II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 25 maart 1992

betreffende de door Spanje aan Intelhorce SA (voorheen Industrias Textiles de Guadalhorce SA), een katoenen stoffen producerende onderneming in staatseigendom, thans GTE General Textil España SA genaamd, verleende steun

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(92/321/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na de betrokken partijen in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen kenbaar te maken, zoals bepaald in genoemd artikel, en met inachtneming van die opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Industrias Textiles de Guadalhorce SA, thans GTE General Textil España SA genaamd, werd in 1957 opgericht door het „Instituto Nacional de Industria (INI)", een Spaanse staatsholding. De activiteiten van de onderneming zijn de produktie en het in de handel brengen van katoenprodukten. De onderneming heeft slechts één produktie-eenheid in een buitenwijk op vijf kilometer afstand van de stad Malaga (Andalusië). De produktieactiviteiten van de onderneming bestrijken, in verticaal geïntegreerde vorm, het spinnen, weven, afwerken en tot kleding verwerken van katoenprodukten. Het hoofdkantoor van de onderneming is naast de fabriek gevestigd. De onderneming heeft eveneens een verkoopkantoor in Barcelona.

In 1965 besloten de Spaanse autoriteiten om de normale investeringen in de onderneming als gevolg van uitzonderlijke politieke en economische omstandigheden stop te zetten. Hierdoor, alsmede door slechte bedrijfsplanning, geraakte de onderneming in ernstige financiële problemen waardoor zij tot 1971 in de rode cijfers bleef. In 1972 werd, gebruik makende van de gunstige situatie in de sector katoenen stoffen, de onderneming geprivatiseerd. De nieuwe eigenaars voerden een herstructureringsprogramma uit waarbij de weefuitrusting werd vervangen en het werknemersbestand werd opgevoerd, dat daarmee 3 277 personen kwam te omvatten. In 1972 en 1973 maakte de onderneming winst. Vanaf 1974 kwam door de verslechtering van de algemene economische situatie en, met name, door de crisis in de sector katoenen stoffen een eind aan het herstel van de onderneming. Als gevolg van een inadequaat moderniseringsbeleid verslechterde de concurrentiepositie van de onderneming en stapelden de negatieve resultaten zich op. In 1975 wijzigde de „Industrias Textiles de Guadalhorce" haar naam in „Intelhorce SA".

Op dat moment bevond Spanje zich in politiek opzicht volop in een moeilijke overgangsperiode hetgeen, in samenhang met de economische en de sociale toestand in het gebied en het grote aantal arbeidsplaatsen waarin de onderneming voorzag, ertoe leidde dat de Staat in 1980 met inschakeling van het Directoraat-generaal voor Staatseigendommen („Patrimonio del Estado") opnieuw de zeggenschap in de onderneming moest gaan uitoefenen. Vervolgens is de Spaanse Regering begonnen een herstructureringsplan uit te voeren om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen. Zo heeft de onderneming tussen 1980 en 1985 aanzienlijke vaste investeringen gedaan voor in totaal ruim 6 miljard pta en heeft zij het aantal werknemers geleidelijk teruggebracht van 2 785 in 1980 tot 2 094 aan het eind van 1985, waarbij de afzet toenam tot meer dan 9,4 miljard pta in

1985. Ondanks deze inspanningen bleef Intelhorce verlies lijden. In dezelfde periode verschafte de Staat aan Intelhorce kapitaalinjecties van meer dan 17 miljard pta, waarmee de bovengenoemde herstructurering werd gefinancierd en de onderneming van nieuw kapitaal voorzien.

In 1985 bedroeg de omzet van Intelhorce 9,4 miljard pta met een uiteindelijk verlies van in totaal 1,3 miljard pta. De jaarlijkse produktiecapaciteit per bedrijfsactiviteit beliep : 8 700 ton gesponnen produkten ; 33 000 km geweven produkten en 16 600 km afgewerkte produkten. De daadwerkelijke produktie bedroeg respectievelijk 7 327 ton, 27 176 km en 14 192 km.

II

Naar aanleiding van een, in een brief van 4 april 1989 vervatte klacht, verzocht de Commissie de Spaanse autoriteiten haar alle relevante inlichtingen te verschaffen over beweerde kapitaalinbreng die de Staat, om bedrijfsverliezen van Intelhorce SA te compenseren, na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap had verstrekt.

Bij schrijven van 18 august 1989 verstrekten de Spaanse autoriteiten de eerste inlichtingen. Aangezien dit antwoord ontoereikend was om de verenigbaarheid van de Staatssteun met de artikelen 92 en 93 van het Verdrag te beoordelen, verzocht de Commissie bij brief van 28 augustus 1989 om nadere inlichtingen. Deze werden gedeeltelijk verstrekt bij brief van 15 november 1989.

Op verzoek van de Spaanse autoriteiten werd op 30 mei 1990 een bijeenkomst gehouden van vertegenwoordigers van de Spaanse overheid en de Dienst Concurrentie van de Commissie, waarna de Spaanse autoriteiten, bij brief van 31 mei 1990, de inlichtingen waarom was verzocht, aanvulden.

Overeenkomstig deze inlichtingen had de Staat na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap in januari 1986 aan Intelhorce 7,82 miljard pta verstrekt door vijf kapitaalverhogingen die volledig door de eigenaar van de onderneming, „Patrimonio del Estado", waren volgestort. De data en de omvang van deze kapitaalverhogingen zijn :

(pta)

Datum	Bedrag
25 juni 1986 :	2,000 miljard
26 november 1986 :	1,975 miljard
30 oktober 1987 :	1,511 miljard
13 februari 1989 :	607 miljoen
23 mei 1989 :	1,727 miljard
Totaal	7,82 miljard

Deze bijdragen in de vorm van kapitaal werden voornamelijk gebruikt om zowel de vervanging van machines en apparatuur als de kosten van personeelsinkrimping te financieren. In dit verband zij opgemerkt dat Intelhorce tussen 1986 en medio 1989 ongeveer 5 miljard pta aan investeringen en meer dan 1,1 miljard pta aan afvloeiingskosten besteedde ; het aantal werknemers daalde van 1 883 personen eind 1986 tot 1 671 in juni 1989.

In dezelfde periode daalde de omzet van Intelhorce van 8,638 miljard pta in 1986 tot 6,684 miljard pta in 1988, met een totaalverlies van 2,093 miljard respectievelijk 2,413 miljard pta. In dezelfde jaren bedroeg de uitvoer naar de overige Lid-Staten 2,7 en 4,2 % van de bovengenoemde respectieve omzetcijfers.

De Spaanse autoriteiten deelden de Commissie eveneens mee dat zij, na bestudering van de andere mogelijkheden om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen, tot de slotsom waren gekomen dat het noodzakelijk was Intelhorce aan een een adequate marktpositie innemende, particuliere onderneming te verkopen. De Spaanse autoriteiten benaderden, met het oog op de privatisering van Intelhorce, in januari 1988 106 ondernemingen waarvan zij vermoedden dat zij belangstelling zouden kunnen hebben, door deze een promotiebrochure over de betrokken onderneming toe te zenden. Nadien werden aan die ondernemingen die van belangstelling blijk hadden gegeven gedetailleerder gegevens verschaft. Na onderhandelingen met mogelijke gegadigden werden drie definitieve koopaanbiedingen geselecteerd. De Spaanse autoriteiten kozen hieruit het bod tegen de, in economische termen, hoogste prijs.

Het aanvaarde bod kwam van de ondernemingen Benorbe SA en Benservice SA die de Benetton-groep vertegenwoordigen en de franchiseactiviteiten van die groep in Spanje leiden, en behelsde de volgende voorwaarden :

— voordat de koop werd gesloten, zou de Staat 5,869 miljard pta aan Intelhorce verstrekken in de vorm van extra kapitaal, waarop door „Patrimonio del Estado" is ingeschreven ;

— de bieders zouden het kapitaal van Intelhorce voor 2 miljard pta in de volgende verhouding overnemen : Benorbe (70 %), Benservice (30 %) ; de prijs zou worden betaald in drie termijnen van 700, 700 en 600 miljoen pta, die op 1 juni van, respectievelijk, 1991, 1992 en 1993 zouden zijn te voldoen ;

— de nieuwe eigenaars van Intelhorce zouden het aandelenkapitaal verhogen met 2 miljard pta, waarvan op het tijdstip van de verkoop 25 % zou worden volgestort.

De door de Staat luidens de verkoopvoorwaarden toegezegde kapitaalinbreng werd door „Patrimonio del Estado" in twee fasen verstrekt : 1,727 miljard pta op 1 juni 1989, en 4,142 miljard pta op 4 augustus 1989, juist vóór de ondertekening van het overnamecontract volgens de bovengenoemde voorwaarden.

Opgemerkt moet worden dat het verkoopcontract een door de Staat opgelegd voorwaardelijk beding behelsde :

— de nieuwe eigenaars verbonden zich ertoe zonder voorafgaande toestemming van de overheid gedurende drie, respectievelijk vier jaar na het moment van overname zich niet tot de Staat te wenden om goedkeuring te verkrijgen voor tijdelijke ontslagen bij Intelhorce, respectievelijk evenmin tot verkoop van de verworven deelneming over te gaan.

De Spaanse autoriteiten deelden de Commissie mee dat met de andere twee aanbiedingen tot koop, welke waren verworpen, in termen van geld hogere kosten waren gemoeid. In beide gevallen werd een grotere financiële bijdrage van de overheid voorafgaand aan de verkoop verlangd — in het eerste 10,5 miljard pta kapitaalinbreng; in het tweede 8,4 miljard pta kapitaalinbreng en tevens overheidskredieten ter waarde van 4,2 miljard pta — terwijl voor de aandelen van Intelhorce een symbolische prijs werd geboden. Bovendien was bij het gekozen bod volgens de Spaanse autoriteiten de kans op herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming het grootst, gezien de kenmerken van het door de kopers voorgelegde vijfjarenprogramma voor de herstructurering van Intelhorce (zie onder IV).

Ten slotte merkten de Spaanse autoriteiten op dat de oplossing bestaande uit sluiting van Intelhorce kostbaarder voor de Staat zou zijn geweest dan de optie om de onderneming onder de genoemde voorwaarden te verkopen, aangezien de kosten van het ontslag van alle werknemers 11,4 miljard pta zouden hebben belopen (rond 6,8 miljoen pta voor elk van de 1 671 werknemers) en de vereffening van de activa van de onderneming volgens hun raming slechts 5,4 miljard pta zou hebben opgebracht. Bovendien zou de Staat subsidies ten belope van 5 miljard pta voor de herindustrialisering van de regio en voor de schepping van werkgelegenheid aldaar hebben moeten verlenen en voor werkloosheidsuitkeringen aan de ontslagen werknemers nog eens rond 3 miljard pta hebben moeten betalen.

Na de bovenvermelde inlichtingen te hebben onderzocht, besloot de Commissie op 25 juli 1990 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden met betrekking tot de kapitaalinbreng van 13,689 miljard pta van de Staat voor Intelhorce tussen de datum van toetreding van Spanje tot de Gemeenschap in januari 1986 en de privatisering van de onderneming die in augustus 1989 haar beslag kreeg. De Commissie was van mening dat deze financiële regelingen steun vormden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, en dat de afwijkingen in de leden 2 en 3 van dat artikel in beginsel niet op deze steun van toepassing waren. De uit hoofde van artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleide procedure betrof tevens de extra steun die de Staat mogelijk had verleend door het bod van 2 miljard pta voor haar deelneming in Intelhorce te aanvaarden, aangezien de nettowaarde van de onderneming vóórdat de Staat overeenkomstig de verkoopvoorwaarden de kapitaalinjectie van 5,869 miljard pta verstrekte, 12,5 miljard pta bedroeg.

III

Het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, in te leiden werd bij brief van 18 september 1990 aan de Spaanse Regering meegedeeld. In deze brief werd de Spaanse Regering verzocht haar opmerkingen kenbaar te maken en gedetailleerde inlichtingen te verstrekken, alsmede alle andere informatie die haars inziens van belang zou kunnen zijn om de verenigbaarheid van de steunmaatregel te beoordelen.

De overige Lid-Staten en belanghebbende derden werden van het besluit van de Commissie in kennis gesteld door bekendmaking van de aan de Spaanse Regering gezonden brief in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (1).

De Spaanse Regering maakte haar opmerkingen bij schrijven van 22 november 1990 kenbaar. Vervolgens verstrekte zij bij brief van 5 december 1990 de nadere inlichtingen waarom de Commissie had verzocht.

In de eerste plaats verklaarde de Spaanse Regering dat zij het niet eens was met de voorlopige conclusie van de Commissie dat de kapitaalverhogingen in de periode tussen 1986 en mei 1989 ten bedrage van 7,82 miljard pta en de kapitaalinbreng van 5,869 miljard pta vóór de verkoop van Intelhorce, steunmaatregelen van de Staat zijn, waarop de in het Verdrag voorziene afwijkingen niet van toepassing zijn.

Wat de kapitaalverhogingen in de periode tussen 1986 en mei 1989 betreft, onderstreepte de Spaanse Regering dat deze deel uitmaakten van een herstructureringsplan ten einde de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen, en dat de investeringen van de overheid waren gebaseerd op steekhoudende criteria die eveneens door een particuliere investeerder zouden zijn gehanteerd. Haars inziens waren de resultaten goed tot 1988, toen de markt verzwakte. Bovendien was de Spaanse Regering van mening dat niet kon worden beweerd dat de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt door de desbetreffende overheidsmaatregelen ongunstig waren beïnvloed, omdat de marktpositie van de onderneming verslechterde, zowel wat de produktiecapaciteit als wat de feitelijke produktie gedurende die periode betreft.

Met name met betrekking tot de kapitaalinjecties in 1986 en 1987 wezen de Spaanse autoriteiten erop dat deze waren geschied als reactie op omstandigheden die zich vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap hadden voorgedaan.

Ten aanzien van de verkoopvoorwaarden stelde de Spaanse Regering dat met de verkoop van Intelhorce evenmin Staatssteun was gemoeid. Dit bleek volgens haar uit het feit dat Intelhorce aan de hoogstbiedende was verkocht na op de internationale markt openbaar te koop te zijn aangeboden. Bovendien legde zij de nadruk erop dat de waarde van een goed draaiende onderneming gewoonlijk niet op basis van de nettowaarde ervan kan worden vastgesteld, zoals de Commissie had gedaan, doch op grond van het aanwezige rentabiliteitspotentieel van de aangekochte onderneming. In dit verband voerde de Spaanse Regering aan dat in 1988 en 1989 de verliezen van Intelhorce 2,413 respectievelijk 2,145 miljard pta bedroegen, en dat een inkrimping van de werkgelegenheid bij Intelhorce tot 650 arbeidsplaatsen, overeenkomstig het herstructureringsplan van de kopers, 3,6 miljard pta zou kosten.

(1) PB nr. C 320 van 20. 12. 1990, blz. 16.

Vervolgens wees de Spaanse Regering erop dat zelfs indien de verkoopvoorwaarden een steunregeling inhielden, de verkoop van Intelhorce meer was dan de loutere privatisering van de onderneming. Het betekende dat een door de kopers ontworpen herstelplan ten uitvoer zou worden gelegd, welke kopers met een kapitaalinbreng van 2 miljard pta aan de financiering ervan zouden bijdragen en hun know-how in de activa van de onderneming zouden incorporeren. Volgens de Spaanse Regering was de verkoop derhalve geenszins bedoeld om de onderneming draaiende te houden, doch om het economisch, technisch en financieel herstel ervan te bewerkstelligen ; de betrokken overheidssteun was derhalve in overeenstemming met de bepalingen van de Gemeenschapswetgeving. Ten slotte merkten de Spaanse autoriteiten op dat, gezien de vestiging van de onderneming te Malaga, een regio die volgens de indeling van de Commissie voor regionale economische steun in aanmerking komt, de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder a), van het Verdrag, waarschijnlijk hoe dan ook van toepassing was.

De Commissie werd tevens erover ingelicht dat Intelhorce op 29 december 1989 haar naam in „GTE General Textil España SA", had gewijzigd.

In het raam van de procedure maakte de Duitse Federatie van Textielproducenten per telefax van 18 januari 1991 haar opmerkingen kenbaar. Deze federatie onderstreepte het gevaar voor mededingingsdistorsie dat de steun aan Intelhorce zou kunnen opleveren wegens de hevige concurrentie tussen communautaire textielproducenten en gezien het marktaandeel van de onderneming. Deze opmerkingen werden bij brief van 6 februari 1991 aan de Spaanse Regering toegezonden.

De Spaanse autoriteiten beantwoordden deze opmerkingen bij brief van 27 maart 1991. Wat de marktpositie van Intelhorce betreft, deelde de Spaanse Regering mee dat het aandeel van de onderneming in de produktie in de Gemeenschap van gesponnen produkten slechts 0,8 % bedroeg, en dat de marktaandelen in de produktie van geweven en afgewerkte stoffen evenmin van grote betekenis waren. Bovendien wees de Spaanse Regering erop dat de produktievooruitzichten van Intelhorce voor de periode 1991/1993 een daling van 21 % voor gesponnen produkten en van 50 % voor geweven produkten aangaven. Ten slotte werd opgemerkt dat de uitvoer van Intelhorce naar Duitsland in 1988 en 1989 een waarde van respectievelijk 13,6 miljoen en 3,3 miljoen pta vertegenwoordigde ; in 1990 was er geen uitvoer naar dat land en voor 1991 was evenmin uitvoer voorzien.

IV

Afgezien van het feit dat het gekozen bod voor Intelhorce in economisch opzicht het hoogste was, voerden de Spaanse autoriteiten tevens als rechtvaardiging van hun keuze aan dat het door Benorbe en Benservice ingediende herstructureringsprogramma naar hun mening de onderneming de meeste kans op herstel van de levensvatbaarheid bood.

Een herstelprogramma voor Intelhorce, dat door de nieuwe eigenaars was opgesteld, werd door de Spaanse autoriteiten in hun brief aan de Commissie van 15 november 1989 voorgelegd. Allereerst werd in dit programma een diagnose opgemaakt van de toestand van de onderneming. Als sterk punt werd hierin genoemd het voorafgaand aan de verkoop uitgevoerde herkapitaliseringsbeleid dat de financiële structuur aanmerkelijk had verbeterd, met een te verwaarlozen schuld/kapitaal-ratio en een uitstekend niveau van het bedrijfskapitaal. Ondanks deze hoge mate van financiële onafhankelijkheid vertoonde de onderneming een zeer lage rentabiliteit in relatie tot de bestaande produktie en tot de marketingstructuren, hetgeen het financiële evenwicht bijzonder wankel en kwetsbaar maakte. De conclusie was dat een radicale wijziging van beleid noodzakelijk was om de levensvatbaarheid van de onderneming te waarborgen. Hoofddoel van de nieuwe strategie werd het bereiken van een aanzienlijk versterkte marketingstructuur door het creëren van twee netten van verkooppunten waarin afgewerkte produkten van eigen fabrikaat werden verkocht, zowel huishoudlinnen als kleding, met innoverende ontwerpen en een nieuw verkoopbevorderend handelsmerk.

Uit hoofde van deze strategie was Intelhorce voornemens in de periode 1990/1992 in Spanje 15 eigen winkels voor huishoudlinnen te openen en in de periode 1993/1994 nog eens 22 winkels op franchisebasis. Voor de verkoop van kleding beoogde zij in 1991/1992 zelf 14 winkels in Spanje te openen, en in de periode 1993/1994 nog eens 50 op franchisebasis.

Wat de omzet betreft, betekende deze strategie dat Intelhorce haar verkoop van traditionele produkten van 7,614 miljard pta in 1990 tot 9,254 miljard pta in 1994 zou opvoeren, terwijl haar afzet via het winkelnet van 140 miljoen pta in 1990 tot 5,583 miljard pta in 1994 zou toenemen. Het dienovereenkomstige eindresultaat van haar traditionele activiteiten en de in de winkelketen behaalde winstmarge zouden van een verlies van 2,547 miljard pta, respectievelijk een winst van 56 miljoen pta in 1990, uitmonden in een verlies van 697 miljoen pta, respectievelijk een winst van 1,741 miljard pta in 1994. Met deze cijfers zou het totaalresultaat van Intelhorce van een verlies van 2,491 miljard pta in 1990 veranderen in een winst van 1,044 miljard pta in 1994 ; 1994 zou daarbij, van de vijf jaar waarover het herstructureringsprogramma zich uitstrekte, het eerste jaar zijn waarin een positief resultaat zou worden bereikt.

Hierbij moet worden aangetekend dat de kapitaalinbreng van 5,869 miljard pta van staatswege, voorafgaand aan de verkoop, een belangrijke rol in het herstructureringsprogramma vervulde. Deze inbreng werd door de Staat op een geblokkeerde bankrekening gestort, en de directie van Intelhorce kon hiervan slechts geleidelijk gebruik maken, indien zij de overheid aantoonde dat zij daadwerkelijk voor een bedrag in vaste materiële of immateriële activa had geïnvesteerd dat overeenkwam met dat wat zij eerder had opgenomen. De beschikbaarheid van de geblokkeerde rekening was eveneens beperkt in de tijd overeenkomstig het volgende schema :

— een eerste deel van 1,869 miljard pta was beschikbaar vlak na de verkoop zonder dat de besteding ervan gerechtvaardigd behoefde te worden, en kon ook voor andere uitgaven dan investeringen worden gebruikt ;

— twee opeenvolgende tranches van 1,5 miljard pta elk zouden voor respectievelijk 1 juli 1991 en 1 juli 1992 beschikbaar zijn ;

— een laatste deel van 1 miljard pta zou eerst op 1 juli 1993 beschikbaar komen.

Met het oog op de berekening van de investeringen zouden de uitgaven van Intelhorce op het gebied van marketing, reclame en ontwerp als investeringen worden beschouwd tot maximaal 20 % van de waarde van elk van de drie laatstgenoemde tranches.

Ten slotte dient te worden vermeld dat in dit oorspronkelijke herstructureringsprogramma een verdere inkrimping van het personeelsbestand, dat ten tijde van de verkoop 1 650 werknemers omvatte, niet noodzakelijk werd geacht.

Als gevolg van de overstromingen in de provincie Malaga in november en december 1989, die schade hebben toegebracht aan de produktiestructuur van Intelhorce, en gezien het gebleken onvermogen van die onderneming om met de strategie voor kledingprodukten te starten, moest het oorspronkelijke herstructureringsprogramma worden herzien. Het gewijzigde programma werd tijdens de bijeenkomst van 30 mei 1990 aan de Commissie voorgelegd. Hierin waren nieuwe doelstellingen voor de onderneming opgenomen voor ten minste de eerstvolgende drie jaar waarbij de volgende richtsnoeren gelden : voor onbepaalde tijd uitstel van de strategie op kledinggebied en van het desbetreffende net van verkooppunten ; een verlaging van de produktieniveaus, voornamelijk met betrekking tot de activiteiten met de geringste toegevoegde waarde ; een verdere inkrimping van het personeelsbestand.

Wat de verlaging van het aantal werknemers betreft, is in het gewijzigd programma in een verdere inkrimping van een 40 % voorzien om eind 1992 een niveau van slechts 1 000 werknemers te bereiken. Deze ontslagen zullen voornamelijk worden gefinancierd met de middelen die oorspronkelijk voor investeringen op kledinggebied waren bedoeld. Op grond van het gewijzigde beleid zal de afzet van traditionele produkten van Intelhorce van 7 miljard pta in 1990 tot 5,67 miljard pta in 1992 afnemen. De winkelketen voor huishoudlinnen daarentegen zou in 1990 en 1992 een omzet moeten bereiken van respectievelijk 200 miljoen en 1,062 miljard pta. Dit houdt in dat de totale omzet van Intelhorce van 7,2 miljard pta in 1990 tot 6,732 miljard pta in 1992 zal afnemen.

Wat de ondernemingsresultaten betreft, met inbegrip van de kosten van de voorgenomen afvloeiingen, zal Intelhorce ten aanzien van zijn traditionele activiteiten verliezen lijden die in 1990 en in 1992 1,994 miljard, respectievelijk 2,245 miljard pta zullen bedragen. De winkels voor huishoudlinnen zullen in beide jaren een positief resultaat boeken met 100 miljoen, respectievelijk 533 miljoen pta. De eindresultaten van Intelhorce zullen derhalve van een verlies van 1,894 miljard pta in 1990 verbeteren tot een verlies van 1,712 miljard pta in 1992. Hierna zal zich een verdere verbetering voordoen met 1,2 miljard pta, een bedrag dat overeenkomt met de geraamde kosten per jaar van de verdere inkrimping van het werknemersbestand die na afloop van het driejarenprogramma moet zijn voltooid. Ten slotte dient te worden opgemerkt dat, ook al zal de omzet van de onderneming gedurende die periode dalen, toch een stijging van de uitvoer van 7 % in 1990 tot 20 % in 1992 wordt verwacht, met Europa als voornaamste bestemming.

Het gewijzigde herstructureringsprogramma sluit de mogelijkheid niet uit dat de oorspronkelijk geplande strategie met betrekking tot kledingprodukten nog vóór 1993 wordt uitgevoerd, indien de hiertoe noodzakelijke reorganisatie intussen tot stand is gebracht.

V

Bij het onderzoek van de kapitaalinjecties die „Patrimonio del Estado" zowel in de periode tussen 1986 en mei 1989 als ingevolge het verkoopcontract aan Intelhorce heeft toegediend, alsmede van de overige bepalingen van het met Benorbe en Benservice gesloten verkoopcontract, heeft de Commissie nagegaan in welke mate deze overheidsinterventies elementen van Staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag bevatten.

Er zij op gewezen dat „Patrimonio del Estado" een integrerend deel van de Spaanse Staat is, met de status van een onder het Ministerie van Economische Zaken ressorterend directoraat-generaal. De financiële behoeften van de dienst worden uitsluitend door de Staat gedekt bij wijze van begrotingskredieten. De financiële middelen van „Patrimonio del Estado" dienen derhalve te worden beschouwd als staatsgelden en de aan Intelhorce toegediende kapitaalinjecties zijn derhalve interventies van de overheid.

Het verstrekken van overheidsmiddelen aan bedrijven in de vorm van kapitaalinbreng kan elementen van Staatssteun inhouden indien die middelen worden verstrekt in omstandigheden die voor een investeerder op de vrije markt onder normale marktomstandigheden onaanvaardbaar zouden zijn. Dit is onder meer het geval wanneer de financiële positie van de onderneming, met name de structuur en de omvang van haar schulden, van dien aard is dat een normale opbrengst van het geïnvesteerde kapitaal — in de vorm van dividenden of van meerwaarde op het aandeel — niet binnen een redelijke termijn te verwachten is, of wanneer de onderneming wegens een ontoereikende cash-flow — of om een andere reden — niet in staat zou zijn de voor een investeringsprogramma vereiste middelen op de kapitaalmarkt te verkrijgen. Dit heeft de Commissie als haar standpunt bekendgemaakt in haar schrijven van 17 september 1984 aan de Lid-Staten betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op openbare holdings. In dit verband zij tevens erop gewezen dat de Commissie onlangs, in haar mededeling van 24 juli 1991 (1) betreffende de invoering van een nieuw rapportagesysteem om na te gaan wanneer er in financiële stromen tussen overheidsinstanties en overheidsbedrijven sprake is van steun, de Lid-Staten attent heeft gemaakt op de criteria die zij zal hanteren bij het bepalen of er bij dergelijke staatsinterventies sprake is van steun (zie deel III van de mededeling).

(1) PB nr. C 273 van 18. 10. 1991, blz. 2.

Daarenboven heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verduidelijkende uitspraken gedaan over de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag op openbare bedrijven (zie het arrest van 14 november 1984 in zaak 323/82 (Intermills) [1] en de arresten van 10 juli 1986 in de zaken 234/84 (Meura) [2] en 40/85 (Boch) [3]. Om te bepalen of een kapitaalinbreng een vorm van Staatssteun is, moet volgens het Hof worden nagegaan of de betrokken onderneming de financiering op de particuliere kapitaalmarkt rond had kunnen krijgen. Wanneer het bewijsmateriaal erop wijst dat de begunstigde onderneming zonder het overheidsgeld niet had kunnen overleven omdat zij het vereiste kapitaal op de vrije markt, bij particuliere investeerders, nooit had weten te verkrijgen, mag met recht en reden worden besloten dat de uitkering een steunmaatregel van de Staat is.

Aangezien ten tijde van de eerste kapitaalinbreng door „Patrimonio del Estado" in 1986, Intelhorce in de voorafgaande 20 jaar met uitzondering van twee jaar verlies had geleden, en in aanmerking genomen dat de Staat reeds verplicht was geweest de onderneming herhaaldelijk van nieuw kapitaal te voorzien om haar in leven te houden zonder dat het geïnvesteerde kapitaal enige opbrengst had opgeleverd, is het onwaarschijnlijk dat een investeerder op de vrije markt, die zijn beslissing baseert op te verwachten winsten en die geen rekening houdt met sociale, regionale of sectoriële overwegingen, bij Intelhorce in de periode tussen 1986 en mei 1989 opeenvolgende malen kapitaal voor een bedrag van in totaal 7,82 miljard pta zou hebben ingebracht.

Wat de voorwaarden voor de verkoop van Intelhorce aan Benorbe en Benservice betreft, acht de Commissie bewezen dat Intelhorce naar de hoogste bieder is gegaan. Dit is echter niet voldoende om aan te tonen dat de overname van de onderneming geen element van Staatssteun bevat. Ten einde deze conclusie te kunnen trekken, moet worden bewezen dat de verkoop door middel van een onvoorwaardelijke openbare offerteaanvraag geschiedde, dit wil zeggen langs de weg van een openbare aanbestedingsprocedure waarbij alle potentiële kopers worden uitgenodigd om een bod op de onderneming uit te brengen en de Staat aan de regeling van de overname geen enkele voorwaarde stelt. In dit verband blijkt uit de door de Spaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen dat de Staat een aantal voorwaarden aan de kopers stelde, doordat de mogelijkheid om de verworven deelneming te vervreemden tijdelijk werd beperkt, evenals het recht van de onderneming aan de Staat om goedkeuring voor tijdelijke ontslagen te verzoeken. Voorts is het, gezien het feit dat de Staat kort voor de privatisering van de onderneming nog financiële middelen heeft verstrekt, noodzakelijk om te bepalen of de Staat zich met betrekking tot zijn kapitaalinjectie van 5,869 miljard pta voorafgaand aan de overname, en de aanvaarding van de prijs van 2 miljard pta voor de 100 %-deelneming van „Patrimonio del Estado" in Intelhorce heeft gedragen zoals van een investeerder op de vrije markt redelijkerwijs mag worden verwacht.

In verband met de bovengenoemde vraag zou een particuliere investeerder die onder normale omstandigheden van een vrije markteconomie opereert, uit zijn op een zo groot mogelijk rendement van zijn belegging en zou een dergelijke kapitaalinbreng slechts hebben gedaan indien hij daarvan later — de overname in haar geheel in acht genomen — economisch beter van zou zijn geworden. De financiële opbrengst van de kapitaalinbreng door de Staat bleef in het kader van het overnamecontract echter beperkt tot het bod dat de bieders op de aandelen van de onderneming uitbrachten. Zowel de kapitaalinbreng door de Staat als de door de overnemers te betalen prijs hielden aldus verband met elkaar, aangezien, overeenkomstig de voorwaarden van het verkoopcontract, de kopers geen 2 miljard pta voor het kapitaal van Intelhorce zouden hebben betaald indien de Staat niet van tevoren een kapitaalinbreng van 5,869 miljard pta had verstrekt.

In het licht van het bovenstaande, en aangezien de Staat een bedrag zal terugkrijgen dat gelijk is aan de contante waarde van de termijnbetalingen die door Benorbe en Benservice voor het kapitaal van Intelhorce moeten worden verricht, en in aanmerking genomen dat indien geen kapitaalinbreng van 5,869 miljard pta was gedaan, de Staat in het geheel geen geld zou hebben ontvangen, aangezien het bod van de koper afhankelijk was van de verstrekking van dat kapitaal door de Staat, bedraagt het steunelement van deze kapitaalinbreng 4,405 miljard pta, dit wil zeggen het verschil tussen 5,869 miljard en 1,464 miljard pta ; dit laatste bedrag is de contante waarde, op het moment van de verkoop, van de drie, door de kopers van Intelhorce te verrichten termijnbetalingen van nominaal in totaal 2 miljard pta (disconteringsvoet : 12,1 %, een percentage dat overeenkomt met de door de Spaanse Staat vastgestelde rentevoet voor de in juni 1989 uitgegeven obligaties van het „Instituto de Crédito Oficial (ICO)".

Wat het andere staatssteunelement betreft dat mogelijk is vervat in de aanvaarding door de Staat van een nominale prijs van 2 miljard pta voor de aandelen van Intelhorce, kan de Commissie niet concluderen dat er van een bijkomend steunelement sprake is. Dit blijkt uit het feit dat de deelneming in het kapitaal van Intelhorce voor de Staat geen grotere waarde kan hebben gehad dan de bovengenoemde prijs, aangezien de financiële voorgeschiedenis van de onderneming alsmede de verwachte eindresultaten ervan erop wezen dat de Staat van haar deelneming in Intelhorce zonder radicale wijziging in de marketing- en produktiestructuur van de onderneming, waartoe de Staat evenwel geen stappen had ondernomen, geen positief rendement kon verwachten.

Er zij tevens op gewezen dat met de verkoop van Intelhorce door de Spaanse Regering onder de vermelde voorwaarden, in het licht van de informatie waarover de Commissie beschikt, geen andere bijkomende steunelementen zijn gemoeid dan het bedrag van 4,405 miljard pta dat in het voorafgaande is genoemd, indien men de gekozen optie van „draaiende onderneming" vergelijkt met de weg van liquidatie. In dit verband bedroeg, overeenkomstig de door de Spaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen, de geraamde gecorrigeerde waarde van de

[1] Jurisprudentie 1984, blz. 3809.
[2] Jurisprudentie 1986, blz. 2263.
[3] Jurisprudentie 1986, blz. 2321.

opbrengst van de verkoop van de activa van Intelhorce — voorafgaand aan de laatste kapitaalinbreng van 5,869 miljard pta door de Staat — 5,4 miljard pta. Indien de onderneming geliquideerd was, zou dit bedrag tegenover haar uitstaande passiva van rond 1 miljard pta zijn gesteld, alsmede tegenover de kosten voor ontslag van al haar werknemers, die op rond 11,4 miljard pta worden geschat. Onder deze omstandigheden zou de Staat geen positief nettoresultaat aan de liquidatie van Intelhorce hebben overgehouden. Het vastgestelde steunelement overeenkomstig de verkoopvoorwaarden blijft derhalve de door de Staat netto uitbetaalde som van 4,405 miljard pta in de vorm van een aan de verkoop van de onderneming voorafgaande kapitaalinbreng.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het, in tegenstelling tot hetgeen de Spaanse autoriteiten beweren, niet ernaar uitziet dat de keuze om Intelhorce te sluiten voor de Staat duurder zou zijn geweest dan de verkoop ervan tegen de beschreven voorwaarden, waaraan de voorkeur werd gegeven. Vanuit dat gezichtspunt zou de Staat in zijn hoedanigheid van eigenaar van de onderneming niet verplicht zijn het verschil tussen de opbrengst van de vereffening van de activa en de schulden die bij de liquidatie van Intelhorce overblijven, bij te passen, daar immers een naamloze vennootschap zoals Intelhorce haar aansprakelijkheid voor haar passief beperkt tot het beloop van de liquidatiewaarde van haar activa en in normale omstandigheden heeft de eigenaar van de onderneming geen enkele andere schuld te voldoen.

Bij de afweging van de handelwijze van de Staat tegenover die van een particulier investeerder in een markteconomie dient de Commissie volgens de door het Hof van Justitie gestelde criteria te beoordelen „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van sociale aard of van regionaal of sectorieel beleid, een dergelijke kapitaalinbreng zou hebben gedaan" (Arrest 234/84 (Meura), rechtsoverweging nr. 24). Deze kosten in aanmerking nemen zou voor de Commissie erop neerkomen toe te staan dat de Lid-Staten ondernemingen in moeilijkheden redden om redenen die louter met het nationale belang te maken hebben. Een dergelijke situatie zou tot een ernstige, met het algemeen belang strijdige vervalsing van de mededinging kunnen leiden, en zou in tegenspraak zijn met de beginselen van het Verdrag waarbij aan de Commissie de bevoegdheid wordt verleend de verenigbaarheid van Staatssteun in het kader van de Gemeenschap in haar geheel, en niet binnen dat van één enkele Lid-Staat vast te stellen. Zou men de bovengenoemde kosten vergelijken met die welke voortvloeien uit de handelwijze van de Staat als eigenaar/aandeelhouder van een onderneming, dan zou dat erop neerkomen dat aan het beginsel van de particuliere investeerder in een vrije markteconomie zijn zin wordt ontnomen.

Samenvattend is de Commissie derhalve, na grondig onderzoek, tot de slotsom gekomen dat de aan Intelhorce toegekende Staatssteun bestaat uit de 7,82 miljard pta die in de periode tussen 1986 en mei 1989 door „Patrimonio del Estado" als kapitaalinbreng werd verstrekt, en het steunelement van 4,405 miljard pta, zijnde de laatste kapitaalinbreng door „Patrimonio del Estado" vóór de privatisering van de onderneming; beide interventies versterkten de financiële positie van Intelhorce op kunstmatige wijze.

Deze steun aan Intelhorce beïnvloedt het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig en vervalst de mededinging op de gemeenschappelijke markt of dreigt die te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Wanneer immers financiële bijstand van de Staat de positie van een gegeven onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die in de Gemeenschap met de eerstgenoemde concurreren, moet die steun steeds geacht worden de andere ondernemingen te benadelen (Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980 in zaak 730/79 (Philip Morris)) (1).

Er zij in dit verband op gewezen dat de door Intelhorce (thans „GTE General Textil España SA" genaamd) geproduceerde en op de markt gebrachte goederen tussen de Lid-Staten worden verhandeld en dat er concurrentie tussen de producenten heerst. In 1988 bedroeg de totale textielproduktie 86,691 miljard ecu waarvan het aandeel van de katoenindustrie ruim 20 % bedroeg. De Spaanse produktie vertegenwoordigt ongeveer 11 % van de communautaire produktie van garens (categorie 1) en 13 % van die van weefsels (categorie 2); voor afgewerkte produkten zijn geen statistische gegevens beschikbaar. Zoals de Commissie bij de inleiding van de procedure (PB nr. C 320 van 20. 12. 1990) vermeldde, steeg in de Gemeenschap de produktie van katoenen garens en weefsels tot respectievelijk 1 000 000 en 700 000 ton. Het intracommunautaire handelsverkeer in katoenen weefsels is zeer intens, met een uitvoer van, respectievelijk 22, 34 en 63 % van de communautaire produktie van gesponnen en geweven produkten en afgewerkte produkten. Voorts neemt Intelhorce aan dat verkeer deel en neemt zij een belangrijke positie in op de Spaanse markt, zoals ook door de Spaanse autoriteiten wordt erkend.

Er zij aan herinnerd dat, zoals in de multivezelovereenkomst wordt gesteld, de markt van katoenen weefsels, zowel in de categorie garens als in die van de weefsels, een van de meest kwetsbare is vanwege de stagnatie aan de vraagzijde en de toenemende druk van de invoer uit derde landen die lage prijzen veroorzaakt en tot een groot deel aan ongebruikte capaciteit leidt. Onder deze omstandigheden is het hoogst waarschijnlijk dat steun die aan een particuliere concurrent wordt verleend, ernstige verstoringen van de mededinging teweegbrengt.

VI

Wat uit het oogpunt van het Gemeenschapsrecht de rechtmatigheid van de steun aan Intelhorce betreft, moet de Commissie tot de slotsom komen dat die steun onrechtmatig is toegekend, aangezien de Spaanse Regering heeft nagelaten de steunmaatregelen vooraf bij de Commissie aan te melden, zoals in artikel 93, lid 3, van het Verdrag is voorgeschreven.

(1) Jurisprudentie 1980, blz. 2688.

De door deze inbreuk op de Verdragsbepalingen ontstane toestand is bijzonder ernstig, aangezien de betrokken steun reeds aan de begunstigde is uitbetaald. In dit verband zij erop gewezen dat de onrechtmatigheid van de steunmaatregel, gezien de dwingende aard van de in artikel 93, lid 3, neergelegde procedurevoorschriften die tevens de openbare orde raken — en waarvan het Hof van Justitie in zijn arrest van 19 juni 1973 in zaak 77/72 (Capolongo) (1), in dat van 11 december 1973 in zaak 120/73 (Lorenz) (2) en in dat van 22 maart 1977 in zaak 78/76 (Steinicke) (3) de rechtstreekse werking heeft erkend —, niet achteraf ongedaan kan worden gemaakt.

Niettemin is de Commissie verplicht de in artikel 93, lid 2, voorgeschreven procedures te volgen, zoals voor recht werd verklaard in het arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990 in zaak 301/87 (Boussac Saint Frères) (4).

VII

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag is bepaald dat steun die aan de daarin genoemde criteria beantwoordt, in beginsel onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De in artikel 92, lid 2, vermelde afwijkingen zijn in het onderhavige geval niet van toepassing wegens de aard van de steunmaatregel, die niet op het bereiken van de daarin genoemde doelstellingen is gericht.

In artikel 92, lid 3, worden steunmaatregelen opgesomd die verenigbaar kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt. De verenigbaarheid met het Verdrag moet worden beoordeeld in het kader van de Gemeenschap in haar geheel, en niet binnen dat van één enkele Lid-Staat. Om de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en gelet op het in artikel 3, onder f), van het Verdrag neergelegde beginsel moeten de in artikel 92, lid 3, genoemde uitzonderingen bij de toetsing van een steunregeling of afzonderlijke steunmaatregel eng worden geïnterpreteerd. Men kan zich met name slechts erop beroepen wanneer de Commissie aanvaardt dat het marktmechanisme op zich zelf, zonder de betrokken steun, ontoereikend zou zijn om de begunstigden ertoe te bewegen zich zo te gedragen dat een van de in die uitzonderingen genoemde doelstellingen wordt bereikt.

De uitzonderingen toepassen op steunmaatregelen die niet tot de verwezenlijking van die doelstellingen bijdragen of die voor het bereiken van die doelstellingen niet noodzakelijk zijn, zou erop neerkomen voordelen toe te kennen aan ondernemingen of aan bedrijfstakken in bepaalde Lid-Staten, waarvan de financiële positie op kunstmatige wijze zou worden versterkt, waarbij het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig wordt beïnvloed en de mededinging wordt vervalst zonder dat daarvoor enige rechtvaardiging te vinden is in het gemeenschappelijk belang, waarnaar in artikel 92, lid 3, van het Verdrag wordt verwezen.

De steun aan Intelhorce in de vorm van een kapitaalinbreng van 7,82 miljard pta in de periode tussen 1986 en mei 1989 was een belangrijke poging om een basis te leggen voor de definitieve herstructurering van die onderneming. Dit blijkt uit het feit dat deze gelden in de praktijk gedurende die periode voornamelijk werden gebruikt voor investeringen ten behoeve van rationalisatie ter waarde van rond 5 miljard pta, evenals voor een inkrimping van het werknemersbestand door schrapping van 212 banen, hetgeen ruim 1,1 miljard pta kostte. Tevens dient te worden opgemerkt dat het feitelijke produktieniveau van Intelhorce in de betrokken periode ver onder de maximumcapaciteit lag waarover de onderneming vóór de rationalisatie beschikte ; dit wijst uit dat de steun niet werd gebruikt om de activiteiten van de onderneming op kunstmatige wijze nieuw leven in te blazen, hetgeen een onaanvaardbaar negatieve invloed op de sector zou hebben gehad. Anderzijds kan de Commissie zich aansluiten bij het standpunt van de Spaanse autoriteiten dat de kapitaalinbreng van 1986 en die van 1987 een reactie waren op omstandigheden die vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap waren gegroeid. De Commissie is van mening dat dit oordeel ook kan gelden voor de kapitaalinbreng die in 1989 gebeurde zonder rechtstreeks verband met de regelingen inzake de verkoop van de onderneming. Het industriebeleid met betrekking tot overheidsbedrijven was in Spanje vóór de toetreding soms gebaseerd op beginselen die radicaal verschilden van die welke aan het mededingingsbeleid van het Verdrag ten grondslag liggen. Sommige verlieslijdende ondernemingen werden destijds slecht bestuurd en met financiële steun van de Staat kunstmatig in leven gehouden. Na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap werden die ondernemingen gedwongen zich aan te passen aan een klimaat van vrije mededinging. De steunmaatregelen ten behoeve van Intelhorce hadden in hoofdzaak ten doel die aanpassing te vergemakkelijken. In het licht van het bovenstaande is de Commissie derhalve tot de slotsom gekomen dat de kapitaalinjecties van 7,82 miljard pta in de periode tussen 1986 en mei 1989 op grond van de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, aangezien zij bijdroegen tot een werkelijke herstructurering van de activiteiten van Intelhorce zonder onaanvaardbare, met het gemeenschappelijk belang strijdige gevolgen te hebben.

Met betrekking tot het element van Staatssteun van 4,405 miljard pta voor Intelhorce dat vervat is in de inbreng die kort vóór de verkoop van die onderneming werd gedaan, bevat artikel 92, lid 3, onder a), een afwijking voor steunmaatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van streken waar de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. Hoewel Intelhorce in Malaga is gevestigd, een gebied dat ingevolge artikel 92, lid 3, onder a), in aanmerking komt voor regionale steunmaatregelen werd de betrokken steunmaatregel niet vastgesteld in het kader van de desbetreffende regelingen op het gebied van regionale steun doch op grond van specifieke besluiten van de Spaanse Regering, en in de vorm van discretionaire kapitaalinbreng.

Zelfs indien de betrokken steunmaatregel in het kader van een regionale regeling in aanmerking zou worden genomen, zou hij niet voor verenigbaarheid ingevolge

(1) Jurisprudentie 1973, blz. 611.
(2) Jurisprudentie 1973, blz. 1471.
(3) Jurisprudentie 1977, blz. 595.
(4) Jurisprudentie 1990, blz. I-307.

artikel 92, lid 3, onder a), in aanmerking komen omdat steun die overeenkomstig het bepaalde van dat artikel wordt verleend, moet bijdragen tot de werkelijke ontwikkeling van de regio op lange termijn — hetgeen in dit geval betekent dat de steun ten minste de levensvatbaarheid van de onderneming moet herstellen, een doel dat in het geval van Intelhorce niet werd bereikt blijkens de tot dusverre aan de Commissie verstrekte informatie (dit aspect wordt hieronder nader besproken) — zonder een onaanvaardbaar negatieve invloed op de mededinging in de Gemeenschap te hebben.

Anderzijds kan deze steun aan Intelhorce, ook al was het steunelement van 4,405 miljard pta expliciet door de Staat toegekend op voorwaarde dat ten minste 3,2 miljard pta (80 % van de laatste drie tranches van de kapitaalinbreng — zie deel IV) door Intelhorce voor investeringen zou worden gebruikt — een noodzakelijke vereiste voor steunmaatregelen waarmee de vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën wordt beoogd, zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie van 1979 betreffende de beginselen inzake de coördinatie van de regionale steun (1) — niet automatisch als verenigbaar worden beschouwd aangezien de Commissie, doordat de steun buiten de werkingssfeer van de door de Commissie goedgekeurde steunregelingen viel, de verenigbaarheid van de steun op zijn eigen waarde moet beoordelen waarbij zij onder meer moet onderzoeken of de investeringsprojecten waarvoor de steun werd verleend, stroken met de belangen van de Gemeenschap met betrekking tot de desbetreffende sector en daarnaast een bijdrage leveren tot een gedegen herstructurering van de onderneming (ook deze beide aspecten worden nog nader besproken).

Hoe dan ook overschrijdt het steunbedrag van 4,405 miljard pta ruimschoots het investeringsniveau van 3,2 miljard pta dat door de onderneming was uitgetrokken, een situatie die onaanvaardbaar is wanneer het investeringssteun betreft.

Wat de afwijkingen uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder b), betreft: de betrokken steunmaatregelen waren niet bedoeld als en vertonen niet de kenmerken van een project van gemeenschappelijk belang of een project dat een ernstige verstoring in de Spaanse economie kan opheffen. De Spaanse Regering heeft zich trouwens in haar opmerkingen aan de Commissie niet op deze uitzondering beroepen.

Ten aanzien van de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag inzake steunmaatregelen ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de steun aan Intelhorce in de categorie van steun aan ondernemingen in moeilijkheden thuishoort, aangezien zowel de financiële positie als de financiële voorgeschiedenis van de onderneming zeer onstabiel zijn. Steun aan ondernemingen in moeilijkheden houdt het grootste risico in op een doorschuiven van werkloosheid en industriële moeilijkheden van de ene Lid-Staat naar de andere. Het is een middel om het status-quo te handhaven door te voorkomen dat het marktmechanisme — in de loop van het proces van aanpassing van de markt aan de veranderende concurrentievoorwaarden — tot zijn normale gevolgen leidt wat het verdwijnen van niet-concurrerende ondernemingen betreft. Om die reden stelt de Commissie zich zeer terughoudend op bij de beoordeling van de verenigbaarheid van steun voor de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden. Met name verlangt de Commissie dat aan een dergelijke tegemoetkoming van de overheid in ieder geval de voorwaarde wordt verbonden dat een gedegen herstructurerings- of omschakelingsprogramma wordt uitgevoerd, dat de levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming op lange termijn kan herstellen. Tevens moet in een tegenprestatie voor de steun zijn voorzien in de vorm van een bijdrage door de begunstigde aan de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen overeenkomstig artikel 92, lid 3, van het Verdrag, aangezien het normale spel der marktkrachten door de steunmaatregel is gewijzigd.

Met het oog op steunmaatregelen in de textielsector heeft de Commissie met medewerking van nationale deskundigen een aantal criteria opgesteld waardoor de Regeringen van de Lid-Staten zich bij de interventies die zij eventueel ten behoeve van deze sector zouden willen doen, kunnen laten leiden. Deze criteria zijn vastgelegd in de richtsnoeren van de Gemeenschap van 1971 en 1977 betreffende steunverlening ten behoeve van de textiel- en kledingindustrie, welke nog altijd van kracht zijn. De voornaamste beginselen die daarin zijn neergelegd, zijn dat steunmaatregelen van dien aard moeten zijn dat zij de aanpassing van de industrie bevorderen door terugdringing van overcapaciteit, vergemakkelijking van gemeenschappelijke O & O-activiteiten en verlening van bijstand bij structurele veranderingen. Werkelijke herstructurering en aanpassing zijn krachtens de richtsnoeren een voorwaarde voor het verlenen van specifieke middelen voor investeringsdoeleinden. In ieder geval mogen steunmaatregelen niet als enige doelstelling ertoe strekken om een gebrek aan concurrentievermogen te bestendigen.

In het licht van het bovenstaande zij opgemerkt dat het element van Staatssteun aan Intelhorce ten belope van 4,405 miljard pta voornamelijk in de toekomst gevolgen voor de mededinging zou hebben, aangezien ten minste 3,2 miljard pta uitsluitend ter beschikking wordt gesteld op voorwaarde dat de onderneming haar toekomstige investeringen binnen het kader van het door de kopers voorgelegde herstructureringsplan verricht. Onder deze omstandigheden moet de Commissie de kenmerken van het voorgenomen herstructureringsprogramma nauwgezet onderzoeken. In verband hiermee dient te worden opgemerkt dat de Commissie zich in de geschikte positie bevindt, niet alleen om op de mogelijke negatieve invloed van dit steunelement op de mededinging vooruit te lopen en deze te corrigeren, doch tevens om de negatieve gevolgen te corrigeren die de door de steunverlening in de periode tussen 1986 en mei 1989 veroorzaakte capaciteitsstijging in de toekomst zou kunnen hebben indien de activiteiten van Intelhorce kunstmatig nieuw leven wordt ingeblazen.

(1) PB nr. C 31 van 3. 2. 1979, blz. 9.

Na nauwgezet onderzoek van het oorspronkelijke herstructureringsprogramma voor Intelhorce en van de herziene versie ervan heeft de Commissie vastgesteld dat geen van beide programma's een toezegging inzake de verlaging van de produktiecapaciteit bevat die als een tegenprestatie voor de steun zou kunnen worden beschouwd. Integendeel, in het oorspronkelijke programma was zelfs een herstel van de activiteiten van de onderneming opgenomen door een aanzienlijke toename van de totale afzet, zowel van traditionele produkten als in het winkelnet, met 91 %, van 7,754 miljard pta in 1990 tot 14,787 miljard pta in 1994. Deze groeihypothese werd in het herziene programma verlaten ; dit bevatte een realistischer raming met een lichte afzetdaling met 6,5 % van 7,2 miljard pta in 1990 tot 6,732 miljard pta in 1992. Zelfs in dit geval evenwel weerhoudt niets Intelhorce ervan haar activiteiten na 1992 uit te breiden ten einde de overtollige capaciteit waarover zij nog steeds beschikt, te benutten, met de dienovereenkomstige sterk verstorende invloed op de mededinging die deze strategie zou kunnen hebben. In dit verband zij erop gewezen dat het in een percentage uitgedrukte aandeel onbenutte capaciteit van Intelhorce voor gesponnen en geweven produkten en afgewerkte produkten in 1988 en 1989 21, 25 en 35 %, respectievelijk 18, 25 en 31 % bedroeg.

Deze overwegingen in aanmerking genomen verzocht de Commissie de Spaanse autoriteiten tijdens een bijeenkomst op 18 maart 1991 formeel om vóór 10 mei 1991 een nieuw herstructureringsplan voor Intelhorce in te dienen waarin verminderingen van zowel de produktiecapaciteit als het marktaandeel zouden zijn opgenomen, en waarin tevens de levensvatbaarheid van de onderneming zou worden gewaarborgd. Wat de laatste eis betreft, dient te worden opgemerkt dat de Commissie ernstige twijfels had over de in het voorgelegde herstructureringsprogramma vervatte mogelijkheden om de levensvatbaarheid van Intelhorce te herstellen, aangezien zowel in het oorspronkelijke, als in het herziene programma van aanhoudend negatieve financiële bedrijfsresultaten sprake was.

Aangezien de Commissie geen antwoord ontving, bracht zij de Spaanse autoriteiten haar verzoek bij schrijven van 27 mei 1991 in herinnering, waarbij zij hen waarschuwde dat indien zij vóór 31 mei 1991 geen ander herstructureringsplan zouden hebben ingediend, de Commissie verplicht zou zijn een definitief standpunt vast te stellen op grond van de op die datum beschikbare informatie. De Spaanse autoriteiten legden bij schrijven van 27 mei 1991 nieuwe financiële gegevens voor over de aan het schrijven voorafgaande industriële activiteiten van Intelhorce.

Bij schrijven van 12 juni en van 18 juli 1991 verzochten de Spaanse autoriteiten de Commissie een eventuele beschikking met betrekking tot deze zaak uit te stellen tot wanneer zij een ander herstructureringsplan konden voorleggen, waarover op dat ogenblik met de nieuwe eigenaars werd onderhandeld.

Bij schrijven van 6 augustus 1991 deelde de Commissie de Spaanse autoriteiten mee dat, aangezien voor het indienen van een ander herstructureringsplan reeds twee maanden waren verstreken sinds de laatste vervaldatum van 31 mei 1991, een eindbeschikking niet langer kon worden uitgesteld.

Aangezien de Spaanse autoriteiten tot op heden geen herzien herstructureringsplan hebben ingediend, moet de Commissie concluderen dat het element van Staatssteun aan Intelhorce ten bedrage van 4,405 miljard pta dat in de kapitaalinbreng voorafgaand aan de verkoop van de onderneming is begrepen, als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden beschouwd, daar de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de Gemeenschap plaatsvindt, daardoor zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, omdat het steunelement niet bijdraagt tot een daadwerkelijke herstructurering waardoor de levensvatbaarheid van de onderneming volledig wordt gewaarborgd.

VIII

In geval van steun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt kan de Commissie krachtens de mogelijkheid welke door het Hof van Justitie in zijn arrest van 12 juli 1973 in zaak 70/72 (Steun voor de rationalisatie van mijnstreken in Duitsland [1]), bevestigd bij arrest van 24 februari 1987 in zaak 310/85 (Deufil) [2], is erkend, verlangen dat Lid-Staten onrechtmatig verleende steun van de begunstigden terugvorderen.

Intelhorce, thans GTE General Textil España SA, moet derhalve de onrechtmatig ontvangen 4,405 miljard pta terugbetalen.

De terugvordering moet geschieden overeenkomstig de procedures en bepalingen van de Spaanse wet, met name die procedures en bepalingen welke betrekking hebben op de moratoire interesten over schulden aan de Staat, welke interest verschuldigd is vanaf de datum waarop de onrechtmatig toegekende steun is verleend. Deze maatregel is nodig om de voorgaande situatie te herstellen, door alle financiële voordelen teniet te doen die de door de onrechtmatig verleende steun begunstigde onderneming vanaf de datum van toekenning ervan zou hebben genoten (zie in dit verband het arrest van 21 maart 1990 in zaak 142/87 (Tubemeuse) [3],

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De in de periode tussen 1986 en mei 1989 aan Intelhorce verleende steun in de vorm van kapitaalinbreng ten belope van 7,82 miljard pta is op onrechtmatige wijze verleend, aangezien de toekenning ervan door de Spaanse Regering in strijd met de bepalingen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag is gebeurd.

[1] Jurisprudentie 1973, blz. 813.
[2] Jurisprudentie 1987, blz. 901.
[3] Jurisprudentie 1990, blz. I-959.

Niettemin voldoet deze steunmaatregel aan de voorwaarden om voor de afwijking uit hoofde van artikel 92, lid 3, onder c), in aanmerking te komen en is derhalve verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Het element van Staatssteun van 4,405 miljard pta dat is begrepen in de kapitaalinbreng die vóór de privatisering van Intelhorce in augustus 1989 door „Patrimonio del Estado" aan eerstgenoemde werd verstrekt, is strijdig met het Gemeenschapsrecht, aangezien dit door de Spaanse Regering in strijd met de bepalingen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag werd verleend.

Dit steunelement voldoet aan geen enkele van de voorwaarden die moeten zijn vervuld om voor één van de in artikel 92, leden 2 en 3, genoemde afwijkingen in aanmerking te komen, en is derhalve onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 3

Het onverenigbare element van Staatssteun moet door terugvordering ongedaan worden gemaakt. „Patrimonio del Estado" dient derhalve van GTE General Textil España SA (voorheen Intelhorce SA) het in artikel 2 genoemde staatssteunelement van 4,405 miljard pta terug te vorderen.

De terugvordering dient overeenkomstig de procedures en bepalingen van het nationale recht te geschieden, met name die procedures en bepalingen welke betrekking hebben op de moratoire interesten over schulden aan de Staat, welke interest is verschuldigd vanaf de datum waarop de onrechtmatig toegekende steun is verleend.

Artikel 4

De Spaanse Regering dient de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking van de maatregelen die zijn getroffen om daaraan te voldoen, in kennis te stellen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 25 maart 1992.

Voor de Commissie

Leon BRITTAN

Vice-Voorzitter