II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 25. marts 1992

om støtte, som Spanien har ydet til Industrias Mediterraneas de la Piel SA (»Imepiel«)

(Kun den spanske udgave er autentisk)

(92/318/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have givet de berørte parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med nævnte artikel 93, under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Imepiel blev stiftet i 1882 af Segarra-familien, der ejede og bestyrede virksomheden, indtil den i 1976 blev overtaget af den spanske stat for at undgå fallit. Samme år erhvervede den spanske stat gennem »Patrimonio del Estado« 99,94 % af kapitalen — de øvrige investorer var Caja de Ahorros de Valencia og Caja de Ahorros de Castellón.

Virksomheden producerer og sælger fodtøj, der fremstilles af skind, som virksomheden selv forarbejder (hovedparten heraf anvendes i skoproduktionen og videresælges således ikke), og af gummi, der er et rent mellemprodukt, som anvendes til fremstilling af sålerne.

Virksomheden er beliggende i Vall d'Uxó i Castellón-provinsen — en by med 27 000 indbyggere 45 km nord for Valencia, 26 km fra Castellón og 15 km fra Sagunto, en by, der på det seneste er blevet ramt hårdt af rationaliseringerne inden for stålindustrien. Virksomhedens grund er på 150 000 m², hvoraf bygningerne dækker ca. 100 000 m².

Virksomheden ekspanderede i efterkrigsårene og diversificerede til andre aktiviteter som fremstilling af handsker og landbrug. Efter statens overtagelse af virksomheden er disse sekundære aktiviteter blevet afviklet. Til trods herfor har den altid været en af Spaniens førende fodtøjsproducenter med den største arbejdsstyrke og den højeste produktionskapacitet på ét og samme sted. Siden rationaliseringerne er der imidlertid blevet skåret ned, hvilket har medført en reduktion af arbejdsstyrken fra 3 146 ansatte i 1976 til 1 457 i 1988.

I al den tid virksomheden har været i offentlig eje, har den generelt lidt driftstab hvert år. I de første ti år frem til 1987 androg tabet 12 700 mio. pta., og der blev gennemført en række kapitaltilførsler for at dække tabene. Desuden er der blevet foretaget en række offentligt finansierede kapitalinvesteringer i et forsøg på at modernisere fabrikken.

Med udsigt til fortsatte tab bestilte hovedaktionæren en omstruktureringsplan i midten af 1980'erne. Denne plan forudså en kapacitetsnedskæring som følge af afskedigelser, kapitaltilførsler (1 400 mio. pta. i 1987 og 1 929 mio. pta. i 1988), en omlægning af ledelsen og en revurdering af markeder og produkter.

II

Gennem presseforlydender i december 1987 erfarede Kommissionen, at staten havde udarbejdet en redningsplan for virksomheden og tilsyneladende havde ydet en kapitaltilførsel på 1 400 mio. pta. til dækning af forretningsmæssige tab i 1987.

Ved skrivelse af 29. januar 1988 anmodede Kommissionen om oplysninger vedrørende denne kapitaltilførsel til dækning af forretningsmæssige tab.

Som svar på denne anmodning modtog Kommissionen et telex af 20. april 1988 fra de spanske myndigheder, hvori det bekræftedes, at der havde fundet en kapitaltilførsel på 1 400 mio. pta. sted til dækning af 1987-tab.

På anmodning fra de spanske myndigheder blev der aftalt et bilateralt møde med Kommissionen for at drøfte sagen. Dette møde fandt sted den 9. juni 1988. På mødet blev der fremlagt supplerende oplysninger om virksomheden og dens historie, men vigtigst af alt underrettede de spanske myndigheder Kommissionen om, at der var blevet gennemført nok en kapitaltilførsel på 1 929 mio. pta., denne gang til dækning af tab i 1988.

Det blev fremført, at disse penge skulle anvendes til omstrukturering af virksomheden via afskedigelser. Desuden blev det meddelt Kommissionen, at den relevante dokumentation og en officiel anmeldelse af denne transaktion ville blive fremsendt. De oplysninger, Kommissionen modtog på dette møde, var utilstrækkelige til at vurdere, om disse kapitaltilførsler var forenelige med bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92 og 93.

Efter mødet anmodede Kommissionen ved skrivelse af 15. juli 1988 de spanske myndigheder om inden for en bestemt frist at få tilsendt den lovede anmeldelse og de supplerende oplysninger. Som svar på denne anmodning modtog Kommissionen en skrivelse af 27. juli 1988 fra de spanske myndigheder, som på tryk indeholdt mange af de oplysninger om virksomhedens baggrund, som tidligere var blevet meddelt på mødet den 9. juni.

Der blev fremlagt generelle detaljer fra virksomhedens omstruktureringsplan, som indebar:

— kapitaltilførsel på 1 400 mio. pta. i 1987 og 1 929 mio. pta. i 1988

— en ledelsesstrategi med sigte på hurtigt at gøre virksomheden rentabel

— produkt- og markedsforskning

— kapitalinvesteringer til forbedring af fabrik og maskiner.

Planen indeholdt ingen specifikke detaljer eller taloplysninger, men Kommissionen fik lovning på mere detaljerede oplysninger inden november 1988.

Der blev afholdt et nyt møde mellem Kommissionen og de spanske myndigheder den 16. november 1988. På dette møde foregik der igen en generel drøftelse af virksomhedens behov for penge til finansiering af et afskedigelsesprogram (tabet af arbejdspladser ville fordele sig således: 251 i 1989, 275 i 1990 og 273 i 1991), for en omstrukturingsplan og investeringer i 1989 og 1990 på henholdsvis 470 mio. pta. og 100 mio. pta. Planen — som den forelå — indebar et fald i omkostninger og produktion, diversificering, forhøjede salgspriser og produktivitetsforøgelser. Alt dette ville i det lange løb gøre virksomheden moden til privatisering.

Som på det tidligere møde fremkom der ikke sådanne oplysninger, der kunne sætte Kommissionen i stand til at bedømme kapitaltilførslernes forenelighed med EØF-Traktatens artikel 92 og 93.

Ved skrivelse af 14. december 1988 meddelte Kommissionen de spanske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren i Traktatens artikel 93, stk. 2, over for de 3 329 mio. pta., som den spanske stat havde indskudt i Imepiel. Parallelt med denne skrivelse blev andre interesserede parter via en meddelelse offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*(1) anmodet om at fremsætte deres bemærkninger til sagen.

De spanske myndigheder svarede på Kommissionens skrivelse den 25. januar 1989. De hævdede, at de penge, der var skudt ind i Imepiel (i alt 6 029 mio. pta., heraf 1 500 mio. pta. i 1986, 2 600 mio. pta. i 1987 og 1 929 mio. pta. i 1988) skulle vurderes i sammenhæng med en treårig saneringsplan, der ville munde ud i en privatisering af virksomheden.

Saneringsplanen indeholdt følgende målsætninger:

— rentabilisering af virksomheden i løbet af tre år

— kapacitetsnedskæringer: inden for fodtøj fra 3,2 mio. par om året til 1,74 mio. par, inden for skind fra 20 mio. kvadratfod om året til 14,1 mio. kvadratfod samt lukning af gummiafdelingen

— decentralisering af virksomhedens organisation

— rationalisering af produktionsfaciliteterne, herunder salg af overskydende plads

— forøgelse af salget af egne mærker og et forsøg på at bevæge virksomheden ind i et højere kvalitetssegment

— hindring af arbejdskonflikter gennem detaljerede forhandlinger

— reduktion af arbejdsstyrken fra 1 457 ansatte til 627 ansatte.

Planen slog fejl på flere områder. Virksomheden indtjente ikke noget overskud i hverken 1988 eller 1989. Endvidere har senere planer vist, at den ikke vil være rentabel før 1993. Den planlagte kapacitetsnedskæring kan have været mulig, men produktionen af sko lå i 1987 på 2 mio. par og i 1988 ligeledes på 2 mio. par. Senere planer har vist, at produktionen vil overstige 2 mio. par i 1990 og 1991 og 3 mio. par i 1992.

(1) EFT nr. C 28 af 3. 2. 1989, s. 7.

Den 20. februar 1989 anmodede Kommissionen derfor de spanske myndigheder om yderligere oplysninger. De oplysninger, Kommissionen ønskede, omfattede detaljer om udbetalt støtte og påtænkt støtte, pengestrøms-, overskuds- og tabsanalyser, detaljer om økonomien i det område, hvor Imepiel er beliggende, detaljer om investeringer og privatisering.

I en skrivelse dateret den 17. marts 1989 modtog Kommissionen oplysninger om et overtagelsestilbud fra en gruppe spanske forretningsmænd.

I hovedtræk tilbød de at overtage virksomheden, forudsat at staten var villig til at betale følgende:

— 3 358 mio. pta. til dækning af forretningsmæssige tab i de tre første år efter overtagelsen

— 1 695 mio. pta. til investeringer

— 11 179 mio. pta. til afskedigelser

— et beløb svarende til de aktuelle nettopassiver.

De spanske myndigheder svarede på Kommissionens anmodning i skrivelse af 5. april 1989.

Heraf fremgik det, at de spanske myndigheder var af den opfattelse, at virksomheden havde behov for følgende:

— kapitaltilførsler (mellem 1986 og 1991): 12 835 mio. pta.

— dækning af likvidtitetsbehov (mellem 1989 og 1993): 4 478 mio. pta.

— dækning af tab (mellem 1989 og 1993): 61 988 mio. pta.

— investeringsbehov (mellem 1989 og 1993): 1 006 mio. pta.

De spanske myndigheder bekræftede, at det stadig var deres hensigt at privatisere virksomheden.

Ved skrivelse af 18. april 1989 modtog Kommissionen nærmere oplysninger om et revideret tilbud fra de spanske forretningsmænd, som nu anmodede om i alt 17 305 mio. pta. (i modsætning til de 16 232 mio. pta. i deres tidligere tilbud).

Mellem april og november 1989 gennemgik både de spanske myndigheder og Kommissionen købernes planer for virksomheden, og der udvekledes diverse korrespondance om dette spørgsmål og om udnævnelsen af Vall d'Uxó til et særligt investeringsområde.

Kommissionen modtog et telex af 9. november 1989 fra de spanske myndigheder, hvoraf det fremgik, at de havde problemer med privatiseringen af Imepiel.

Senere modtog Kommissionen en skrivelse af 19. december 1989, hvori det blev bekræftet, at forhandlingerne var blevet afbrudt, og at de spanske myndigheder ville gennemføre den omstruktureringsplan, som Kommissionen havde fået forelagt i januar 1989.

Som svar på denne skrivelse afsendte Kommissionen et telex den 11. januar 1990, hvori den anmodede om en ajourføring af de oplysninger, den tidligere havde modtaget fra de spanske myndigheder.

Ved skrivelse af 24. januar 1990 indsendte de spanske myndigheder ajourførte finansielle oplysninger vedrørende Imepiel, herunder historiske oplysninger og oplysninger om den forventede udvikling. Desuden indsendte de vigtige oplysninger om vilkårene for den foreslåede privatisering af virksomheden sammen med detaljer om dens likvidationsværdi. Salgsbetingelserne blev bekræftet i en skrivelse af 1. februar 1990, som var ledsaget af en kopi af salgs- og købsaftalen af 10. januar 1990.

I grove træk omfattede salgsbetingelserne følgende:

— køberen var et selskab (Circulo de Financiación y Gestión SA) med en aktiekapital på 2 500 mio. pta., hvoraf 25 % var indbetalt. Resten skulle indbetales i løbet af tre år. Dette antydede, at køberen var underforsynet med kapital, hvilket ville have betydning for projektets langsigtede levedygtighed

— købsprisen androg kun 100 mio. pta.

— køberen skulle bevare ejendomsretten til Imepiel i tre år og måtte i dette tidsrum ikke ændre sin egen eller Imepiel's aktiekapitalstruktur uden tilladelse fra staten

— sælgeren ville på salgstidspunktet gennemføre en kapitaltilførsel på 8 500 mio. pta. til forbedring af virksomhedens finansielle stilling, omstrukturering af arbejdsstyrken og passende investeringer i udstyr.

Sammen med skrivelsen modtog Kommissionen fra køberen en finansieringsplan, som senere blev revideret (for år tre og fire) ved skrivelse af 30. januar 1990.

Nedenfor følger et resumé af de finansielle aspekter af denne plan sammen med faktiske data for 1989 og 1994:

År	Produkt	Salgsmængde	Salgsværdi (1)	Resultat (1)	Investering (1)
1989	sko	1 250 (2)			
	skind	8 600 (3)			
			5 481	(2 309)	?
1994	sko	3 445 (2)	7 471		
	skind	15 500 (3)	4 286	446	164

(1) Mio. pta.
(2) Tusind par.
(3) Tusind kvadratfod.

Det fremgår klart heraf, at køberne har sat sig ambitiøse mål. I betragtning af virksomhedens historie og mangelen på en detaljeret underbygning af denne forventede udvikling er der intet solidt grundlag for at antage, at målene kan nås. Hvad vigtigere er, agter køberen at forøge mængderne, hvilket vil medføre et forøget pres på markedet.

Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og de spanske myndigheder den 26. januar 1990. Her understregede Kommissionens tjenestegrene, at omstruktureringsplanen var uacceptabel som følge af forøgelsen af salgsmængderne. De spanske myndigheder sagde, at sammenligningsåret skulle være 1986, hvor der blev solgt 3 mio. par sko, og ikke 1989. Ydermere bekræftede de, at salget af 3 mio. par var break-even punktet selv med en arbejdsstyrke på 770 mand. Endvidere indrømmede de, at de havde modtaget adskillige tilbud på Imepiel, men at det var det gunstigste, de havde accepteret.

Imepiel blev privatiseret den 2. februar 1990.

Som følge af privatiseringen udvidede Kommissionen sin procedure efter artikel 93, stk. 2, til også at omfatte følgende støttebeløb:

— kapitaltilførsler: 1 500 mio. pta. i 1986 og 1 200 mio. pta. i 1987

— kapitaltilførsel i forbindelse med privatiseringen: 8 500 mio. pta.

— prisnedslag ved privatisering: 3 900 mio. pta.

Denne beslutning blev meddelt de spanske myndigheder ved skrivelse af 3. august 1990, som efterfølgende blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (1).

Ved skrivelse af 11. oktober 1990 svarede de spanske myndigheder på Kommissionens beslutning og redegjorde for deres indsigelser mod udvidelsen af proceduren.

III

Kommissionens beslutning om at indlede proceduren efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, blev meddelt den spanske regering ved skrivelse af 14. december 1988, hvori de spanske myndigheder opfordredes til at fremsætte deres bemærkninger og til at fremlægge de oplysninger, der anmodes om i beslutningen, samt alle andre oplysninger, som de måtte anse for relevante for Kommissionens vurdering af støttens forenelighed med det fælles marked.

De øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev underrettet om Kommissionens beslutning gennem offentliggørelse af skrivelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 3. februar 1989.

Som led i føromtalte korrespondance fremsatte den spanske regering sine bemærkninger i skrivelse af 25. januar 1989 og fremlagde på baggrund af efterfølgende spørgsmål fra Kommissionen yderligere oplysninger i skrivelse af 5. april 1989.

For det første fandt den spanske regering, at den støtte, der var ydet, var forenelig med artikel 92, stk. 3. For det andet mente den, at støtten skulle ses i sammenhæng med privatiseringsprogrammet, omstruktureringsplanen og de foranstaltninger, der var nødvendige for at puste nyt liv i den lokale økonomi.

Der var øjensynlig blevet gjort forsøg på at privatisere virksomheden, som imidlertid var mislykkedes på grund af købernes manglende evne til at stille de nødvendige garantier. Omstruktureringsplanen ville blive gennemført sammen med foranstaltninger til fremme af den lokale økonomi, hvorfor støtten var berettiget.

Den spanske regering hævdede, at støtten var bundet til omstruktureringen af virksomheden og primært var af kortfristet karakter, selv om der kunne blive behov for mellemfristede ressourcer. Støtten stod i et rimeligt forhold til det problem, den tog sigte på at løse, og konkurrencen inden for fodtøjsindustrien ville derfor ikke blive fordrejet. Industrielle problemer og arbejdsløshedsproblemer ville ikke blive skubbet over på andre medlemsstater, da virksomhedens eksport inden for Fællesskabet kun repræsenterede 706 mio. pta. i 1988 (10,92 % af omsætningen) og forventedes at ville falde. En videreførelse af virksomheden ville derfor bidrage til at lette strukturelle problemer i Fællesskabet. Hvis virksomheden fik lov til at gå ned, kunne det tænkes, at virksomheder fra tredjelande ville udfylde tomrummet.

Den spanske regering pegede også på bestemmelserne om artikel 92 og 93 i akten vedrørende Spaniens tiltrædelse.

De spanske myndigheder bekræftede, at de agtede at sælge virksomheden, og at en omstruktureringsplan var absolut nødvendig for i mindst muligt omfang at skade den lokale økonomi.

Som led i proceduren fremsatte andre medlemsstater bemærkninger til kapitaltilførslerne:

— den britiske regering delte Kommissionens opfattelse af, at støtte var uforenelig med fællesmarkedet

— den danske, tyske, portugisiske og italienske regering støttede også Kommissionen.

Beslutningen om at udvide proceduren efter artikel 93, stk. 2, til også at omfatte senere støtte til virksomheden — og privatiseringsstøtten — blev meddelt den spanske regering ved skrivelse af 3. august 1990 og offentliggjort i

(1) EFT nr. C 320 af 20. 12. 1990, s. 18.

De Europæiske Fællesskabers Tidende (se note 2), hvor de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger. Den spanske regering svarede ved skrivelse af 11. oktober 1990.

De spanske myndigheder var for det første uenige med Kommissionen i, at støtten vedrørende 1986 og 1987 (3 700 mio. pta.) og privatiseringsstøtten på 3 900 mio. pta. ikke kunne fritages. Dette skyldtes, at de spanske myndigheder fandt, at den pågældende støtte opfyldte EF-reglerne, da den tog sigte på at gøre en ende på de statslige finansieringer, samtidig med at virksomhedens videre eksistens blev sikret og den økonomiske udvikling af et mindre gunstigt stillet område blev tilgodeset. Denne vurdering blev underbygget af, at mange af Imepiels problemer skyldtes industrielle politikker fra før Spaniens EF-medlemskab.

Den spanske regering fandt ikke, at salget involverede støtte, idet den var af den opfattelse, at virksomhedens værdi ikke skulle beregnes på grundlag af nettoaktiverne, men på grundlag af nutidsværdien af fremtidige afkast. Dette blev underbygget af den omstændighed, at Imepiel blev solgt til den højestbydende.

I svaret blev der endvidere gjort rede for køberens planer for virksomheden, herunder investeringer og en omstrukturering af arbejdsstyrken og produktionskapaciteten. Kapaciteten ville blive beskåret, og derfor ville virksomheden få mindre indflydelse på markedet.

Endvidere understregedes problemets sociale aspekter: virksomheden er placeret i en by med 27 000 indbyggere, hvoraf de 2 000 er arbejdsløse. En lukning af virksomheden ville være kostbar ikke blot i afskedigelsesomkostninger, men også i relation til den aktuelle arbejdsløshed og i omskolingsomkostninger. Alt i alt mente de spanske myndigheder, at der var tale om en usædvanlig sag, og at al den ydede støtte var forenelig med Traktaten.

Efter offentliggørelsen af skrivelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* modtog Kommissionen et svar fra British Footwear Manufacturers' Federation. De understregede, at den spanske eksport til Det Forenede Kongerige var steget, og at disse sko konkurrerede i den lavere del af markedet, hvor der konkurreres på pris snarere end på kvalitet. Derfor ville enhver statsstøtte, der gjorde det muligt for en fabrikant at reducere sine salgspriser, have en negativ effekt på konkurrencen.

Den 18. marts 1991 blev der afholdt et møde mellem repræsentanter for Kommissionen og Patrimonio for at gennemgå Imepiels omstruktureringsplan.

Kommissionen fremførte primært, at omstruktureringsplanen

— skulle indebære en nedskæring af produktionskapaciteten, salgsmængder og markedsandele

— skulle sikre virksomhedens levedygtighed

— ikke måtte involvere støtte ud over det absolut nødvendige.

Endvidere understregede Kommissionen, at som følge af de til salgskontrakten knyttede betingelser kunne udbydningen af Imepiel ikke karakteriseres som åben og betingelsesløs, og at virksomheden desuden havde modtaget kapitaltilførsler, som længe havde gjort det muligt for virksomheden at fortsætte driften på et kunstigt opretholdt niveau.

På samme møde erindrede Patrimonios repræsentanter Kommissionen om, at Imepiels nuværende tilstand skyldtes den politik, der var blevet ført før Spaniens EF-medlemskab, og de bekræftede de bemærkninger, de havde fremført umiddelbart efter indledningen af proceduren efter Traktatens artikel 93. Desuden fremhævede de på ny, at en nedskæring af virksomhedens produktionskapacitet eller markedsandele ville underminere dens eksistensgrundlag.

Den 18. april 1991 tilsendtes de spanske myndigheder et referat af mødet sammen med en detaljeret liste over de oplysninger, som Kommissionen havde brug for med henblik på den videre behandling af sagen.

Kommissionen har endnu ikke modtaget disse oplysninger.

IV

I forbindelse med gennemgangen af kapitaltilskuddene fra »Patrimonio del Estato« til Imepiel i årene 1986-1989 og på privatiseringstidspunktet samt de øvrige vilkår i den med Circulo de Financiación y Gestion SA indgåede salgskontrakt har Kommissionen undersøgt, i hvilket omfang disse offentlige interventioner indeholder statsstøtteelementer efter Traktatens artikel 92, stk. 1.

Det skal bemærkes, at »Patrimonio del Estado« udgør en integrerende del af den spanske stat med status som generaldirektorat under det spanske økonomiministerium. Dets finanser varetages ene og alene af staten på basis af budgetgodkendelser. På denne baggrund må »Patrimonio del Estado« finansielle midler betragtes som statsmidler, og derfor udgør kapitaltilførslerne til Imepiel offentlig støtte.

Tildelingen af statsmidler til virksomheder i form af kapitaltilførsel indeholder et element af statsstøtte, hvis sådanne midler stilles til rådighed på vilkår, som ikke ville være acceptable for en privat investor, der opererer under normale markedsvilkår i en markedsøkonomi. Det er bl.a. tilfældet, når virksomhedens finansielle stilling, navnlig sammensætningen og størrelsen af dens gæld, er således, at der ikke kan forventes et normalt afkast — i form af dividender eller kapitalvindinger — inden for et rimeligt tidsrum efter kapitalinvesteringen. Det er også tilfældet, når virksomheden på grund af en utilstrækkelig pengestrøm — om ikke af anden grund — ikke vil kunne rejse de nødvendige midler til et investeringsprogram, på kapitalmarkedet. Kommissionen gjorde denne stilling kendt i sin skrivelse af 17. september 1984 til medlemsstaterne om anvendelsen af EØF-Traktatens artikel 92 og 93 på offentlige myndigheders kapitalinteresser. I denne forbindelse bør det også bemærkes, at Kommissionen for nylig i sin meddelelse af 24. juli 1991 om indførelse af et nyt indberetningssystem til afsløring, af, hvornår der optræder støtte i finansielle strømme mellem offentlige myndigheder og offentligt ejede virksomheder, mindede medlemsstaterne om, hvilke principper den vil anvende til at fastslå, om der indgår støtte i sådanne statsinterventioner (se afsnit III i meddelelsen).

Endvidere har EF-Domstolen belyst anvendelsen af Traktatens artikel 92, stk. 1, på offentlige kapitalinteresser (se dom af 14. november 1984 i sag 323/82, Intermills [1]) og domme af 10. juli 1986 i sag 234/84, Meura [2]), og 40/85, Boch [3]). Domstolen skelner også mellem minoritetsaktionærer og majoritetsaktionærer i relation til indskud af kapital (se domme af 21. marts 1991 i sag 305/89, Alfa Romeo [4]) og 303/88, ENI-Lanerossi [5]). Med henblik på at fastslå, om et kapitaltilskud udgør statsstøtte, har Domstolen påpeget, at det er nødvendigt at vurdere, om den pågældende virksomhed kunne have skaffet sig finansieringen på det private kapitalmarked. Hvis der er forhold, der tyder på, at virksomheden ikke kunne have rejst den fornødne kapital på det åbne marked fra en privat investor, er det korrekt at slutte, at der er tale om statsstøtte.

Da »Patrimonio del Estado« i 1986 for første gang efter Spaniens EF-medlemskab indskød kapital i Imepiel, havde virksomheden de seneste ti år lidt tab, og staten havde allerede tidligere ved flere lejligheder været nødsaget til at indskyde ny kapital i virksomheden for at holde den gående. Da alle disse investeringer ikke resulterede i noget kapitalafkast, er det usandsynligt, at en markedsøkonomisk investor, der baserer sine forretningsmæssige beslutninger på forventninger om overskud og ikke beskæftiger sig med sociale, regionale og sektorbestemte overvejelser, ville have ydet Imepiel adskillige kapitalforøgelser på i alt 6 029 mio. pta. i årene 1986-1988.

Det må overvejes, om der var statsstøtte involveret, da staten godkendte en nominel salgspris på Imepiel på 100 mio. pta.

Proceduren i forbindelse med salget af virksomheden foregik på det åbne marked, idet virksomheden blev averteret til salg gennem forskellige internationale banker og lignende organer. De spanske myndigheder underrettede Kommissionen om detaljerne i adskillige tilbud, og disse oplysninger viser, at nettoomkostningerne for den spanske stat (dvs. kapitaltilførsler minus salgspris) var lavest ved salg til den udvalgte køber.

Endvidere betød den omstændighed, at virksomheden ikke havde haft noget overskud de seneste år, og at dens fremtidsplaner gav grund til at formode, at der fortsat ville komme mange tabsgivende år, at virksomhedens værdi var minimal. Det er især vigtigt at bemærke, at virksomhedens regnskaber den 31. december 1989 viste, at den havde nettopassiver på 135 mio. pta., hvorved dens værdi var ubetydelig.

Af disse årsager og som følge af, at der i salgskontrakten blev stillet krav om, at køberen skulle beholde sin investering i tre år, må salgsprisen på 100 mio. pta. anses for rimelig.

Salget fandt sted på basis af, at den spanske stat ville indskyde 8 500 mio. pta. i virksomheden, hvilket var nødvendigt for at tiltrække en køber. For at kunne afgøre, om dette kapitaltilskud indeholdt statsstøtte, er det nødvendigt at undersøge, om staten optrådte med samme rationalitet som en markedsøkonomisk investor. En markedsøkonomisk investor, der agter at maksimere afkastet af sin investering, ville kun have ydet et sådant kapitaltilskud, hvis det betød, at han i betragtning af salget som helhed ville komme til at stå bedre rent økonomisk set på et senere tidspunkt. Det pengemæssige afkast af kapitaltilførslen var imidlertid inden for rammerne af salgskontrakten begrænset til 100 mio. pta., hvilket ikke kan betragtes som et rimeligt afkast af investeringen.

Ved udvidelsen af proceduren efter Traktatens artikel 93, stk. 2, blev det antaget, at salgsprisen indeholdt et støtteelement, idet køberen mente, at Imepiel var 4 000 mio. pta. værd efter statens kapitaltilførsel på salgstidspunktet. Dette var tænkeligt ud fra den begrundelse, at kapitaltilførslen på 8 500 mio. pta. kan have været forenelig med Traktaten. Efter nye overvejelser er opfattelsen den, at salgsprisen ikke indeholder noget supplerende støtteelement.

(1) Sml. 1984, s. 3809.
(2) Sml. 1986, s. 2263.
(3) Sml. 1986, s. 232.
(4) Endnu ikke offentliggjort i Tidende.
(5) Endnu ikke offentliggjort i Tidende.

De spanske myndigheder opgav pr. 31. oktober 1989 en likvidationspris på Imepiel på minus 1 436 mio. pta. Desuden tilkendegav de, at der skulle dækkes afskedigelsesomkostninger på 5,5 mio. pta. pr. ansat, dvs. i alt 7 909 mio. pta. Disse omkostninger på tilsammen 9 345 mio. pta., hævdede de, var større end kapitaltilskuddet i forbindelse med privatiseringen, hvorfor staten havde truffet den rigtige økonomiske beslutning.

Der skal noteres, at i modsætning til bemærkningerne fra de spanske myndigheder ville en lukning af Imepiel ikke have været dyrere for staten end salget af virksomheden på de aftalte vilkår. Som ejer af virksomheden ville staten ikke have været forpligtet til at dække differencen mellem overskuddet af likvidationen af aktiverne på den ene side og passiverne på den anden side i forbindelse med lukningen af Imepiel, idet ansvaret ved et selskab med begrænset hæftelse er begrænset til indfrielse af gæld i samme størrelsesorden som likvidationsværdien af aktiverne, og under normale omstændigheder har ejeren af virksomheden intet ansvar for fremtidige underskud.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at i analysen af et selskabs likvidationsomkostninger skal staten skelne mellem sin rolle som ejer af eller aktionær i en virksomhed og sin rolle som ansvarlig for udbetalingen af arbejdsløshedsunderstøttelse og socialsikringsydelser.

Når Kommissionen skal vurdere en stats adfærd i forhold til en markedsøkonomisk investors adfærd, skal den navnlig vurdere, »om en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor« (præmis 14 i sag 234/84, Meura). Hvis Kommissionen tog sådanne omkostninger med i sine overvejelser, ville det være det samme som at give medlemsstaterne ret til at redde kriseramte virksomheder ud fra rent nationale interesser. Denne situation, som kunne medføre alvorlig konkurrencefordrejning til skade for den fælles interesse, ville være i strid med de bestemmelser i EØF-Traktaten, der bemyndiger Kommissionen til at bestemme foreneligheden af statsstøtte inden for rammerne af Fællesskabet som helhed snarere end inden for rammerne af en enkelt medlemsstat.

Efter således at have gennemgået sagen nøje er Kommissionen nået til den konklusion, at statsstøtten til Imepiel omfatter de 6 029 mio. pta. i kapitaltilførsel fra »Patrimonio del Estado« i årene 1986-1988 samt støtten på 8 500 mio. pta. i form af den sidste kapitaltilførsel fra »Patrimonio del Estado« forud for privatiseringen af virksomheden. Disse penge styrkede på kunstig vis Imepiels finansielle stilling.

Støtten til Imepiel påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen inden for det fælles marked, jf. Traktatens artikel 92, stk. 1.

Når finansiel bistand fra en stat styrker bestemte virksomheders stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheders stilling i Fællesskabet, påvirker denne bistand nødvendigvis disse andre virksomheder (Domstolens dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris ([1])).

Det skal bemærkes, at det marked, på hvilket Imepiel fremstiller og sælger varer, er meget konkurrencebetonet. Som Kommissionen bemærkede ved procedurens indledelse (se note 2), er EF's skoproduktion på 1 050 mio. par sko, og markedet er præget af en vigende efterspørgsel, der har medført, at produktionen er faldet med omkring 15 % siden 1986.

Hele markedet tegner sig for omkring 1 290 mio. par sko, og samhandelen inden for Fællesskabet tegner sig for omkring 440 mio. par (42 % af produktionen, 34 % af markedet). Inden for hele skotøjsindustrien er der 360 000 ansatte, der direkte er beskæftiget med produktion, og andre 140 000 ansatte, der er beskæftiget inden for indirekte produktion og hjælpeproduktion (skind samt dele og tilbehør); sektoren er karakteriseret ved sin fragmentariske struktur med en lang række små virksomheder (ca. 15 000 med en gennemsnitlig arbejdsstyrke på 24).

I 1986 havde Spanien ca. 14 % af EF-markedet målt i produktion, og heraf eksporteredes 61 %. Eftersom virksomheden er en betydningsfuld producent målt i antallet af ansatte og mængdemæssigt ligger over gennemsnittet, tegner virksomheden sig for mere end en marginal andel af EF-markedet. Da markedet desuden er mere pris- end mængdeorienteret, vil finansiel bistand fra staten nødvendigvis have en betydelig negativ effekt på konkurrencen. Bistanden sætter Imepiel i stand til at fortsætte driften på et niveau, som virksomheden ikke ville kunne opretholde med egne midler. Den bevarer derfor en kunstigt høj markedsandel og vælter nedskæringsproblemerne over på konkurrenterne. Selv om Imepiel ikke i væsentligt omfang deltager i Spaniens eksportmarked, vanskeliggør virksomhedens kunstige tilstedeværelse på det spanske marked andre EF-producenters adgang til dette marked (se Domstolens dom af 13. juli 1988 i sag 102/87, Frankrig/Kommissionen ([2])).

([1]) Sml. 1980, s. 2688.
([2]) Sml. 1988 s. 4067.

V

Hvad angår den retlige status af støtten til Imepiel efter EF-retten, må det konkluderes, at den er ulovlig, eftersom den spanske regering undlod at forhåndsanmelde den til Kommissionen, således som det kræves i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 3.

Den situation, der er opstået som følge af dette brud på Traktatens bestemmelser, er særlig alvorlig, da de pågældende støttebeløb allerede er blevet udbetalt til modtageren. På denne baggrund skal der erindres om, at i betragtning af den bydende og hastende karakter af de i artikel 93, stk. 3, fastsatte procedureregler, som også gælder for det offentlige — og hvis direkte virkning EF-Domstolen har stadfæstet i sin dom af 19. juni 1973 i sag 77/72, Capolongo (1), af 11. december 1973 i sag 120/73, Lorenz (2), af 22. marts 1977 i sag 78/76, Steinicke (3) — kan der ikke efterfølgende rådes bod på ulovligheden af den her omhandlede støtte.

Uanset dette skal det bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at gennemføre de relevante procedurer i relation til artikel 93, stk. 2, jf. EF-Domstolens dom af 14. februar 1990 i sag 301/87, Boussac Saint Frères (4).

VI

I Traktatens artikel 92, stk. 1, hedder det, at støtte, der opfylder de deri fastsatte kriterier, i princippet er uforenelig med det fælles marked.

De i artikel 92, stk. 2, fastsatte undtagelsesbestemmelser kan ikke finde anvendelse i denne sag, idet støtten ikke tjener til opfyldelse af de i den pågældende artikel omhandlede målsætninger.

I artikel 92, stk. 3, opregnes den form for støtte, der kan være forenelig med det fælles marked. Foreneligheden med det fælles marked må vurderes i forhold til Fællesskabet som helhed og ikke i forhold til en enkelt medlemsstat. For at kunne sikre et velfungerende fælles marked — og for at tage hensyn til princippet i artikel 3, litra f) — må undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, fortolkes snævert, når en støtteordning eller en specifik støttetildeling analyseres. Navnlig kan disse undtagelsesbestemmelser kun gøres gældende, når Kommissionen er overbevist om, at det uden støtte vil være umuligt for markedskræfterne alene at lede modtagerne i en retning, der vil kunne tjene til at opfylde en af målsætningerne med de omtalte undtagelsesbestemmelser.

At bringe undtagelsesbestemmelserne i anvendelse på sager, der ikke bidrager til opfyldelsen af sådanne målsætninger, eller på sager, hvor støtten ikke er nødvendig for opfyldelsen heraf, vil være det samme som at give særlige fordele til bestemte medlemsstaters industrigrene eller virksomheder, hvis finansielle stilling vil blive kunstigt styrket, hvorved samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes og konkurrencevilkårene fordrejes uden nogen begrundelse i den fælles interesse, jf. artikel 92, stk. 3.

Virksomheden fik ydet støtte fra de spanske myndigheder i form af kapitaltilførsler på i alt 6 209 mio. pta. mellem 1986 og 1988.

Kommissionen deler de spanske myndigheders synspunkt, nemlig at disse kapitaltilførsler i årene 1986-1988 blev gennemført som respons på forhold, der var opstået før Spaniens EF-medlemskab.

For så vidt angik offentlige virksomheder var industripolitikken i Spanien forud for EF-medlemskabet undertiden baseret på principper, der var radikalt forskellige fra dem, der ligger til grund for EØF-Traktatens bestemmelser for konkurrencepolitikken. Dengang blev visse tabsgivende offentlige virksomheder ført videre med utilstrækkelige ledelsesstrukturer, og driften af disse virksomheder blev holdt kunstigt i live ved hjælp af finansiel bistand fra staten. Efter Spaniens tiltrædelse blev disse virksomheder tvunget til at tilpasse sig et erhvervsmiljø baseret på retfærdig konkurrence. Støtten til Imepiel tog primært sigte på at lette denne tilpasning. Det skal bemærkes, at denne støtte var udtryk for et reelt forsøg på at skabe grundlag for en endelig omstrukturering af virksomheden.

For så vidt angår kapitaltilførslerne på 6 029 mio. pta. i årene 1986-1988 er Kommissionen derfor nået til den konklusion, at støtten kan anses for at være forenelig med det fælles marked, jf. undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c).

Hvad angår den støtte, der er indeholdt i kapitaltilførslen på 8 500 mio. pta. i forbindelse med privatiseringen, må det undersøges, om den kan henføres under en af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92.

I artikel 92, stk. 3), litra a) og c), er der fastsat en undtagelse for støtte, der fremmer eller letter udviklingen i bestemte områder. Imepiel ligger i Vall d'Uxó, der er et område, hvor levestandarden ikke er usædvanlig lav, og hvor der ikke hersker en alvorlig underbeskæftigelse, jf. artikel 92, stk. 3, litra a). Hvad angår anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), på grundlag af regionale hensyn, har Kommissionen som en fravigelse efter artikel 92, stk. 3, litra c), accepteret, at der i Vall d'Uxó kan ydes støtte på op til maksimalt 30 % af de produktive kapitalinvesteringer (Kommissionens beslutning af 15. juni 1989).

Denne beslutning om at godkende, at der kan ydes regionalstøtte til dette område, blev truffet af Kommissionen for bl.a. at tilskynde til investeringer i diversificeringer, navnlig med henblik på at skabe et sikkerhedsnet under

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

afskedigelserne fra Imepiel, og ikke for at hjælpe Imepiel selv. Desuden blev den pågældende støtte ydet på basis af en ad hoc-beslutning truffet af den spanske regering i form af en betingelsesløs kapitaltilførsel snarere end i form af et tilskud til skabelse af produktive kapitalinvesteringer. Som følge af ovenstående forhold er det derfor ikke muligt at indrømme en undtagelse baseret på regionale hensyn efter artikel 92, stk. 3, litra c).

Endvidere var kapitaltilførslen på 8 500 mio. pta. i forbindelse med privatiseringen ikke af en sådan art, at den kunne klassificeres som støtte til fremme af udviklingen af visse økonomiske regioner, idet den tog form af driftsstøtte til en virksomhed i vanskeligheder. Med andre ord var kapitaltilførslen ikke betinget af investeringer eller jobskabelse, jf. Kommissionens meddelelse fra 1979 om principperne for koordinering af regionalstøtte.

Selv hvis Kommissionen vurderede kapitaltilførslen på grundlag af retningslinjerne for regionalstøtte, ville støtten kun kunne berettiges, hvis for det første den bidrog til en reel og langsigtet udvikling af regionen med deraf følgende sikring af de pågældende virksomheders levedygtighed, og for det andet, hvis virksomheden — som et bidragende element — havde en omstruktureringsplan, der ville kunne styrke dens konkurrencemæssige stilling.

Derfor kan kapitaltilførslen ikke anses for støtte »til fremme af visse økonomiske regioner«, som er tilladt, »når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«. Den pågældende støtte kan derfor ikke henføres under en af undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra c).

Hvad angår undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra b), tog de pågældende støtteforanstaltninger hverken sigte på eller form af et projekt af fælleseuropæisk interesse eller et projekt til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse i den spanske økonomi. Desforuden har de spanske myndigheder ikke påberåbt sig denne undtagelsesbestemmelse i deres bemærkninger til Kommissionen.

Hvad angår undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), som gælder for støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, forudsat at støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, skal det først og fremmest bemærkes, at støtten til Imepiel falder ind under kategorien af støtte til virksomheder i vanskeligheder, da både virksomhedens finansielle stilling og finansielle resultater altid har været usikre. Støtte til virksomheder i vanskeligheder indebærer en stor risiko for, at arbejdsløshedsproblemer og industrielle problemer flyttes fra en medlemsstat til en anden. Denne form for støtte viderefører status quo ved at fratage de markedsøkonomiske kræfter deres sædvanlige konsekvenser, som består i, at ukonkurrencedygtige virksomheder i processen hen imod en tilpasning til ændrede konkurrencevilkår forsvinder. Derfor anlægger Kommissionen en meget streng synsvinkel, når den vurderer lovligheden af støtte til omstrukturering af virksomheder i vanskeligheder. Kommissionen kræver navnlig, at denne form for offentlig støtte gøres betinget af, at der gennemføres et sundt omstrukturerings- eller omstillingsprogram, der vil kunne genskabe støttemodtagerens langsigtede levedygtighed. Desuden skal der kompenseres for støtten i form af et bidrag fra støttemodtageren eller til udviklingen af sektoren som helhed på EF-plan gennem en nedbringelse af virksomhedens tilstedeværelse på markedet.

Kapitaltilførslen på 8 500 mio. pta. i forbindelse med privatiseringen skulle sætte virksomheden i stand til at tilbagebetale lån (4 000 mio. pta.) og gennemføre afskedigelser (3 000 mio. pta.). Restbeløbet skal anvendes som driftskapital for virksomhedens aktiviteter.

Det skal bemærkes, at disse tre aktioner vil få indvirkning på virksomhedens fremtidige konkurrencedygtighed, da de uden støtten skulle have været finansieret ud af virksomhedens egne midler.

Køberne har udarbejdet en plan for virksomhedens fremtid (som senere er blevet revideret), som faktisk indebærer, at produktionen vil stige snarere end falde, således som det ville være nødvendigt for at gøre omstruktureringen interessant for den berørte sektor på EF-plan.

Som følge af, at Kommissionen på privatiseringstidspunktet ikke fik forelagt en omstruktureringsplan, der

— beviste, at virksomheden ville være levedygtig i fremtiden

— omfattede en reduktion af virksomhedens produktionskapacitet og

— udviste et fald i virksomhedens markedsandele,

er der ikke grundlag for at antage, at denne omstrukturering vil fremme udviklingen af en erhvervsgren i overensstemmelse med den fælles interesse. Derfor er denne støtte uforenelig med Traktatens artikel 92.

Ved skrivelser af 7. juni og 18. juli 1991 anmodede de spanske myndigheder Kommissionen om at udsætte enhver beslutning i denne sag, indtil de havde haft mulighed for at fremlægge en alternativ omstruktureringsplan, som de var i færd med at drøfte med Imepiel.

Ved skrivelse af 6. august 1991 meddelte Kommissionen de spanske myndigheder, at da den sidste frist (31. maj 1991) for indlevering af en alternativ omstruktureringsplan allerede var overskredet med to måneder, kunne den ikke udskyde sin endelige beslutning længere.

VII

På baggrund af ovennævnte betragtninger må det konkluderes, at statsstøtten til Imepiel på 8 500 mio. pta. som led i salget af denne virksomhed til Circulo de Financiación y Gestion SA er ulovlig efter EF-retten, eftersom støtten blev ydet af den spanske regering i strid med bestemmelserne i Traktatens artikel 93, stk. 3.

Støtten på 8 500 mio. pta. skal imidlertid reduceres med salgsprovenuet på 100 mio. pta. for at nå frem til nettoomkostningerne ved statens transaktion. Ved at beregne dette nettobeløb afspejles både fordelen for køberen, Circulo de Financiación y Gestion SA, og omkostningerne for staten.

Endvidere opfylder støtten ikke de fornødne betingelser for at kunne henføres under en af undtagelsesbestemmelserne i Traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, og den er derfor også uforenelig med Traktaten.

I de tilfælde, hvor der er ydet støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, kan Kommissionen på basis af EF-Domstolens dom af 12. juli 1973 i sag 70/72, Kohlegesetz [1] og af 24. februar 1987 i sag 310/85, Deufil [2] kræve, at medlemsstaterne søger ulovligt udbetalt støtte tilbagebetalt —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Støtten på 6 029 mio. pta. mellem 1986 og 1988 blev ydet ulovligt, da den blev ydet i strid med procedurereglerne i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

Desuagtet opfylder støtten betingelserne for at kunne henføres under undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra c), og er derfor forenelig med det fælles marked.

Artikel 2

Nettostatsstøtten på 8 400 mio. pta. (dvs. kapitaltilførslen på 8 500 mio. pta. minus salgsprovenuet på 100 mio. pta.) indeholdt i kapitaltilførslen fra Patrimonio del Estado til Imepiel samtidig med privatiseringen af Imepiel den 2. februar 1990 er ulovlig i henhold til fællesskabsretten, da den blev ydet af den spanske regering i strid med bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3.

Endvidere opfylder den pågældende støtte ingen af de fornødne betingelser for at kunne henføres under en af undtagelsesbestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, hvorfor den er uforenelig med det fælles marked.

Artikel 3

Den med det fælles marked uforenelige statsstøtte tilbagebetales. Derfor skal Patrimonio del Estado tilbagekræve 8 400 mio. pta. fra Imepiel.

Støtten tilbagekræves i overensstemmelse med procedurerne og bestemmelserne i den nationale lovgivning, navnlig dem, der vedrører renter på restancer til staten, idet renterne begynder at påløbe fra den dato, på hvilken den ulovlige støtte blev ydet.

Artikel 4

Den spanske regering underretter senest to måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at efterleve beslutningen.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Spanien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 25. marts 1992.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand

---

[1] Sml. 1973, s. 813.
[2] Sml. 1987, s. 901.