 1998. Kommissionen fandt, at i et tilfælde hvor en virksomhed gennemfører udviklingsarbejde uden at modtage støtte — således som GMB/KBA har gjort — vil en senere tildelt omstruktureringsstøtte til dette formål ikke længere kunne betragtes som nødvendig.

(24) Ifølge De Europæiske Fællesskabers Domstols dom af 17. september 1980 i sag C-730/79 (Philip Morris mod Kommission) ([1]) kan der kun ydes statsstøtte på grundlag af undtagelsesbestemmelserne i artikel 87, stk. 3, hvis det er nødvendigt for at få en eller flere virksomheder til at udvise en adfærd, der sigter mod at realisere de i undtagelsesbestemmelserne nævnte mål. Kommissionen skal betragte støtte som uforenelig med fællesmarkedet, som ikke har foranlediget støttemodtagerne til at handle på en måde, der sigter på virkeliggørelse af de i EF-traktatens artikel 87, stk. 3, nævnte mål.

(25) En virksomhed, der på grund af sin økonomiske situation har behov for omstruktureringsstøtte for at sikre sin fortsatte drift, kan ikke altid vente, indtil det er helt sikkert, at støtten udbetales, inden den gennemfører sit omstruktureringsprogram. I mange tilfælde kan det derimod være nødvendigt at gennemføre programmet på kort sigt for at opfylde det fastsatte kriterium for genetablering af rentabiliteten.

(26) Kommissionen skal på basis af de foreliggende omstændigheder undersøge, om udsigten til tildeling af støtte er begrundet tilstrækkeligt til, at tilskyndelseskriteriet er opfyldt. Ved denne vurdering skal Kommissionen tage hensyn til den nøjagtige form og karakter af meddelelser og handlinger fra de kompetente nationale myndigheder samt andre relevante omstændigheder og især virksomhedens økonomiske situation.

(27) Hvad angår det tidsrum, inden for hvilket der antages at foreligge en tilskyndelse, kan der anføres to punkter. Man går ud fra, at der ikke har været tale om nogen tilskyndelse, hvis virksomheden har indledt omstruktureringen, inden de nationale myndigheder overhovedet har tilkendegivet nogen hensigt om at yde støtte.

(28) På den anden side foreligger der med sikkerhed en tilskyndelse, hvis Kommissionen har vedtaget en positiv beslutning. En virksomhed, som muligvis bliver begunstiget med en ny statsstøtte, kan ikke være sikker på, at den faktisk modtager støtten, så længe medlemsstaten ikke har anmeldt støtten til Kommissionen, og denne har fastslået at støtten er forenelig med fællesmarkedet. Anmeldelse af støtten har ikke i sig selv er nogen indflydelse på, om den er forenelig med fællesmarkedet.

(29) Anmeldelsen af støtte fjerner derfor ikke uvisheden med hensyn til godkendelsen på fællesskabsplan. Så længe Kommissionen ikke har truffet nogen beslutning med hensyn til godkendelse, og selv så længe klagefristen mod denne beslutning ikke er udløbet, har modtageren ingen vished for den planlagte støttes gyldighed, som alene kan vække berettiget tillid hos ham. Den manglende absolutte sikkerhed med hensyn til tildeling af en støtte — og dermed en berettiget tillid hertil — på det tidspunkt, hvor den potentielle støttemodtager beslutter at påbegynde en omstrukturering, betyder ikke i sådanne tilfælde, at de tilsagn, der tidligere er givet på nationalt eller regionalt plan, ingen tilskyndelsesvirkning har.

(30) Under visse omstændigheder kan de regionale myndigheders politiske beslutning betragtes som tilstrækkelig tilskyndelse. Omstændighederne omkring de tilfælde, der er omfattet af rammebestemmelserne, er ganske vist forskellige, og det er op til Kommissionen at undersøge, om tilskyndelseskriteriet er opfyldt under hensyntagen til alle relevante synspunkter, herunder eventuelle ikkebindende tilsagn, der er afgivet af politiske organer på nationalt plan eller — som her — af regionale myndigheder.

([1]) Sml. 1980, s. 2671, præmis 16-17.

(31) Ifølge denne argumentation kunne GMB senest 11. september 1997 ud fra en juridisk synsvinkel gå ud fra, at virksomheden ville modtage støtten, da senatet i Berlin på dette tidspunkt tildelte støtten på en retligt bindende måde.

(32) GMB havde ganske vist allerede ved forhandlingerne i januar og februar 1997, men helt sikkert ved indgåelsen af »alliancen for arbejde« den 24. februar 1997, et tilstrækkeligt politisk grundlag til at antage, at tilskyndelseskriteriet blev opfyldt. Ifølge Førsteinstansretten var de forsikringer, der for GMB fra politisk side var givet i februar 1997, tilstrækkeligt incitament til at investere.

(33) Da disse politiske tilsagn ikke var juridisk bindende, løb GMB en risiko ved at stole på dem. Selv om GMB muligvis nærede tvivl til myndighedernes tilsagn, havde virksomheden alligevel tilstrækkelig tillid til, at omstruktureringen blev indledt i februar 1997.

(34) I begyndelsen af 1997 måtte GMB desuden handle hurtigt for at forhindre en nedlukning af produktionsanlægget og derfor benytte KBA's udviklingskapacitet, der var nærmest og disponibel. I sin beslutning 1999/690/EF havde Kommissionen godkendt denne analyse og fastslået, »at GMB's kapacitet ikke var tilstrækkelig til at udvikle de nødvendige konkurrencedygtige og innoverende produkter på kort sigt, og at GMB derfor var nødsaget til at benytte KBA's kapacitet« (betragtning 24). Derfor var en væsentlig del af udviklingsudgifterne til omstruktureringsplanen allerede iværksat, inden støtten blev anmeldt i september 1997.

(35) Kommissionen havde desuden — i det mindste implicit — anerkendt, at GMB og KBA's iværksættelse af ombygningsarbejder var foranlediget af de støttetilsagn og forpligtelser, som delstaten Berlin havde afgivet i løbet af 1997.

(36) Tilskyndelseskriteriet kan derfor betragtes som opfyldt i februar 1997, da det blev klart, at Berlins politiske myndigheder ville intervenere finansielt for at forhindre, at GMB's produktionsanlæg blev lukket. Alle de investeringer, der er iværksat efter dette tidspunkt, skal betragtes som værende foranlediget af støtten.

Støttemodtager

(37) I beslutning 1999/690/EF var Kommissionen af den opfattelse, at den del af støtten, der vedrører bygge- og udviklingsarbejderne er til gavn for KBA, således at det er dette selskab og ikke datterselskabet GMB, der er den primære støttemodtager. Ved den nye vurdering af sagen og på grundlag af de prøver, Domstolen har forlangt, kan det dog ikke fastslås, at KBA har nogen direkte eller indirekte finansiel interesse.

(38) Som prøve for at fastslå, om der var ydet støtte til KBA krævede Førsteinstansretten dokumentation for, at KBA havde en finansiel eller økonomisk interesse, i at påtage sig udviklingsarbejdet. Ifølge beslutning 1999/690/EF var denne betingelse opfyldt, da det planlægnings- og udviklingsarbejde, der blev gennemført ved hjælp af støtten, umiddelbart var til gavn for KBA, som havde en strategisk interesse i produktion af leverancer inden for koncernen.

(39) Efter at Kommissionen havde nægtet at godkende støtten på 4,875 mio. DEM skulle KBA-koncernen faktisk bære endnu en byrde. Virksomheden gennemførte nemlig det ombygningsarbejde, der var nødvendigt af hensyn til omstruktureringen, uden nogen finansiel modydelse, da GMB ikke kunne betale. Den af KBA beregnede pris svarede til kostprisen og omfattede ikke nogen fortjeneste, som et eksternt planlægnings- og udviklingsfirma naturligvis skulle have haft. Derfor ligger prisen under den mest favorable pris, som GMB kunne opnå på det åbne marked for sådanne tjenester. GMB anvendte derfor støttebeløbet i egen interesse. KBA var simpelthen den billigste og bedste udbyder af de nødvendige udviklingsarbejder.

(40) På baggrund af alle disse forhold samt den kendsgerning, at KBA kunne have undgået at overtage GMB's tab ved at lukke fabrikken i juni 1997, er de nære forbindelser mellem KBA og GMB ikke bevis for, at betalingen af støtten til GMB nødvendigvis er til gavn for KBA.

(41) KBA havde heller ikke nogen andre finansielle eller indirekte finansielle grunde, der kunne have foranlediget virksomheden til at finansiere udviklingen. Den omstændighed, at KBA ifølge omstruktureringsprogrammet skulle gennemføre konstruktions- og udviklingsarbejderne mod betaling fra GMB er i og for sig ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at KBA havde interesse i disse arbejder. Betalingen var vederlag for en konkret ydelse, som medførte reelle omkostninger for KBA-koncernens konstruktionsafdeling, og som KBA ikke havde kunnet dække uden betalingen.

(42) KBA-koncernens konstruktionsafdelinger var endvidere allerede fuldt ud optaget af andre projekter, hvis gennemførelse måtte udsættes, således at de pågældende arbejder kunne gennemføres på kort tid som følge af GMB's finansielle vanskeligheder. Disse konstruktionsafdelinger var ikke underbeskæftigede, men arbejdede med fortjeneste. KBA havde ikke nogen særlige fordele af omstruktureringsplanen, da virksomheden gennemførte udviklingsarbejdet for GMB til kostpris uden nogen fortjenstmargen.

(43) Der foreligger ikke noget bevis for, at moderselskabet havde en finansiel interesse i, at dele af produktionsprocessen blev gennemført internt inden for koncernen. Om dette er tilfældet afhænger af omstændighederne i det enkelte tilfælde og især af udbuddet på markederne for de pågældende komponenter samt af, om datterselskabet kan producere disse komponenter rentabelt under hensyntagen til alle de involverede omkostninger.

(44) Den interne produktion skal sammenlignes med de muligheder, der er for at få produkter, der kan sammenlignes med de internt producerede produkter, fra eksterne leverandører på en pålidelig måde og til interessante priser. Outsourcing kan være mere effektivt end at opbygge hele forsyningskæden internt.

(45) Da der fandtes eksterne producenter, havde KBA ikke nogen finansiel interesse i selv at gennemføre konstruktionsarbejderne, fordi dette arbejde ville sætte virksomheden i stand til at skaffe en pålidelig leverandør for de komponenter, der skal anvendes i maskinproduktionen. Der fandtes allerede pålidelige leverandører, således at KBA ikke behøvede at sikre, at disse produkter blev udviklet og produceret af GMB.

(46) Det udviklingsarbejde, der blev finansieret med en del af støtten, var nødvendig for at holde GMB i drift. Uden dette arbejde kunne GMB ikke påbegynde den moderniserede produktion, som lå til grund for omstruktureringen. KBA havde hverken en finansiel eller »strategisk« interesse i selv at gennemføre udviklingsarbejdet. Førsteinstansretten fastslog, at KBA blot havde kunnet lukke GMB, som det oprindeligt var planen. Derfor var pengene til udviklingsarbejdet en absolut forudsætning for, at GMB kunne skabe en ny produktlinje, og GMB var den eneste støttemodtager.

IV. **KONKLUSION**

(47) Tyskland har anmeldt den planlagte statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 88, stk. 3, og har derfor opfyldt sin forpligtelse til at anmelde støtten i de enkelttilfælde, hvor der ikke foreligger nogen godkendt støtteordning. Kommissionen fastslår endvidere, at det er første gang, at GMB, der er en kriseramt virksomhed, har anmodet om omstruktureringsstøtte.

(48) Støtten opfylder betingelserne i rammebestemmelserne, virksomhedens rentabilitet genoprettes på sigt med omstruktureringsplanen, da handelsvilkårene ikke begrænses, og da der ydes et betydeligt beløb af en privat investor. Støtten er derfor i overensstemmelse med fællesmarkedet.

(49) Af disse grunde mener Kommissionen, at den anmeldte statsstøtte i form af et tilskud på 9,31 mio. DEM (4,77 mio. EUR) fra Tyskland til GMB opfylder betingelserne og dermed er i overensstemmelse med fællesmarkedet —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den statsstøtte på 9,31 mio. DEM (4,77 mio. EUR), som Tyskland har ydet virksomheden Graphischer Maschinenbau GmbH til omstrukturering af sine produktionsafdelinger i Berlin, er i overensstemmelse med fællesmarkedet.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2003.

På Kommissionens vegne

Mario MONTI

Medlem af Kommissionen