

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 21 december 2000

betreffende de staatssteun die Duitsland ten gunste van Förderanlagen- und Kranbau Köthen GmbH en Kranbau Köthen GmbH heeft verleend

(kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 4403)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2003/264/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken⁽¹⁾ en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 9 december 1997 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van een steunmaatregel van de Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) en de deelstaat Saksen-Anhalt ten behoeve van Förderanlagen- und Kranbau Köthen GmbH en Kranbau Köthen GmbH. Deze maatregel werd geregistreerd onder nummer NN 191/97.
- (2) Bij brief van 16 maart 1998 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze steunmaatregel de formele onderzoekprocedure in te leiden en Duitsland te gelasten inlichtingen te verstrekken.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*⁽²⁾ bekendgemaakt. Naar aanleiding hiervan

heeft de Commissie van een aantal belanghebbenden opmerkingen ontvangen, die ter kennis van de Duitse autoriteiten zijn gebracht.

- (4) Bij brieven van 26 en 28 augustus 1998 heeft Duitsland de Commissie mededeling gedaan van bijkomende steunmaatregelen ten behoeve van Kranbau Köthen GmbH. Aangezien het besluit tot inleiding van de formele onderzoekprocedure voorzag in de mogelijkheid tot uitbreiding van de procedure, werd besloten daarin ook de nieuwe steunmaatregelen op te nemen.

- (5) Op 13 november 1998 hebben in Berlijn besprekingen over deze zaak plaatsgevonden tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten. Vervolgens heeft de Commissie bij schrijven van 3 maart 1999 aanvullende inlichtingen ontvangen. De kwestie is opnieuw met de Duitse autoriteiten opgenomen tijdens een bijeenkomst in Berlijn op 29 maart 1999. Daarbij kreeg de Commissie van Duitsland het verzoek de behandeling van deze zaak uit te stellen totdat nadere informatie beschikbaar zou zijn. Deze informatie werd bij brieven van 21 mei en 26 mei 1999 verstrekt.

- (6) De Commissie heeft op 1 juli 1999 en bij brieven van 12 juli, 10 september, 29 september en 6 oktober 1999 aanvullende inlichtingen van Duitsland ontvangen. De zaak werd op 21 oktober 1999 in Brussel nogmaals met de Duitse autoriteiten besproken. De Commissie heeft Duitsland vervolgens op 26 oktober 1999 een brief gezonden, waarin de voornaamste bezwaren tegen de steunverlening werden uiteengezet. Duitsland heeft ten slotte op 24 november 1999, 21 maart, 27 april, 18 mei, 20 juni, 26 juli en 27 september 2000 nog nadere gegevens verstrekt.

⁽¹⁾ PB C 338 van 6.11.1998, blz. 4.

⁽²⁾ PB C 338 van 6.11.1998, blz. 4.

II. BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

De begunstigde onderneming

- (7) De begunstigde onderneming is een uit twee rechtspersonen bestaande economische eenheid⁽¹⁾, namelijk Förderanlagen und Kranbau Köthen GmbH (FKK) en Kranbau Köthen GmbH (ofwel Kranbau Köthen, afgekort KK).
- (8) De firma FKK is gevestigd te Köthen, in de deelstaat Saksen-Anhalt, en houdt zich bezig met de ontwikkeling en productie van kranen en transportsystemen. Het bedrijf werd in december 1992 geprivatiseerd en bij openbare inschrijving verkocht aan Ludwig Willenborg Verwaltungsgesellschaft mbH und Co. KG. Dit was de eerste privatisering van de begunstigde onderneming. Op 22 juli 1997 vroeg FKK faillissement aan en op 1 september van dat jaar werd de faillissementsprocedure in gang gezet.
- (9) De firma Kranbau Köthen is in dezelfde plaats gevestigd als FKK. Zij houdt zich bezig met de ontwikkeling en bouw van gespecialiseerde kranen, telt 169 werknemers en [...] (*). De firma is volledig eigendom van FKK. Zij is op 28 juni 1997 opgericht en fungeerde tot aan de overdracht van activiteiten en activa als een beheermaatschappij („Auffanggesellschaft“) zonder commerciële functie. Behalve de activa nam Kranbau Köthen ook de contracten van FKK over, waarvan de uitvoering nog niet was begonnen.
- (10) In 1998 werd Kranbau Köthen onder bepaalde voorwaarden verkocht aan de Georgsmarienhütte-Gruppe (GMH-groep: zie beschrijving hieronder), een concern dat niet als een kleine tot middelgrote onderneming (KMO) te boek staat. FKK bleef aandeelhouder. Door de toetreding tot de GMH-groep kan de steun aan Kranbau Köthen niet als bijstandsverlening aan een KMO worden beoordeeld⁽²⁾. Voor de privatisering van Kranbau Köthen via overname door de GMH-groep is meermalen overheidssteun verleend.

De vermoedelijke nieuwe eigenaar van Kranbau Köthen

- (11) De GMH-groep is de vermoedelijke nieuwe eigenaar van Kranbau Köthen. Dit concern houdt zich bezig met de productie en de be- en verwerking van ijzer, staal, en roestvrij staal, maar is ook actief in de grondstoffen-sector. Enig aandeelhouder en concerndirecteur is dr. Jürgen Großmann. Tot het concern behoren bedrijven in Duitsland en Oostenrijk, twee schrootrecyclingbedrijven en verscheidene staalfabrieken in de Gemeenschap. Volgens de door Duitsland verstrekte gegevens zouden ongeveer 5 000 personen [...] (*) bij het concern werkzaam zijn. Het is derhalve geen KMO.

⁽¹⁾ Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft het volgende verklaard: „In het mededingingsrecht moet onder het begrip onderneming worden verstaan een met betrekking tot het voorwerp van de desbetreffende overeenkomst bestaande economische eenheid, ook al wordt deze economische eenheid gevormd door verscheidene natuurlijke of rechtspersonen“ (zaak 170/83, Hydrotherm tegen Andreoli, Jurispr. 1984, blz. 2999); voor een analoog geval zie zaak T-234/95, DSG Dradenauer Stahlgesellschaft, arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 29 juni 2000, rechts-overweging 124, Jurispr. 2000, blz. II-2603.

(*) Bedrijfsgeheim, aangeduid met [...].*

⁽²⁾ Zie de communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB C 213 van 27.7.1996, blz. 4).

Economische ontwikkeling van de begunstigde onderneming sinds 1992

- (12) Volgens de door Duitsland verstrekte gegevens zijn de moeilijkheden voor FKK in 1993 en 1994 begonnen. Sinds 1994 heeft de onderneming alleen maar met verlies gedraaid. Het bedrijf had te kampen met de volgende problemen: incompetent management, te hoge loonkosten en een onrendabel bedrijfsonderdeel (divisie transportsystemen), onvoldoende financiële draagkracht bij de investeerder en een ondoelmatige uitvoering van het herstructureringsplan. Deze moeilijkheden hebben de BvS en de deelstaat Saksen-Anhalt in 1995 doen besluiten om via een gezamenlijk optreden in het herstructureringsproces in te grijpen.
- (13) Duitsland heeft verklaard dat het voor een succesvolle herstructurering van FKK absoluut noodzakelijk was een nieuwe industriële partner te vinden en het management van het bedrijf te vervangen. Onderhandelingen met een Fins bedrijf liepen op niets uit. De aandeelhouder van FKK weigerde overigens gehoor te geven aan de door de BvS geëiste managementswisseling. Een en ander had tot gevolg dat FKK in 1996 zijn omzetdoelstelling [...] * niet haalde, maar wel met de volledige overheadkosten [...] * werd geconfronteerd. Maatregelen om het personeelsbestand in te krimpen gingen met afvloeiingskosten [...] * gepaard [...] *. In 1997 zag FKK zich ten slotte genoodzaakt faillissement aan te vragen.
- (14) In 1997, tijdens de faillissementsprocedure van FKK, werd Kranbau Köthen als dochteronderneming van FKK opgericht om de potentieel rendabele divisie kraanbouw van FKK over te nemen. Volgens de gegevens die in november 1999 door Duitsland werden overgelegd, was er al in 1997 door de curator van FKK een herstructureringsplan voor de divisie kraanbouw van FKK opgesteld om de moeilijkheden bij een doorstart van het bedrijf te ondervangen. Deze moeilijkheden bleven namelijk voortduren, ondanks de oprichting van de nieuwe onderneming en de vereffening van uitstaande schulden. Voor de verwerving van essentiële activa van de FKK-kraanbouwdivisie en voor de uitvoering van de van FKK overgenomen contracten werden financiële middelen beschikbaar gesteld.
- (15) Een belangrijk element was allereerst de instelling van een overgangsfase, waarbij de kraanbouwdivisie van FKK werd afgesplitst en als zelfstandig bedrijf van het nodige startkapitaal werd voorzien. Daarnaast werden in deze fase de eerste herstructureringsmaatregelen ten uitvoer gelegd en werd de zoektocht naar een industriële partner geopend. Zodra een geschikte kandidaat was gevonden, namelijk de GMH-groep in augustus 1998, werden verdere stappen ondernomen om het herstructureringsplan te vervolledigen.
- (16) Volgens dat plan zou Kranbau Köthen zich moeten toeleggen op het ontwerpen en bouwen van gespecialiseerde, niet-mobiele kranen (voor gebruik op bijzondere locaties). Hierbij gaat het niet alleen om het ontwerpen en bouwen van complete kranen, maar ook om het vervaardigen en leveren van reserveonderdelen, inclusief aanverwante diensten, zoals het ombouwen van kranen. De herstructurering beslaat de periode 1997-2001. De belangrijkste maatregelen behelzen een kostenverlaging, een verdere personeelsinkrimping, het aantrekken van de benodigde middelen ter financiering van contracten, het verwerven van de primair noodzakelijke activa van FKK

om de kraanbouwactiviteiten te kunnen voortzetten alsmede het verwerven van industriële eigendomsrechten om het productassortiment van Kranbau Köthen te kunnen ontwikkelen en moderniseren. Bovendien moeten de van FKK overgenomen installaties, die deels verouderd en aftands waren, worden verbeterd. Deze organisatorische maatregelen gaan gepaard met een financiële herstructurering die erin bestaat de kapitaalvoorziening en de voorfinanciering van aangegane contracten te verzekeren.

- (17) De Duitse autoriteiten menen dat de overname door de GMH-groep KK ook voordelen zal opleveren, gezien de ervaring van dit concern op het gebied van productie, afzet en kennisontwikkeling, die voor KK onontbeerlijk en uiterst belangrijk is.
- (18) De omzetdoelstellingen voor 2000 en 2001 worden waarschijnlijk wel gehaald, met name dankzij drie grote orders [...] die recentelijk werden binnengehaald. Volgens de in september 2000 verstrekte gegevens is de orderportefeuille ondertussen voldoende gevuld om de productiecapaciteit van KK tot medio 2001 volledig te benutten.
- (19) De herstructureringskosten voor de periode 1997-2001 zijn als volgt verdeeld:

TABEL 1

Kosten voor de herstructurering van Kranbau Köthen

(in miljoen DEM)

Maatregel	
[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)

- (20) [...] De deugdelijkheid van het herstructureringsplan werd in de tussentijd bevestigd door de cijfers van het jongste en door externe accountants geverifieerde jaarverslag van KK [...] De deugdelijkheid van het herstructureringsplan werd in de tussentijd bevestigd door de cijfers van het jongste en door externe accountants geverifieerde jaarverslag van KK [...].
- (21) De Commissie is zich ervan bewust dat zij haar beoordeling moet baseren op de gegevens die beschikbaar waren op het moment van de implementatie van de herstructureringsmaatregelen ten behoeve van KK, in dit geval dus de gegevens van 1997. De komst van de nieuwe investeerder, de GMH-groep, maakte ingrijpende wijzigingen in het oorspronkelijke herstructureringsplan noodzakelijk om rekening te houden met de nieuwe situatie. In de onderstaande bedragen, althans voorzover zij feitelijke bedragen betreffen ⁽¹⁾, zijn deze wijzigingen reeds verdisconteerd. De voor de periode 2000-2002 geplande bedragen zijn daarentegen nog gebaseerd op het herstructureringsplan uit 1997. Alle bedragen zijn uitgedrukt in miljoen DEM.

⁽¹⁾ De bedragen voor 1998 en 1999 werden aan de bedrijfsboekhouding ontleend en bevestigd door onafhankelijke accountants.

TABEL 2

Financiële resultaten van Kranbau Köthen ⁽¹⁾

(in miljoen DEM)

Herstructureringsplan	1998 (feitelijk)	1999 (feitelijk)	2000 (gepland)	2001 (gepland)	2002 (gepland)
[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)
[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)	[...] (*)

⁽¹⁾ De tabel bevat geselecteerde gegevens en is uit rekenkundig oogpunt niet volledig.

FINANCIERINGSBRONNEN

Financieringsfaciliteiten ten behoeve van FKK (eerste bijstandspakket)

- (22) In de mededeling aan de Commissie over de steunmaatregelen ten behoeve van FKK wordt melding gemaakt van bepaalde maatregelen van de Treuhandanstalt (Treuhand), die vóór en tijdens de privatisering van 1992 ten gunste van de onderneming werden getroffen. Een ondoelmatige uitvoering van een eerder herstructureringsplan leidde in de periode 1993-1994 tot ernstige cashflow-problemen. Begin 1995 was het voortbestaan van FKK hoogst onzeker. In het licht van deze situatie bereikten de BvS, de deelstaat Saksen-Anhalt en de toenmalige particuliere investeerder in maart 1995 overeenstemming over een pakket financiële maatregelen. Voor de periode tot en met 1995 werden ten behoeve van FKK de volgende maatregelen getroffen:

TABEL 3

Overheidsmaatregelen ter ondersteuning van FKK

(in miljoen DEM)

	Gegevens van 28 augustus 1998
A. <i>Vóór de privatisering van 1992</i>	
1. Specifieke bijstand voor sociaal plan	14,243
2. Garanties	37,262
3. Vrijstelling aflossingsverplichtingen	45,921
4. Leningen	5,000
	Subtotaal: 102,426
B. <i>In het kader van de privatisering van 1992</i>	
5. Overname dreigende verliezen	6,963
6. Overname kosten sociaal plan	1,780

(in miljoen DEM)

	Gegevens van 28 augustus 1998
7. Vrijstelling van terugbetaling specifieke bijstand voor sociaal plan	14,243
8. Directe investeringssubsidies	0,569
9. Overname van verliezen	13,655
	Subtotaal: 37,210
C. Tijdens het gezamenlijk optreden van 1995	
10. Leningen	8,200
11. Garanties ⁽¹⁾	1,626
12. Kwijtschelding van uitstaande verplichtingen	6,800
	Subtotaal: 16,626
Totaal	141,636

⁽¹⁾ Naar verluidt gaat het bij deze garantie om een verlenging van de garantie die vóór de privatisering van 1992 werd verleend.

Financieringsfaciliteiten ten behoeve van KK (tweede bijstandspakket)

- (23) Op 9 december 1997 deed Duitsland voor het eerst mededeling van de sinds 1997 aan KK verleende overheidssteun. Blijkens de meest recente gegevens is met het tweede bijstandspakket een bedrag gemoeid van 30,9 miljoen DEM, waarmee de herstructurering in de periode 1997-2001 moest worden gefinancierd.

TABEL 4

Overheidsmaatregelen ter ondersteuning van Kranbau Köthen

(in miljoen DEM)

Maatregel	
Investeringsubsidies BvS en Saksen-Anhalt	10,500
Subsidie voor de overname van activa van FKK	5,800
Krediet- en financieringsfaciliteiten	11,500
Subtotaal van de herstructureringssteun	27,800
Andere steunmaatregelen: financiële ondersteuning van de deelstaat in het kader van de Gemeinschaftsaufgabe en investeringssubsidies	3,100
Totaal	30,900

Particuliere maatregelen ter ondersteuning van Kranbau Köthen

- (24) Een bijdrage van een particuliere investeerder kwam pas binnen bereik bij de voorwaardelijke privatisering van Kranbau Köthen in juli 1998 toen het bedrijf door de GMH-groep werd overgenomen. Volgens de in november 1999 en nadien verstrekte gegevens bestond de investeerdersbijdrage aan de kosten van het nieuwe herstructureringsplan uit een liquiditeitsinbreng van 3 miljoen DEM, het verstrekken van een lening voor rekening van Kranbau Köthen ten belope van 1,879 miljoen DEM en het verlenen van kredietgaranties ter waarde van 9,5 miljoen DEM (in totaal derhalve 14,379 miljoen DEM). Deze bijdragen kwamen zonder overheidssteun tot stand.
- (25) Daarnaast wijst Duitsland nog op bijkomende investeerdersbijdragen in de vorm van een loonoffer van het personeel van Kranbau Köthen ten bedrage van 3 miljoen DEM en in de vorm van een kennisoverdracht van de GMH-groep naar Kranbau Köthen die een waarde van 3,4 miljoen DEM zou vertegenwoordigen.

RELEVANTE PRODUCTMARKT

- (26) Kranbau Köthen houdt zich bezig met de ontwikkeling en fabricage van gespecialiseerde, niet-mobiele kranen en bijbehorende reserveonderdelen alsmede met het ombouwen van kranen volgens de specifieke wensen van de opdrachtgevers.
- (27) De Commissie heeft geen precieze gegevens over de nichemarkt voor gespecialiseerde, niet-mobiele kranen, waarop KK actief is. Er zijn echter geen tekenen die wijzen op overcapaciteit binnen deze markt. De Commissie stelt vast dat de concurrentie in de kraanbouwsector als geheel over het algemeen hevig is. Dit zou kunnen duiden op overcapaciteit in deze sector in meer globale zin ⁽¹⁾. Uit gegevens die de Commissie door het Duitse bureau voor de statistiek ter beschikking zijn gesteld, blijkt evenwel dat de omzet op de totale Duitse markt voor kranen en transportsystemen een forse groei heeft doorgemaakt van 20,5 miljard DEM in 1998 tot 21,9 miljard DEM in 1999.

- (28) De markt voor gespecialiseerde kranen behelst ten minste het grondgebied van de Europese Economische Ruimte ⁽²⁾. Binnen de Gemeenschap is er in deze sector sprake van een intensief handelsverkeer tussen de lidstaten.

REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE

- (29) De Commissie heeft besloten tot inleiding van de formele onderzoekprocedure, omdat de aard en het

⁽¹⁾ Zie het door het Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau gepubliceerde „Statistisches Handbuch für den Maschinenbau”, editie 1997, blz. 57.

⁽²⁾ Zie de beschikking van de Commissie van 17 augustus 1999 in zaak IV/M.1594 — Preussag/Babcock Borsig, punt 16.

oogmerk van de door Duitsland beschreven steunmaatregelen ten behoeve van Kranbau Köthen aanvankelijk onduidelijk waren en, voorzover de verstrekte informatie wel duidelijkheid bood, niet leken te voldoen aan de criteria voor toekenning van reddings- en herstructureeringssteun, die zijn neergelegd in de kaderregeling voor reddings- en herstructureeringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁾. Bij de inleiding van de formele onderzoekprocedure wees de Commissie er bovendien op dat er in de betreffende sector mogelijk sprake was van overcapaciteit.

- (30) Bij de beoordeling van de maatregelen als reddingssteun bleken verscheidene maatregelen niet te voldoen aan de in de kaderregeling gestelde voorwaarden. Zo werd bij de steunverlening de algemeen aanvaarde maximumtermijn van zes maanden in twee gevallen ruimschoots overschreden. Daar geen verklaring voor deze feiten werd gegeven, was het niet mogelijk voor deze gevallen een uitzondering toe te staan.
- (31) Voor een eventuele kwalificatie van de maatregelen als herstructureeringssteun had in de eerste plaats een probleemanalyse moeten worden overgelegd ter verduidelijking van de problematiek en daarnaast nog een herstructureeringsplan. Er was geen feitelijke informatie over de capaciteitsontwikkeling beschikbaar en omdat geen enkele investeerder interesse in de onderneming toonde, werd het bedrijf vermoedelijk kunstmatig in leven gehouden. Daarom ontbrak het destijds ook aan een toereikende investeerdersbijdrage aan de herstructureeringskosten.

III. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND EN ANDERE BELANGHEBBENDEN

- (32) In april 1997 deed een lid van het Europees Parlement de Commissie mededeling van een klacht tegen FKK, die afkomstig was van een West-Duitse concurrent. Deze klacht werd op 1 april 1999 zonder opgaaf van redenen ingetrokken. Nadat de brief van de Commissie aan Duitsland in november 1998 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* was verschenen, kwam er nog een klacht van een West-Duitse concurrent tegen Kranbau Köthen binnen. Ook deze klacht werd zonder toelichting op 27 april 1999 ingetrokken. Daarnaast ontving de Commissie nog een positieve reactie van een Nederlandse klant van Kranbau Köthen.
- (33) De bovengenoemde opmerkingen werden aan Duitsland medegedeeld. Bij brief van 3 maart 1999 weerspraken de Duitse autoriteiten de ingediende klachten en wezen erop dat zij inmiddels waren ingetrokken. In november 2000 ontving de Commissie twee brieven van derden. Gezien de geruime overschrijding van de bij de inleiding van de formele onderzoekprocedure gestelde indieningstermijn van een maand, kon de Commissie deze opmerkingen in het kader van de onderhavige beschikking niet meer in aanmerking nemen.

⁽¹⁾ PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12. De kaderregeling is in 1999 opnieuw gepubliceerd (PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2). De nieuwe regeling is niet van toepassing op het onderhavige geval, omdat de betrokken steunmaatregelen reeds vóór de bekendmaking van de herziene regeling ten uitvoer waren gelegd (zie punt 7 in de versie van 1999).

IV. BEOORDELING VAN DE STEUN

Toepasselijkheid van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

- (34) Krachtens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is overheidssteun ten behoeve van bepaalde ondernemingen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt of de mededinging op de gemeenschappelijke markt vervalst of dreigt te vervalsen.
- (35) Duitsland heeft genoegzaam aangetoond dat twee maatregelen die de BvS in het kader van het gezamenlijk optreden van 1995 had genomen, namelijk een lening van 8,2 miljoen DEM en een kwijtschelding van uitstaande verplichtingen van 6,8 miljoen DEM, bedoeld waren om een vordering op de BvS te vereffenen. Krachtens een bijzondere clausule bij de privatiseringsovereenkomst voor FKK uit 1992 kon de BvS onder bepaalde voorwaarden aansprakelijk worden gesteld, indien zou blijken dat de geprivatiseerde onderneming niet de beschikking had gekregen over het totale eigen vermogen, zoals dat in de privatiseringsovereenkomst was vastgesteld. In 1994 bleek dit inderdaad het geval en werd het ontbrekende vermogen geschat op 15 miljoen DEM. Deze schatting werd later door externe deskundigen bevestigd.
- (36) Om juridische bezwaren te vermijden, stelde de BvS aan FKK in 1995 via de twee bovengenoemde maatregelen een bedrag van in totaal 15 miljoen DEM beschikbaar. De Commissie is van oordeel dat de vereffening van een redelijke en gerechtvaardigde vordering als een normale zakelijke transactie kan worden beschouwd. De twee in 1995 genomen maatregelen houden dan ook geen staatssteun in.
- (37) Door de beschikbaarstelling van financiële middelen in het kader van het eerste en tweede bijstandspakket heeft Duitsland aan een bepaalde onderneming in moeilijkheden zekere economische voordelen gegund, die het begunstigde bedrijf waarschijnlijk niet uit particuliere bronnen zou hebben verkregen. Deze middelen vormen derhalve staatssteun en kunnen, gezien hun aard, tot concurrentievervalsing leiden. Gelet op de aard van de ondersteuning en gezien het feit dat er tussen de lidstaten handelsverkeer plaatsvindt op de relevante productmarkten waarop de begunstigde onderneming — hetzij FKK of KK — actief was resp. is, vallen de onderhavige steunmaatregelen, met uitzondering van de twee maatregelen uit 1995 ten bedrage van 15 miljoen DEM, onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.
- Onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vallende staatssteun die verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt**
- (38) Maatregelen die onder de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vallen, zijn in het algemeen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, tenzij wordt voldaan aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, lid 2 of lid 3, van het EG-Verdrag. In ieder geval zijn de lidstaten op grond van artikel 88, lid 3, verplicht de Commissie in kennis te stellen van dergelijke maatregelen alvorens deze worden toegekend.

- (39) In het onderhavige geval is artikel 87, lid 3, van belang. Dit artikel biedt de Commissie de mogelijkheid om steunmaatregelen van de staten onder bepaalde omstandigheden toe te staan. Dit geldt onder meer voor maatregelen die overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), ten doel hebben de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De voorwaarden voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag zijn in de kaderregeling vastgelegd.
- (40) Ook artikel 87, lid 3, onder a), biedt de Commissie de mogelijkheid goedkeuring te verlenen aan steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van regio's waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. De nieuwe Duitse deelstaten vallen onder het toepassingsgebied van deze uitzonderingsregeling⁽¹⁾. In het onderhavige geval is de steun echter vooral gericht op de redding of herstructurering van een onderneming in moeilijkheden en niet op de bevordering van de economische ontwikkeling in een bepaalde regio. Ofschoon een bedrijf na een succesvolle reddings- of herstructureringsoperatie een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een regio, moet de steun in beginsel worden getoetst aan artikel 87, lid 3, onder c), en niet aan artikel 87, lid 3, onder a).

Financieringsfaciliteiten ten behoeve van FKK — Eerste bijstandspakket

- (41) Volgens de brief van de Duitse autoriteiten van 28 augustus 1998 heeft FKK in het kader van het eerste bijstandspakket in totaal 141,363 miljoen DEM ontvangen. Dit bedrag is inclusief de in 1995 uitgekende 15 miljoen DEM, die geen staatssteun vormt. Op basis van de gegevens waarover zij beschikt, komt de Commissie in de onderhavige kwestie tot het volgende oordeel.
- (42) Ten aanzien van de specifieke bijstand ten behoeve van het sociaal plan die vóór de privatisering van 1992 werd verleend en waarmee in totaal 14,243 miljoen DEM was gemoeid, stelt de Commissie vast dat de verplichtingen die een onderneming uit hoofde van het arbeidsrecht of CAO-overeenkomsten heeft ten aanzien van ontslagvergoedingen en/of pensioenuitkeringen, tot de gewone bedrijfskosten behoren, die de onderneming uit eigen middelen dient te bekostigen. Bijdragen aan deze kosten van overheidswege moeten derhalve als steun worden beschouwd. In dit opzicht houdt de bovengenoemde bijstand steunverlening in.
- (43) Er zij evenwel op gewezen dat de kredieten en garanties die vóór de privatisering in het kader van Treuhand-steunregeling NN 108/91⁽²⁾ aan Kranbau Köthen zijn verstrekt, met deze goedgekeurde regeling⁽³⁾ in overeenstemming zijn, ongeacht de hoogte van de hiermee gemoeide bedragen.
- (44) De verlichting van de oude schuldenlast met 45,921 miljoen DEM waartoe werd besloten vóór de privatisering van 1992, betreft oude schulden die dateren van vóór 1 juli 1990. Deze maatregel wordt op grond van Treuhand-steunregeling NN 108/99⁽⁴⁾ dan ook niet als steun aangemerkt.
- (45) Wat de maatregelen in het kader van de privatisering van 1992 betreft, stelt de Commissie vast dat de directe investeringssubsidies uit hoofde van een goedgekeurde steunregeling⁽⁵⁾ zijn verleend en derhalve niet door de Commissie beoordeeld hoeven te worden. Het feit dat werd afgezien van terugbetaling van de specifieke bijstand ten behoeve van het sociaal plan moet worden opgevat als een steunmaatregel, aangezien terugbetaling vanwege de moeilijke bedrijfsomstandigheden nimmer is overwogen. Daar garanties en leningen voor de redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden een steunintensiteit van 100 % vertegenwoordigen, kan de aflossingsvrijstelling worden gekwalificeerd als geen nieuwe vorm van steunverlening.
- (46) De overige maatregelen in het kader van de privatisering vallen onder Treuhand-steunregeling E 15/92, een regeling die door de Commissie is goedgekeurd⁽⁶⁾. Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt, werd de onderneming in het kader van een open en onvoorwaardelijke procedure verkocht aan de hoogste bidder. Over de verkoopprijs zijn geen gegevens verstrekt. Gezien echter het feit dat bij de privatisering afspraken werden gemaakt over een verliesdekking en de overname van dreigende verliezen, brengt de Commissie tot het oordeel dat de onderneming tegen een negatieve prijs van de hand werd gedaan⁽⁷⁾. Daar de onderneming volgens de Duitse autoriteiten niet meer dan 1 000 werknemers telde, zijn de steunmaatregelen, ongeacht de hoogte van de bijstand, verenigbaar met de bovengenoemde steunregeling van de Treuhand⁽⁸⁾.
- (47) De enige maatregel die in het kader van het gezamenlijk optreden van 1995 werd getroffen en als staatssteun zou kunnen worden aangemerkt, is de verlenging van een bestaande garantie. Deze garantie dateert oorspronkelijk van vóór de privatisering van 1992 en valt derhalve onder de desbetreffende Treuhand-steunregeling. Aangezien deze maatregel onder de werkingssfeer van een goedgekeurde regeling viel en de steunintensiteit toch al op 100 % van het gegarandeerde bedrag werd getaxeerd, beschouwt de Commissie de verlenging van de regeling niet als aanvullende steun.

⁽¹⁾ Zie de beschikking van de Commissie inzake steunmaatregel N 464/93.

⁽²⁾ SG (91) D/17825 van 26 september 1991.

⁽³⁾ De Treuhand-steunregeling NN 108/91 omvat leningen en garanties van de Treuhand aan ondernemingen als eerste stap in de richting van een privatisering. De regeling kent geen drempelwaarden.

⁽⁴⁾ Op grond van de Treuhand-steunregeling NN 108/91 houden kwijtscheldingen van vorderingen op ondernemingen die dateren van vóór 1 juli 1990 en die voortvloeien uit willekeurige maatregelen uit het tijdperk van de vroegere planeconomie, geen staatssteun in.

⁽⁵⁾ Investeringsubsidies uit hoofde van de „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Deze maatregelen worden opgevat als regionale investeringssteun in het kader van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en werden goedgekeurd op grond van de uitzonderingsbepaling van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag.

⁽⁶⁾ SG (92) D/17613 van 8 december 1992.

⁽⁷⁾ Op grond van punt 4 van de Treuhand-steunregeling E 15/92 is de Commissie van mening dat de negatieve prijs een subsidie kan inhouden waarmee de koper de verliezen van de onderneming in kwestie kan afdekken.

⁽⁸⁾ Ingevolge punt 3 van de Treuhand-steunregeling E 15/92 moesten leningen en garanties bij privatiseringen van ondernemingen tegen een negatieve prijs worden aangemeld, indien de onderneming meer dan 1 000 werknemers had. Volgens de gegevens van de Duitse autoriteiten telde de onderneming in 1992 718 werknemers. Daarmee vallen de maatregelen onder de werkingssfeer van deze steunregeling.

Financieringsfaciliteiten ten behoeve van Kranbau Köthen — Tweede bijstandspakket

- (48) Het tweede bijstandspakket ten behoeve van Kranbau Köthen was bedoeld voor de herstructurering van het bedrijf tussen 1997 en 2001. De voorwaarden voor de verlening van herstructureringssteun zijn omschreven in punt 3.2 van de kaderregeling. In het onderhavige geval werden alle voorwaarden vervuld:

Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (49) Een essentiële voorwaarde voor de toepassing van de kaderregeling is dat het herstructureringsplan de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming herstelt binnen een redelijk tijdsbestek en op grond van realistische veronderstellingen. Het herstructureringsplan reikt oplossingen aan voor de problemen in de kraanbouwdivisie van het begunstigde bedrijf. De diverse, reeds beschreven herstructureringsmaatregelen hebben geleid tot een daadwerkelijke daling van de productiekosten bij KK. Bovendien is er nog een externe factor die het bedrijf in de kaart heeft gespeeld, namelijk de gunstige ontwikkeling van de marktsituatie.
- (50) Daarnaast zal KK veel voordeel kunnen halen uit de toetreding tot de GMH-groep die kan zorgen voor de overbrenging van de noodzakelijke en uiterst belangrijke ervaring op het gebied van productie, afzet en kennisontwikkeling. Deze toetreding biedt KK bovendien toegang tot een nieuwe klantenkring, zowel binnen het GMH-concern als daarbuiten, maar ook tot nieuwe financieringsfaciliteiten. Dat KK hierdoor meer nieuwe klanten trekt, blijkt inmiddels ook uit de gegevens over de orderportefeuille en de rentabiliteit van de onderneming.
- (51) Gezien de huidige en voor de toekomst verwachte bedrijfsresultaten in samenhang met een beter gevulde orderportefeuille van Kranbau Köthen mag worden geconcludeerd dat de levensvatbaarheid van het bedrijf ondertussen binnen een redelijke termijn kan worden hersteld. Daarmee is deze voorwaarde vervuld.

Geen buitensporige vervalsing van de mededinging

- (52) Begunstigden mogen de steun niet gebruiken voor een verhoging van hun productiecapaciteit, en bij overcapaciteit in de betrokken sector wordt van de begunstigten een capaciteitsinkrimping verwacht. Ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving waren er aanwijzingen dat er in de kraanbouwsector wel eens overcapaciteit zou kunnen zijn. Aangezien al tijdens de faillissementsprocedure van FKK met de herstructurering werd begonnen, is de productiecapaciteit van belang. De rationalisering van de kraanbouwdivisie werd door een verhoging van de efficiency bereikt, zonder toename van de totale productiecapaciteit van de steunontvangende onderneming.
- (53) Overigens moet worden geconstateerd dat KK niet alle productielijnen van het voormalige FKK heeft overgenomen, maar slechts enkele daarvan. Dit heeft geleid tot een inkrimping van zowel het bedrijf als het personeelsbestand. De totale capaciteit van de onderneming is dus feitelijk al teruggebracht door de stillegging van een aantal oude productie-installaties van FKK.
- (54) Knelpunten in het productieproces zullen echter blijven bestaan, vooral op de snijafdeling, waarvan het aantal afgebouwde kranen afhankelijk is. Gezien de aard van de

bedrijfsactiviteiten, namelijk de vervaardiging van specifieke kranen en onderdelen op bestelling, is de capaciteit van Kranbau niet gemakkelijk te kwantificeren. Zoals reeds uiteengezet zijn er geen tekenen die wijzen op overcapaciteit op de nichemarkt waarbinnen KK actief is.

- (55) Tot besluit stelt de Commissie vast dat KK op de nichemarkt waarbinnen het bedrijf actief is, te maken heeft met concurrentie van dochterbedrijven van aanzienlijk grotere ondernemingen. De steun aan KK zou de mededinging dan ook nauwelijks verstoren. Gezien de voordelen van de herstructureringssteun is de Commissie van mening dat de maatregelen van het tweede bijstandspakket niet leiden tot een buitensporige vervalsing van de mededinging. Daarmee is ook deze voorwaarde vervuld.

Evenredigheid van de steun

- (56) Het bedrag en de intensiteit van de steun moeten tot het voor de uitvoering van de herstructurering strikt noodzakelijke minimum worden beperkt en moeten in verhouding staan tot de totale kosten van de herstructurering. De begunstigde moet een aanzienlijke bijdrage leveren aan de herstructureringskosten van de onderneming in moeilijkheden. Wanneer herstructureringssteun wordt verleend aan een onderneming in moeilijkheden die voor haar bestaan geheel op overheidsmiddelen aangewezen is, moet deze bijdrage bestaan uit particuliere middelen van buiten het bedrijf, aangezien bijdragen van de begunstigde anders indirect uit steunmiddelen afkomstig kunnen zijn.
- (57) De door Duitsland aangevoerde overdracht van managementkosten [...] van de GMH-groep op Kranbau Köthen kan niet worden beschouwd als een maatregel die de herstructureringskosten voor Kranbau Köthen heeft doen verminderen. Want ook al beschrijven de Duitse autoriteiten de samenwerking met het GMH-management als een overdracht van knowhow, onduidelijk is in hoeverre er knowhow en industriële of intellectuele-eigendomsrechten op Kranbau Köthen zijn overgegaan dan wel in de vorm van een licentie aan de onderneming zijn verleend. De overdracht schijnt met name te bestaan uit verleende diensten. Managementkosten die door een bepaalde onderneming worden gemaakt in verband met de overname en integratie van een andere onderneming, worden over het algemeen niet als herstructureringskosten van de begunstigde onderneming aangemerkt.
- (58) De bijdrage van de werknemers in de vorm van een loonoffer kan niet als een belangrijke particuliere bijdrage worden aangemerkt. Dit neemt niet weg dat de Commissie dit soort initiatieven toejuicht, omdat zij een teken zijn voor de bereidheid van het personeel om de herstructurering tot een goed einde te brengen en tegelijkertijd bijdragen tot een lagere financieringsbehoefte van de onderneming.
- (59) De overige maatregelen, waaronder met name de liquiditeitsbijdrage en de financieringsfaciliteiten van de GMH-groep, houden in elk geval een investeerdersbijdrage in van [...]*. Dit kan als een aanzienlijke bijdrage worden beschouwd. Hiermee is ook aan deze voorwaarde voldaan.

Volledige uitvoering van het herstructureringsplan

- (60) De onderneming die herstructureringssteun ontvangt, is verplicht het bij de Commissie ingediende en door haar goedgekeurde herstructureringsplan volledig ten uitvoer te leggen. De controle hierop geschiedt aan de hand van jaarlijkse verslagen, die Duitsland aan de Commissie verstrekt.

V. CONCLUSIE

- (61) De Commissie is van mening dat de in 1995 ten behoeve van FKK getroffen maatregelen ten bedrage van 15 miljoen DEM geen staatssteun vormen. Zij is voorts van oordeel dat Duitsland het onder nummer C 15/98 (ex NN 191/97) geregistreerde tweede bijstandspakket in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ten uitvoer heeft gelegd. Ondanks de onrechtmatige tenuitvoerlegging beantwoordt dit bijstandspakket aan de criteria van de kaderregeling voor herstructureringssteun en is bijgevolg verenigbaar met de gemeenschappelijke markt,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De ad-hocherstructureringssteun ten bedrage van 27,8 miljoen DEM (14,21 miljoen EUR) die Duitsland heeft verleend aan de economische eenheid bestaande uit Förderanlagen- und Kranbau Köthen GmbH en Kranbau Köthen GmbH, is onder de in artikel 2 genoemde voorwaarden met de gemeenschappelijke markt verenigbaar.

Deze steun bestaat uit de volgende maatregelen:

- a) subsidies van de Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) en van de deelstaat Saksen-Anhalt ten bedrage van 16,3 miljoen DEM (8,33 miljoen EUR);
- b) een achterborgstelling van de BvS ten bedrage van 11,5 miljoen DEM (5,88 miljoen EUR).

Artikel 2

1. Het herstructureringsplan dient volledig ten uitvoer te worden gelegd. Duitsland dient alle maatregelen te treffen die nodig zijn om een volledige tenuitvoerlegging van het plan te verzekeren.
2. Duitsland dient jaarlijks bij de Commissie een verslag in over de tenuitvoerlegging van het plan.
3. Indien niet wordt voldaan aan de in de leden 1 en 2 gestelde voorwaarden, kan de steun worden teruggevorderd.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 21 december 2000.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie