II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 31 januari 1990

inzake een nationale steunmaatregel ten gunste van de Sucrerie Couplet te Brunehaut-Wez — concreet geval

(Slechts de teksten in de Franse en de Nederlandse taal zijn authentiek)

(90/379/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1069/89 (2), en met name op artikel 44,

Na overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken (3),

Overwegende hetgeen volgt :

I

Bij schrijven van 22 februari 1989 heeft de Permanente Vertegenwoordiging van België de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag in kennis gesteld van een voornemen voor een steunmaatregel in het raam van de Belgische Wet van 17 juli 1959 inzake de economische expansie ten gunste van SA Sucrerie Couplet te Brunehaut-Wez voor de bouw van een parelsuikerfabriek (steunbedrag : 9,63 miljoen Bfr ; 221 006 ecu).

Bij telexbericht van 21 maart 1989 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten om aanvullende gegevens gevraagd, die haar bij schrijven van 7 april 1989 zijn verstrekt.

Het betreft de volgende steunmaatregel :

Er wordt investeringssteun verleend voor de bouw van een nieuwe parelsuikerfabriek die de volgende produkten op basis van suiker zal vervaardigen : parelsuiker (druppelvormig) en fondant (icing sugar) voor de levensmiddelenindustrie (fabrikanten van banketbakkers- en van suikerwerk).

De produktie van fondant is rechtstreeks afgeleid van die van parelsuiker en vormt een integrerend onderdeel van de activiteit van de parelsuikerfabriek.

Volgens de Belgische autoriteiten is er binnen de levensmiddelenindustrie een groeiende vraag naar dit soort produkten (Luikse wafels, ontbijtkoek, luxebroodjes, „gateaux de Verviers", enz.). De steun zou worden verleend aan SA Sucrerie Couplet te Brunehaut-Wez, een familiebedrijf dat beschikt over een A- en een B-quotum voor de produktie van in totaal 21 796 100 kg witte suiker. Dit bedrijf handelt ook in bijprodukten van de suikerraffinage, zoals pulp, melasse, schuimaarde, enz. De bouw van de nieuwe fabriek verandert niets aan de suikerfabricage op zich, maar biedt wel de mogelijkheid om de produktie te diversifiëren. Door deze investering kan namelijk jaarlijks niet alleen 2 000 ton parelsuiker op de markt worden gebracht, maar ook — op basis van parelsuiker en door toevoeging van een anti-klontermiddel — 2 000 ton fondant en 700 ton poedersuiker.

Voor de vervaardiging van deze nieuwe produkten moet een nieuwe fabriek worden gebouwd en moeten nieuwe machines worden aangeschaft.

Met het investeringsprogramma is een bedrag gemoeid van in totaal 80 278 446 Bfr., dat als volgt is onderverdeeld :

(1) PB nr. L 177 van 1. 7. 1981, blz. 4.
(2) PB nr. L 114 van 27. 4. 1989, blz. 1.
(3) PB nr. C 297 van 25. 11. 1989, blz. 6.

	in Bfr.	in ecu
Onroerend goed	15 065 802	345 727
Machines	65 212 644	1 496 489
Totaal	80 278 446	1 842 216

De nieuwe fabriek zal worden gebouwd op een dicht bij de bestaande suikerfabriek gelegen terrein dat reeds eigendom is van het bedrijf ; de waarde van het betrokken terrein is dan ook niet in de investeringskosten voor „onroerend goed" verdisconteerd.

De investeringskosten voor de aanschaf van nieuwe machines bedragen voor parelsuiker 48 726 644 Bfr. (1 118 997 ecu) en voor fondant 16 450 000 Bfr. (377 492 ecu).

De steun, die wordt verleend in de vorm van een kapitaalsubsidie, komt overeen met 12 % van de totale investeringskosten. Bovendien wordt de onderneming gedurende drie jaar vrijgesteld van de onroerende voorheffing.

Volgens de Belgische autoriteiten zal de investering in geen geval tot een hogere produktie van basissuiker leiden. Het is uitsluitend de bedoeling deze basissuiker op de markt te brengen in de vorm van produkten waarvoor volgens de Belgische autoriteiten een groeiende vraag is. Bovendien zijn zij van mening dat, nu de suikersector met ernstige afzetproblemen te kampen heeft, de betrokken suikerfabriek zich dank zij de steun beter aan de nieuwe technologie zou kunnen aanpassen en de produktie op meer geavanceerde produkten zou kunnen richten.

II

1. De Commissie is van mening dat :

— de betrokken investering moet worden aangemerkt als een doortrekken van de suikerfabricage naar de vervaardiging van een geavanceerd eindprodukt, met andere woorden gaat het erom te komen tot een fabriek waarvan het eindprodukt een welbepaald soort suiker is, in dit geval parelsuiker ;

— deze steunmaatregel betrekking heeft op een sector die over het geheel genomen wordt gekenmerkt door overschotten ;

— de in de suikerfabrieken gedane investeringen voor de produktie van suiker (in welke vorm dan ook) in beginsel door de fabrikanten zelf moeten worden gefinancierd uit de verwerkingsmarge die ieder jaar voor alle suikerfabrikanten van de Gemeenschap uniform in het kader van de communautaire prijsbesluiten wordt vastgesteld, en waarbij wordt uitgegaan van de door de verbruikers voor de verschillende soorten suiker betaalde prijzen ;

— verlening van investeringssteun, in welke vorm dan ook, een ongerechtvaardigd voordeel oplevert voor de begunstigden en discriminerend is voor de overige producenten ; dit geldt voor investeringen in alle produktiestadia, tot en met de eindproduktie van suiker ;

— gelet op bovenstaande opmerkingen, toekenning van nieuwe investeringssteun in deze bedrijfssector in beginsel als nutteloos moet worden aangemerkt en geen bijdrage levert tot de verdere ontwikkeling of een beter functioneren van de suikersector ;

— deze maatregel dan ook niet in aanmerking kan komen voor een van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag bedoelde uitzonderingen en strijdig is met de gemeenschappelijke markt.

2. Bij schrijven van 4 juli 1989 heeft de Commissie de Belgische Regering dan ook op de hoogte gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze steunmaatregel de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden.

In het kader van deze procedure heeft de Commissie de Belgische Regering aangemaand haar opmerkingen te maken.

De Commissie heeft ook de andere Lid-Staten en de overige belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen te maken.

III

Bij schrijven van 17 juli 1989 heeft de Belgische Regering geantwoord op de aanmaning van de Commissie. In dit schrijven worden de volgende opmerkingen gemaakt :

— De betrokken investering heeft absoluut geen betrekking op de suikerfabricage, maar is slechts bedoeld om basissuiker tot meer geavanceerde produkten te kunnen verwerken. Er is dus geenszins sprake van een verhoging van de suikerproduktie, wat de overcapaciteit, die er in deze sector als geheel bestaat, nog zou vergroten.

— Ook al wordt de suikersector over het geheel genomen gekenmerkt door overschotten, geldt dit niet voor de twee bijzondere toepassingen waarop de investering betrekking heeft. Integendeel, er wordt geïnvesteerd in produkten waarvoor de vraag op de afzetmarkten groter is dan het aanbod. Daarom zou deze investering, doordat zij het mogelijk maakt meer geavanceerde produkten te vervaardigen waarvoor de vraag het aanbod overtreft, een bijdrage kunnen leveren tot de vermindering van de overschotten die in de suikersector als geheel bestaan.

— Hierbij wordt opgemerkt dat de parelsuiker die tot nu toe door de suikerindustrie wordt geleverd, volgens hetzelfde samenklonteringsprocédé wordt gefabriceerd als suikerklontjes voor menselijke consumptie. Dit procédé beantwoordt niet geheel aan de technische eisen die door de verwerkende industrie worden gesteld.

— Het door het betrokken bedrijf toegepaste procédé is volstrekt nieuw en betekent een grote technologische vooruitgang bij de vervaardiging van dit produkt. Dank zij de ontwikkeling van dit procédé kan het bedrijf een produkt op de markt brengen dat aan de kwaliteitseisen van de verwerkende industrie beantwoordt, waaraan op dit moment door de traditionele produkten niet kan worden voldaan.

— In verband met de fysische hardheidskenmerken van het ontwikkelde produkt kan het bovendien niet voor normale consumptie worden gebruikt. Dit produkt kan dus alleen maar worden afgezet op zeer specifieke markten, waar op dit moment niet aan de vraag kan worden voldaan.

— Aangezien deze onderneming tot het midden- en kleinbedrijf wordt gerekend en er op nationaal vlak bijna sprake is van een monopoliepositie van één geïntegreerde industriële groep waarvan de financiële draagkracht in geen enkele verhouding staat tot die van de indiener van het project, zal deze investeringssteun het een onafhankelijke producent mogelijk maken om een specifiek produkt te ontwikkelen waarvoor groeiende afzetmogelijkheden zijn en om een bijdrage te leveren tot een kwalitatieve verbetering die de gehele levensmiddelenindustrie in Europa ten goede komt.

IV

De argumenten die in dit verband zijn aangevoerd, namelijk

— dat de produktie van suikerprodukten niet zal worden verhoogd,
— dat het betrokken gespecialiseerde produkt geen overschotprodukt is, en
— dat dit produkt beantwoordt aan de technische wensen van de verbruikende industrie,

zijn in dit geval niet ter zake dienend.

De Commissie beweert niet dat de produktie van suikerprodukten als gevolg van de investering zal stijgen. De suikerproduktie wordt gereguleerd via de quotaregeling en de betrokken steunmaatregel zal hierop uiteraard niet van invloed zijn. Een toeneming van de specifieke vraag naar de sterk gespecialiseerde produkten waarop de steunmaatregel betrekking heeft, betekent echter niet dat de bestaande suikeroverschotten door toekenning van deze steun duurzaam kunnen worden verminderd, omdat er op het niveau van de consument talrijke substitutiemogelijkheden zijn voor de verschillende vormen en aanbiedingsvormen van suiker.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de betrokken onderneming dank zij de investering, indien deze ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt, zou kunnen voldoen aan een bestaande vraag. Aangezien er voor de nieuwe produkten dus afzetmogelijkheden bestaan, zou de investering rendabel zijn, ook wanneer geen steun wordt toegekend. Het is daarom in het belang van de onderneming om de betrokken investering, wanneer deze door haar wenselijk wordt geacht, te verwezenlijken.

Wat de MKB-status van de betrokken onderneming betreft, moet worden opgemerkt dat het hierbij om een produkt in de lijn van suiker gaat. Het feit dat de betrokken onderneming tot de categorie midden- en kleinbedrijf behoort en dat het door haar toe te passen procédé nieuw en technologisch geavanceerd is, betekent niet dat de Commissie ten aanzien van de betrokken steunmaatregel een ander standpunt kan innemen dan dat waaraan zij ten aanzien van investeringssteun in de suikersector sinds 1972 vasthoudt.

De Commissie ziet daarom geen nieuwe elementen die voor haar in dit geval aanleiding zouden kunnen zijn om af te wijken van het altijd al door haar ingenomen standpunt dat investeringssteun in de suikersector niet is toegestaan. De Commissie heeft de Lid-Staten overigens in kennis gesteld van dit standpunt bij schrijven van 1 februari 1972, waarin zij voor dienstige maatregelen in de suikersector voorstellen heeft gedaan. Daarbij heeft de Commissie de Lid-Staten laten weten dat investeringssteun in deze sector volgens haar niet langer als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd. Dit standpunt is nogmaals kenbaar gemaakt in een schrijven van de Commissie aan de Lid-Staten van 28 januari 1977 inzake het verbod tot steunverlening voor isoglucose. De Lid-Staten hebben dit standpunt van de Commissie niet aangevochten.

V

De suikermarkt van de Gemeenschap wordt gekenmerkt door structurele overschotten. In 1987/1988 bedroeg de zelfvoorzieningsgraad 113,7 % (1).

In 1987/1988 werd in België in totaal 805 000 ton suiker geproduceerd. Voor 1988/1989 zal de produktie volgens de prognoses op ongeveer 925 000 ton uitkomen.

Het intracommunautaire handelsverkeer in (witte of ruwe) suiker in ongewijzigde staat bedroeg in het verkoopseizoen 1987/1988 in totaal :

(in ton)

	Intracommunautair handelsverkeer	in/uit België
Invoer	1 800 000	175 000
Uitvoer	1 800 000	376 000

Uit dit overzicht blijkt dat de handel tussen België en de andere Lid-Staten een belangrijk deel is van het totale intracommunautaire handelsverkeer ; in vergelijking met de produktie in België bedraagt de invoer 22 % en de uitvoer 47 %.

Parelsuiker en fondant worden als eindprodukt in de meeste Lid-Staten geproduceerd.

Naast het effect van de voorgenomen steunmaatregel op het intracommunautaire handelsverkeer is er nog het feit dat de intracommunautaire handel onder druk is komen te staan als gevolg van de plaats die België op de lijst van overschotgebieden van de Gemeenschap inneemt ; wat de suikerproduktie betreft staat België namelijk op de zesde plaats.

De suikerfabriek waarop de steunmaatregel betrekking heeft, is een familiebedrijf dat los staat van de grote suikerfabrikanten die de markt beheersen.

De belangrijkste afzetmarkten van deze onderneming en de hoeveelheden produkten die in het verkoopseizoen 1987/1988 zijn verkocht, zijn in de volgende tabel vermeld :

Suiker

	Hoeveelheid (in kg)	Waarde (in Bfr.)
Nationaal	7 510 755	227 340 497
Binnen EEG	267 860	8 079 107
Buiten EEG	14 096 050	401 970 491
Totaal	21 874 665	637 390 095

(1) De toestand van de landbouw in de Gemeenschap — verslag 1988.

VI

Krachtens artikel 44 van Verordening (EEG) nr. 1785/81 zijn de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag van toepassing op de produktie en het in de handel brengen van de produkten waarop deze steunmaatregel betrekking heeft.

De in deze beschikking bedoelde steunmaatregel zou voor de betrokken onderneming een specifiek voordeel opleveren, daar zij daarmee in aanmerking zou komen voor een financiële bijdrage van de Belgische Staat waardoor zij een betere concurrentiepositie zou verwerven dan de economische subjecten die niet voor de steun in aanmerking komen.

Steunverlening zou dan ook concurrentievervalsing in de hand kunnen werken tussen de begunstigde van de steun en de andere, deze steun niet ontvangende economische subjecten in deze sector, zowel in België als in de andere Lid-Staten.

Toekenning van de steun zou een negatieve uitwerking kunnen hebben op de omvang van de invoer van deze produkten in België en zou dus een nadelige invloed kunnen hebben op het handelsverkeer in de desbetreffende produkten tussen de Lid-Staten. Hierdoor zou de concurrentie worden vervalst of kunnen worden vervalst.

De betrokken maatregel voldoet dus aan de criteria van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en is dan ook met de gemeenschappelijke markt principieel onverenigbaar.

VII

De in artikel 92, lid 2, van het Verdrag vastgestelde uitzonderingsbepalingen op grond waarvan steunmaatregelen wel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, zijn zonder enige twijfel niet van toepassing op de betrokken steunmaatregel. De Belgische Regering heeft zich overigens in het raam van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag ook niet op deze uitzonderingsbepalingen beroepen. In lid 3 van genoemd artikel wordt nader omschreven welke uitzonderingen kunnen worden gemaakt wanneer met de steunmaatregel bepaalde doelstellingen worden nagestreefd in het belang van de Gemeenschap en dus niet van bepaalde sectoren van de nationale economie. Aan deze uitzonderingsbepalingen moet bij elk onderzoek van regionale of sectoriële steunprogramma's of van individuele maatregelen waarbij algemene steunregelingen worden toegepast, strikt de hand worden gehouden.

De uitzonderingsbepalingen zijn alleen dan van toepassing wanneer de Commissie voor het bereiken van een van de in deze bepalingen vastgestelde doelstellingen steunverlening noodzakelijk acht. Toepassing van genoemde uitzonderingsbepalingen op steunmaatregelen die niet een dergelijke tegenprestatie inhouden, zou kunnen uitmonden in handelsdistorsies tussen de Lid-Staten, in concurrentievervalsing die niet op grond van het communautaire belang kunnen worden gerechtvaardigd en, in samenhang daarmee, in onterechte voordelen voor sommige Lid-Staten.

In het onderhavige geval is van een dergelijke tegenprestatie geen sprake. De Belgische Regering heeft geen enkele grond kunnen aangeven, noch heeft de Commissie er een kunnen ontdekken, om toepassing van een van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag vastgestelde uitzonderingsbepalingen te rechtvaardigen.

Het gaat niet om een maatregel om het bereiken van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang in de zin van artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag te bevorderen, maar om een maatregel die, gezien de mogelijke weerslag op het handelsverkeer, strijdig is met het gemeenschappelijk belang.

De betrokken steunmaatregel is evenmin bedoeld om ernstige verstoringen in de economie van de betrokken Lid-Staat op te heffen, zoals in dezelfde bepaling is vastgelegd.

Wat de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag bedoelde uitzonderingsbepalingen ten aanzien van steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën en van bepaalde in lid 3, onder c), bedoelde vormen van economische bedrijvigheid te bevorderen of te vergemakkelijken betreft, moet worden geconstateerd dat deze maatregel geen oplossing biedt voor de moeilijkheden waarmee de sector suiker als gevolg van de overschotsituatie te kampen heeft. Elke vorm van investeringssteun in deze sector zou de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening doorkruisen, aangezien deze marktordening geen onderscheid maakt tussen de verschillende vormen en aanbiedingsvormen van suiker, waaronder die waarop deze steunmaatregel betrekking heeft.

Het feit dat voor het gesubsidieerde produkt, in dit geval parelsuiker, volgens de Belgische autoriteiten op dit gebied afzetmarkten kunnen worden gevonden waar de vraag het aanbod overtreft, is geen reden om een uitzondering te maken op het door de Commissie gevolgde beleid ten aanzien van steunverlening in deze sector. Juist het feit dat niet aan de vraag kan worden voldaan, zou, zoals de Commissie bij de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag heeft opgemerkt, de investering rendabel moeten maken zonder steunverlening van overheidswege.

De betrokken steunmaatregel is niet van dien aard dat de ontwikkeling van een bepaalde economische activiteit wordt vergemakkelijkt zonder dat de voorwaarden voor het handelsverkeer zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Daarom moet de slotsom luiden dat de steunmaatregel niet aan de voorwaarden voldoet om voor een van de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag bedoelde uitzonderingsbepalingen in aanmerking te kunnen komen.

Dat deze maatregel niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt wordt nog geaccentueerd door het feit dat de investeringssteun wordt verleend buiten het raam van de huidige communautaire regeling, waarin is bepaald

dat de investeringen van de suikerondernemingen met het oog op de produktie van suiker (in welke vorm dan ook) in beginsel door die ondernemingen zelf moeten worden gefinancierd uit de verwerkingsmarge die elk jaar voor alle suikerfabrikanten van de Gemeenschap in het raam van de communautaire prijsbesluiten wordt vastgesteld, waarbij de door de verbruikers voor de verschillende vormen van suiker betaalde prijzen als uitgangspunt worden genomen.

In alle stadia, tot en met de eindproduktie van suiker, zou elke investeringssubsidie dan ook voor de begunstigden een ongerechtvaardigd voordeel en voor de overige producenten een discriminatie betekenen.

Hieruit vloeit voort dat de betrokken steunmaatregel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

Het voornemen voor een steunmaatregel in het raam van de Belgische Wet van 17 juli 1959 inzake de economische expansie, ten gunste van de SA Sucrerie Couplet te Brunehaut-Wez, voor de bouw van een parelsuikerfabriek (steunbedrag : 9,63 miljoen Bfr.), is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. De steun mag daarom niet worden toegekend.

Artikel 2

De Belgische Regering licht de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in over de maatregelen die zij heeft genomen om aan deze beschikking gevolg te geven.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 31 januari 1990.

Voor de Commissie

Ray MAC SHARRY

Lid van de Commissie