

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 18 november 1997

inzake achterborgtochten van de Duitse deelstaat Saksen-Anhalt ter dekking van borgtochten van de Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH ten behoeve van ondernemingen in moeilijkheden

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(98/276/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Gemeenschap, inzonderheid op de artikelen 92 en 93,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese
Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 61,

Na de overige lidstaten en andere belanghebbenden over-
eenkomstig artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in de
gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen te
maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op 9 oktober 1996 besloot de Commissie de procedure
volgens artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden
met betrekking tot een gemeenschappelijk ondersteu-
ningsprogramma van de deelstaat Saksen-Anhalt en de
Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH (hierna „Bürg-
schaftsbank” genoemd).

In het kader van haar bijzondere borgstellingsprogramma
„Sonderbürgschaftsprogramm „Liquiditätssicherung”
heeft de Bürgschaftsbank zich ten behoeve van onderne-
mingen met zetel in Saksen-Anhalt, die ten gevolge van
externe, niet voorzienbare factoren die hun voortbestaan
in gevaar brengen in liquiditeitsmoeilijkheden waren
geraakt, borg gesteld voor 90 % van de kredieten die de
betrokken ondernemingen bij particuliere kredietinstel-
lingen hadden moeten opnemen en zonder deze borgstel-
ling niet hadden kunnen verkrijgen. Het programma werd

in december 1994 opengesteld; aanvragen konden tot
einde 1995 worden ingediend. De deelstaat Saksen-
Anhalt heeft zich als achterborg in totaal borg gesteld
voor een bedrag van oorspronkelijk 100 miljoen DEM.
Dit bedrag werd in april 1996, d.w.z. na het verstrijken
van de termijn voor het indienen van aanvragen, vermin-
derd tot 16 miljoen DEM. De deelstaat is in het
toewijzingscomité van de Bürgschaftsbank vertegenwoor-
digd. Beslissingen over door de achterborgtocht van de
deelstaat gedekte borgstellingen konden niet zonder de
instemming van de vertegenwoordiger van de deelstaatre-
gering worden genomen.

De steunregeling, die in strijd met artikel 93, lid 3, van
het EG-Verdrag niet werd aangemeld, was van kracht in
de jaren 1994 en 1995 (periode waarin aanvragen tot
borgstelling konden worden ingediend).

De Commissie betwijfelde de verenigbaarheid van de
steunregeling met de gemeenschappelijke markt, aange-
zien deze aan ondernemingen waarvan het voortbestaan
bedreigd werd, de mogelijkheid bood hun activiteiten
voort te zetten, zonder dat aan de in de communautaire
kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun
aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁾ (hierna „kaderre-
geling” genoemd) gestelde criteria werd voldaan.

Duitsland werd bij brief van 22 oktober 1996 in kennis
gesteld van het besluit van de Commissie om de proce-
dure in te leiden en verzocht zijn opmerkingen kenbaar
te maken. De overige lidstaten en andere belangheb-
benden werden door de bekendmaking van die brief in
het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*⁽²⁾
op de hoogte gesteld en verzocht hun opmerkingen
kenbaar te maken.

Duitsland maakte bij brief van 18 december 1996 zijn
opmerkingen. Van andere zijde zijn geen standpunten
ingekomen.

⁽¹⁾ PB C 368 van 23. 12. 1994, blz. 12.

⁽²⁾ PB C 35 van 4. 2. 1997, blz. 10.

II

Aandeelhouders van de Bürgschaftsbank, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, zijn vijf regionale bedrijfsorganisaties, vijf kamers van industrie, koophandel en ambachten van de betrokken deelstaat, elf kredietinstellingen en drie verzekeringsmaatschappijen. Het kapitaal van de vennootschap bedraagt 16 146 000 DEM.

Volgens de bepalingen van het in deel I beschreven bijzondere borgstellingsprogramma kunnen ondernemingen die door externe, voor een normale bedrijfsleiding niet voorzienbare factoren in liquiditeitsproblemen zijn geraakt, bij de Bürgschaftsbank borgtochten aanvragen om bankkredieten die zij bij gebrek aan voldoende eigen zekerheden zonder die borgtochten niet zouden kunnen opnemen, ten belope van maximum 90 % van het kredietbedrag te dekken. Elke onderneming die een aanvraag indient, moet een financieel consolidatieplan overleggen en aantonen dat de borgtocht bijdraagt tot het evenwichtsherstel in de economische situatie van de onderneming.

De borgtochten hebben een geldigheidsduur van maximaal drie jaar en zijn beperkt tot een maximumbedrag van 2 miljoen DEM per onderneming. Zij worden volgens de toekenningscriteria uitsluitend verleend aan ondernemingen met zetel in Saksen-Anhalt en in de regel alleen aan ondernemingen met ten hoogste 250 werknemers en een omzet van ten hoogste 40 miljoen DEM. De borgstelling ten gunste van grote ondernemingen of van bedrijven in sectoren waarvoor bijzondere steunvoorschriften gelden, is echter niet uitdrukkelijk uitgesloten. De gewaarborgde kredieten worden als kredieten met vaste rente verleend tegen een rentevoet die omstreeks 1 % beneden de voor dergelijke kredieten gebruikelijke rente ligt. De Bürgschaftsbank rekent voor de borgtocht eenmalige administratiekosten aan ten bedrage van 2 %, alsmede een jaarlijkse provisie ten bedrage van 1 % van het gewaarborgde bedrag.

Voorwaarde voor de in deel I beschreven achterborgstelling door de deelstaat Saksen-Anhalt is, dat de betrokken borgtochten uitsluitend worden verleend aan kleine of middelgrote ondernemingen (met de communautaire definitie van het begrip „KMO” wordt geen rekening gehouden) en aan beoefenaren van vrije beroepen, die niet in voldoende mate over de zekerheden beschikken die in bankkringen voor het opnemen van dergelijke kredieten vereist zijn.

Het financiële risico wordt derhalve als volgt verdeeld:

Kredietverlener (kredietinstelling):	10 %
Bürgschaftsbank:	9 %
Deelstaat Saksen-Anhalt:	81 %.

De deelstaat is in het toewijzingscomité van de Bürgschaftsbank vertegenwoordigd. Beslissingen over de verlening van door de achterborgstelling van de deelstaat gedekte borgtochten kunnen niet worden genomen

zonder de instemming van de vertegenwoordiger van de deelstaatregering.

De Bürgschaftsbank heeft in totaal aan 39 ondernemingen door de achterborgstelling van de deelstaat Saksen-Anhalt gewaarborgde borgtochten verleend voor een bedrag dat varieert van 18 000 tot 1,8 miljoen DEM. Het aantal werknemers van de begunstigde ondernemingen lag tussen twee en 174. De laatste borgtocht werd in april 1996 toegestaan. Van het oorspronkelijk voor de achterborgstelling uitgetrokken maximumbedrag van 100 miljoen DEM werd slechts 15,645 miljoen DEM daadwerkelijk gebruikt, zodat het maximumbedrag in april 1996 werd verlaagd tot 16 miljoen DEM.

III

De Duitse bondsregering is naar eigen zeggen ervan uitgegaan, dat de steunintensiteit in de mogelijke gevallen van toepassing van het bijzondere borgstellingsprogramma beneden de voor de toepassing van de „de minimis”-regel geldende drempel van „geringe betekenis” zou blijven. Zij deelde de Commissie voorts mee, dat het toewijzingscomité zich bij de toepassing van de ondersteuningsregeling op de in de aanbeveling van de Commissie van 3 april 1996 gegeven definitie van kleine en middelgrote ondernemingen heeft gebaseerd. Overigens zou het bij de „problemen” van de begunstigde ondernemingen niet gaan om „moeilijkheden” in de zin van de kaderregeling, doch slechts om liquiditeitsproblemen ten gevolge van openstaande vorderingen of betalingsachterstand bij klanten. Het geringe eigen kapitaal van de betrokken ondernemingen — een volgens de Duitse regering typische situatie voor Oost-Duitse bedrijven en een gevolg van de deling van Duitsland vóór 1990 — zou de oplossing van dergelijke financiële problemen hebben bemoeilijkt. Met de steunregeling zou ook niet een bijdrage worden geleverd tot de herstructurering van de begunstigde ondernemingen, met het oog op een herstel van de rentabiliteit — waartoe een herstructureringsplan vereist zou zijn geweest —, doch uitsluitend worden bijgedragen tot de financiële consolidatie van fundamenteel levensvatbare ondernemingen.

Met betrekking tot de voorwaarde dat uitsluitend ondernemingen met zetel in Saksen-Anhalt voor steun in aanmerking komen, deelde de Duitse bondsregering de Commissie mee, dat het toewijzingscomité ook twee ondernemingen met zetel in respectievelijk Nedersaksen en Noord-Rijnland Westfalen heeft geselecteerd, die in Saksen-Anhalt enkel filialen hadden.

Wat betreft de noodzaak de steun te beperken tot hetgeen onmisbaar is om de ermee beoogde doelstellingen te bereiken, verwees de Duitse bondsregering naar de begrotingswetgeving van de deelstaat Saksen-Anhalt, volgens welke elke instantie verplicht is bij financiële transacties met overheidsgeld met zo weinig mogelijk kosten het best mogelijke resultaat te bereiken.

IV

De borgtochten die de Bürgschaftsbank in het kader van haar bijzondere borgstellingsprogramma heeft verleend, zijn staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst, daar zij voor 90 % door een achterborgstelling van de deelstaat Saksen-Anhalt worden gedekt en met de medewerking van staatsinstanties worden toegekend. Door achterborgstelling kunnen gewaarborgde borgtochten niet zonder de instemming van de deelstaatregering worden verleend.

Het risico van de Bürgschaftsbank is beperkt tot 9 % van het gewaarborgde kredietbedrag. Het wordt door een jaarlijkse garantieprovisie van 1 % van het garantiebedrag gedekt. De bank ontvangt derhalve voor het door haar gedragen risico een premie van 10 %. De kredietverlener berekende voor het gehele kredietbedrag de voor gewaarborgde kredieten gebruikelijke jaarlijkse rentevoet min 1 %, om zijn risico ten belope van 10 % van het totale kredietbedrag te dekken. De betrokken kredietinstellingen hebben derhalve voor hun financiële risico een in vergelijking tot de gebruikelijke marktrente voor bedrijfskredieten hoge vergoeding ontvangen, die toereikend zou moeten zijn om het resterende risico van ontoereikend gegarandeerde kredieten ten behoeve van ondernemingen met liquiditeitsproblemen te dekken. De bijdrage van de staat in de vorm van de achterborgstelling wordt niet door een door de begunstigde — dit wil zeggen elke onderneming die een gegarandeerd bedrijfskrediet heeft ontvangen — te betalen provisie vergoed. Het in de steunmaatregel vervatte steunelement bedraagt derhalve — overeenkomstig het door de achterborgstelling van de overheid gedekte bedrag — 81 % van het krediet dat aan de betrokken onderneming is toegekend.

De steunregeling kan niet overeenkomstig artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en de kaderregeling als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, omdat de toekenningsvoorwaarden

- ondernemingen in sectoren waarvoor bijzondere communautaire regels inzake staatssteun gelden (zie punt 2.2 van de kaderregeling), niet uitdrukkelijk van de ondersteuning uitsluiten c.q. geen aanwijzingen bevatten die het de Commissie mogelijk zouden maken vast te stellen of zij met de desbetreffende regels inzake staatssteun in bepaalde sectoren in overeenstemming zijn;
- grote ondernemingen niet uitdrukkelijk van de toepassing van de steunregeling uitsluiten c.q. geen voorafgaande kennisgeving van een voornemen terzake voorschrijven;
- geen regeling betreffende de cumulatie met andere steunmaatregelen met dezelfde strekking bevatten;
- een nieuwe toekenning of een verlenging van de borgtochten niet verbieden of uitsluiten;

- de ondersteuning niet beperken tot de periode die vereist is om een noodzakelijk en gedegen herstructureringsplan uit te werken;
- uitsluitend gericht zijn op het opstellen van een plan dat de financiële consolidatie van de onderneming moet bewerkstelligen en niet op een herstructureringsplan (punt 3.2 van de kaderregeling);
- de ondersteuning niet uitdrukkelijk beperken tot hetgeen voor de herstructurering of redding van de betrokken onderneming volstrekt onmisbaar is.

De bepalingen van de onderhavige steunregeling voldoen derhalve niet aan de centrale criteria voor reddings- en herstructureringssteun zoals vastgelegd in de kaderregeling.

De Duitse bondsregering heeft betoogd, dat de ondernemingen waarvoor het steunprogramma oorspronkelijk bedoeld was, geen ondernemingen in moeilijkheden waren, maar in wezen levensvatbare ondernemingen die met bepaalde liquiditeitsproblemen te kampen hadden. Het programma zou zijn ontworpen om ondernemingen te helpen die werden geconfronteerd met voor Oost-Duitsland typische problemen — moeizame inning van vorderingen bij klanten en een beperkt, voor het overbruggen van de daardoor ontstane liquiditeitsmoeilijkheden ontoereikend eigen kapitaal.

Dit betoog houdt geen steek. Ondernemingen die niet over voldoende kapitaal beschikken om normale risico's zoals een betalingsachterstand bij klanten op te vangen of een kredietverzekering ter dekking van deze risico's af te sluiten, moeten als ondernemingen in moeilijkheden worden beschouwd wanneer zich liquiditeitsproblemen voordoen die hun voortbestaan in gevaar brengen. Steunregelingen die ter verhelping van dergelijke moeilijkheden in het leven worden geroepen, moeten aan de hand van de kaderregeling op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt worden onderzocht.

Het feit dat dergelijke problemen zich in Oost-Duitsland vaker voordoen dan in andere, meer ontwikkelde gebieden van de Unie, is geen gevolg van de deling van Duitsland vóór 1990, maar vloeit voort uit de in het algemeen zwakke financiële draagkracht in dit gebied, zoals die ook in andere achtergestelde gebieden van de Unie valt waar te nemen. De steunregeling is derhalve ook op grond van artikel 92, lid 2, onder c), van het EG-Verdrag niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Evenmin kan de steunregeling op grond van artikel 92, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Het hoofddoel van de regeling is de ondersteuning van ondernemingen met zetel in Saksen-Anhalt, die in financiële moeilijkheden zijn geraakt. Die beperking van de toepassing van dit soort steunregeling tot alleen een bepaald steungebied verandert niets aan het feit dat de in de kaderregeling neergelegde beginselen in acht moeten worden genomen. In punt 3.2.3 van de kaderregeling

wordt uitdrukkelijk gesteld: „De in punt 3.2.2 opgesomde criteria zijn dus eveneens van toepassing op steungebieden, zelfs indien rekening wordt gehouden met de behoeften van de regionale ontwikkeling.”.

Overigens zijn ondernemingen met zetel in een andere deelstaat dan Saksen-Anhalt formeel van de ondersteuning uitgesloten, hetgeen een ontoelaatbare discriminatie in de zin van artikel 52 e.v. van het EG-Verdrag inhoudt. De omstandigheid dat in weerwil van deze bepaling ook twee West-Duitse ondernemingen ondersteuning hebben ontvangen, doet niet terzake, aangezien het hier om de steunregeling als zodanig en om de toepassing ervan volgens haar eigen regels gaat, en niet om individuele gevallen. Dit geldt ook voor de beperking tot kleine en middelgrote ondernemingen en ondernemingen in sectoren waarvoor bijzondere steunregelingen gelden.

Aangezien deze steunregeling geen enkele van de andere doelstellingen nastreeft die opgesomd zijn in artikel 92, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag, moet de Commissie tot de conclusie komen, dat de steunregeling als niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden beschouwd.

De steun is onwettig verleend, daar de steunregeling in strijd met artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag is ingevoerd. De verklaring van de Duitse bondsregering dat zij ervan is uitgegaan, dat de verlening van deze steun onder de „de minimis”-regel valt, kan niet worden aanvaard, daar het voorziene steunbedrag — maximaal 2 miljoen DEM per begunstigde onderneming over een periode van drie jaar — boven de „de minimis”-drempel ligt.

Alle onwettig verleende steun moet in beginsel van de begunstigde worden teruggevorderd, om de economische situatie zoals die zonder de omstreden steun zou zijn geweest, te herstellen. De terugbetaling geschiedt volgens de voorschriften en procedures van het Duitse recht, met rente vanaf het tijdstip van de verlening van de steun. De rente dient te worden berekend volgens de rentevoet die wordt gehanteerd ter bepaling van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steun.

Duitsland dient derhalve de in het kader bijzondere borgstellingsprogramma verleende steun terug te vorderen. Duitsland deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mee, welke maatregelen genomen zijn om eraan te voldoen. In het verslag over de uitvoering van deze beschikking dient Duitsland

alle gevallen te vermelden waarin het de „de minimis”-regel toepast.

Het staat Duitsland verder vrij, bij de Commissie individuele gevallen aan te melden waarin het een nieuwe toekenning van de omstreden steun volgens de Verdragsregels gerechtvaardigd acht. De Commissie zal daarover in het kader van de normale procedures haar standpunt bepalen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steunregeling „Sonderbürgschaftsprogramm „Liquiditätssicherung” is onwettig, omdat zij in strijd met artikel 93, lid 3, is ingevoerd. Zij is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Duitsland dient alle op grond van de steunregeling verleende steun terug te vorderen. De terugbetaling geschiedt volgens de voorschriften en procedures van het Duitse recht, met rente vanaf het tijdstip van de verlening van de steun. De rente wordt berekend volgens de rentevoet die wordt gehanteerd ter bepaling van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steun.

Artikel 3

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

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 18 november 1997.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie