

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.3.2010  
COM(2010)125 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**Derde toezichtverslag over de herstructurering van de staalindustrie in Bulgarije**

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## Derde toezichtverslag over de herstructurering van de staalindustrie in Bulgarije

### 1. INLEIDING

In Protocol nr. 2 bij de Europa-Overeenkomst<sup>1</sup> stemde de Europese Unie in met overgangsmaatregelen voor herstructureringssteun om Bulgarije in de gelegenheid te stellen de herstructurering van de staalindustrie te voltooien. Bulgarije kreeg toestemming overheidssteun voor herstructurering te verlenen, mits:

- dit ertoe leidde dat de begunstigde ondernemingen aan het einde van de herstructureringsperiode onder normale marktvoorwaarden levensvatbaar waren;
- het bedrag en de intensiteit van de steun strikt beperkt bleven tot hetgeen voor dit herstel van de levensvatbaarheid absoluut noodzakelijk was, en dit bedrag en deze intensiteit geleidelijk werden verminderd;
- het herstructureringsprogramma gepaard ging met een rationalisering en vermindering van de productiecapaciteit in Bulgarije.

De oorspronkelijke herstructureringsperiode zou eind 2006 aflopen. Bulgarije heeft evenwel meegedeeld dat het in het kader van het huidige nationale herstructureringsprogramma (NHP) en individuele bedrijfsplan (IBP) niet aan de voorwaarden van Protocol nr. 2 zou kunnen voldoen. Daarom heeft Bulgarije vóór zijn toetreding tot de EU een gewijzigd herstructureringsprogramma en bedrijfsplan ingediend en om een verlenging van de herstructureringsperiode verzocht. Bij Besluit 3/2006 van 29 december 2006 van de associatieraad EU-Bulgarije<sup>2</sup> is Protocol nr. 2 gewijzigd: de herstructureringsperiode werd verlengd tot eind 2008 en de verplichtingen van de Commissie inzake toezicht en rapportage werden vastgesteld. De enige onderneming waarop het uitgebreide NHP betrekking had, was Kremikovtzi AD.

De Commissie heeft voor 2006<sup>3</sup> en 2007<sup>4</sup> telkens een toezichtsverslag goedgekeurd.

### 2. RESULTATEN VAN HET TOEZICHT

Dit derde en laatste toezichtsverslag vormt een aanvulling op de voorgaande verslagen van de Commissie en beoordeelt de resultaten die tegen eind 2008, het laatste herstructureringsjaar, waren geboekt. Reeds in haar vorige verslagen had de Commissie erop gewezen dat nog niet werd voldaan aan de in het protocol vermelde herstructureringsdoelstellingen met betrekking tot levensvatbaarheid, technologische en milieu-investeringen, verkoop, kostenverlaging en

---

<sup>1</sup> PB L 358 van 31.12.1994, blz. 3–222.

<sup>2</sup> EU-BG 1908/06 — <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/06/st01/st01908.nl06.pdf>.

<sup>3</sup> COM/2008/511.

<sup>4</sup> COM/2009/146.

productiviteit. Sindsdien hebben de Bulgaarse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat de uitvoering van het IBP voor Kremikovtzi AD op 6 augustus 2008 werd beëindigd ingevolge de aankondiging van de insolventie van de onderneming en de inleiding van een faillissementsprocedure door de rechtbank van Sofia. De activiteiten van de onderneming staan momenteel onder toezicht van een door de rechtbank aangewezen curator.

## **2.1. Toezicht op de belangrijkste herstructureringsbenchmarks**

### Overheidssteun

Bij Besluit 3/2006 van de associatieraad EU-Bulgarije is een maximumbedrag vastgesteld voor de overheidssteun die aan Kremikovtzi AD mag worden toegekend en is het verboden om aan om het even welke andere onderneming in de staalsector overheidssteun te verlenen. Aan Kremikovtzi AD mocht maximaal 432,6 miljoen BGN overheidssteun worden toegekend. Aangezien de onderneming een deel van de steun voor de herstructurering van het personeelsbestand niet heeft gebruikt en bijgevolg ook niet heeft ontvangen, werd effectief 431,1 miljoen BGN aan staatssteun uitbetaald.

In 2008 werd noch aan Kremikovtzi AD, noch aan enige andere staalproducent in Bulgarije verdere overheidssteun toegekend.

### Capaciteitsvermindering

Om het concurrentievoordeel te compenseren dat Kremikovtzi AD door de overheidssteun had verkregen, moest de onderneming een draadwalserij met een capaciteit van 500000 ton afgewerkt product permanent stilleggen. In het kader van het toezicht kon worden vastgesteld dat de walserij tegen het einde van de herstructureringsperiode conform de desbetreffende EU-wetgeving<sup>5</sup> was stilgelegd.

### Levensvatbaarheid

Verwacht werd dat Kremikovtzi AD aan het einde van de herstructureringsperiode in 2008 op lange termijn levensvatbaar zou zijn<sup>6</sup>. Reeds midden 2008 had de situatie van de onderneming zich evenwel zodanig verslechterd dat de onderneming haar schulden niet meer kon betalen en een faillissementsprocedure moest worden ingeleid. Volgens de normen van de Commissie op het gebied van overheidssteun is een insolvente onderneming niet levensvatbaar.

De bevinding dat de onderneming niet levensvatbaar is, wordt verder bevestigd door de financiële resultaten van de onderneming. De financiële gegevens die de onderneming heeft ingediend, kunnen niet als een accurate beschrijving van de situatie worden beschouwd aangezien heel wat aangelegenheden niet werden verduidelijkt en de accountants hebben geweigerd een advies te verstrekken over de niet-geconsolideerde rekeningen van Kremikovtzi voor 2006, 2007 en 2008. Uit de niet aan het oordeel van een accountant

---

<sup>5</sup> Beschikking 3010/91/EGKS, PB L 286 van 16.10.1991, blz. 20.

<sup>6</sup> PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

Levensvatbaarheid houdt in dat de bedrijven aan het einde van de herstructureringsperiode weer duurzaam winstgevend zijn. Op grond van langdurige praktijkervaring is de Commissie van mening dat de bedrijven:

- een brutobedrijfsresultaat, d.w.z. een EBITDA (winst vóór aftrek van rente, belastingen en afschrijvingen) over de omzet van ten minste 10% voor niet-geïntegreerde staalbedrijven en 13,5% voor geïntegreerde walserijen moeten realiseren;

- een minimumrendement: d.w.z. een EBIT over de omzet van ten minste 1,5% moeten realiseren.

onderworpen financiële rekeningen blijkt echter dat de prestaties in 2008 negatief waren, wat betekent dat niet wordt voldaan aan de in het individuele bedrijfsplan (IBP) vastgestelde verbintenissen in verband met de levensvatbaarheid van de onderneming. De resultaten — -33,1% EBITDA/omzet (beoogd resultaat: 13,5%) en -107,1% EBIT/omzet (beoogd resultaat; 1,5%) — zijn nog slechter dan in 2007.

De belangrijkste oorzaak van deze situatie was een liquiditeitstekort doordat de eigenaars van de onderneming geen middelen als "eigen bijdrage" hebben ingebracht zoals in het IBP was vastgesteld. Dat liquiditeitstekort had onder meer negatieve gevolgen voor de kredietvoorwaarden van de leveranciers van grondstoffen, die de prijzen die de onderneming voor grondstoffen moest betalen, verhoogde (bovenop de prijsstijging op de wereldmarkt voor staal).

Ingevolge de aanhoudende liquiditeitsproblemen kocht de onderneming later in 2008 geen grondstoffen op de wereldmarkt, maar deed zij hoofdzakelijk aan ruilhandel door middel van overeenkomsten om afgewerkte producten te leveren in ruil voor grondstoffen. De stijging van de grondstoffenprijzen was bijgevolg slechts van zeer beperkte invloed op de levensvatbaarheid van de onderneming aangezien de aankooprijzen niet onderhevig waren aan de schommelingen op de wereldmarkt, maar veeleer afhingen van de exploitatieomstandigheden van Kremikovtzi AD.

De levensvatbaarheid werd ook negatief beïnvloed door de strategie van de onderneming om klanten om voorafbetalingen te verzoeken in ruil voor lagere verkoopprijzen. Ondanks de lagere marges richtte de onderneming zich eerder op handelaren dan op eindgebruikers. Door de voorwaarden van deze handelsovereenkomsten lagen de verkoopprijzen van de onderneming lager dan het marktgemiddelde.

#### Kostenverlagingen

Een ander gevolg van het liquiditeitstekort was dat niet de nodige investeringen werden gedaan om de onderneming te moderniseren en concurrerend te maken, met name voor de vloeibare fase van de staalproductie, waar het van bijzonder groot belang is om over de allernieuwste technische uitrusting te beschikken. Op sommige gebieden zoals energie- en materiaalverbruik konden de noodzakelijke kostenverlagingen alleen op de lange termijn worden bewerkstelligd via de in het IBP vastgestelde investeringen in modernisering. Tijdens de periode 2006–2008 werd evenwel slechts 43% van de in het IBP voorziene investeringen gerealiseerd. In 2008 vertegenwoordigden de technologische investeringen slechts 1,7% van het IBP-streefcijfer voor dat jaar.

Een andere reden waarom de onderneming er niet in slaagde om de kosten te drukken en levensvatbaar te worden, was de lage bezettingsgraad in 2008 (staalproductie – 30%, halfafgewerkte en afgewerkte producten – 20%). Daardoor kon Kremikovtzi AD het verbruik van nutsvoorzieningen en grondstoffen per geproduceerde eenheid niet drukken.

Tijdens de periode 2006–2008 werd slechts 23% van de in het IBP voorziene milieu-investeringen gerealiseerd.

#### Productiviteit en werkgelegenheid

In 2008 werkten 5 190 personen bij Kremikovtzi AD. Dat is 8% minder dan het IBP-streefcijfer voor dat jaar. Door de lage productievolumes verbeterde de productiviteitsgraad echter niet in vergelijking met 2007. Zelfs tijdens de eerste helft van 2008, dus voor de crisis, bedroeg de productiviteit 20% van het IBP-streefcijfer. Tegen het einde van de herstructureringsperiode bedroeg de productiviteit 26% van het IBP-streefcijfer

(minder dan 20% van de internationale norm) en slechts 13% van de gemiddelde productiviteit van andere Bulgaarse staalbedrijven. Dit had een negatief effect op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de activiteiten van het de onderneming.

## **2.2. Milieubescherming**

Bulgarije had om een overgangperiode voor de toepassing van de IPPC-richtlijn verzocht<sup>7</sup>. Bij wijze van uitzondering had Kremikovtzi AD op 30 oktober 2007 een volledig gecoördineerde vergunning moeten krijgen met een bindend tijdschema voor de volledige naleving van de toepasselijke wetgeving op 31 december 2011. In april 2007 maakte de EMEPA haar beslissing bekend om aan Kremikovtzi AD geen geïntegreerde vergunning te verlenen. De onderneming diende in mei 2007 een nieuwe aanvraag in. Door de insolventieverklaring is de procedure echter niet afgerond.

## **3. CONCLUSIES**

Tegen het einde van de oorspronkelijke herstructureringsperiode in 2006 had Kremikovtzi de herstructureringsdoelstellingen al niet gehaald. De herstructureringsperiode van de onderneming werd zeer uitzonderlijk met twee jaar verlengd. De situatie verbeterde evenwel niet tijdens deze periode en eindigde ten slotte met het faillissement van de onderneming.

De Commissie is van oordeel dat een aanzienlijke inspanning van de onderneming en haar eigenaars een essentiële voorwaarde is voor de toekenning van herstructureringssteun. De onderneming moet dan ook een "eigen financiële bijdrage" leveren aan de financiële steun van overheidswege. Het bedrag aan eigen investeringen waarop het IBP voor Kremikovtzi was gebaseerd, bleef uit. Het gebrek aan kapitaal om in modernisering te investeren en het gebrek aan bedrijfskapitaal waren de belangrijkste redenen waarom de onderneming er niet in slaagde levensvatbaar te worden.

De Commissie wijst erop dat deze ontwikkelingen niet aan de economische crisis te wijten waren. Reeds tijdens de eerste helft van 2008 en in 2007 werkten bepaalde installaties onder de IBP-streefcijfers inzake bezettingsgraad, wat hoofdzakelijk aan het gebrek aan bedrijfskapitaal te wijten was. Om dezelfde reden werd de uitvoering van het investeringsprogramma belemmerd. Tijdens de eerste helft van 2008 werden de operationele prestaties gekenmerkt door een sterke daling van zowel de afzet als de omzet, gecombineerd met een verdere verslechtering van de operationele omstandigheden, wat tot verliezen leed. Beide levensvatbaarheidsbenchmarks, EBIT en EBITDA, waren reeds negatief. De situatie kan dan ook niet worden verklaard door de wereldwijde crisis, aangezien de omstandigheden reeds begonnen te verslechteren in 2007, toen de staalmarkt een uitzonderlijke groei kende. De insolventieprocedure werd in august 2008 ingeleid, dus ook voor de financiële crisis van september 2008.

Gezien deze bevindingen concludeert de Commissie dat de bepalingen van Protocol nr. 2 bij de Europa-Overeenkomst<sup>8</sup> en Besluit 3/2006 van 29 december 2006 van de associatieraad EU-Bulgarije<sup>9</sup>, waarbij dat protocol werd gewijzigd, alleen werden nageleefd wat het bedrag van de toegekende herstructureringssteun en de netto capaciteitsvermindering betreft. De Commissie merkt evenwel op dat de herstructureringsbenchmarks (levensvatbaarheid,

---

<sup>7</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996, PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

<sup>8</sup> PB L 358 van 31.12.1994, blz. 3–222.

<sup>9</sup> EU-BG 1909/06 – Goedkeuring Besluit nr. 3/2006.

productiviteit en kostenverlaging) niet werden gehaald en ver onder de vastgestelde streefcijfers lagen.

De Commissie concludeert dat het NHP en het IBP niet volledig zijn uitgevoerd en er bijgevolg niet is voldaan aan de voorwaarden van Protocol nr. 2.

Het feit dat de begunstigde de herstructureringsdoelstellingen niet heeft gerealiseerd, heeft op wettelijk vlak tot gevolg dat Bulgarije overeenkomstig artikel 3, derde alinea, van Protocol nr. 2, zoals gewijzigd bij artikel 1 van Besluit 3/2006 van 29 december 2006 van de associatieraad EU-Bulgarije, de terugbetaling van de steun heeft gevorderd:

*"Indien uit de toetsing van de uitvoering van het herstructureringsprogramma en de bedrijfsplannen blijkt dat de relevante vereisten van Protocol nr. 2 bij de Europa-Overeenkomst en de belangrijke herstructureringsmaatregelen (inclusief alle uitgevoerde investeringen) niet zijn verwezenlijkt, of dat Bulgarije gedurende de herstructureringsperiode aanvullende overheidssteun heeft verleend aan de ijzer- en staalindustrie, en met name Kremikovtzi AD, zal Bulgarije alle steun terugvorderen die voor of na de toetreding tot de Europese Unie in strijd met deze voorwaarden is verleend."*

De Bulgaarse autoriteiten die voor overheidssteun verantwoordelijk zijn, hebben de verplichting tot terugvordering die uit deze verbintenis voortvloeit erkend en hebben de terugvorderingsprocedure ingeleid. De terugvorderingsopdracht is tijdens de faillissementsprocedure betwist. De Commissie heeft de praktische en wettelijke gevolgen voor de Bulgaarse autoriteiten in detail toegelicht. Dit eindverslag bevestigt de oorspronkelijke beoordeling door de Commissie. In dit verband moet de Commissie op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen in de insolventieprocedure, met name van de terugvordering van de staatssteun.

Daarnaast zal de Commissie een besluit *sui generis* vaststellen overeenkomstig artikel 3, tweede alinea, van Protocol nr. 2, zoals gewijzigd bij artikel 1 van Besluit 3/2006 van 29 december 2006 van de associatieraad EU-Bulgarije, die luidt als volgt:

*"De Europese Commissie beslist of het herstructureringsprogramma en de bedrijfsplannen volledig zijn uitgevoerd en of aan de vereisten van artikel 9, lid 4, van Protocol nr. 2 bij de Europa-Overeenkomst is voldaan."*