

II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 13 februari 1985

betreffende het voorstel van de Regering van het Verenigd Koninkrijk om steun te verlenen aan bepaalde delen van de kledings-, schoeisel-, breiwaren- en textielindustrie

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(85/305/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

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

Na belanghebbenden overeenkomstig de bepalingen van artikel 93 te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

In haar brief van 18 april 1984 had de Regering van het Verenigd Koninkrijk bij de Commissie een voorstel aangemeld betreffende de invoering van een financiële steunregeling in het kader van artikel 8 van de „Industrial Development Act” van 1982 ten behoeve van bepaalde delen van de kleding-, schoeisel-, breiwaren- en textielindustrie.

Het opgegeven doel van de voorgestelde regeling was kleine en middelgrote ondernemingen in staat te stellen technologisch geavanceerde uitrusting aan te schaffen. Het programma zou maximaal 20 miljoen pond sterling belopen en de steun zou worden verstrekt in de vorm van hetzij subsidies tot een bedrag van maximaal 20 % van de investeringskosten, hetzij garanties voor 80 % en twee jaren looptijd voor door goedgekeurde financiële instellingen toegekende leningen voor de aanschaffing van geavanceerde uitrusting.

Na een eerste onderzoek kwam de Commissie tot de bevinding dat het doel van produktiviteitsverhoging, dat door het Verenigd Koninkrijk als de voornaamste

reden voor de steun was opgegeven, reeds grotendeels was bereikt. Tevens was de Commissie de mening toegedaan dat de economische ontwikkeling in de Britse kleding-, breiwaren- en textielindustrie, die in vergelijking met de toestand in sommige andere landen van de Gemeenschap betrekkelijk gunstig is, tot een situatie had geleid waarin financiële steun niet een ontwikkeling zou helpen bevorderen die in het belang van de Gemeenschap zou zijn.

Bovendien voldeed het door de Regering van het Verenigd Koninkrijk aangemelde programma in de ogen van de Commissie niet aan alle voorwaarden en criteria voor sectoriele steunmaatregelen.

De Commissie was van mening dat het bij haar aangemelde programma, door bepaalde ondernemingen te begunstigen of door de productie van bepaalde goederen in sectoren die gekenmerkt worden door een omvangrijk handelsverkeer en scherpe concurrentie te bevorderen, de handel tussen de Lid-Staten dreigde te beïnvloeden en dus met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar zou zijn. Tevens meende de Commissie dat de regeling niet voldeed aan de voorwaarden die vereist zijn om voor één van de afwijkingen van artikel 92 van het EEG-Verdrag in aanmerking te komen.

Daarom leidde de Commissie de in de eerste alinea van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag bedoelde procedure in en maande zij in haar brief van 19 juni 1984 de Britse Regering aan om haar commentaar daarop te leveren.

II

De Britse Regering leverde haar commentaar in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag in twee brieven van onderscheidenlijk 8

augustus en 11 december 1984, waarbij zij bepaalde onderdelen van haar voorstel wijzigde en de voorgestelde garanties van 80 tot 70 % van de totale investeringskosten verlaagde.

In haar commentaar ging de Regering van het Verenigd Koninkrijk niet in op het merendeel van de door de Commissie genoemde bezwaren en gaf in het bijzonder onvoldoende economische rechtvaardiging voor de voorgestelde regeling, waarom de Commissie, gezien de recente gunstige ontwikkeling en het welslagen van de betrokken industrieën had verzocht.

Drie andere Lid-Staten en een bond van ondernemingen in de genoemde bedrijfstakken zonden in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag hun opmerkingen aan de Commissie, waarin zij het standpunt van de Commissie ondersteunden en zich over de voorgestelde steunmaatregelen zeer bezorgd toonden. Zij benadrukten dat het steunprogramma de concurrentie binnen de EG zou vervalsen door de begunstigden in de concurrentie met andere textiel- en kledingfabrikanten in de Gemeenschap ten onrechte te bevoordelen. Voorts vestigden zij de aandacht op de gunstige ontwikkeling van de Britse textiel- en kledingindustrie tijdens de afgelopen jaren, op grond waarvan zij steun niet gerechtvaardigd achtten.

Zes bonden van ondernemingen van de betrokken sector in het Verenigd Koninkrijk gaven in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag de Commissie eveneens hun reacties te kennen. Zij verklaarden zich voorstander van de voorgestelde invoering van de regeling en benadrukten de voordelen van geavanceerde technologie en nieuwe produktietechnieken. Zij wezen op de bescheiden omvang van het steunprogramma en betoogden dat het een positieve bijdrage tot versterking van de Gemeenschap zou leveren.

III

In de kleding-, schoeisel-, breiwaren- en textielsector bestaat tussen de Lid-Staten een levendig handelsverkeer en de concurrentie is zeer scherp. Wanneer financiële overheidssteun de positie van ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die met hen in de intercommunautaire handel concurreren versterkt, moet men stellen dat die handel door de steun wordt beïnvloed. In dit geval is er grote kans dat het voorgestelde steunprogramma, dat de kosten zou verlagen die ondernemingen in de bovengenoemde industrietakken in het Verenigd Koninkrijk normaliter zouden moeten dragen, de handel beïnvloedt en de concurrentie tussen Lid-Staten vervalst of dreigt te vervalsen door de genoemde industrieën van het Verenigd Koninkrijk in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag te begunstigen. Artikel 92, lid 1, houdt het beginsel in dat steun met de in die bepalingen beschreven kenmerken niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is.

De in artikel 92, lid 2, van het EEG-Verdrag vervatte uitzonderingen op dit beginsel zijn op dit geval niet van toepassing.

In artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag is bepaald welke steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kunnen worden geacht. Of een maatregel met het Verdrag verenigbaar is, moet worden beoordeeld in de context van de Gemeenschap in haar geheel en niet in die van één enkele Lid-Staat. Met het oog op de vrijwaring van de goede werking van de gemeenschappelijke markt en met inachtneming van de beginselen van artikel 3, sub f), van het EEG-Verdrag, moeten de uitzonderingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag die in artikel 92, lid 3, zijn opgenomen, wanneer een steunregeling of een individueel geval van toepassing ervan wordt onderzocht, strikt worden geïnterpreteerd.

Met name mogen de uitzonderingen slechts worden toegepast wanneer de Commissie kan vaststellen dat de begunstigde van de voorgenomen steun daar zonder, dus alleen door het marktmechanisme, niet zou overgaan tot verwezenlijking van een van de in die uitzonderingen beoogde doelstellingen.

Indien men de uitzonderingen toepast op gevallen die niet tot een dergelijke doelstelling bijdragen of indien steun voor dat doel niet noodzakelijk is, betekent dat dat men ten onrechte voordelen toekent aan industrieën van bepaalde Lid-Staten die louter een financieel steuntje in de rug ontvangen, en dat men toelaat dat het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig wordt beïnvloed en de concurrentie vervalst zonder enige in het communautair belang gelegen rechtvaardiging.

De Regering van het Verenigd Koninkrijk kon geen enkel argument verschaffen en de Commissie kon er evenmin ontdekken, waaruit zou blijken dat het voorgenomen steunprogramma onder een van de categorieën uitzonderingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag valt.

Ten aanzien van de in artikel 92, lid 3, sub a) en c), van het EEG-Verdrag vervatte uitzonderingen voor steunmaatregelen waarmee wordt beoogd de ontwikkeling van bepaalde streken te bevorderen of te vergemakkelijken, moet worden opgemerkt dat de levensstandaard in het Verenigd Koninkrijk niet abnormaal laag is en dat er evenmin in de zin van de in lid 3, sub a), omschreven uitzondering ernstige werkloosheid bestaat; gezien het toepassingsgebied van de steunregeling, namelijk ondernemingen in bepaalde takken van het bedrijfsleven, ongeacht de plaats van vestiging ervan, is de steun evenmin bestemd voor de ontwikkeling van bepaalde gebieden zoals bedoeld in de uitzondering sub c).

Wat de in artikel 92, lid 3, sub b), van het EEG-Verdrag genoemde uitzonderingen betreft is het duidelijk dat de betrokken regeling niet is gericht op bevordering van de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang, noch op opheffing van een ernstige verstoring in de

economie van het Verenigd Koninkrijk. Ofschoon de economie van het Verenigd Koninkrijk met sociale en economische moeilijkheden kampt, zijn deze niet de ernstigste in de Gemeenschap. In deze situatie is het gevaar van een tegen elkaar opbieden met overheidssteun zeer acuut en er is alle kans dat elke vorm van overheidssteun de handel tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt.

Ten aanzien van de in artikel 92, lid 3, sub c), van het EEG-Verdrag genoemde uitzonderingen voor „steun om de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten te vergemakkelijken”, moet worden opgemerkt dat de omstandigheden op de markt in de betrokken sectoren geschikt lijken om zonder overheidsinterventie een normale ontwikkeling te waarborgen en dat de voorgestelde steun dus niet kan worden aangemerkt als een maatregel voor het „vergemakkelijken” van de ontwikkeling, indien de behoefte aan steun vanuit het standpunt van het communautair belang in plaats van dat van een afzonderlijke Lid-Staat wordt beoordeeld.

Bij een onderzoek van de recente ontwikkeling en de huidige situatie van de betrokken industrietakken in de Gemeenschap blijkt dat de ondernemingen in die takken tegenwoordig de concurrentie beter aankunnen dan in het verleden.

Nadat de kleding-, breiwaren- en textielindustrie in de Gemeenschap een aantal jaren ten gevolge van een algemene marktdepressie en een toeneming van de invoer uit lage kosten-landen ernstige schade heeft geleden, die tot fabriekssluitingen en ontslagen van werknemers op grote schaal leidde, zijn de genoemde industrietakken van de Gemeenschap thans uitgesproken op weg naar herstel. In 1984 werd het steeds duidelijker dat overal in de Gemeenschap het merendeel van de bedrijven in deze industrietakken door middel van een snel stijgende produktiviteit, betere marketing- en managementtechnieken, een assortiment van kwaliteitsprodukten en de toepassing van een nieuwe generatie van technologisch geavanceerde apparatuur, de doelstellingen van herstructurering heeft bereikt en grotendeels het mededingingsvermogen heeft teruggevonden dat is vereist om zich van economisch succes en levensvatbaarheid op de internationale textielmarkt te kunnen verzekeren.

De Commissie concludeert hieruit dat specifieke steun voor de textiel- en kledingindustrie in de Gemeenschap in beginsel niet langer is gerechtvaardigd en dat in het bijzonder elke nieuwe sectoriële steunregeling ten behoeve van deze industrietakken van de Gemeenschap uitsluitend een lapmiddel zou zijn in het nationale belang van de Lid-Staat die een dergelijk programma voorstelt.

Het zou nog resterende structurele problemen en werkgelegenheid van de ene Lid-Staat naar de andere

in de Gemeenschap overbrengen en zou bovendien niet stroken met de in de communautaire richtsnoeren voor steun aan de textielindustrie in de Gemeenschap vervatte voorwaarden.

Dit geldt, in het bijzonder voor de Britse textiel-, kleding- en breiwarenindustrie, waarvan de recente herstructurering en gunstige economische ontwikkeling door een aantal significante indicatoren wordt gestaafd. Dank zij nieuwe technologieën, uitgebreide rationalisering en vervanging van apparatuur is de Britse industrie thans reeds efficiënter geworden en veel beter in staat tot het produceren van kwaliteitsgarens, -stoffen en -kleding; de produktiviteit is aanzienlijk verbeterd, aangezien de produktie per werknemer sinds 1980 met ongeveer 25 % is gestegen. Bovendien is het door de Regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argument dat de ondernemingen vanwege de lage rentabiliteit niet in staat zijn de middelen op te brengen voor de noodzakelijke investeringen niet meer geldig, want de winsten zijn sterk gestegen en bijgevolg is er een opleving in de investeringen waarmee de weg voor verder economisch welzijn en levensvatbaarheid wordt gebaad.

Ook andere indicatoren, zoals de fabrieksproduktie en de handelsresultaten, duiden erop dat de voorafgaande depressies in 1983 zijn gaan afnemen en dat de situatie nog voortdurend verbeterd.

In het bijzonder met het oog op het vermelde doeleinde van het programma, namelijk investeringen in moderne machines mogelijk te maken, moet worden opgemerkt dat dank zij de aanzienlijk verbeterde winsten juist in het Verenigd Koninkrijk van alle EEG-landen het intensiefst aan de invoering van nieuwe technologie wordt gewerkt. In dit verband zij opgemerkt dat de betreffende Britse industrieën een aantal jaren in het kader van algemene, regionale of specifieke steunprogramma's van aanzienlijke financiële overheidssteun hebben geprofiteerd. Dit feit heeft in grote mate tot de hierboven beschreven gunstige ontwikkeling bijgedragen.

Evenals in de andere industrietakken waarvoor steun wordt overwogen, is in de schoenindustrie de negatieve produktietendens in hoeveelheid en waarde de laatste tijd afgenomen en heeft er zelfs onlangs een ommekeer ten goede plaatsgevonden. Bovendien is in de afgelopen jaren een stijging van de waarde van de Britse schoeiselsproduktie en een verbetering van de netto-produktie per werknemer en bedrijf geconstateerd, die gedeeltelijk te verklaren is door een positieve tendens in de kapitaalinvesteringen, in mate van afname van het aantal ondernemingen en in de totale werkgelegenheid. Hoewel de totale uitvoer de laatste tijd in omvang niet van betekenis is toegenomen, is deze echter wel toegenomen in verhouding tot de totale afzet van de Britse fabrikanten; de uitvoer naar de andere Lid-Statens heeft in 1983/1984 meer dan 60 % van de totale export bereikt.

In de hierboven omschreven situatie zou het voorgestelde steunprogramma de investeringskosten van bedrijven in de betrokken sectoren kunstmatig verlagen, de concurrentiepositie van andere producenten in de Gemeenschap verzwakken en dus concurrentievervalsing en prijsverlagend werken, waarbij producenten die dank zij herstructurering en produktiviteits- en kwaliteitsverhogingen die zij uit hun eigen middelen hebben betaald, tot dusver stand hebben gehouden, zouden worden benadeeld en mogelijk van de markt weggeconcentreerd. Hierbij moeten worden opgemerkt dat een groot deel van de productie van de Britse textiel-, breiwaren-, kleding- en schoeiselindustrie waarvoor thans steun wordt voorgesteld, naar andere Lid-Statens wordt uitgevoerd en dat de vraag onder de huidige omstandigheden slechts langzaam toeneemt, zodat het zeer onwaarschijnlijk is dat de handel daarvan geen nadelige gevolgen zou ondervinden.

Bovendien vertoont het steunvoorstel van de Regering van het Verenigd Koninkrijk ten behoeve van de kleding-, breiwaren-, schoeisel- en textielindustrie veel gelijkenis met een steunregeling voor algemene investeringen en modernisering van aanwezige uitrusting, een categorie steunmaatregelen ten aanzien waarvan de Commissie altijd zeer veel bedenkingen heeft gehad, speciaal met het oog op haar richtsnoeren van 1971 en 1977 nopens steun aan de textielindustrie. In het huidige voorstel wordt van de bedrijven niet geëist dat zij aan herstructurering denken en de regeling is niet selectief genoeg ten aanzien van de te steunen investeringen; deze kunnen dus eenvoudig neerkomen op vervanging van aanwezige apparaten en zelfs op uitbreiding van de ondernemingsactiviteiten.

Bovendien is de omschrijving van de algemene doeleinden van de regeling niet duidelijk genoeg en omvat zij geen kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot capaciteiten, werkgelegenheid en herstructurering, zodat het voor de Commissie praktisch onmogelijk is om de regeling vooraf op haar concurrentievervalsing uitwerking te beoordelen.

Ondanks het feit dat de Regering van het Verenigd Koninkrijk ermee akkoord is gegaan om zeer gevoelige deelsectoren aan een specifieke procedure van onderzoek te onderwerpen, bevat het voorstel geen enkele verwijzing naar een selectieve benadering van de verschillende industrieën en biedt het geen voldoende duidelijke omschrijving van de ter verifiëring van de levensvatbaarheid van ondernemingen te hanteren criteria, noch van de daarbij toe te passen drempels.

Het voorstel bevat geen bepalingen met betrekking tot de gelijktijdige alternatieve toepassing van verschillende steunprogramma's voor de genoemde industrieën en de mogelijkheid om steunverlening aan

ondernemingen die niet voor het betreffende programma in aanmerking komen, zou de toch al geringe selectiviteit bij het uitkiezen van ondernemingen voor steun te niet doen en dus de uitwerking van het steunprogramma waarschijnlijk nog accentueren.

Ook de gelijktijdige toepassing van een andere bestaande steunregeling naast de in het kader van dit sectorieel programma beschikbare steun, zou de hoogte van de steun voor elke gegeven investering tot 30 % optrekken en zo de negatieve uitwerking van de voorgestelde steunmaatregelen nog versterken.

Noch met het oorspronkelijke voorstel, noch met de opmerkingen in het kader van de procedure wordt het bestaan van problemen die voor kleine en middelgrote ondernemingen specifiek zijn, afdoend aangetoond. Daarmee wordt het nog onwaarschijnlijker dat de voorgestelde maatregelen dergelijke ondernemingen kunnen helpen zonder het handelsverkeer tussen de Lid-Statens te schaden; zij zouden de concurrentie vervalsen zonder dat dit om redenen van communautair belang is gerechtvaardigd.

Voorts wenst de Regering van het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk de steun te richten op de meer vooruitstrevende kleine ondernemingen die zich uitgaven voor geavanceerde apparatuur kunnen veroorloven. Een dergelijk oogmerk of een dergelijke benadering is nog gevaarlijker dan steunverlening aan de kleine ondernemingen in hun totaliteit, want door steun toe te kennen aan toch al meer slagvaardige en dynamische ondernemingen versterkt men alleen maar hun financiële positie, zonder tot de verwezenlijking van een in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag genoemde doelstelling bij te dragen, terwijl men tegelijkertijd de concurrentievervalsing uitwerking nog dreigt te versterken.

Uit dit alles volgt dat de voorgestelde maatregelen in het kader van de steunregeling ten behoeve van de Britse kleding-, schoeisel-, breiwaren- en textielindustrie zoals die bij de Commissie zijn aangemeld en gewijzigd in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, de ondernemingen van het Verenigd Koninkrijk in de betrokken sectoren zouden bevoordelen, zodat de marktposities van deze ondernemingen niet meer uitsluitend zouden worden bepaald door hun eigen efficiency, verdiensten en vermogens; dit zou alleen het nationale belang van de genoemde Lid-Staat dienen en niet bijdragen tot een ontwikkeling die vanuit de communautaire gezichtshoek geëigend is om de distorsies in het handelsverkeer die daarvan het gevolg zouden zijn, tegen te gaan.

Bijgevolg voldoet het betreffende steunvoorstel niet aan de vereiste voorwaarden om voor één van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag in aanmerking te komen.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 3

Artikel 1

Het Verenigd Koninkrijk onthoudt zich ervan het bij schrijven van 18 april 1984 bij de Commissie aange-
melde en in de loop van de procedure in het kader
van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag, bij brieven
van 8 augustus en 11 december 1984 gewijzigde
voorstel tot steunverlening aan bepaalde delen van de
kleding-, schoeisel-, breiwaren- en textielindustrie ten
uitvoer te leggen.

Deze beschikking is gericht aan het Verenigd
Koninkrijk.

Gedaan te Brussel, 13 februari 1985.

Artikel 2

Het Verenigd Koninkrijk stelt de Commissie binnen
twee maanden na de datum van de kennisgeving van
deze beschikking van de maatregelen die het tot
nakoming ervan heeft getroffen, in kennis.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie