II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 14 december 1985

inzake de steun welke het Land Rheinland-Pfalz van de Bondsrepubliek Duitsland heeft toegekend aan een te Ludwigshafen gevestigde onderneming die primair aluminium produceert

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(86/60/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Na de betrokken partijen overeenkomstig genoemd artikel 93, lid 2, eerste alinea, te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Bij telexberichten van 26 juli en 10 oktober 1983 stelde de Duitse Bondsregering de Commissie op haar verzoek in kennis van het voornemen van het Land Rheinland-Pfalz om 8 miljoen DM steun te verlenen aan een onderneming die primair aluminium produceert, 350 personen in dienst heeft, en in genoemd Land te Ludwigshafen is gevestigd.

De steun zou worden toegekend in de vorm van een subsidie, hetgeen een maatregel ad hoc op grond van de artikelen 23 en 37 van het budgettaire statuut van het Land Rheinland-Pfalz zou vormen.

Als maatregel ad hoc die geen toepassing was van een bestaande, door de Commissie goedgekeurde steunregeling, had deze in overeenstemming met het bepaalde in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld.

Na een eerste onderzoek vatte de Commissie de betrokken steunmaatregel op als reddingssteun die de onderneming in staat zou stellen nog gedurende twaalf maanden, met ingang van februari 1983, in bedrijf te blijven.

De moeilijkheden waarin de onderneming verkeerde vloeiden voort uit de voor haar, na het aflopen van haar elektriciteitsleveringscontract in september 1982, sterk gestegen stroomkosten.

De Commissie stelde vast dat de sterke stijging van de elektriciteitstarieven een ernstig probleem oplevert waarvoor alle aluminiumproducenten die niet hun eigen elektriciteit opwekken kunnen komen te staan, daar elektriciteitskosten soms meer dan 30 % van de smeltkosten van aluminium kunnen uitmaken.

De Commissie meende daarom dat de verstrekking van staatssteun aan één onderneming om deze te helpen voor een probleem waarmee praktisch de gehele sector wordt geconfronteerd, vermoedelijk de mededinging zou vervalsen en de handelsvoorwaarden tussen Lid-Staten ongunstig zou beïnvloeden in een mate die in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang.

De Commissie leidde daarom de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het EEG-Verdrag in. Bij brief van 25 november 1983 maande zij de Bondsregering aan haar opmerkingen kenbaar te maken. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag werden ook de andere Lid-Staten en derden aangemaand hun opmerkingen te maken.

II

De Duitse Bondsregering verklaarde in haar opmerkingen bij brief van 12 januari 1984 in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, dat de betrokken steun moest worden beschouwd als een tijdelijke bijstand in een tijdelijke noodsituatie. Als gevolg

van de sterke stijging van haar elektriciteitskosten had de onderneming aan concurrentievermogen ingeboet en werd haar overleven bedreigd omdat de aluminiumproduktie niet langer winstgevend was. Begin 1983 werden voorbereidingen getroffen voor de sluiting van de smelterij te Ludwigshafen. Tegenover de verlening van 8 miljoen DM steun zegde het bestuur van de onderneming toe het bedrijf niet te zullen stilleggen. Deze steun zou de onderneming de tijd geven om een plan uit te werken ter herwinning van haar concurrentievermogen en levensvatbaarheid over een lange termijn.

Voorts merkte de Bondsregering op dat de aluminiummarkt wordt gekenmerkt door een stijgende vraag in de wereld naar aluminium, waar onvoldoende produktiecapaciteit tegenover staat ; dat de primair-aluminiumprijzen in 1983 stegen ; dat de sluiting van de smelterij te Ludwigshafen, aangezien zowel de Bondsrepubliek Duitsland als de Gemeenschap in hun primair-aluminiumhandel in 1982 een tekort vertoonden, slechts de concurrentie uit derde landen in de kaart zou hebben gespeeld en er derhalve geen mogelijkheid bestond dat deze noodsteunmaatregel de handel tussen Lid-Staten in waarneembare mate ongunstig zou beïnvloeden of de mededinging tussen de communautaire aluminiumproducenten zou vervalsen.

Ten slotte voerde de Bondsregering aan dat door de onderneming structurele verbeteringen waren aangebracht waardoor het stroomverbruik was afgenomen, de produktiewaarde omhoog, en kosten bij de produktie omlaag waren gegaan.

Bij brief van 25 juli 1985 verzocht de Bondsregering de Commissie haar eindbeslissing inzake de betrokken steunmaatregel uit te stellen, omdat er tussen de Bondsrepubliek en de Regering van het Land Rheinland-Pfalz onderhandelingen zouden plaatsvinden.

Bij brief van 30 juli 1985 deelde de Commissie de Bondsregering mede dat zij bereid was haar eindbeslissing over de betrokken steunmaatregel tot begin september 1985 uit te stellen, ten einde de Bondsregering de gelegenheid te geven deze onderhandelingen af te ronden. Voorts werd in dezelfde brief verklaard dat de Commissie, indien deze onderhandelingen begin september niet tot resultaten zouden leiden, verplicht zou zijn haar eindbeslissing te nemen op basis van de informatie waarover zij op dat moment beschikte. De Bondsregering heeft deze brief nimmer beantwoord.

III

Er vindt in de primair-aluminiumsecor handel plaats tussen Lid-Staten en de concurrentie is, vooral in perioden van recessie, scherp omdat de prijzen dan laag zijn en de import uit derde landen de situatie nog moeilijker maakt.

In 1983 produceerden de landen van de Europese Gemeenschap 1 925 000 ton primair aluminium, waarvan 743 000 ton in de Bondsrepubliek Duitsland. In hetzelfde jaar werd 919 299 ton ruwe aluminium tussen Lid-Staten verhandeld, waarvan 24,7 % bestond uit export uit Duitsland naar de andere Lid-Staten. In dat jaar bedroeg het klaarblijkelijke verbruik van ruwe aluminium in de Gemeenschap ongeveer 2 800 000 ton.

Aangenomen dat het bedrijf te Ludwigshafen zijn capaciteit van 46 000 ton in 1983 volledig benutte, bedroeg zijn marktaandeel in dat jaar 6,2 % in de Bondsrepubliek Duitsland en 2,4 % in de Gemeenschap.

In 1984 beliep de ruw-aluminiumhandel tussen Lid-Staten 930 778 ton, waarvan circa 790 000 ton betrekking had op primair aluminium. In hetzelfde jaar exporteerde Duitsland 211 030 ton ruwe aluminium naar de andere Lid-Staten, waarvan circa 164 000 ton uit primair aluminium bestond.

De onderneming maakt gebruik van in haar eigen smelterij geproduceerd dan wel elders aangekocht primair aluminium, voor de produktie van extrusiestaven en waldsdraad. De produktiecapaciteit voor deze produkten bedraagt 70 000 ton en circa 70 % van deze produktie is jaarlijks bestemd voor de andere Lid-Staten. Wanneer staatssteun de positie van één onderneming ten opzichte van andere ondernemingen die in de intracommunautaire handel concurreren, versterkt, moet deze concurrentie worden geacht door die steun ongunstig te worden beïnvloed. In het onderhavige geval kan de steun doordat hij de primair-aluminiumonderneming te Ludwigshafen op kunstmatige wijze in bedrijf houdt, op het moment waarop haar directie voorbereidingen trof tot sluiting, de handel ongunstig beïnvloeden en de mededinging tussen Lid-Staten vervalsen of dreigen te vervalsen door deze onderneming in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag te begunstigen. In artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag is het beginsel vastgelegd dat steun die de daarin beschreven kenmerken vertoont, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De afwijkingen van dit beginsel, die in artikel 92, lid 2, van het EEG-Verdrag zijn opgenomen, zijn hier niet van toepassing omdat de betrokken steun niet voor dergelijke doeleinden was bedoeld.

In artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag is bepaald welke steun verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt. De verenigbaarheid met het Verdrag moet in de context van de Gemeenschap en niet in die van één enkele Lid-Staat worden beoordeeld. Ten einde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en rekening te houden met de beginselen van artikel 3, sub f), van het EEG-Verdrag, moeten de afwijkingen van het beginsel van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag, bij de beoordeling van een steunregeling of een individuele subsidie strikt worden geïnterpreteerd.

Zij mogen met name alleen worden toegepast wanneer de Commissie ervan overtuigd is dat het vrije spel van de krachten op de markt alleen, zonder de steun, de potentiële begunstigde van de steun niet tot een gedragslijn brengt die tot verwezenlijking van een van de genoemde doelstellingen bijdraagt.
Door de uitzonderingen toe te passen op gevallen die niet tot zulk een doelstelling bijdragen of waarin steun voor dat doel niet noodzakelijk is, zou betekenen dat men

ongerechtvaardigde voordelen zou verschaffen aan de industrieën of ondernemingen uit bepaalde Lid-Staten, waardoor louter hun financiële positie zou worden versterkt, en dat men toestond dat de handelsvoorwaarden tussen Lid-Staten ongunstig werden beïnvloed en de mededinging vervalst zonder dat daarvoor een rechtvaardiging uit hoofde van het Gemeenschapsbelang in de zin van artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag zou zijn uitgevoerd.

De Bondsregering heeft geen gronden kunnen aanvoeren, noch heeft de Commissie die kunnen dekken, die de gevolgtrekking wettigen dat de betrokken steun onder één van de categorieën uitzonderingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag valt.

De problemen die de directie van de smelterij te Ludwigshafen ertoe brachten de sluiting van het bedrijf in het begin van 1983 voor te bereiden, zijn niet opgelost. Zelfs werden de structurele verbeteringen die door de onderneming waren aangebracht en waardoor haar elektriciteitsverbruik op 14 kWh/kg geproduceerd aluminium kwam, voltooid voordat de stijging van de elektriciteitsprijzen plaatsvond ; ondanks deze verbeteringen werd met de voorbereidingen voor de bedrijfssluiting begin 1983 een aanvang gemaakt.

De produktie van produkten met een hogere toegevoegde waarde ondervindt onrechtstreeks invloed van het hogere elektriciteitstarief omdat de grondstof voor deze produkten grotendeels uit door de smelterij geproduceerd primair aluminium bestaat. Overigens had deze verbetering al vóór 1983 haar beslag gekregen.

De betere benutting van de grondstoffen via koudgewalste blokken kan alleen plaatsvinden wanneer de smelterij ononderbroken in bedrijf blijft. Bovendien was ook dit procédé reeds vóór 1983 beschikbaar.

Daar de betrokken steunmaatregel niet aan een herstructureringsprogramma is verbonden, levert deze bedrijfsbaten ten behoeve van de onderneming op ten einde de stijging van het elektriciteitstarief voor een deel te compenseren.

Het argument van de Bondsregering dat van een sluiting van de smelterij te Ludwigshafen alleen concurrenten uit derde landen profiteren, is niet steekhoudend, daar de totale primair-aluminiumcapaciteit in de Gemeenschap voor 1982 93,8 % en voor 1983 91,5 % bedroeg. In 1983 bedroeg de niet-benuttte primair-aluminiumcapaciteit in de Gemeenschap 179 000 ton, hetgeen verreweg de 46 000 ton/jaar van de Ludwighafense smelterij overtreft. Een deel van deze extra capaciteit had kunnen worden gebruikt om het marktaandeel van de betrokken onderneming in stand te houden.

De subsidie van 8 miljoen DM werd de onderneming op onrechtmatige wijze verstrekt en vormt een inbreuk op artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag, omdat in 1983 zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie 4 miljoen DM werd verstrekt en de resterende 4 miljoen DM in 1984 beschikbaar kwam ondanks het feit dat de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het EEG-Verdrag met betrekking tot de betrokken steunmaatregel reeds in 1983 was ingeleid.

Gezien het bovenstaande moet, gelet op de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, sub a) en c), van het EEG-Verdrag inzake steun ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken, worden opgemerkt dat de levensstandaard in de regio Ludwigshafen niet abnormaal laag is. Evenmin heerst daar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid in de zin van de uitzondering sub a). Het Ludwigshafense bedrijf is gelegen in een regio die noch door de Gemeenschap noch door de Bondsregering tot steunzone werd verklaard.

Bovendien blijft de levensvatbaarheid van de smelterij met de hogere elektriciteitslasten nog steeds afhankelijk van de aluminiumprijzen en waarborgt de betrokken steunmaatregel geen thans bestaande arbeidsplaatsen ; zij bevordert derhalve de economische ontwikkeling van de regio Ludwigshafen niet in de zin van artikel 92, lid 3, sub a) en c), omdat zij in deze regio niet tot duurzame inkomensverbetering of tot verlaging van werkloosheid leidt, maar zij vervalst de mededinging in de intracommunautaire handel zonder dat daar de vereiste bijdrage aan de regionale ontwikkeling tegenover staat.

Met betrekking tot de uitzondering in artikel 92, lid 3, sub b), van het EEG-Verdrag is duidelijk dat de betrokken steunmaatregel niet was bedoeld om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Duitse economie op te heffen. Steun ten gunste van één onderneming in de primair-aluminiumsector volstaat niet om aan de situatie die in artikel 92, lid 3, sub b), is beschreven, een einde te maken.

Aangaande de uitzondering in artikel 92, lid 3, sub c), van het EEG-Verdrag inzake steun „om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken", moet worden opgemerkt dat de betrokken steun niet aan een specifiek investerings- of herstructureringsprogramma is gekoppeld waarmee een verbetering van het concurrentievermogen van de onderneming en haar levensvatbaarheid op lange termijn zou kunnen worden verkregen, zodat zij de hogere elektriciteitslasten en een eventuele daling van de aluminiumprijzen uitsluitend dank zij eigen efficiency, verdiensten en middelen, zonder verdere staatssteun van node te hebben, het hoofd zou kunnen bieden. Op die wijze kan de steun niet worden geacht „de ontwikkeling te vergemakkelijken" van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid in de zin van artikel 92, lid 3, sub c).

Bovendien heeft de betrokken steunmaatregel de concurrentiepositie van de andere primair-aluminiumproducenten in de Gemeenschap verzwakt, die de aluminiumcrisis en mogelijk ook hogere elektriciteitskosten door middel van herstructurering, produktiviteit en kwaliteitsverbeteringen op eigen kracht te boven zijn gekomen en heeft deze de betrokken onderneming bevoordeeld zonder dat daarvoor uit communautair oogpunt een rechtvaardiging bestond die zou volstaan om de handelsvervalsende gevolgen van de steun te compenseren.

De betrokken steunmaatregel beantwoordt daarom niet aan de voorwaarden voor toepassing van één van de afwijkingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag. Bovendien was de steun op onrechtmatige wijze toegekend in overtreding van het bepaalde in artikel 93, lid 3, en dus moet hij via terugvordering worden ingetrokken,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De steun ten bedrage van 8 miljoen DM in de vorm van subsidies welke het Land Rheinland-Pfalz in 1983 en 1984 heeft toegekend aan een primair-aluminiumproducerende onderneming te Ludwigshafen is onrechtmatig, omdat deze steun werd verstrekt in strijd met het bepaalde in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. Hij is bovendien onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het EEG-Verdrag. Deze steun moet derhalve via terugvordering worden ingetrokken.

Artikel 2

De Bondsregering moet de Commissie binnen twee maanden na datum van de kennisgeving van deze beschikking mededelen welke maatregelen zij heeft genomen om daaraan gevolg te geven.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 14 december 1985.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie