

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE**van 20 juli 2005****betreffende een steunmaatregel van de Bondsrepubliek Duitsland ten gunste van het vleesverwerkingsbedrijf Greußener Salamifabrik GmbH***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2005) 2725)***(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)***(2005/920/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,

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾ en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

- (1) De maatregel werd bij schrijven van 6 november 1997 overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag genotificeerd. De begunstigde had blijkbaar al eerder dergelijke steun ontvangen. Daarom is de maatregel geregistreerd als niet-genotificeerde steunmaatregel. Bij schrijven van 4 februari 1998, van 10 juni 1998 en van 4 februari 1999 deed Duitsland de Commissie aanvullende informatie toekomen.
- (2) Bij schrijven van 7 juni 1999 stelde de Commissie Duitsland in kennis van haar besluit, vanwege deze steunmaatregel de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.
- (3) De beschikking van de Commissie om de procedure in te leiden werd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ⁽²⁾ gepubliceerd. De Commissie nodigde de belanghebbenden uit om opmerkingen te maken.
- (4) De ontvangen opmerkingen zijn naar Duitsland gestuurd met het verzoek hierop te reageren. De opmerkingen van Duitsland zijn bij schrijven van 23 februari 2000 ontvangen.
- (5) Bij schrijven van 18 mei 2005, ontvangen op 23 mei 2005, heeft Duitsland de Commissie overeenkomstig ar-

tikel 7, lid 7, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽³⁾ verzocht om op basis van de haar verstrekke informatie een beschikking te geven.

II. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (6) De begunstigde onderneming, Greußener Salamifabrik GmbH, was een vleesverwerkingsbedrijf dat verschillende soorten worst- en vleesproducten produceerde en op de markt bracht. De onderneming slachtte de dieren niet zelf, maar verwerkte slachtvlees. Volgens de door Duitsland ter beschikking gestelde informatie werd op 1 oktober 1999 een insolventieprocedure tegen Greußener Salamifabrik GmbH in gang gezet. De Commissie werd niet geïnformeerd over de uitkomst van deze procedure. Het lijkt er echter op dat in elk geval de productiefaciliteiten van de onderneming — onder de naam „Greußener Salmi- und Schinkenfabrik GmbH” — nog steeds in bedrijf zijn. De opmerkingen in de onderhavige beschikking hebben echter betrekking op de later in insolventie geraakte onderneming Greußener Salamifabrik GmbH.
- (7) Gestage omzetsdalingen hadden ertoe geleid dat de onderneming sinds 1995 verlies maakte en dat de kasstroom van de onderneming vanaf 1995 negatief was. Uit een door Dr. Zimmermann & Partner in september 1996 opgesteld rapport kan worden opgemaakt dat de kasstroomsituatie van de onderneming op dat moment uiterst kritiek was. Dat de onderneming in financiële problemen verkeerde, is in het besluit van de Commissie tot het inleiden van de procedure ⁽⁴⁾ meegedeeld en tijdens de onderzoeksprocedure niet in twijfel getrokken. Een herstructurering van Greußener Salamifabrik GmbH werd noodzakelijk geacht. Ter financiering hiervan moest de onderneming in het vierde kwartaal van 1996 extra leningen (ter hoogte van 375 000 DEM bij de Dresdner Bank AG en van 725 000 DEM bij de Sparkasse Erfurt) opnemen. Voor beide leningen heeft de Thüringer Aufbaubank een garantie voor niet-betaling ter hoogte van 80 % gesteld, waardoor derhalve een bedrag van 880 000 DEM is afgedekt. Deze borgstelling is bij de Commissie, in strijd met de bepalingen van schrijven SG(89) D/4328 van de Commissie van 5 april 1989 aan de lidstaten, niet genotificeerd; deze wordt hierna als steunmaatregel 1 aangeduid.

⁽¹⁾ PB C 238 van 21.8.1999, blz. 15.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

(8) Op 8 januari 1997 nam Ergewa GmbH 75 % van de aandelen van de begunstigde onderneming over. De nieuwe eigenaar ging over tot een specifieke waardecorrectie op ongedekte exporttransacties naar Rusland en een afwaardering van de voorraad, waarmee in totaal een bedrag van 1,2 miljoen DEM was gemoeid. Dit leidde in combinatie met een verdere afname van de verkoop tot een verslechtering van de balans, die opnieuw een herstructurering noodzakelijk maakte.

(9) Duitsland heeft in zijn notificatiebrief van 6 november 1997 duidelijk gemaakt dat Greußener Salamifabrik GmbH haar omzet- en inkomensdoelstellingen voor 1997 niet heeft gehaald, dat de onderneming voortdurend insolvent dreigt te worden en dat ervan uitgegaan moet worden dat de onderneming niet meer in staat is om haar terugbetalingsverplichtingen tegenover de banken na te komen. Daarom werd in augustus 1997 door Schitag, Ernst & Young Deutsche Allgemeine Treuhand AG een nieuw saneringsplan voor Greußener Salamifabrik GmbH opgesteld. Het nieuwe saneringsplan voorzag in drie soorten maatregelen:

a) Sanering van de financiële structuur door:

— gedeeltelijke kwijtschelding voor de onderneming doordat crediteuren bereid zijn af te zien van vorderingen,

— schuldsanering van bestaande bankverplichtingen,

— kapitaalinjectie door de aandeelhouders.

b) Ontwikkeling en van een nieuw marketingconcept.

c) Maatregelen gericht op kostenbesparing.

1. Financiële structuur

(10) Als onderdeel van de herstructurering zag de Sparkasse Erfurt af van een vordering ten bedrage van 1,7 miljoen DEM. Ter compensatie werd deels de eerder door de Thüringer Aufbaubank (een staatsbank) verleende borgstelling voor een lening ter hoogte van 725 000 DEM (zie overweging 7) opgeëist; 370 000 DEM (64 % van het garantiebetalingsbedrag) werd in het kader van de herstructurering aan de Sparkasse Erfurt betaald. Daarnaast werd er deels een garantie die de Bürgschaftsbank Thüringen GmbH (een particuliere bank) in 1993 voor een lening ter hoogte van 1 miljoen DEM had verleend, opgeëist; aan de Sparkasse Erfurt werd 590 000 DEM (74 % van het garantiebetalingsbedrag) betaald.

(11) Bovendien herfinancierde de Dresdner Bank Erfurt een lening ter hoogte van 2,5 miljoen DEM, die door de Sparkasse Erfurt was verleend. De Dresdner Bank ver-

schafte deze lening echter alleen op voorwaarde dat de Thüringer Aufbaubank zich voor 80 % van de lening garant stelde.

(12) De nieuwe garantie ter hoogte van 2 miljoen DEM werd, evenals de gedeeltelijke beslaglegging (370 000 DEM) op de vroegere garantie, bij schrijven van 6 november 1997 conform artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag en conform haar schrijven SG(89) D/4328 van 5 april 1989 aan de lidstaten bij de Commissie genotificeerd. Deze beide maatregelen samen worden hierna als steunmaatregel 2 aangeduid. Duitsland deelde bij schrijven van 4 februari 1999 en opnieuw bij schrijven van 18 mei 2005 mee dat de garantie van de Thüringer Aufbaubank ter hoogte van 2 miljoen DEM alleen op voorwaarde van goedkeuring door de Commissie zou worden verleend.

(13) De lening van de Dresdner Bank Erfurt ter hoogte van 2,5 miljoen DEM werd aan Greußener Salamifabrik GmbH uitbetaald.

(14) Ten slotte heeft Ergewa GmbH, die 75 % van de aandelen in bezit had, de onderneming nog een achtergestelde lening ter hoogte van 1,5 miljoen DEM verstrekt.

2. Marketingstrategie

(15) De marketingstrategie omvat de volgende drie doelen: productontwikkeling, productbeleid en afzetbevordering. In het algemeen moet daardoor een sterkere marktgerichtheid worden bereikt.

3. Maatregelen gericht op kostenbesparing

(16) De besparingen die het eenvoudigst te realiseren waren, werden al in het kader van een vroegere herstructurering toegepast. Het saneringsplan voorzag echter in verdere kostenbesparingen, met name door het stroomverbruik en de transportkosten te verminderen.

(17) Volgens de aan de Commissie verstrekte informatie zouden deze maatregelen samen de onderneming weer levensvatbaar en rendabel maken. Hiervoor zou echter een omzetting van 6 845 000 DEM in 1996 naar 7 miljoen DEM in 1998 en naar 8 miljoen DEM in 1999 noodzakelijk zijn geweest.

(18) De Commissie heeft de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ingeleid ten aanzien van de genoemde maatregelen ten gunste van Greußener Salamifabrik GmbH, die als volgt kunnen worden samengevat:

- de garantie van 80 % van de Thüringer Aufbaubank voor twee leningen tot een totaalbedrag van 1,1 miljoen DEM in december 1996 (garantiebedrag: 880 000 DEM);
- de gedeeltelijke aanspraak op een van de garanties (370 000 DEM) bij de herstructurering/schuldsanering in 1997;
- de tweede garantie van 80 % van de Thüringer Aufbaubank voor een banklening ter hoogte van 2,5 miljoen DEM (garantiebedrag: 2 miljoen DEM) in 1997.

- (19) Aangezien de garanties voor een onderneming in financiële problemen zijn overgenomen, moet de Commissie ervan uitgaan dat het deel dat onder de steunmaatregel valt op het moment van verlening overeenkomt met 100 % van het gegarandeerde bedrag, te weten 880 000 DEM in 1996 en 2 miljoen DEM in 1997, dus in totaal 2,88 miljoen DEM.
- (20) De Commissie heeft de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de genoemde maatregelen ingeleid, omdat zij twijfels had of de maatregel in overeenstemming is met haar schrijven SG(89) D/4328 van 5 april 1989 over staatsgaranties en met de richtsnoeren van 1994 en 1997 voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽⁵⁾. Ten aanzien van de richtsnoeren betwijfelde de Commissie of de levensvatbaarheid van de onderneming met de herstructurering kan worden hersteld, of het principe is nageleefd dat herstructureringssteunmaatregelen slechts eenmaal kunnen worden verleend en of aan de eis van volledige uitvoering van het herstructureringsplan is voldaan.
- (21) Steunmaatregel 1 werd in de vorm van staatsgaranties verleend, wat betekent dat deze in overeenstemming moet zijn met schrijven SG(89) D/4328 van de Commissie van 5 april 1989 aan de lidstaten. In dit schrijven heeft de Commissie verklaard dat zij garanties alleen zal toestaan, wanneer voor een beroep op deze garanties bij overeenkomst bijzondere voorwaarden zijn bedongen, welke voorwaarden zelfs kunnen inhouden dat de faillietverklaring van de begunstigde onderneming moet worden overgelegd. Uit de verstrekte informatie blijkt niet dat aan een beroep op de genoemde garanties bijzondere voorwaarden waren verbonden.
- (22) De steun werd verleend omdat de onderneming in financiële problemen verkeerde en moest worden gesaneerd. Daarom moest de steunmaatregel in het kader van de

richtsnoeren voor de reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden worden getoetst die op het moment van de garantieverlening golden. Voor steunmaatregel 1 beschikt de Commissie over geen enkel gegeven om te kunnen toetsen of hij verenigbaar is met de bovengenoemde richtsnoeren. Voor steunmaatregel 2 is blijkbaar aan drie van de voorwaarden van de herstructureringsrichtsnoeren niet voldaan. Het ziet ernaar uit dat de rentabiliteit van de onderneming niet is hersteld door de steunmaatregel. Bovendien lijkt de onderneming te hebben geprobeerd om de rentabiliteit te herstellen door haar problemen door uitbreiding te overwinnen. Door een dergelijke expansie zou de concurrentie onrechtmatig vervalst kunnen worden. Ten slotte was het niet duidelijk of het herstructureringsplan volledig was uitgevoerd.

III. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (23) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van Kemper Fleischwarenfabrik (Nortrup), van het Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V. (Bonn) en van een derde belanghebbende, die niet genoemd wil worden. Deze belanghebbenden waren alle drie van mening dat een omzetsijging alleen door prijsverlagingen had kunnen worden bereikt, wat schadelijk zou zijn geweest voor de sector. Het Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V. wees erop dat jaarlijks 1 % van de Duitse vleesverwerkingsbedrijven uit de markt stapt. Op deze zeer concurrerende markt kunnen alleen de besten overleven. Houdt men een onderneming kunstmatig in leven, dan schaadt men de belangen van de sector. Bovendien zou de voorgestelde marketingstrategie door bijna alle ondernemingen in de sector worden toegepast. Volgens het Bundesverband kan een dergelijke strategie zonder aanzienlijke middelen — die niet beschikbaar waren — niet succesvol zijn.

IV. OPMERKINGEN VAN DUITSLAND

- (24) Afgezien van de verzoeken om verlenging van de beantwoordingstermijn, heeft Duitsland bij schrijven van 22 juli 1999, van 28 juli 1999, van 6 augustus 1999 en van 23 februari 2000 opmerkingen doorgegeven.
- (25) In het eerste schrijven deelde Duitsland mee dat de onderneming deels werd overgenomen.
- (26) In het tweede schrijven kondigde Duitsland aan dat het de garantieovereenkomst mét de voorwaarden voor het beschikbaar stellen van de garantie wilde overleggen, presenteerde het het herstructureringsplan voor de eerste herstructurering en deelde het mee dat het ook de na de tweede herstructurering verwachte financiële resultaten wilde overleggen. Ten slotte werd er nadere informatie aangekondigd met betrekking tot de vraag waarom de omzetdoelstellingen na de tweede sanering niet zijn gehaald.

⁽⁵⁾ PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12, en PB C 283 van 19.9.1997, blz. 2.

- (27) In het schrijven van 28 juli 1999 wees Duitsland er bovendien op dat de onderneming niet van plan is haar productiecapaciteit uit te breiden, maar ongeveer net zoveel zal blijven produceren als in het verleden (1994/1995). De problemen van de onderneming zouden aan externe factoren zijn toe te schrijven, zoals het uitbreken van de varkenspest, de achteruitgang van de Russische markt en de BSE-crisis. Ten slotte zou het onwaarschijnlijk zijn dat de steunmaatregel tot verstoring van de concurrentieverhoudingen zou leiden, aangezien het bij de begunstigde onderneming om een MKB-bedrijf zou gaan dat alleen in Thüringen actief is.
- (28) Aan het derde schrijven van 6 augustus 1999 voegde Duitsland de garantieovereenkomst en het saneringsplan voor de eerste herstructurering als bijlagen toe.
- (29) In zijn schrijven van 23 februari 2000 deelde Duitsland mee dat er een insolventieprocedure aanhangig was gemaakt tegen de Greußener Salamifabrik GmbH en dat de banken hun kredietlijnen hadden ingetrokken. Bovendien was een schrijven van de hoofdbank van de onderneming, de Dresdner Bank, bijgevoegd, waarin de bank verklaart dat de concurrenten zich zeker tegen de steunmaatregel zullen uitspreken.

V. BEOORDELING

Marktorganisaties

- (30) Door de maatregelen wordt aan een vleesverwerkingsbedrijf steun verleend. Conform artikel 40 van Verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999, houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector rundvlees⁽⁶⁾ en conform artikel 21 van Verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector varkensvlees⁽⁷⁾ gelden de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag voor onder deze verordeningen vallende producten. De sectoren waarop de steunmaatregel van toepassing is, vallen daarom onder de communautaire voorschriften voor staatssteun.

Verbod op overheidssteun conform artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

- (31) Conform artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn steunmaatregelen van overheden of van overheidswege gefinancierde steunmaatregelen in welke vorm dan ook, die de concurrentie door begunstiging van bepaalde ondernemingen of van de productie van bepaalde goederen vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de

gemeenschappelijke markt, voor zover zij het handelsverkeer tussen de lidstaten negatief beïnvloeden.

- (32) De steun werd in de vorm van staatsgaranties verleend. Dankzij deze garanties kon de begunstigde onderneming geld opnemen om te overleven in plaats van failliet te gaan of geherstructureerd te worden.
- (33) Steunmaatregel 1 werd in 1996 verleend. Niet-genotificeerde staatssteun moet op basis van de op het moment van verlening geldende wettelijke voorschriften worden beoordeeld. De wettelijke basis voor de beoordeling van staatsgaranties was in 1996 schrijven SG(89) D/4328 van de Commissie van 5 april 1989 aan de lidstaten. In dit schrijven heeft de Commissie verklaard dat alle staatsgaranties onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vallen. Daar komt nog bij dat conform punt 2.3 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (hierna „richtsnoeren van 1994” genoemd) bij kredietgaranties door de overheid voor een onderneming die in problemen verkeert, het vermoeden bestaat dat de overgedragen financiële middelen staatssteun bevatten. Zoals beschreven in overweging 7, verkeerde de begunstigde onderneming op het moment van de verlening van steunmaatregel 1 in financiële problemen. Conform nummer 2.1 van de richtsnoeren van 1994 behoren een teruglopende rentabiliteit, dalende omzetten en een afgenomen kasstroom tot de typische symptomen van een onderneming in moeilijkheden.

- (34) Steunmaatregel 2 werd in 1997 genotificeerd. Genotificeerde steunmaatregelen moeten op basis van de op het moment van verlening geldende wettelijke voorschriften worden beoordeeld. In punt 4 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties⁽⁸⁾ worden de vier voorwaarden genoemd waaronder afzonderlijke staatsgaranties geen onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vallende steun vormen. Aangezien Duitsland duidelijk heeft gemaakt dat de kredietnemer, Greußener Salamifabrik GmbH, op het moment van de verlening van de tweede garantie als onderneming in moeilijkheden moest worden aangemerkt (zie overweging 9), is reeds aan de eerste van de daar genoemde voorwaarden niet voldaan.

- (35) Derhalve gaat het bij deze maatregel om uit overheidsmiddelen (via de Thüringer Aufbaubank) verleende steun.

- (36) Aangezien de garanties voor een onderneming in financiële moeilijkheden werden verleend, gaat de Commissie ervan uit dat het deel dat onder de steunmaatregel valt, overeenkomt met 100 % van het gegarandeerde bedrag ter hoogte van 880 000 DEM voor de eerste en 2 miljoen DEM voor de tweede garantie, dus in totaal 2,88 miljoen DEM.

⁽⁶⁾ PB L 160 van 26.6.1999, blz. 21. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1899/2004 van de Commissie (PB L 328 van 30.10.2004, blz. 67).

⁽⁷⁾ PB L 282 van 1.11.1975, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.

⁽⁸⁾ PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14.

- (37) De steunmaatregel begunstigt bepaalde ondernemingen, in het onderhavige geval één enkele onderneming, Greußener Salamifabrik GmbH.
- (38) Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie duidt de verbetering van de concurrentiepositie van een onderneming naar aanleiding van overheidssteun in het algemeen op concurrentievervalsing ten opzichte van concurrerende ondernemingen die een dergelijke steun niet ontvangen⁽⁹⁾. Noch de in verhouding geringe omvang van een steunmaatregel noch de in verhouding geringe grootte van de begunstigde onderneming sluit a priori de mogelijkheid van negatieve beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten uit⁽¹⁰⁾.
- (39) Een maatregel benadeelt het handelsverkeer tussen de lidstaten als hij de invoer uit andere lidstaten bemoeilijkt of de uitvoer naar andere lidstaten vergemakkelijkt. Hierbij is doorslaggevend of het intracommunautaire handelsverkeer zich op grond van de omstreden maatregel anders ontwikkelt of dreigt te ontwikkelen.
- (40) De door de steunregeling begunstigde producten maken onderdeel uit van het handelsverkeer tussen de lidstaten⁽¹¹⁾ en zijn derhalve blootgesteld aan concurrentie. Dientengevolge moet gevreesd worden dat het intracommunautaire handelsverkeer zich naar aanleiding van de maatregel anders heeft ontwikkeld.
- (41) Derhalve moet de onderhavige maatregel worden beschouwd als een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

Artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag: Uitzonderingsgronden

- (42) Op het verbod op overheidssteun in artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag volgen in de leden 2 en 3 uitzonderingsgronden.
- (43) Aan de voorwaarden voor de uitzonderingsregeling conform artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag is gezien de aard en de doelstelling van de steunmaatregel niet voldaan. Overigens heeft Duitsland zich niet op artikel 87, lid 2, beroepen.

⁽⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak C-730/79 (Philip Morris Holland BV tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen), Jurisprudentie 1980, blz. 2671, rechtsoverwegingen 11 en 12.

⁽¹⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990 in zaak C-142/87 (Koninkrijk België tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen), Jurisprudentie 1990, blz. I-959, rechtsoverweging 43, en arrest van 14 september 1994 in de gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92 (Koninkrijk Spanje tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen), Jurisprudentie 1994, blz. I-4103, rechtsoverwegingen 40 tot en met 42.

⁽¹¹⁾ In de vleessector bestaat er aanzienlijk intracommunautair handelsverkeer. In 1996 werd ongeveer 8 miljoen t vlees (geslacht gewicht) binnen de Europese Unie verhandeld. Dit was ongeveer 23 % van de totale vleesproductie van 1996 (Bron: Eurostat).

Artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag: Uitzonderingsgronden naar het oordeel van de Commissie

- (44) In artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag worden de steunmaatregelen vermeld die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Of zij inderdaad met het Verdrag verenigbaar zijn, moet niet alleen vanuit het standpunt van een bepaalde lidstaat, maar ook vanuit het gezichtspunt van de Gemeenschap worden onderzocht. Ter wille van het soepel functioneren van de gemeenschappelijke markt moeten de in artikel 87, lid 3, geformuleerde uitzonderingen in enge zin worden geïnterpreteerd.
- (45) Ten aanzien van artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag moet erop gewezen worden dat de begunstigde onderneming gevestigd is in een regio waarin volgens de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen⁽¹²⁾ de economische toestand, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, als bijzonder ongunstig kan worden beschouwd (bruto binnenlands product per inwoner — afgemeten aan de koopkracht — minder dan 75 % van het communautaire gemiddelde). Volgens de genoemde richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (en een eerdere versie van deze richtsnoeren⁽¹³⁾) zijn de voorschriften inzake het verlenen van staatssteun in de streken zoals bedoeld in artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag, niet van toepassing voor de landbouwsector. Derhalve kan artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag niet ter motivering van een steunmaatregel voor de productie, de verwerking en het op de markt brengen van bijlage I-producten worden aangevoerd.
- (46) Ten aanzien van artikel 87, lid 3, onder b), van het EG-Verdrag moet worden geconstateerd dat de betreffende steunmaatregel de verwezenlijking van een belangrijk beleidsvoornemen van gemeenschappelijk Europees belang niet bevordert en er evenmin op is gericht een ernstige verstoring van de Duitse economie op te heffen.
- (47) Bovendien is de maatregel niet bedoeld noch geschikt om de doelstellingen van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag te realiseren.

Artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag

- (48) Steunmaatregelen die de ontwikkeling van bepaalde bedrijfstakken of van bepaalde economische regio's bevorderen, kunnen door de Commissie conform artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, voor zover zij de ontwikkeling van bepaalde bedrijfstakken of van bepaalde economische regio's vergemakkelijken en voor zover de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

⁽¹²⁾ PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

⁽¹³⁾ PB C 31 van 3.2.1979, blz. 9.

(49) Normaal gesproken zou de Commissie de verenigbaarheid van steunmaatregelen aan ondernemingen in financiële moeilijkheden beoordelen aan de hand van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag op basis van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 2004 ⁽¹⁴⁾ (hierna „richtsnoeren van 2004” genoemd). Op grond van de punten 103 en 104 van deze richtsnoeren beoordeelt de Commissie echter de vóór 10 oktober 2004 genotificeerde steunmaatregelen en de volledig vóór de publicatie van de richtsnoeren van 2004 verleende en niet-genotificeerde reddings- en herstructureringssteun op basis van de op het moment van notificatie respectievelijk van de op het moment van verlening van de steunmaatregel geldende richtsnoeren. Steunmaatregel 1 werd in 1996 verleend, steunmaatregel 2 is in november 1997 genotificeerd. Op dat moment waren de richtsnoeren van 1994 van kracht. Volgens punt 2.2 van de richtsnoeren van 1994 is het voor de landbouwsector aan het oordeel van de lidstaten overgelaten om de vóór het van kracht worden van deze richtsnoeren geldende bijzondere voorschriften van de Commissie voor reddings- en herstructureringssteun ten gunste van afzonderlijke steunontvangers in deze sector toe te passen. Duitsland heeft niet om de gebruikmaking van deze mogelijkheid verzocht. Derhalve wordt de maatregel op basis van de bepalingen van de richtsnoeren van 1994 beoordeeld.

Steunmaatregel 1

(50) Steunmaatregel 1 betreft een staatsgarantie van 80 % voor leningen ter waarde van 1,1 miljoen DEM. De Commissie heeft de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag om de volgende redenen ingeleid:

- Het was niet zeker of de garantie in overeenstemming was met de bijzondere voorwaarden voor staatsgaranties.
- Er bestond geen herstructureringsplan (saneringsplan), waaruit bleek dat de steunmaatregel in overeenstemming was met de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden.

(51) Duitsland heeft een kopie van de garantieovereenkomst overgelegd. Volgens deze overeenkomst kan er alleen een beroep op de garantie worden gedaan als de begunstigde onderneming in financiële problemen verkeert (faillissementsprocedure e.d.) en als de gegarandeerde lening niet door de verkoop van andere vermogensbestanddelen van de onderneming kan worden afgelost. Derhalve werd voldaan aan de in schrijven SG(89) D/4328 van de Commissie van 5 april 1989 aan de lidstaten ⁽¹⁵⁾ genoemde voorwaarde. Dat betekent dat de garantie in overeenstemming was met de bijzondere voorwaarden voor staatsgaranties.

⁽¹⁴⁾ PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

⁽¹⁵⁾ Dit schrijven is vervangen door de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14).

(52) Aangezien de begunstigde onderneming, Greußener Salamifabrik GmbH, op het moment van de garantieverlening als onderneming in problemen beschouwd kan worden, moet deze steunmaatregel echter in het kader van de op het moment van de garantieverlening geldende communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden worden getoetst (zie overweging 49). De garantie werd in het kader van de sanering van de begunstigde onderneming verleend.

(53) Duitsland heeft een rapport van Dr. Zimmermann & Partner van 9 september 1996 overgelegd. Volgens informatie van Duitsland gaat het bij dit rapport om het saneringsplan dat op het moment van het verlenen van de eerste staatssteunmaatregel was voorgelegd. Dit rapport is echter in tweeërlei opzicht ongeschikt als saneringsplan: de status van het rapport is niet duidelijk en in het rapport wordt ook niet gesproken over een herstructurering.

(54) Veeleer lijkt dit rapport te bestaan uit een beschrijving van de onderneming met als peildatum 9 september 1996. Volgens dit rapport waren de problemen van de onderneming veroorzaakt door de BSE-crisis en door het wegvallen van de uitvoermarkten in Oost-Europa. In het rapport werden echter met de hand gewijzigde cijfers aangetroffen, vermoedelijk daterend van een later tijdstip. Voorts is niet duidelijk of het plan door de eigenaren van de onderneming is geaccepteerd.

(55) Het rapport geeft informatie over de kostenstructuur en de kapitaalbehoefte van de onderneming in september 1996. Afgezien van een beschrijving van de versterking van het bestaande management is niet duidelijk hoe de onderneming moet worden geherstructureerd. Indien dit rapport op het moment dat het werd opgesteld als herstructureringsplan was bedoeld, wat niet duidelijk is, dan zou dit zo kunnen worden opgevat dat de onderneming haar problemen door expansie en zonder welke herstructurering dan ook zou kunnen overwinnen.

(56) Volgens de richtsnoeren van 1994 kan een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de steunmaatregel moet de rentabiliteit van de onderneming herstellen;
- b) buitensporige concurrentievervalsing door de steunmaatregel moet worden vermeden;
- c) de steun moet in redelijke verhouding staan tot de kosten en baten van de herstructurering en
- d) de uitvoering van het herstructureringsplan wordt aan de hand van jaarlijks te presenteren rapporten gecontroleerd.

- (57) Volgens het rapport van Dr. Zimmermann & Partner is de omzet van de begunstigde onderneming sinds 1994 continu gedaald. Toch zou volgens dit rapport de omzet in het volgende jaar weer stijgen. Een verklaring voor deze verwachte ontwikkeling wordt echter niet gegeven, hoewel herstel van de rentabiliteit van deze kentering afhankelijk was. In punt 3.2.2, onder i), van de richtsnoeren van 1994 is bepaald: „De verbetering van de levensvatbaarheid dient voornamelijk voort te vloeien uit de interne maatregelen van het herstructureringsplan en mag alleen berusten op externe factoren zoals hogere prijzen (...), indien de gemaakte marktveronderstellingen algemeen erkend worden.”. Aangezien aan deze voorwaarde niet is voldaan, is de Commissie niet van mening dat deze steunmaatregel in de vorm van een garantie tot een herstel van de rentabiliteit leidt.
- (58) De rentabiliteit zou via een omzetsijging moeten worden hersteld. Hoewel de omzetsijging klaarblijkelijk met de bestaande productiecapaciteit zou kunnen worden bereikt, had de rentabiliteit alleen weer hersteld kunnen worden doordat concurrerende ondernemingen marktaandeel verliezen (zou de markt echter stabiel zijn, zoals het „herstructurerings”-rapport stelt, dan zou de vraag afnemen). Derhalve komt de Commissie ook tot de slotsom dat de steunmaatregel niet geschikt is om buitensporige concurrentievervalsing te voorkomen, aangezien het rentabiliteitsherstel tot een benadeling van concurrerende ondernemingen zou hebben geleid.
- (59) Of aan de eis is voldaan dat de steun in verhouding staat tot de kosten en baten van de herstructurering, is moeilijk te beoordelen. Van door steunmaatregelen begunstigde ondernemingen wordt doorgaans verwacht dat zij uit eigen middelen of via externe commerciële financiering een belangrijke bijdrage leveren aan de herstructurering. Volgens het rapport van Dr. Zimmermann & Partner zou de eigenaar van de onderneming nieuw kapitaal inbrengen, maar het was niet duidelijk of dit werkelijk is gebeurd. Derhalve kan de Commissie niet definitief vaststellen of de steun op dit punt met de richtsnoeren van 1994 in overeenstemming is.
- (60) Ten slotte is onduidelijk hoe de „herstructurering” zou moeten worden gecontroleerd. Dientengevolge is ook aan deze in de richtsnoeren genoemde voorwaarde niet voldaan.
- (61) Greußener Salamifabrik GmbH voldoet aan de criteria om als klein of middelgroot bedrijf (MKB — midden- en kleinbedrijf) te worden geclassificeerd. Conform punt 3.2.4 van de richtsnoeren van 1994 zal de Commissie aan herstructureringssteun voor het MKB niet dezelfde strenge eisen stellen als aan herstructureringssteun voor grote ondernemingen, omdat dergelijke steun doorgaans minder wijzigingen met zich brengt voor het handelsverkeer. Deze soepelere opstelling bij de beoordeling van herstructureringssteun voor het MKB betreft echter in het bijzonder de verplichting tot capaciteitsinkrimping

in bedrijfstakken met structurele overcapaciteit en de rapportageverplichting. Onverlet de voor het MKB geldende soepelere opstelling was reeds vastgesteld dat de steun niet tot herstel van de rentabiliteit van de begunstigde onderneming leidt (zie overweging 57) en dat hij de concurrentie onrechtmatig vervalst.

- (62) Op de genoemde gronden beschouwt de Commissie de eerste steunmaatregel, die aan Greußener Salamifabrik GmbH in de vorm van staatsgaranties voor een bedrag van maximaal 880 000 DEM werd verleend, als onverenigbaar met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Aangezien deze steun onrechtmatig werd verleend en onverenigbaar is met het Verdrag, moet hij worden terugbetaald.

Steunmaatregel 2

- (63) De tweede steunmaatregel betreft de gedeeltelijke gebruikmaking en uitbetaling van 370 000 DEM aan de Sparkasse Erfurt in het kader van de eerste garantie bij de schuldsanering/de herstructurering van 1997 en de staatsgarantie van 80 % voor een lening ter hoogte van 2,5 miljoen DEM, die in 1997 door de Dresdner Bank beschikbaar werd gesteld.
- (64) Aangezien de eerste staatsgarantie, zoals in overweging 62 is uiteengezet, een onrechtmatig verleende, met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag onverenigbare steunmaatregel ten gunste van Greußener Salamifabrik GmbH vormt, gelden deze vaststellingen ook voor de gedeeltelijke gebruikmaking van de eerste garantie in het kader van het tweede herstructureringsplan.
- (65) De garantie van 80 % voor een lening ter hoogte van 2,5 miljoen DEM moet volgens de bepalingen van de mededeling van de Commissie over de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties worden beoordeeld (zie overweging 34). Uit de aan de Commissie overgelegde algemene voorwaarden voor garanties die door de Thüringer Aufbaubank worden gehanteerd, blijkt dat er alleen een beroep op de garantie kan worden gedaan, als de begunstigde onderneming in financiële problemen verkeert (faillissementsprocedure e.d.) en als de gegarandeerde lening niet door de verkoop van andere vermogensbestanddelen van de onderneming kan worden afgelost (zie ook overweging 51). Aan de in punt 5.3 van de genoemde mededeling van de Commissie genoemde bijzondere voorwaarden is derhalve voldaan.
- (66) Conform punt 2.1 van de richtsnoeren van 1994 behoren tot de typische symptomen van een onderneming in moeilijkheden een teruglopende rentabiliteit, toenemende verliezen, dalende omzetten, groeiende voorraden, overcapaciteit, geringere kasstroom, stijgende schulden- en rentelasten en een lage nettoboekwaarde.

- (67) Aangezien Duitsland duidelijk heeft gemaakt dat de onderneming voortdurend in staat van faillissement dreigde te geraken, werd vastgesteld dat Greußener Salamifabrik GmbH op het moment van garantieverlening een onderneming in moeilijkheden was (zie de overwegingen 9 en 34). Daarom moet de steun worden getoetst aan de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. Zoals in overweging 49 is uiteengezet, gaat het hierbij om de richtsnoeren van 1994. De Commissie heeft vanwege deze steun de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ingeleid, omdat zij betwijfelde of aan de volgende voorwaarden van de richtsnoeren van 1994 was voldaan:
- a) herstructureringssteun mag slechts eenmaal worden verleend;
 - b) de steunmaatregel moet leiden tot herstel van de rentabiliteit van de onderneming;
 - c) de steunmaatregel mag niet tot buitensporige concurrentievervalsing leiden en
 - d) de uitvoering van het herstructureringsplan moet aan de hand van jaarlijks te presenteren rapporten worden gecontroleerd.
- (68) Volgens punt 3.2.2, onder i), van de richtsnoeren van 1994 mag herstructureringssteun normaal gesproken slechts eenmaal worden verleend. Duitsland heeft zich over dit punt niet uitgelaten.
- (69) Het feit dat in het kader van een tweede herstructurering opnieuw steun werd verleend, is in strijd met het principe dat herstructureringssteun slechts eenmaal mag worden verleend.
- (70) De Commissie heeft betwijfeld of het herstructureringsplan, dat ter onderbouwing van de tweede herstructureringssteun (in de vorm van de tweede garantie) werd overgelegd, tot een herstel van de rentabiliteit van de onderneming zou leiden. Hiervoor zou een aanzienlijke omzetstijging noodzakelijk zijn geweest. Het leek echter onwaarschijnlijk dat deze zich echt zou voordoen, vooral nadat de eerste omzetprognoses reeds op het moment waarop de procedure werd ingeleid, te optimistisch waren gebleken. Duitsland heeft geen onderbouwing of verklaring voor de meegedeelde omzetprognoses gegeven. Derhalve twijfelt de Commissie er voorts aan of aan de voorwaarde is voldaan dat door het herstructureringsplan de rentabiliteit van de onderneming op lange termijn kan worden hersteld.
- (71) Ten aanzien van het criterium van het vermijden van buitensporige concurrentievervalsing heeft Duitsland twee argumenten aangevoerd. Op de eerste plaats zou de betrokken onderneming volgens Duitsland te klein zijn om de concurrentie te vervalsen of om het intra-communautaire handelsverkeer te beïnvloeden. Op de tweede plaats zou de onderneming volgens Duitsland haar productiecapaciteit niet uitbreiden, maar slechts de bestaande capaciteit beter benutten.
- (72) Het eerste argument wordt door de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie weerlegd (zie overweging 38). Ten aanzien van het tweede argument kan worden opgemerkt dat de Commissie conform punt 3.2.2, onder ii), van de richtsnoeren van 1994 inkrimping van de capaciteit alleen eist bij het bestaan van structurele overcapaciteit binnen de Gemeenschap. Op het moment waarop de procedure werd ingeleid, heeft de Commissie vastgesteld dat er in de betreffende sector geen overcapaciteit bestond. Overigens vroeg de Commissie zich af hoe de maatregel geacht kan worden in het gemeenschappelijk belang te zijn als hij gericht was op een verhoging van de productie en een hogere productie automatisch tot een afname van het marktaandeel van de concurrerende ondernemingen leidde.
- (73) Duitsland heeft op geen enkele wijze verklaard hoe de hogere productie zonder negatieve effecten voor concurrerende ondernemingen door de markt zou kunnen worden opgevangen. Bovendien heeft Duitsland geen gegevens verstrekt over de verhouding tussen het voordeel voor de betreffende onderneming en de kosten voor de sector als geheel. Derhalve kan de Commissie niet beoordelen of de steunmaatregel buitensporige concurrentievervalsing vermijdt.
- (74) Duitsland heeft geen informatie gegeven over de controle op de uitvoering van het herstructureringsplan.
- (75) Op 8 januari 1997 nam Ergewa GmbH 75 % van de aandelen van de begunstigde onderneming over. Het is niet duidelijk of Ergewa GmbH als een MKB-bedrijf in de zin van de richtsnoeren van 1994 kan worden geclassificeerd en of er derhalve in de status van Greußener Salamifabrik GmbH, waarvan Ergewa GmbH meer dan 25 % van de aandelen bezit, een wijziging is opgetreden. Zelfs als men uitgaat van de soepelere opstelling bij de beoordeling van herstructureringssteun voor het MKB (punt 3.2.4 van de richtsnoeren van 1994), dient echter vastgesteld te worden dat er, zoals uiteengezet in overweging 72, in de sector geen overcapaciteit bestaat en dat er wegens onvoldoende informatie geen inschatting van de controlevereisten kon worden gemaakt. Het feit dat de begunstigde onderneming waarschijnlijk ook in 1997 nog als een MKB-bedrijf had kunnen worden geclassificeerd, verandert derhalve niets aan de beoordeling van de onderhavige steunmaatregel.
- (76) Op de genoemde gronden is de Commissie van mening dat de tweede steunmaatregel, die aan Greußener Salamifabrik GmbH in de vorm van een staatsgarantie voor een bedrag van maximaal 2 miljoen DEM werd verleend, onverenigbaar is met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Duitsland deelde bij schrijven van 4 februari 1999 en opnieuw bij schrijven van 18 mei 2005 mee dat de garantie alleen op voorwaarde van goedkeuring door de Commissie was verleend. Aangezien in het kader van deze garantie geen betalingen zijn gedaan, is terugbetaling van de met dit Verdrag onverenigbare steun niet aan de orde.

VI. CONCLUSIE

- (77) De Commissie stelt vast dat de staatssteun, die in de vorm van staatsgaranties ter hoogte van 880 000 DEM (steunmaatregel 1) respectievelijk 2 miljoen DEM (steunmaatregel 2), dus in totaal 2,88 miljoen DEM, voor leningen ter waarde van 1,1 miljoen DEM respectievelijk 2,5 miljoen DEM, dus in totaal 3,6 miljoen DEM, werd verleend, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.
- (78) Steun die onrechtmatig werd verleend en die met het Verdrag onverenigbaar is, moet worden terugbetaald. De Commissie stelt vast dat de insolventieprocedure tegen Greußener Salamifabrik GmbH op 1 oktober 1999 in gang is gezet. Aangezien het de Commissie niet bekend is of door de insolventieprocedure een einde is gekomen aan het bestaan van de onderneming, is terugbetaling mogelijkwerwijs nog steeds aan de orde.
- (79) De Commissie wijst Duitsland erop dat, conform de punten 6.4 en 6.5 van haar mededeling betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties, de vraag of de onrechtmatige aard van de steun gevolgen heeft voor de rechtsverhouding tussen de staat en derden, aan het nationale recht moet worden getoetst. De nationale rechterlijke instanties kunnen ertoe verplicht zijn te onderzoeken of het nationale recht eraan in de weg staat dat garantiecontracten worden gehonoreerd; bij die beoordeling dienen zij rekening te houden met inbreuken op het Gemeenschapsrecht,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door Duitsland in 1996 aan Greußener Salamifabrik GmbH in de vorm van een garantie ter hoogte van 880 000 DEM verleende steun is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. Duitsland neemt alle nodige maatregelen om de in het kader van de in artikel 1 genoemde garantie betaalde bedragen van de begunstigde terug te vorderen.

2. De terugvordering van de steun geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures, voor zover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking mogelijk maken. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun de begunstigde ter beschikking is gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de referentierentevoet die wordt gehanteerd voor de berekening van het netto-subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.

Artikel 3

De door Duitsland voorgenomen, aan Greußener Salamifabrik GmbH in de vorm van een garantie ter hoogte van 2 miljoen DEM te verlenen steun is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Derhalve mag deze steun niet worden verleend.

Artikel 4

Duitsland deelt de Commissie binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen zijn genomen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 20 juli 2005.

Voor de Commissie

Mariann FISCHER BOEL

Lid van de Commissie