

II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 9 april 2002

betreffende het gebruik van staatssteun voor de kolenindustrie in Frankrijk voor de jaren 1994 tot en met 1997

(kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 1329)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2002/541/EGKS)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, met name op artikel 4, onder c),

Gelet op Beschikking nr. 3632/93/EGKS van de Commissie van 28 december 1993 tot vaststelling van een communautaire regeling voor de steunmaatregelen van de lidstaten ten behoeve van de kolenindustrie ⁽¹⁾,

Na de belanghebbenden te hebben verzocht hun opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 88 van het EGKS-Verdrag ⁽²⁾, en gelet op deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) Op 26 augustus 1997, hebben vijf Franse ondernemingen, Thion & Cie, Maison Balland Brugneaux, Société Nouvelle Vinot Postry, Etablissements Lekieffre, en Charbogard (hierna „klagers” genoemd), een klacht ingediend bij de Europese Unie tegen de onderneming Charbonnages de France.
- (2) In de klacht wordt gesteld dat er sprake is van misbruik van de staatssteun die Frankrijk op jaarbasis aan Charbonnages de France toekent, met de toestemming van de Commissie in het kader van Beschikking nr. 3632/93/EGKS. De klacht richt zich tegen het feit dat de groep Charbonnages de France kolen verkoopt tegen een prijs die over het algemeen lager is dan de prijs op de wereldmarkt. Deze prijs zou slechts mogelijk zijn door ongeoorloofd gebruik van de staatssteun die Frankrijk aan Charbonnages de France ter ondersteuning van de kolenproductie toekent. Deze praktijk zou volgens klagers tot concurrentievervalsing leiden op de Franse markt voor ingevoerde steenkool bestemd voor de industriële, de woning- en dienstensector. Klagers steunen voor hun argumentatie met name op de bepalingen van Beschikking nr. 3632/93/EGKS.

⁽¹⁾ PB L 329 van 30.12.1993, blz. 12.

⁽²⁾ PB C 99 van 10.4.1999, blz. 9.

- (3) De Commissie heeft klagers om nadere informatie gevraagd, teneinde na te gaan of de klacht gegrond was. Op 19 februari 1998 en 19 oktober 1998 hebben klagers twee bijlagen bij de klacht ingediend.
- (4) De diensten van de Commissie hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van Charbonnages de France en de Franse overheid. Er hebben ontmoetingen plaatsgevonden op 22 januari, 15 september en 2 oktober 1998. Ten slotte hebben de diensten van de Commissie bij brief van 26 november 1998 Frankrijk ook op de hoogte gesteld van de eventueel uit elementen van de klacht voortvloeiende schendingen van het Gemeenschapsrecht.
- (5) De door de Franse autoriteiten verstrekte informatie kon de beweringen van de klagers niet ontkrachten. Derhalve heeft de Commissie op 9 februari 1999 de Franse regering een aanmaning gestuurd waarin de elementen van de klacht en de mogelijk overtreden rechtsbeginselen vermeld werden ⁽³⁾. De Commissie heeft Frankrijk gevraagd met terzake doende argumenten te komen, waaruit, eventueel, de verenigbaarheid van de steun voor Charbonnages de France zou kunnen worden opgemaakt. Frankrijk heeft de aanmaning van de Commissie beantwoord bij schrijven van 8 april 1999.
- (6) De aanmaning van de Commissie had betrekking op bij de Beschikkingen 95/465/EGKS ⁽⁴⁾, 95/519/EGKS ⁽⁵⁾, en 96/458/EGKS ⁽⁶⁾ door de Commissie toegestane steun voor de Franse kolenindustrie over de jaren 1994, 1995 en 1996. De brief bevatte ook een schatting van het door de Commissie onverenigbaar geachte bedrag aan steun over 1997. De steunmaatregelen over dit jaar, die door Frankrijk op 31 juli 1997 waren aangemeld, zijn bij Beschikking 2001/85/EGKS van de Commissie ⁽⁷⁾ goedgekeurd, behalve een bedrag van 35 miljoen FRF, waarover de Commissie moet beslissen nadat de klacht waarop deze beschikking betrekking heeft is onderzocht. Het totale bedrag aan vermoedelijk onverenigbare steun over genoemde vier jaar wordt geschat op 209,9 miljoen FRF. Dit bedrag laat de eventuele onverenigbaarheid van bepaalde steunbedragen die de Franse staat voor latere jaren heeft uitgekeerd of voorgesteld uit te keren aan Charbonnages de France nog buiten beschouwing. Voorts loopt de beschikking van de Commissie geenszins vooruit op de vorderingen die konden worden ingesteld voor nationale rechtscolleges of andere instanties door klagers met betrekking tot de onder deze beschikking vallende handelingen van de groep Charbonnages de France of andere handelingen, eventueel betrekking hebbende op de jaren vóór 1994. De beschikking wordt gegeven over de verenigbaarheid van het gebruik binnen de groep Charbonnages de France van de voor de kolenindustrie gegeven staatsteun met de bepalingen van Beschikking nr. 3632/93/EGKS.
- (7) In de aan Frankrijk gerichte aanmaning heeft de Commissie ook de andere lidstaten en andere belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen te maken. In antwoord op dit verzoek heeft het Verenigd Koninkrijk bij schrijven van 7 mei 1999 een aantal opmerkingen gemaakt. Deze zijn aan Frankrijk toegestuurd.

II. BESCHRIJVING

II.1. De betrokken partijen

- (8) Klagers importeren steenkool om deze op de Franse markt door te verkopen.
- (9) Charbonnages de France is een groep die met name uit drie openbare ondernemingen met een industrieel of commercieel karakter bestaat. Het gaat hier om de openbare onderneming met een industrieel of commercieel karakter Charbonnages de France (hierna „EPIC CdF” genoemd), Houillères de Bassin de Lorraine (hierna „HBL” genoemd) en Houillères de Bassin du Centre et du Midi (hierna „HBCM” genoemd).
- (10) EPIC CdF is opgericht bij een nationalisatiewet van 17 mei 1946. Deze wet gaf het monopolie voor de exploitatie van de minerale brandstofmijnen aan EPIC CdF en de steenkoolbekkens. In decreet nr. 59-1036 van 14 september 1959 staan de bevoegdheden van deze organisaties omschreven.

⁽³⁾ PB C 99 van 10.4.1999, blz. 9.

⁽⁴⁾ PB L 267 van 9.11.1995, blz. 46.

⁽⁵⁾ PB L 299 van 12.12.1995, blz. 18.

⁽⁶⁾ PB L 191 van 1.8.1996, blz. 45.

⁽⁷⁾ PB L 29 van 31.1.2001, blz. 45.

Volgens artikel 27 van het decreet is EPIC CdF een besturende, coördinerende, controlerende en participerende organisatie. Zij heeft de algehele leiding over de steenkoolbekkens, en bepaalt de algemene regels voor de vervulling van hun taak. Zij zorgt voor de omschrijving en invulling van juridische en financiële structuren en vertegenwoordigt de steenkoolbekkens bij overheidsinstanties en alle met nationaal of internationaal gezag beklede organisaties. Volgens artikel 39 van het decreet zijn de steenkoolbekkens productie-, exploitatie- en verkoopmaatschappijen, die met name belast zijn met de leiding over de genationaliseerde ondernemingen of bedrijven en de exploitatie van de steenkoollagen. De steenkoolbekkens moeten zorgen voor een financieel gezonde exploitatie, en kunnen in dat verband onder controle en onder gezag van EPIC CdF leningen uitschrijven.

- (11) De overige eenheden van de groep Charbonnages de France zijn organisaties van uiteenlopende privaatrechtelijke aard. De groep omvat onder meer een economisch samenwerkingsverband, de GIE CdF Energie (hierna „CdF Energie” genoemd), en de Société Industrielle pour le Développement de l'Energie charbon et de la Cogénération (hierna „Sidec” genoemd).
- (12) CdF Energie heeft binnen de groep Charbonnages de France het monopolie voor de kolenverkoop. In aansluiting op de economische activiteit van haar leden is de groep belast met de verkoop in Frankrijk en in het buitenland van alle door haar leden geproduceerde vaste minerale brandstoffen en met de verkoop van alle overige minerale brandstoffen die de leden voor de Franse markt bestemmen. CdF Energie verricht, of laat verrichten, alle aankopen van steenkool die in Frankrijk ingevoerd, gebruikt of verkocht wordt door haar leden en rechtstreeks of indirect gecontroleerde dochterondernemingen. HBL, HBCM, EPIC CdF en Filianor, een dochteronderneming die volledig toebehoort aan de groep Charbonnages de France, nemen voor respectievelijk 45,19 %, 25,95 %, 22,66 % en 6,20 % deel in het kapitaal van CdF Energie. Volgens de door de Franse autoriteiten op 8 april 1999 verstrekte gegevens is begin 1999 een nieuwe maatschappij, CdF Energie SA opgericht, en is de ontbinding van CdF Energie pas op die datum begonnen.
- (13) Sidec is een naamloze vennootschap, die zich bezighoudt met de financiering van projecten voor hoofdzakelijk kolengestookte eenheden voor de productie van stoom en steenkool, alsmede met de exploitatie van deze installaties. In de in deze beschikking beschouwde periode bezat Charbonnages de France, gedeeltelijk via een dochteronderneming van de groep, 56 % van het kapitaal van Sidec.

II.2. De betrokken markt

- (14) Volgens klagers vervalst het vermoedelijke misbruik van de steun die aan Charbonnages de France gegeven wordt om de exploitatieverliezen van de steenkoolmijnen te dekken de concurrentie op de markt voor distributie en verkoop van steenkool aan gebruikers in de industrie-, woning- en dienstensector, niet meegerekend het eigen verbruik van de groep Charbonnages de France en de leveranties aan de onderneming Electricité de France en de ijzer- en staalindustrie. Het eigen verbruik van Charbonnages de France, met name voor de productie van elektriciteit door de Société Nationale d'Electricité et de Thermique (SNET) vormen een markt die voor klagers niet toegankelijk is. Evenmin leveren de op Frans grondgebied opererende handelaars steenkool aan de staalindustrie of aan Electricité de France, omdat die zich rechtstreeks bevoorraden bij de producent of een beroep doen op internationaal opererende traders. De door klagers beschreven markt vormt derhalve binnen de markt voor ketelkool een marktsegment met eigen concurrentievoorwaarden.
- (15) Deze markt vertegenwoordigde in 1995 4 miljoen ton kolen. De verkoop aan de verschillende sectoren van de in overweging 14 omschreven markt is als volgt verdeeld:

(in miljoen ton)

	In Frankrijk gedolven steenkool	Ingevoerde steenkool
Woning- en dienstensector	0,66	0,52
Industrie (*)	0,93	1,87
Totaal	1,59	2,39

(*) Zonder het verbruik van de ijzer en staalindustrie, Electricité de France en Charbonnages de France.

- (16) Omdat CdF Energie de exclusieve commissionair is voor de verhandeling van de binnen de groep Charbonnages de France geproduceerde vaste minerale brandstoffen, is de verkoop van de in Frankrijk geproduceerde kolen volledig in handen van deze maatschappij. Van de 2,4 miljoen ton steenkool uit derde landen, is 1 miljoen ton verhandeld door CdF Energie en 1,4 miljoen ton door diverse handelaars, waaronder klagers. In 1997 is er weinig veranderd, en was deze markt goed voor 3,7 miljoen ton, waarvan 1,9 miljoen ton afkomstig was uit eigen land en 1,8 miljoen ton uit derde landen.

II.3. De aangevochten maatregelen

II.3.a) De „garantie de décote”

- (17) Sidec stelt een kolengestookte verwarmingsinstallatie ter beschikking van bedrijven. Het contract bepaalt dat Sidec verantwoordelijk is voor de financiering, bouw, exploitatie en zorg voor de stoom- of warmteproducerende installaties. De installaties blijven eigendom van Sidec tot aan het einde van het contract, waarvan de duur tien tot twaalf jaar bedraagt, met mogelijke verlenging van vijf jaar, een tijd waarin de investering volledig moet zijn afgeschreven. Gekoppeld aan de beschikbaarstelling verzorgt Sidec ook de kolenbevoorrading van de ter beschikking van zijn contractpartners gestelde installaties. De kolen worden geleverd door CdF Energie die binnen de groep Charbonnages de France het alleenrecht heeft voor de kolendistributie.
- (18) De geproduceerde energie wordt door Sidec aan de klanten in rekening gebracht op basis van de verbruikte warmte-eenheden. De verkoopprijs is samengesteld uit verschillende elementen, namelijk afschrijving, bedrijfsbelasting, verzekering, onderhoud, exploitatiekosten, huur en de prijs van de geleverde brandstoffen, in casu de door CdF Energie geleverde steenkool.
- (19) Aanvullend voorziet het contract tussen Sidec en de industriële klant in een „garantie de décote”. Het betreft hier een garantie aan de gebruiker van de uit kolen geproduceerde energie, dat de kolenprijs voor de duur van het contract concurrerend zal worden gehouden en worden afgeleid van die van concurrerende brandstoffen, voornamelijk stookolie. Met andere woorden, Sidec garandeert aan zijn klanten dat de prijs van de met kolen verkregen warmte altijd lager of gelijk zal zijn aan de verkoopprijs van de met stookolie geproduceerde warmte. De contracten voorzien in een methode voor de berekening van deze referentieprijs.
- (20) Volgens klagers zou de groep Charbonnages de France op die manier een groot deel van de markt voor ten behoeve van de industrie ingevoerde steenkool in handen hebben gekregen. Bovendien garandeert dit commercieel beleid door het sluiten van contracten op lange termijn de trouw van de klant. Sidec zou zichzelf zo verzekerd hebben van een markt van meer dan één miljard FRF aan verbrandingsinstallaties.
- (21) Bij deze garantie werd oorspronkelijk uitgegaan van vergelijkbare wereldmarktprijzen voor kolen en stookolie ten voordele van kolen. De eerste contracten dateren uit het begin van de jaren tachtig, die gekenmerkt werden door hoge olieprijs. Na de terugslag op de oliemarkt in 1986 was Sidec verplicht tot een permanente toepassing van de garantie de décote-mechanismen, toen stookolie-warmte voordeliger werd. Volgens de door Sidec gesloten contracten hield toepassing van de garantie de décote-bepaling verlaging in van de variabele elementen van de prijs van de uit de kolen verkregen warmte, vooral dan van de kolenprijs.
- (22) CdF Energie ondersteunt de toepassing van deze garantie de décote, die Sidec dwingt haar klanten een lagere prijs voor de kolenwarmte te berekenen. Uit de boekhouding van CdF Energie blijkt dat deze onderneming bij het in rekening brengen van de kolen aanzienlijke prijsverlagingen toekent, waarvan een deel ten voordele van Sidec. In de bijlagen bij de balansen en verlies- en winstrekeningen van laatstgenoemde maatschappij staat uitdrukkelijk vermeld dat Sidec gewoonlijk aan klanten die stoom kopen prijsverlagingsgaranties geeft voor steenkool/koolwaterstoffen, waarvoor CdF Energie volledig garant staat, behalve bij enkele contracten waarbij Sidec zelf de kosten van de toepassing van de garantie de décote draagt.

(in FRF)

	1994	1995	1996	1997
Door CDF Energie toegekende prijsverlagingen/kortingen/reducties	54 219 281	58 015 980	25 354 968	18 602 297

- (23) De aan Sidec verleende grote kortingen verplichten CdF Energie in feite in eigen land gewonnen en ingevoerde kolen te verkopen onder de kostprijs die op de internationale vrije markt voor dezelfde soorten industriële steenkool wordt betaald (zie overweging 35). De kortingen hebben dus tot gevolg dat CdF aan Sidec kolen verkoopt voor minder dan de kosten van bevoorrading met ingevoerde steenkool.
- (24) EPIC CdF betaalt op zijn beurt CdF Energie het bedrag uit van de kortingen die aan Sidec zijn verleend in het kader van de toepassing van de garantie de décote. De bedragen worden in de boekhouding van CdF Energie opgevoerd onder „Compensation G.D. par CdF”. De bedragen worden nader gespecificeerd in exploitatieproducten, hetgeen bewijst dat het hier om een recurrente en gebruikelijke praktijk gaat. In de boekhouding van EPIC CdF worden de bedragen opgevoerd als buitengewone lasten. In de bijlagen staat dat het hier gaat om „dekking door CDF van garanties de décote die aan de klanten van de groep zijn verleend in het kader van contracten die klanten aan steenkool binden (terwijl de prijs voor concurrerende energiedragers lager ligt)”⁽⁸⁾.

(in FRF)

	1994	1995	1996	1997
Compensatie van de door EPIC CdF gegeven garantie de décote	22 466 500	35 016 000	11 000 000	10 011 701

II.3.b) Voorschotten voor commerciële investeringen

- (25) CdF Energie levert aan bepaalde klanten gratis prestaties, zoals de installatie van stofverwijderingssysteem of de bouw van kolenopslagplaatsen. In ruil hiervoor moeten deze klanten steenkool bij CdF Energie kopen, zodat wij hier kunnen spreken van klantenbinding door CdF Energie.
- (26) De gratis dienstverlening is gefinancierd door EPIC CdF in de vorm van aan CdF Energie betaalde voorschotten, ten bedrage van 33 139 626 FRF⁽⁹⁾ in 1994. Deze praktijk is de daaropvolgende jaren binnen CdF Energie gehandhaafd.
- (27) Vermeld zij hier ook het door CdF Energie gratis ter beschikking stellen aan klanten van stookinstallaties, de zogenaamde „modelketelhuizen”. Deze modelketelhuizen zijn eigendom van CdF Energie en worden gefinancierd door EPIC CdF.

II.3.c) Permanente voorschotten

- (28) De leden van CdF Energie dragen door middel van permanente voorschotten financieel bij in de werking van GIE. Begin 1994 ging het om een bedrag van 20 446 728 FRF, dat wil zeggen 53 586 354 FRF, het totaalbedrag aan voorschotten van de leden van CdF Energie minus 33 139 626 FRF, het bedrag aan voorschotten voor commerciële investeringen. Deze voorschotten bleven in de jaren daarna binnen de CdF Energie gehandhaafd. De permanente voorschotten werden door de leden van CdF Energie betaald naar rata van hun participatie in de GIE.
- (29) Nog andere bedragen zijn sinds 1994 opgevoerd op de post „voorschotten van de leden” van de balans van CdF Energie. Volgens Frankrijk gaat het hier toch wel om bedragen in verband met de handhaving van de door CdF Energie behaalde positieve resultaten. Vanwege de juridische structuur van CdF Energie behoren de resultaten aan de oprichtende leden toe; de handhaving van het grootste gedeelte van de resultaten in de onderneming is dus niet in de gebruikelijke vorm van een post „reserves” vastgesteld, maar door het creëren van de post „voorschotten van de leden”.

⁽⁸⁾ EPIC CdF, Bilan et compte de résultat 1995, notes sur le compte de résultat, blz. 19.

⁽⁹⁾ CdF Energie: Bilan, Compte de résultat et annexe au 31 décembre 1995, blz. 28 en 29.

II.3.d) *De lasten van de activiteit steenkoolhandel*

- (30) CdF Energie oefent twee activiteiten uit, die zij als afzonderlijke activiteiten beschouwt, met name in de boekhouding. Ten eerste verkoopt CdF Energie binnen de groep Charbonnages de France geproduceerde vaste minerale brandstoffen, waarvoor zij bij de ondernemingen van de groep commissies rekent, die in de boekhouding en in de winst- en verliesrekening ⁽¹⁰⁾ worden opgenomen. Ten tweede houdt CdF Energie zich bezig met de steenkoolhandel. Voor deze activiteit zijn op de winst- en verliesrekening van CdF Energie de posten „aankoop van goederen” en „verkoop van goederen” opgevoerd. Het gaat hier hoofdzakelijk om handel in ingevoerde steenkool. CdF Energie heeft zijn winst- en verliesrekening afgestemd op de twee hoofdactiviteiten, namelijk haar activiteit als commissionair en de handelsactiviteit ⁽¹¹⁾.
- (31) Een onderzoek van de lasten in verband met deze twee activiteiten ⁽¹²⁾ leert ons dat de activiteit steenkoolhandel in de boeken niet hetzelfde aandeel in de werkingskosten heeft als bij iedere andere exploitant. Zo ontbreken bepaalde lasten, die in hun geheel bij de activiteit als commissionair worden opgevoerd onder het hoofd „andere werkingskosten”, met name de volgende kosten over het jaar 1995:

(in FRF)

	1995
Elektriciteit, water, gas, levering van licht materieel, levering van bureaus	543 535
Huur kantoren, parkeerterreinen	3 023 546
Extern personeel	3 358 696
Lonen en salarissen, sociale lasten	37 549 460

Deze methode van kostentoerekening van CdF Energie leidt over 1995 tot een groot verlies voor de activiteit als commissionair en tot winst voor de handelsactiviteit.

(in FRF)

	Producten	Lasten	Resultaat
Handelsactiviteit	447 845 758	420 483 327	27 362 431
Activiteit als commissionair	39 618 956	62 410 011	– 22 791 055

II.4. **Gronden van de aanmaning**

- (32) Na onderzoek van de bij haar ingediende klacht was de Commissie, in haar aanmaning van 9 februari 1999, van mening dat de in de overwegingen 17 tot en met 31 beschreven aangevochten maatregelen gefinancierd konden zijn door staatssteun die door Frankrijk verleend werd ter ondersteuning van de kolenproductie. Volgens de Commissie zou EPIC CdF zonder de subsidies van de Franse staat niet bij machte zijn geweest om de compensaties voor de garanties de décote te betalen of de commerciële investeringen door voorschotten te financieren. Zowel de rekeningen van CdF als de geconsolideerde rekeningen van de groep Charbonnages de France vertonen verliezen van meerdere miljarden FRF per jaar. Alleen met overheidssteun kunnen de balansen formeel sluitend worden gemaakt.

⁽¹⁰⁾ De commissies zijn in 1995 in rekening gebracht bij HBL, HBCM, Cokes de Drocourt, Agglonord, Agglocentre et CTBR (CdF Energie : Balans, Compte de résultat et annexe au 31 decembre 1995, blz. 43).

⁽¹¹⁾ Zie ook overweging 16.

⁽¹²⁾ CdF Energie: Balans, Compte de résultat et annexe au 31 decembre 1995, blz. 37 tot en met 42.

- (33) Ten aanzien van de permanente voorschotten van de leden van CdF Energie vindt de Commissie dat zij financieel bijdragen in de werking van de GIE. Volgens haar worden zij tenminste gedeeltelijk gefinancierd met staatssteun die wordt verleend voor kolenproductie, aangezien leden van CdF Energie, met name de twee steenkoolbekkens, jaarlijks via EPIC CdF subsidie ontvangen van de staat. Zo dient steun die bedoeld is voor dekking van de exploitatieverliezen van de steenkoolbekkens gedeeltelijk voor de jaarlijkse financiering van de werkingskosten van CdF Energie.
- (34) Artikel 3 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS schrijft een bodemprijs voor waarmee men rekening dient te houden bij de berekening van de steun ter dekking van de exploitatieverliezen, namelijk de kolenprijs op de internationale markt. De beschikking bepaalt voorts dat de steun uitsluitend bestemd is voor de productie van communautaire steenkool. Het ziet er echter naar uit dat Sidec bij CdF Energie steenkool heeft ingekocht voor een prijs die lager ligt dan de prijs op de wereldmarkt, zowel communautaire als geïmporteerde kolen. Deze praktijk zou slechts mogelijk gemaakt kunnen zijn door de steun die door de staat wordt verleend voor de productie van steenkool. De Commissie is dan ook van mening dat er, met name door het compenseren van de garantie de décote, mogelijk dubbel inbreuk is gemaakt op het Gemeenschapsrecht. Dit mechanisme zou het niet alleen mogelijk hebben gemaakt om op de Franse markt steenkool te verkopen tegen een prijs die lager is dan die op de internationale markt, maar zou ook gediend hebben voor het subsidiëren van ingevoerde kolen.
- (35) Het vermoeden van de Commissie dat CdF Energie in 1994 en de jaren daarna kolen aan Sidec heeft verkocht onder de prijzen op de wereldmarkt, berust met name op een analyse van gegevens uit 1993:
- a) de Commissie heeft zich gebaseerd op het speciaal verslag van de accountants van Sidec, waarin met betrekking tot het per 31 december 1993 afgesloten boekjaar wordt gezegd dat „voor de levering door CdF Energie van de steenkool die nodig was voor de industriële productie bij Sidec een bedrag in rekening moest worden gebracht van 164 896 299 FRF”;
 - b) volgens de klacht is in 1993 door CdF Energie ongeveer 700 000 ton kolen aan Sidec geleverd. In dit verband zij opgemerkt dat Frankrijk in zijn brief van 8 april 1999 vermeldt dat in 1994 722 300 ton, in 1995 741 200 ton en in 1996 720 400 ton geleverd is. Deze cijfers bevestigen derhalve de schatting van de klagers van het in 1993 geleverde volume;
 - c) volgens een schatting aan de hand van de gegevens van de punten a) en b) bedroeg de gemiddelde prijs die door CdF Energie aan Sidec in rekening werd gebracht in 1993 ongeveer 235,56 FRF per ton steenkool (164 896 299 FRF voor 700 000 ton kolen). Dit gemiddelde lag duidelijk lager dan de internationale marktprijzen voor ketelkool, die in 1993⁽¹³⁾ gemiddeld 252,85 FRF bedroegen. Klagers komen tot dezelfde conclusie door vergelijking van de prijzen die CdF Energie voor de kolen aan Sidec heeft berekend met de gemiddelden van de prijzen die zijn gepubliceerd door het Comité Professionnel du Pétrole en het INSEE (Institut national français de statistiques et d'études économiques).
- (36) Voorts geeft de Commissie aan dat de staatssteunmaatregelen geen concurrentievervalsing en discriminatie binnen de Gemeenschap mogen veroorzaken. Voor het jaar 1993 vermeldt de Commissie dat EPIC CdF aan CdF Energie een bedrag van 50 680 000 FRF heeft betaald bij wijze van compensatie voor de garanties de décote⁽¹⁴⁾. Uit het volume kolen dat door het CdF Energie aan Sidec is verkocht valt af te leiden dat de aan CdF Energie betaalde compensatie voor de garanties de décote ongeveer 72,40 FRF per ton bedroeg (50 680 000 FRF voor 700 000 ton kolen; zie overweging 35). Hieruit volgt dat de prijs die CdF Energie zonder de aan Sidec uit hoofde van de garanties de décote toegekende kortingen zou hebben berekend 307,96 FRF per ton zou hebben bedragen, ofwel 235,56 FRF (het bedrag dat daadwerkelijk aan Sidec in rekening is gebracht, zie overweging 35) plus 72,40 FRF (de met de garanties de décote corresponderende korting). Deze 307,96 FRF ligt duidelijk boven het gemiddelde van 252,85 FRF dat in 1993 gangbaar was op de internationale markten. Derhalve liggen de subsidies waarmee de aangevochten maatregelen konden worden gefinancierd, met name de compensaties van de garanties de décote, ten grondslag aan het concurrentievoordeel van de dochterondernemingen van de groep Charbonnages de France tegenover de klagers, de kolenimporteurs.

⁽¹³⁾ Prijs van de uit derde landen geïmporteerde ketelkool. Europees gemiddelde berekend op basis van de cif-invoerprijs franco grens Gemeenschap, aan de Commissie medegedeeld in het kader van de Beschikkingen 77/707/EGKS (PB L 292 van 16.11.1977, blz. 11) en 85/161/EGKS (PB L 63 van 2.3.1985, blz. 20).

⁽¹⁴⁾ CdF Energie: Balans, Compte de résultat et annexe au 31 décembre 1993, blz. 3.

- (37) Gezien de situatie op de steenkool- en energiemarkt in Frankrijk en op de wereldmarkt is de Commissie van mening dat er sterke vermoedens bestaan dat de conclusies die zij heeft getrokken met betrekking tot de door CdF in 1993 berekende prijzen ook gelden voor 1994 en de jaren daarna.

III. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

- (38) Volgens de Franse autoriteiten is de steun van de Franse staat voor kolenproductie toegekend conform de goedkeuringsbesluiten van de Commissie. De betwiste maatregelen zouden zijn gefinancierd op basis van de producten van de activiteiten van de groep Charbonnages de France die winstmarges of dividenden behalen en die bijdragen tot het behalen van het geconsolideerd resultaat van de groep.
- (39) Trouwens, de handelwijze van EPIC CdF, CdF Energie en Sidéc „is economisch rationeel en kan de toets van de staatssteunregels doorstaan”. Bij de gratis terbeschikkingstelling van diverse uitrustingen aan de kopers van steenkool zou het om aan de hoofdprestaties van deze bedrijven gekoppelde commerciële dienstverleningen gaan die bij normaal commercieel gedrag horen. De permanente voorschotten die worden gegeven door de leden van CdF Energie zijn een normale procedure voor een GIE, een instantie zonder kapitaal. Tenslotte vinden de Franse autoriteiten de praktijk van de garanties de décote op zichzelf niet aanvechtbaar. „Ten tijde van de sluiting van de contracten was de garantie de décote door de hoge olieprijs meer een symbolische garantie die niet bepalend was voor de keuzes van de dienstverlener”. „Het tweede dossier moet gezien worden in het licht van de situatie in de jaren tachtig, toen de olieprijs hoog waren en gestreefd werd naar diversificatie van energievoorziening”. Bovendien zou CdF Energie in 1988, toen de energieprijzen begonnen te stijgen, getracht hebben tot heronderhandeling van de contracten te komen, om deze minder nadelig voor de groep te maken.
- (40) In tegenstelling tot wat de Commissie zegt, vinden de Franse autoriteiten tenslotte dat de effecten van de maatregelen in kwestie op de concurrentie zeer beperkt zijn. Ter onderbouwing van dit standpunt stelt Frankrijk dat de markt van gebruikers in de industriële woning- en dienstensector, het eigen verbruik van de groep Charbonnages de France en de leveranties aan Electricité de France en de staalindustrie niet meegerekend, in dit verband een te beperkt begrip is. De markt zou ook de ketelkool moeten omvatten, en bovendien niet beperkt mogen zijn tot de Franse markt alleen, aangezien dit product zonder specifieke kenmerken in de hele wereld kan worden gebruikt. Bovendien zou, volgens Frankrijk, de beschouwde markt nog andere energiebronnen die voor dezelfde doeleinden als ketelkool kunnen worden gebruikt moeten omvatten, en dat zijn hier gas en olie. De marktaandelen van CdF Energie op zo'n grote markt zouden uiteindelijk zeer klein zijn.

IV. COMMENTAAR VAN HET VERENIGD KONINKRIJK

- (41) De Britse autoriteiten onderstrepen het gebrek aan helderheid in de financiering van de activiteiten van de groep Charbonnages de France. Met name de relaties tussen EPIC CdF, HBL, HBCM, CdF Energie, Filianor en Sidéc maken kruissubsidiëring mogelijk tussen verschillende activiteiten van de groep, zowel in de vorm van rechtstreekse financiering als verlening van gratis diensten.
- (42) Volgens het Verenigd Koninkrijk bevestigen de in de aanmaning van de Commissie van 9 februari 1999 aangevoerde elementen dat een deel van de steun die in principe bestemd was voor ondersteuning van de kolenproductie wederrechtelijk gebruikt is voor doeleinden die niet stroken met Beschikking nr. 3632/93/EGKS en de door de Commissie gegeven beschikkingen ter goedkeuring van steun.

V. BEOORDELING

V.1. Beoordeling van het staatssteungehalte van de bedoelde maatregelen

- (43) In de aanmaning van 9 februari 1999 heeft de Commissie Frankrijk gevraagd rapport uit brengen over de werking van de door Charbonnages de France toegepaste commerciële en financiële mechanismen. Dit rapport dient onder meer de volgende gegevens te bevatten:

- a) de herkomst van de voorschotten van de leden van CdF Energie;
- b) de herkomst van de middelen waarmee EPIC CdF aan CdF Energie de compensatie van de garanties de décote kon betalen sinds 1994.
- (44) De Franse autoriteiten betoogden dat voor de herkomst van de voorschotten van de leden niet gekeken moest worden naar staatssteun of -subsidies, omdat die „een specifieke bestemming” hadden, maar naar de winsten van de dochterondernemingen van de groep Charbonnages de France. Met betrekking tot de dekking door EPIC CdF van de compensatie van de garanties de décote geven de Fransen hetzelfde antwoord: „De in de boekhouding van EPIC CdF opgenomen verrichtingen met betrekking tot deze contracten worden opgevoerd onder „buitengewone resultaten”, en zij zijn gefinancierd uit de winsten van de dochterondernemingen van EPIC”.
- (45) De Commissie stelt vast dat Frankrijk geen enkel argument aanvoert ter ondersteuning van de bewering dat enerzijds de door de Commissie goedgekeurde steun ter ondersteuning van de kolenproductie „specifiek voor dat doel bestemd zijn” en anderzijds de middelen waarmee de aangevochten maatregelen zijn gefinancierd afkomstig zouden zijn uit de winst van de dochterondernemingen van Charbonnages de France. Met betrekking tot de door de Commissie goedgekeurde steunmaatregelen in het kader van de kolensector vermeldt Frankrijk alleen de verdeling ervan volgens de categorieën steunmaatregelen als voorzien in Beschikking nr. 3632/93/EGKS. Deze verdeling is ook te vinden in de jaarlijkse kennisgeving door de Franse staat van de steunmaatregelen ten behoeve van de kolenindustrie alsmede in de goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie, en geeft geen enkel uitsluitel over de werkelijke bestemming die door de begunstigde aan de steun is gegeven.
- (46) Overeenkomstig artikel 4 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS herinneren de Franse autoriteiten eraan dat de steun aan de kolenindustrie gedeeltelijk is bestemd „voor dekking van het verschil tussen de productiekosten en de verkoopprijs van de gewonnen kolen”. Het garantie de décote-mechanisme is een van de elementen die dit verschil beïnvloeden, voorzover het door kortingen en terugbetalingen bijdraagt tot verlaging van de verkoopprijs van de door Charbonnages de France gedolven kolen. Er is echter geen enkel element waaruit zou kunnen blijken dat een deel van dit verschil gedekt zou worden door subsidies van de Franse staat en een ander deel van het verschil — corresponderend met de prijsverlaging van de kolen door de toepassing van het garantie de décote-mechanisme — gedekt zou worden door winsten van bepaalde dochterondernemingen van de groep Charbonnages de France. Het lijkt juist volkomen logisch te denken dat alle verliezen van de steenkoolwinning in Frankrijk, met inbegrip van de verliezen verlaging van de steenkoolprijs door toepassing van het garanties de décote-mechanisme, gedekt zijn met staatssteun.
- (47) De permanente voorschotten van de leden van CdF Energie worden betaald door de leden van de GIE naar rata van hun participatie. Met andere woorden, de twee steenkoolbekkens — HBL en HBCM — dragen zelf alleen al voor 71,14 % bij in deze voorschotten. Het is moeilijk voor te stellen hoe deze twee instanties, die belast zijn met de exploitatie van de steenkoollagen in Frankrijk, die jaarlijks miljarden FRF verlies geeft, de voorschotten voor CdF Energie zouden kunnen financieren. De enige mogelijkheid is dat zij gefinancierd worden met de staatssteun die nu juist ter ondersteuning van de kolenproductie wordt verleend.
- (48) Frankrijk voert als argument aan dat Charbonnages de France een industriële groep is waarvan de geconsolideerde rekeningen behalve de steenkoolwinning ook andere winsten of dividenden opleverende activiteiten samenvoegen. De compensatie van de garanties de décote zou gefinancierd zijn door de baten van deze activiteiten die jaarlijks voor meer dan 500 miljoen FRF zouden bijdragen in het geconsolideerde resultaat van de groep Charbonnages de France.
- (49) De Commissie is van mening dat wanneer men met behulp van het consolidatieconcept het resultaat van een groep ondernemingen wil voorstellen als het resultaat van één enkele eenheid, het resultaat van de winstgevende activiteiten eerst in mindering moet worden gebracht op het negatieve resultaat van de verliesgevende activiteiten van de groep. Als wij de argumentatie van Frankrijk zouden volgen, zal bij de analyse van de behoeften aan staatssteun ter dekking van de exploitatieverliezen van de steenkoolbekkens moeten worden uitgegaan van het geconsolideerd resultaat, dat wil zeggen na verrekening van alle producten van de geconsolideerde groep met alle kosten van deze groep. Het door Frankrijk ingenomen standpunt is op dit punt onsamenhangend. Volgens Frankrijk zou de consolidatie van de rekeningen — en het daaruit voortvloeiende wegstrepen van het tekort van bepaalde dochterondernemingen tegen de winst van andere — waar het om de verliezen met betrekking tot de steenkoolproductie gaat alleen van toepassing zijn op het tekort als gevolg van de door EPIC CdF gesteunde compensatie van de garantie de décote.

- (50) Zoals gezegd in de aanmaning van de Commissie blijkt bovendien duidelijk uit de boekhouding van de groep Charbonnages de France dat EPIC CdF zonder de steun van de Franse staat de compensatie van de garantie de décote niet had kunnen betalen en ook niet de commerciële investeringen met voorschotten had kunnen financieren. Zowel de boekhouding van EPIC CdF als de geconsolideerde rekening van de groep Charbonnages de France vertonen verliezen van miljarden FRF per jaar. Uit de rekeningen voor het begrotingsjaar 1995 blijkt duidelijk dat alleen dankzij de overheidssteun de betalingsbalans formeel in evenwicht is. In 1995 bedroeg de geconsolideerde omzet van Charbonnages de France 8 270 miljard FRF. Het globale geconsolideerde nettoresultaat van de totale groep kwam uit op een tekort van 4 167 miljard FRF, meer dan de helft van de omzet. Volgens Charbonnages de France „kon de groep, die de afgelopen twee jaar haar financiële situatie had gestabiliseerd, door de geleidelijke vermindering van de staatssteun de zaak niet in de hand houden. De schulden zijn dus in 1995 sterk gestegen met meer dan 29 miljard frank, met als gevolg bijkomende financiële lasten, die op hun beurt weer op het resultaat wogen”. De Commissie is derhalve van oordeel dat de voortzetting van de activiteiten van Charbonnages de France en het overleven van de groep afhangen van de subsidiëring van de steenkoolindustrie door de Franse staat; de financiering van bovengenoemde mechanismen was dus alleen mogelijk met deze steun.
- (51) Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat de door EPIC CdF aan CdF Energie bij wijze van compensatie van de garanties de décote uitgekeerde bedragen, die door CdF Energie aan Sidec zijn doorgestort, het gaat hier om 78 494 201 FRF, in feite de steun is die door de Franse staat jaarlijks wordt betaald om de bij de exploitatie van de steenkoolbekkens geleden verliezen op te vangen.
- (52) De Commissie vindt ook dat de commerciële investeringen die gefinancierd zijn met voorschotten van EPIC CdF aan CdF Energie, het gaat hier om 33 139 626 FRF, in feite de subsidie is die de Franse staat jaarlijks betaalt om de exploitatieverliezen van de steenkoolbekkens op te vangen. Omdat de toekenning van voorschotten aan CdF Energie permanent gebeurde, moet het volledige bedrag van 33 139 626 FRF eigenlijk worden beschouwd als jaarlijks door Frankrijk verstrekte subsidie.
- (53) Ten slotte is de Commissie van mening dat de permanente voorschotten die, enerzijds door EPIC CdF en anderzijds door de twee steenkoolbekkens HBL en HBCM, aan CdF Energie betaald zijn eveneens in feite de subsidies zijn die door de Franse staat betaald zijn om de exploitatieverliezen van de steenkoolbekkens op te vangen. De leden van CdF Energie dragen bij in de werking van de GIE naar verhouding van hun participatie. Wat blijkt is dat 93,8 % van alle door de leden van CdF Energie betaalde voorschotten, en wel een totaalbedrag van 19 179 031 FRF, van EPIC CdF, HBL en HBCM afkomstig zijn. Gezien het permanent karakter van deze voorschotten van CdF Energie moet worden aangenomen dat het hier oorspronkelijk om jaarlijks door Frankrijk betaalde subsidies gaat.

V.2. Beoordeling van de verenigbaarheid van de staatssteun

V.2.a) *De steun aan de kolenindustrie in Frankrijk*

- (54) Overeenkomstig artikel 8 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS heeft Frankrijk op 9 december 1994 een buitenbedrijfstellingsplan ingediend dat overeenkomt met de opties die ontwikkeld waren in het kader van een door Charbonnages de France en de vakbonden ondertekend nationaal kolenpact. Het buitenbedrijfstellingsplan voorziet in de geleidelijke stopzetting van de kolenwinning tot aan het jaar 2005. Door de ernstige sociale en regionale problemen hebben de Franse autoriteiten zich niet aan de in Beschikking nr. 3632/93/EGKS voorziene termijn voor de afronding van het sluitingsplan kunnen houden. De spreiding van de sluitingen over een periode van tien jaar zou verlichting moeten kunnen brengen van de sociale en regionale problemen, die bijzonder sterk worden gevoeld in streken die al jarenlang door de achteruitgang van de steenkoolwinningsactiviteiten worden getroffen. In Beschikking 95/465/EGKS was de Commissie van oordeel dat het plan voldeed aan de voorwaarden en criteria van Beschikking nr. 3632/93/EGKS.

- (55) Overeenkomstig artikel 9 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS heeft Frankrijk aan de Commissie gemeld welk bedrag aan steun het jaarlijks aan de kolenindustrie wilde toekennen. De Commissie heeft toestemming gegeven⁽¹⁵⁾ om over het tijdvak 1994 tot en met 1997 steun te verlenen voor buitenbedrijfstelling overeenkomstig artikel 4 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS, alsmede voor steunverlening ter dekking van buitengewone lasten overeenkomstig artikel 5 van genoemde beschikking. Voorts heeft de Commissie voor de periode 1994 tot en met 1996 toestemming gegeven voor steun aan onderzoek en ontwikkeling overeenkomstig artikel 6 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS. Bij haar onderzoek heeft de Commissie de conformiteit geëvalueerd van maatregelen met het plan voor buitenbedrijfstelling dat de Commissie op 9 december 1994 is medegedeeld.
- (56) Nu moet onderzocht worden of de steun die is toegekend in verband met de toepassing van het garantie de décote-mechanisme, de commerciële investeringen en de permanente voorschotten aan CdF Energie voldoet aan de voorwaarden en criteria van Beschikking nr. 3632/93/EGKS, in het bijzonder aan de voorwaarden van de Beschikkingen 95/465/EGKS, 95/519/EGKS, 96/458/EGKS en 2001/85/EGKS. Indien dit niet het geval is, zal de Commissie hieruit moeten concluderen dat de steun, of een deel daarvan, die door Charbonnages de France is toegekend, voor doeleinden is gebruikt die in strijd zijn met de terzake geldende bepalingen.
- (57) Het mag hier duidelijk zijn dat de volgens de aangevochten mechanismen toegekende steun in geen geval voldoet aan de voorwaarden voor verlening van steun ter dekking van buitengewone lasten. Zij corresponderen met geen enkele van de categorieën kosten die in de bijlage bij Beschikking nr. 3632/93/EGKS worden genoemd. Evenmin passen zij bij de lasten die expliciet vermeld staan in de beschikkingen van de Commissie die Frankrijk toestaan jaarlijks steun toe te kennen aan de steenkoolindustrie. De in artikel 5 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS voorziene steun mag uitsluitend worden gegeven voor dekking van de kosten die geen verband houden met de lopende productie (uit het verleden geërfde lasten). Het is bovendien duidelijk dat de in het kader van deze mechanismen verleende steun ook niet strookt met de doelstellingen en criteria van artikel 6 van genoemde beschikking met betrekking tot de verlening van steun voor onderzoek en ontwikkeling.
- (58) Derhalve moet nog worden onderzocht of de steun die door Charbonnages de France is verleend in verband met de toepassing van het garantie de décote-mechanisme, de commerciële investeringen en de permanente voorschotten beschouwd kan worden als verenigbaar met artikel 4 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS en of de toekenning van de steun door Charbonnages de France op grond van deze bepaling gebeurd is.

V.2.b) De prijs van steenkool op de wereldmarkt

- (59) Volgens artikel 4, lid 1 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS, dat verwijst naar het bepaalde in artikel 3, lid 1, van deze beschikking, dient steun voor de buitenbedrijfstelling voor dekking van het verschil tussen de productiekosten en de verkoopprijs van kolen, zoals die uit de vrije wil van de contracterende partijen volgens de op de wereldmarkt geldende voorwaarden tot stand is gekomen. Artikel 3, lid 1, van genoemde beschikking bepaalt derhalve de maximale omvang van de toelaatbare steun. Zoals reeds gezegd in overweging 23 hebben de grote kortingen die aan Sidéc zijn toegestaan CdF Energie ertoe gebracht de kolen te verkopen tegen een prijs die lager ligt dan de op de wereldmarkt geldende prijzen. De kortingen zijn derhalve gefinancierd met steun die voor een bepaald deel de in artikel 3, lid 1, van Beschikking nr. 3632/93/EGKS vastgestelde grens van het toelaatbare te boven gingen.
- (60) De Commissie merkt in dit verband op dat Frankrijk geen enkel argument heeft aangevoerd ter weerlegging van de feiten op grond waarvan de Commissie in haar aanmaning van mening is dat CdF Energie in de jaren 1994 tot en met 1997 aan Sidéc communautaire of ingevoerde steenkolen heeft geleverd tegen een prijs beneden die van de wereldmarkt. De Franse autoriteiten lijken juist in hun brief van 18 april 1999 het vermoeden dat de Commissie in haar aanmaning heeft uitgesproken te erkennen. Sprekend over de „gevolgen van een ongewenst geworden mechanisme” verklaart Frankrijk onder meer dat „het directoraat-generaal van Charbonnages de France in 1988, toen het geconfronteerd werd met de omslag van de energieprijzen, CdF Energie heeft gevraagd te proberen heronderhandeling van de contracten te verkrijgen, om ze minder nadelig voor de groep te maken. Op verzoek van CdF Energie heeft Sidéc aan zijn klanten voorgesteld om de contractbepalingen te heroverwegen. Vele klanten weigerden, enkelen waren bereid erover te praten”.
- (61) De Commissie herinnert in dit verband aan haar aanmaning, waarin zij zegt: „Derhalve, en op grond van de gegevens van het dossier is de Commissie van mening dat de GIE in de begrotingsjaren 1994, 1995 en 1996 daadwerkelijk (communautaire en ingevoerde) steenkool heeft geleverd op de communautaire markt tegen een prijs die onder de wereldmarktprijs ligt, en dat dankzij de door

⁽¹⁵⁾ Zie ook overweging 6.

CdF onder de hierboven beschreven voorwaarden verleende steun. Indien de aantijgingen van de klagers niet door de Franse autoriteiten worden tegengesproken, zodat de Commissie zou kunnen concluderen dat de klacht ongegrond is, zal de Commissie tot de conclusie komen dat er sprake is van verduistering van de staatssteun die oorspronkelijk van de Commissie mag worden verleend ter dekking van de productiekosten van steenkool (artikel 4 Steun voor buitenbedrijfstelling)". Bij lezing van de aanmaning valt overigens op dat de argumenten op grond waarvan de Commissie heeft gemeend dat de aan Siderc berekende prijzen lager waren dan de steenkoolprijzen op de internationale markten op zeer gedetailleerde wijze zijn geformuleerd en geanalyseerd. Men kan niet anders dan constateren dat Frankrijk geen enkele informatie heeft verstrekt over de prijzen die in 1994 en de jaren daarna door CdF Energie aan Siderc zijn berekend voor de geleverde steenkool. Zoals reeds gezegd in overweging 60, erkent Frankrijk in de brief van 8 april 1999 juist stilzwijgend dat CdF Energie in feite steenkool aan Siderc heeft verkocht tegen prijzen die lager waren dan de prijzen op de internationale markt. Wat Frankrijk hier probeert te doen is deze praktijk rechtvaardigen door er onder meer op te wijzen dat een en ander niet tot de klagers benadelende concurrentievervalsing heeft geleid.

- (62) De Commissie zegt dat haar diensten niet zoals voor het jaar 1993 in staat waren om de gemiddelde prijs per jaar te berekenen van de steenkool die door CdF Energie in 1994 en de jaren daarna aan Siderc is verkocht. Voor die jaren is geen enkel speciaal accountantsverslag ingediend bij de griffie van de handelsrechtbank van Parijs over de activiteiten van Siderc. Op grond van dit gegeven en de situatie op de kolen- en energiemarkt in Frankrijk en in de wereld moet worden aangenomen dat de conclusies van de Commissie aangaande de door CdF Energie in 1993 berekende prijzen eveneens van toepassing zijn op de jaren 1994 tot en met 1997 (zie de overwegingen 35 tot en met 37). Hierbij zij opgemerkt dat de verschillende handels- en financiële praktijken in 1994 en in de jaren daarna, zoals die uit de financiële documenten en jaarverslagen van de groep Charbonnages de France naar voren komen, dezelfde zijn als die van voorgaande jaren. Dit leidt tot de conclusie dat CdF Energie in 1994 en in de jaren daarna steenkool heeft verkocht tegen prijzen die lager liggen dan de internationale tarieven voor industriële kolen van dezelfde soort als die op de vrije markt worden verkocht.
- (63) Verder dient men te bedenken dat niet alleen het gebruik van steun door CdF Energie voor dekking van kortingen in verband met de garantie de décote maar ook de bestemming van steun voor commerciële investeringen en voor permanente voorschotten aan CdF Energie ertoe hebben geleid dat de groep Charbonnages de France francoprijzen berekende voor steenkool die lager waren dan de prijzen voor steenkool van dezelfde kwaliteit uit derde landen. Het is dankzij de gecombineerde toepassing van al deze met staatssteun gefinancierde mechanismen dat CdF Energie prijzen kon berekenen die onder de referentieprijzen voor steenkool op de internationale markten lagen. Welnu, volgens artikel 3, lid 1, derde streepje, van Beschikking nr. 3632/93/EGKS mag de steun er niet toe leiden dat de prijzen voor communautaire kolen lager komen te liggen dan de prijzen voor kolen van gelijke kwaliteit uit derde landen. De conclusie dringt zich dus op dat de voor alle aangevochten mechanismen bestemde steun betaald is in strijd met deze bepaling.

V.2.c) De voor ingevoerde steenkool bestemde steun

- (64) Het grootste deel van de aan Siderc geleverde steenkool is door CdF Energie ingevoerd uit derde landen. Na de ondertekening van het nationaal kolenpact in 1994, dat voorziet in de geleidelijke stopzetting van de kolenwinning tot aan 2005, is de nationale productie voortdurend gedaald. De enige manier waarop CdF Energie aan Siderc kolen kon blijven leveren was door aanvulling van de in Frankrijk gewonnen steenkool met een steeds groter volume ingevoerde steenkool. Volgens de brief van Frankrijk van 8 april 1999 zijn door CdF Energie de volgende volumes communautaire en ingevoerde steenkool aan Siderc verkocht:

(in duizend ton)				
	1994	1995	1996	1997
Nationale steenkool	216,0	226,5	228,5	144,1
Ingevoerde steenkool	506,3	514,7	491,9	428,5
Totaal	722,3	741,2	720,4	572,6

- (65) De door EPCI CdF uit hoofde van de garantie de décote betaalde compensaties zijn derhalve aan CdF Energie betaald zonder onderscheid te maken, zowel voor de verkoop aan Sidéc van nationale steenkool als voor de verkoop van ingevoerde steenkool. Op dezelfde manier konden met de steun voor de commerciële investeringen en de steun voor de permanente voorschotten aan CdF Energie beide activiteiten van de onderneming door elkaar worden ondersteund, namelijk enerzijds de activiteit als commissionair in verband met de verhandeling van de binnen de groep Charbonnages de France geproduceerde brandstoffen en anderzijds de voornamelijk met de verkoop van ingevoerde steenkool verband houdende handelsactiviteit.
- (66) Het feit dat volgens de bijlagen van de winst- en verliesrekening van CdF Energie de handelsactiviteit winst oplevert, terwijl op de activiteit als commissionair een groot verlies wordt geleden (zie de overwegingen 30 en 31), kan zeker niet als bewijs gelden dat de steun uitsluitend voor laatstgenoemde verliesgevende activiteit, voor de nationale steenkool dus, bestemd is. Uit de bijlagen bij de winst- en verliesrekening blijkt dat het resultaat van de handelsactiviteit niet opweegt tegen het werkingskostenandeel dat zij impliceert bij alle overige bedrijven, met als gevolg een verhoging van het resultaat van deze activiteit die niet de werkelijkheid weergeeft. Daar komt nog bij dat de garantie de décote-compensatie in de bijlagen bij de winst- en verliesrekening uitgerekend in een rubriek met betrekking tot de handelsactiviteit vermeld staat.
- (67) Nu kan er geen twijfel over bestaan dat de steun die door de lidstaten overeenkomstig Beschikking nr. 3632/93/EGKS mag worden verleend uitsluitend voorbehouden is voor de communautaire steenkool. In dit verband wijzen wij onder meer op de tweede overweging van genoemde beschikking, volgens welke „bovenop de concurrentie van aardolie en aardgas een steeds toenemende concurrentie van uit derde landen ingevoerde kolen is gekomen”. Het zou bovendien in strijd zijn met de ratio legis van Beschikking nr. 3632/93/EGKS om zich niet te verzetten tegen uit openbare middelen afkomstige steun die ingevoerde steenkool bevoordeelt, terwijl die reeds een voordelige concurrentiepositie heeft ten opzichte van de communautaire steenkool.
- (68) Uit het buitenbedrijfstellingsplan dat Frankrijk in 1994 aan de Commissie heeft medegedeeld alsmede uit de staatssteunmaatregelen waarvan de Commissie jaarlijks sinds die tijd mededeling is gedaan blijkt overigens duidelijk dat de door de Franse staat aan de kolenindustrie betaalde steun gereserveerd wordt voor de nationale productie. De steun die door de groep Charbonnages de France toegewezen is aan de handelsactiviteit heeft dus een bestemming gekregen die niet in overeenstemming is met de bepalingen van Beschikking nr. 3632/93/EGKS, en wel ongeacht de prijs van de ingevoerde steenkool die aan Sidéc in rekening is gebracht.
- (69) Bovendien moet de steun die op grond van artikel 4 van Beschikking nr. 3632/93/EGKS is toegekend volgens artikel 2, lid 1, tweede streepje van genoemde beschikking bijdragen tot de oplossing van de sociale en regionale problemen die uit de gehele of gedeeltelijke buitenbedrijfstelling van productie-eenheden voortvloeien. De steun die is bestemd voor compensatie van de garantie de décote en de steun voor de commerciële investeringen en permanente voorschotten gaan meer in de richting van ontwikkeling van commerciële activiteiten van CdF Energie. Omdat de steenkoolwinning in Frankrijk sinds 1994 geleidelijk werd afgebouwd, heeft deze steun vooral bijgedragen tot de ontwikkeling van de handel in ingevoerde steenkool door CdF Energie. De Commissie stelt derhalve vast dat een deel van de door de Franse staat aan Charbonnages de France betaalde steun geen bestemming heeft gekregen die strookt met de doelstellingen waarvoor deze steun door de Commissie was goedgekeurd.

V.2.d) Concurrentievervalsing

- (70) Overeenkomstig de vierde overweging van punt I van Beschikking nr. 3632/93/EGKS, mag steun aan de kolenindustrie de werking van de gemeenschappelijke markt niet verstoren. De vierde en vijfde overweging van punt III van genoemde beschikking bepalen overigens dat de Gemeenschap de totstandbrenging, handhaving en naleving van normale concurrentievoorwaarden moet waarborgen. In dit verband ziet de Gemeenschap erop toe dat de steun niet tot discriminatie tussen kolenproducenten, tussen kopers of tussen verbruikers in de Gemeenschap leidt.
- (71) Wij kunnen er echter niet omheen dat het garantie de décote-mechanisme zelf, waarvan de toepassing met staatssteun blijkt te zijn gefinancierd, concurrentievervalsing teweegbrengt op de communautaire markt. Dit mechanisme bood de mogelijkheid voor CdF Energie om kolenprijzen te hanteren die onder de gangbare prijzen op de internationale markten lagen, en zij is daar ook werkelijk toe overgegaan. Een uitvoerige analyse van bepaalde gegevens met betrekking tot het

jaar 1993, naar aanleiding waarvan de Commissie Frankrijk een aanmaning heeft gestuurd, toont zeer duidelijk het kwantitatieve voordeel aan dat dit mechanisme de groep Charbonnages de France gaf ten opzichte van de concurrentie (zie overweging 35). Omdat zij dezelfde clientèle niet zulke gunstige voorwaarden voor de levering van steenkool konden bieden als de groep Charbonnages de France, hebben klagers als gevolg daarvan een belangrijk deel van hun markten verloren, zoals beschreven staat in de overwegingen 14 tot en met 16.

- (72) Uit de winst- en verliesrekening van CdF Energie blijkt dat deze instantie zonder de compensatie van de garantie de décote door EPIC CdF grote verliezen zou hebben geleden. De ter compensatie van de garantie de décote betaalde bedragen hebben dus het voortbestaan van CdF Energie gegarandeerd, en hiermee zijn zelfs reserves aangelegd die niet aan de oprichtende leden zijn terugbetaald. CdF Energie beschikte daardoor over eigen middelen waarmee zij een deel van haar activiteiten kon financieren zonder een beroep te hoeven doen op externe financiering.

(in FRF)

	1994	1995	1996	1997
Compensatie van de garantie de décote door EPIC CdF	22 466 500	35 016 000	11 000 000	10 011 701
Bedrijfsresultaat van CdF Energie	19 166 016	7 630 970	9 131 843	12 272 171
Resultaat van het boekjaar van CdF Energie	15 282 831	4 571 376	8 066 887	12 627 687

- (73) Dankzij het garantie de décote-mechanisme, de voorschotten voor commerciële investeringen en de permanente voorschotten van de leden kon CdF Energie doorgaan met de uitbreiding van haar activiteiten op het gebied van de distributie in Frankrijk van ingevoerde steenkool, zodat de onderneming in 1997 61 % van de betreffende markt in handen had. Met name wat de commerciële investeringen betreft schijnt het dat deze werden toegestaan aan verbruikers van steenkool wier behoeften niet van dien aard waren dat zij het sluiten van de aan een garantie de décote gekoppelde contracten konden rechtvaardigen.
- (74) Bovendien voorzien de contracten tussen Sidec en zijn klanten in de exclusieve levering van steenkool voor de duur van tien tot twaalf jaar, of zelfs vijftien jaar in geval van verlenging van het contract. Dankzij dit beleid van klantenbinding kon de groep Charbonnages de France een groot deel van de betreffende markt veroveren, maar deze tactiek zou zeker niet gewerkt hebben, als de klanten van Sidec niet de garantie hadden gekregen dat de steenkoolprijs voor de volledige duur van het contract niet boven de olieprijs zou komen. Dergelijke voordelen kunnen een klant er natuurlijk wel toe verleiden zich voor zo'n lange periode vast te leggen, terwijl de gebruikelijke periode hooguit één jaar duurt.
- (75) Frankrijk heeft hier niets aan het argument dat de contracten niet bedoeld waren om het CdF Energie mogelijk te maken de markt van de steenkoolhandel te veroveren, maar de overheersing van de energie uit olie moesten tegengaan. De Commissie mag namelijk alleen kijken naar de effecten van deze praktijken op de concurrentie tussen de handelaars in ingevoerde steenkool, zodat de bedoelingen van de groep Charbonnages de France op dit punt niet terzake doen. Bovendien is het duidelijk dat de groep Charbonnages de France, door de klanten van Sidec voordelige voorwaarden aan te bieden om met de olie te concurreren, in feite druk uitoefende op de concurrenten van CdF Energie die ook steenkool op de desbetreffende markt leverden.
- (76) De Franse autoriteiten proberen de overheersende positie van CdF Energie te bagatelliseren door erop te wijzen dat de markt voor industriële stookinstallaties te beperkt is en moet worden uitgebreid tot de markt voor ketelkool, of zelfs tot andere energiebronnen (zie overweging 40). De analyse van de Commissie zou zich ook verder moeten uitstrekken dan alleen tot het Franse grondgebied, aangezien steenkool in de hele wereld wordt gebruikt. De Commissie kan daar niet in meegaan. Men dient te bedenken dat bepaalde Franse klanten, met name SNET en Electricité de France, gesloten markten zijn, die de facto niet voor concurrentie openstaan en dus ook niet in de desbetreffende markt kunnen worden opgenomen. Bovendien geeft Frankrijk helemaal niet aan in hoeverre deze definitie van de desbetreffende markt van invloed zou kunnen zijn op het onderzoek naar eventuele door Charbonnages de France veroorzaakte concurrentievervalsing ten nadele van klagers.

VI. CONCLUSIE

- (77) Op grond van het bovenstaande is de Commissie van mening dat de door EPIC CdF aan CdF Energie betaalde compensaties voor de garanties de décote, de door EPIC CdF voor commerciële investeringen betaalde voorschotten en de permanente voorschotten van de leden van CdF Energie gefinancierd konden worden door de steun die de Franse staat verleende aan Charbonnages de France voor de productie van steenkool. De financiële steun over het jaar 1994 bedraagt 74 785 157 FRF, namelijk 22 466 500 FRF bij wijze van compensatie voor de garanties de décote, 33 139 626 FRF voor de voorschotten voor commerciële investeringen en 19 179 031 FRF voor de permanente voorschotten. Voor de jaren 1995, 1996 en 1997 is respectievelijk 35 016 000 FRF, 11 000 000 FRF en 10 011 701 FRF aan financiële steun voor de compensatie van de garanties de décote betaald. De betreffende steun bedraagt daarmee in totaal 130 812 858 FRF.
- (78) Deze steun moet beschouwd worden als onverenigbaar met het bepaalde in Beschikking nr. 3632/93/EGKS, omdat hij niet beantwoordt aan de criteria en voorwaarden waaraan hij volgens genoemde beschikking moet voldoen om verenigbaar te zijn met de goede werking van de gemeenschappelijke markt. Met name is er bij de verlening van deze steun geen sprake van strikte naleving van enerzijds de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van het door de Franse autoriteiten in het kader van het nationale kolenpact ingediende buitenbedrijfsstellingsplan, en anderzijds de beschikkingen tot goedkeuring van de jaarlijkse door Frankrijk aan de kolenindustrie toegekende subsidies. De conclusie dringt zich op dat de steun gebruikt is voor een ander doel dan waarvoor hij mocht worden gebruikt en waarvoor bij Beschikking nr. 3632/93/EGKS toestemming was verleend.
- (79) Derhalve moet de steun over de jaren 1994, 1995 en 1996, voor welke jaren de Commissie alle door Frankrijk aangemelde steunmaatregelen had goedgekeurd, een bedrag van in totaal 120 801 157 FRF (18 416 018 EUR), door de groep Charbonnages de France terugbetaald worden aan de Franse staat. Overeenkomstig artikel 9, lid 5, van Beschikking nr. 3632/93/EGKS moeten de door Charbonnages de France terug te betalen bedragen beschouwd worden als een langs ongewone weg toegekend voordeel in de vorm van ten onrechte verleende kasmiddelen waarover de begunstigde rente ten belope van de marktrente moet betalen. De rente wordt berekend vanaf de datum waarop de jaarlijks door de Franse staat verleende steun, waarvan de door Charbonnages de France terug te betalen bedragen deel uitmaken, uitbetaald zijn aan de begunstigde onderneming.
- (80) De steun met betrekking tot het jaar 1997 is door de Commissie goedgekeurd behoudens een voorlopig bedrag van 35 miljoen FRF (5 335 716 EUR) waarover de Commissie een beslissing moest nemen na de klachten die het voorwerp zijn van deze beschikking te hebben onderzocht. Gezien het voorgaande kan de Commissie toestemming geven voor steun ten bedrage van 24 988 299 FRF (3 809 442 EUR), waarbij het saldo van 10 011 701 FRF (1 526 274 EUR) ter dekking van de compensaties van de garanties de décote voor dit jaar onverenigbaar met de bepalingen van Beschikking nr. 3632/93/EGKS moet worden geacht. Indien het laatstgenoemd bedrag voortuitlopend op een beschikking tot goedkeuring van de Commissie aan Charbonnages de France is uitbetaald, moet dit worden beschouwd als een langs ongewone weg toegekend voordeel in de vorm van ten onrechte verleende kasmiddelen waarover de begunstigde rente ten belope van de marktrente moet betalen. De rente zal, eventueel, worden berekend vanaf de datum waarop de steun waarvan de voor dekking van de garanties de décote bestemde compensatie deel uitmaakt, betaald is aan de begunstigde onderneming.
- (81) Voor de jaren 1998 tot en met 2001 heeft de Commissie de door Frankrijk aangemelde steun ten behoeve van de kolenindustrie goedgekeurd, behoudens een voorlopig bedrag van 45 miljoen FRF (6 860 206 EUR) per jaar voor de jaren 1998 tot en met 2000 overeenkomstig de Beschikkingen 2001/85/EGKS ⁽¹⁶⁾ en 2001/58/EGKS ⁽¹⁷⁾, en 10 miljoen FRF (1 524 490 EUR) voor het jaar 2001 overeenkomstig Beschikking 2001/678/EGKS ⁽¹⁸⁾. Krachtens deze beschikkingen moet de Commissie een besluit nemen over deze bedragen op basis van de resultaten van het onderzoek van de klacht waarover deze beschikking gaat. Op basis van voorgaande overwegingen zijn wij van mening dat een deel van genoemde steunbedragen bestemd moest worden — of voortuitlopend op een beschikking van de Commissie is bestemd — voor compensatie van de garanties de décote die door EPIC CdF aan CdF Energie en door CdF Energie aan Sidéc over genoemde jaren zijn betaald. Uit de brief van de Franse autoriteiten van 8 april 1999 maken wij op dat op het ogenblik nog 13 contracten lopen die voorzien in een garantie de décote. Frankrijk wordt dus gevraagd de Commissie mede te delen welke garanties de décote-compenserende bedragen over genoemde jaren door EPIC CdF aan CdF Energie en door CdF Energie aan Sidéc betaald zijn. Aan de hand van die gegevens zal de Commissie dan een definitieve beslissing kunnen nemen inzake de door Frankrijk voor de jaren 1998 tot en met 2001 aangemelde steunbedragen die niet zijn goedgekeurd.

⁽¹⁶⁾ PB L 29 van 31.1.2001, blz. 45.

⁽¹⁷⁾ PB L 21 van 23.1.2001, blz. 12.

⁽¹⁸⁾ PB L 239 van 7.9.2001, blz. 35.

- (82) De Commissie verzoekt Frankrijk de vereiste maatregelen te nemen om zich te richten naar deze beschikking. In de brief van de Franse autoriteiten van 8 april 1999 valt te lezen dat de laatste vervaldatum van de contracten met een garantie de *décote-clausule* 2006 is. Men dient te bedenken dat verschillende in deze beschikking aangegeven mechanismen en met name het garantie de *décote*-mechanisme, waarvoor EPIC CdF aan CdF Energie, en CdF Energie aan Sidec compensatie betaalt, de uiteindelijke oorzaak zijn van concurrentievervalsing (zie overwegingen 70 tot en met 76). Frankrijk wordt derhalve verzocht de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan deze mechanismen, die worden gefinancierd met staatsteun die aan Charbonnages de France wordt verleend voor de productie van steenkool,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door Frankrijk ten behoeve van de kolenindustrie verleende staatsteun die bestemd is of moet worden bestemd voor de compensatie van de garanties de *décote* en voor de voorschotten voor investeringen die door het overheidsbedrijf van industriële en commerciële aard Charbonnages de France („EPIC CdF”) betaald zijn aan het economische samenwerkingsverband CdF Energie („CdF Energie”), alsmede voor de permanente voorschotten van de leden van CdF Energie, ten bedrage van in totaal 19 942 292 EUR, is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. Frankrijk neemt alle nodige maatregelen om van de groep Charbonnages de France de in artikel 1 bedoelde steun over de jaren 1994, 1995 en 1996, te weten een bedrag van in totaal 18 416 018 EUR, terug te vorderen.
2. De terugvordering vindt onverwijld plaats volgens de procedure van nationaal recht voorzover deze een onmiddellijke en daadwerkelijke uitvoering van deze beschikking mogelijk maakt. De terug te vorderen steun omvat rente tegen markttarief vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot aan de datum van de terugvordering.

Artikel 3

1. Frankrijk wordt gemachtigd om voor het jaar 1997 aan zijn steenkoolindustrie steun voor buitenbedrijfstelling te verlenen ten bedrage van 3 809 442 EUR ter aanvulling van de bij Beschikking 2001/85/EGKS verleende steun. Het saldo van het steunbedrag waarover de Commissie uitspraak moest doen overeenkomstig artikel 1, onder a), te weten 1 526 274 EUR, mag derhalve niet worden uitbetaald.
2. Indien het in lid 1 bedoelde bedrag van 1 526 274 EUR door Frankrijk is betaald aan groep Charbonnages de France vooruitlopend op een beschikking van de Commissie, vindt de terugvordering plaats volgens het bepaalde in artikel 2, lid 2.

Artikel 4

De verlening van steun die bij deze beschikking onverenigbaar is verklaard moet direct na kennisgeving daarvan aan Frankrijk worden stopgezet.

Artikel 5

1. Frankrijk stelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die het heeft genomen om aan de beschikking te voldoen.
2. Voor wat betreft de steun voor de steenkoolindustrie over de jaren 1998, 1999, 2000 en 2001 meldt Frankrijk aan de Commissie binnen 15 werkdagen na kennisgeving van deze beschikking de bedragen ter compensatie van de garanties de *décote* die door EPIC CdF voor die jaren aan CdF Energie betaald zijn.

Artikel 6

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 9 april 2002.

Voor de Commissie
Loyola DE PALACIO
Vice-voorzitter
