COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
van 16 mei 2000
betreffende steunmaatregelen van Spanje ten gunste van Asociación General Agraria Mallorquina SA (Agama SA)

(kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1401)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2000/631/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1255/1999 van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten [1],

Na overeenkomstig dat artikel de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken [2],

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Via een klacht heeft de Commissie vernomen dat Spanje staatssteun heeft toegekend aan de onderneming Asociación General Agraria Mallorquina SA (hierna „Agama SA" te noemen).

(2) De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten bij telex van 4 december 1995 om informatie betreffende bovengenoemde steunmaatregel verzocht en bij telex van 7 januari 1997 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten een rappelbrief gestuurd, waarop niet geantwoord is.

(3) Bij schrijven van 16 mei 1997 heeft de Commissie de Spaanse regering in kennis gesteld van haar beslissing om ten aanzien van deze steunmaatregel de in artikel 87, lid 2, van het Verdrag bepaalde procedure in te leiden.

(4) De Spaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen meegedeeld bij brieven van 14 juli 1997, 22 april 1998, 20 mei 1998 en 18 maart 1999.

(5) De beslissing van de Commissie om de procedure in te leiden is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [3]. De Commissie heeft de belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen over de steunmaatregel mee te delen.

(6) De Commissie heeft geen opmerkingen ontvangen van de belanghebbenden.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

(7) De begunstigde van de door de Spaanse autoriteiten toegekende steun is de onderneming Agama SA, die werkzaam is op het gebied van de verwerking en afzet van zuivelproducten op het eiland Mallorca (Balearen). Agama SA is de enige industriële onderneming die werkzaam is op het gebied van de verwerking en afzet van zuivelproducten op de eilandengroep de Balearen.

(8) In augustus 1990 heeft Agama SA de opschorting van de betalingen meegedeeld. Het autonome bestuur van de Balearen besloot in te grijpen via het overheidsbedrijf Semilla SA en verzocht Inmark SA de levensvatbaarheid van de onderneming te onderzoeken. In dat verband werden, om de levensvatbaarheid van Agama SA te garanderen, verschillende maatregelen voorgesteld, waaronder de inkrimping van het personeel, onderhandelingen met de crediteurs en een kapitaalinbreng.

(9) Semilla SA heeft aan Agama SA 176 miljoen ESP (1 057 781,30 EUR) verstrekt, wat overeenstemt met 20 % van de schuld die Agama SA bij private financiële instellingen heeft, en de onderneming dus in staat stelde een deel van die schuld af te lossen. Voorts werd 80 % of 706 miljoen ESP (4 243 145,46 EUR van die schuld, die in totaal 882 miljoen ESP (5 300 926,76 EUR) bedroeg, door de betrokken instellingen kwijtgescholden.

[1] PB L 160 van 26.6.1999, blz. 48.
[2] PB C 204 van 4.7.1997, blz. 6.
[3] Zie voetnoot 2.

(10) Semilla SA voorzag Agama SA ook van een bedrag van 272 miljoen ESP (1 634 752,92 EUR), wat overeenstemt met 85 % van de schuld die Agama SA bij de melkproducenten had, en de onderneming dus in staat stelde een deel van die schuld af te lossen. De melkproducenten zelf hebben gemiddeld 15 % (ongeveer 47 miljoen ESP) van de schuld (319 miljoen ESP of 1 917 228,61 EUR) kwijtgescholden. In ruil voor de vereffening van een groot deel van de schuld verkochten de melkproducenten aan Semilla SA 6 681 aandelen die zij in Agama SA hadden, tegen 1 700 ESP (10,22 EUR) per aandeel, terwijl de nominale waarde ervan 10 000 ESP (60,10 EUR) bedroeg. Voorts ondertekende Semilla SA op 20 mei 1991 met de privéonderneming Paslac SA, aandeelhouder van Agama SA, een contract van 1 miljoen ESP (6 010,12 EUR) voor een koopoptie op 11 674 aandelen in Agama SA voor een bedrag van 71 miljoen ESP (426 718,59 EUR), d.w.z. 6 081 ESP (36,55 EUR) per aandeel.

(11) Bovendien maakte Semilla SA op 7 mei 1991 146 miljoen ESP (877 477,67 EUR) over aan Agama SA als bedrijfskapitaal. Dit bedrag moest Agama SA aan Semilla SA terugbetalen.

(12) Op dat ogenblik bestond de participatie van Semilla SA in Agama SA uit 176 miljoen ESP (1 057 781,30 EUR) ter vereffening van de schulden bij de private financiële instellingen, 272 miljoen ESP (1 634 752,92 EUR) ter vereffening van de schulden bij de melkproducenten en 146 miljoen ESP (877 477,67 EUR) als bedrijfskapitaal voor Agama SA, welke bedragen aan Semilla SA moesten worden terugbetaald. Bovendien heeft Semilla SA voor 11 miljoen ESP (66 111,33 EUR) aandelen gekocht en voor 1 miljoen ESP (6 010,12 EUR) een koopoptie. In totaal bedraagt de participatie 606 miljoen ESP (3 642 133,35 EUR), waarbij de rente moet worden gevoegd, wat het totaalbedrag brengt op 663 miljoen ESP (3 984 710,25 EUR).

(13) Op 3 april 1992 heeft Semilla SA haar aandelen en haar koopoptie op aandelen in Agama SA verkocht aan Granjas Braut SA en Granjas Son Seat SAT voor in totaal 677 miljoen ESP (4 068 851,65 EUR), de terugbetaling van de schulden van Agama SA bij Semilla SA daarin begrepen. Van de vier bedrijven die voor de overname van Agama SA belangstelling hadden getoond en die alle even solvabel waren, had het bestuur van de Balearen gekozen voor het bedrijf met het op economisch vlak interessantste bod. De kopers, die hun koopoptie op aandelen van Agama SA reeds hadden gerealiseerd, ondervonden na een eerste betaling van ongeveer 184 miljoen ESP (1 105 862,27 EUR) aan Semilla SA financiële moeilijkheden en konden de betalingen aan Semilla SA niet voortzetten.

(14) Semilla SA aanvaardde de opschorting van betaling die Granjas Braut SA en Granjas Son Seat SAT hadden aangevraagd niet en zegde het contract op met toepassing van de hoogste in het contract vastgestelde boete, namelijk 30 %. Semilla SA kreeg dus de aandelen van Agama SA terug. Door die operatie had Semilla SA ongeveer 91 miljoen ESP (546 921,02 EUR) verloren.

(15) Nadat Semilla SA Agama SA weer in handen had gekregen, stelde Ernest & Young een herstructureringsplan op, waarbij in de conclusies vermeld werd dat Agama SA economisch levensvatbaar kon worden als bepaalde maatregelen werden genomen, namelijk vermindering van de productiecapaciteit, rationalisering van de eindproducten (de productie met een beperkte winstmarge stopzetten en die met hoge rentabiliteit bevorderen), verbetering van het imago en vermindering van de productiekosten. Volgens dat plan, van 31 december 1992, zouden de resultaten van de onderneming vanaf 1997 positief zijn. (Eigenlijk werden reeds een jaar eerder, in 1996, positieve resultaten geboekt). Anderzijds werden vanuit praktisch oogpunt de aandelen van Agama SA in het bezit van Semilla SA, alsmede de schulden van Agama SA bij Semilla SA overgedragen aan het bestuur van de Balearen.

(16) In september 1994 besloot het bestuur van de Balearen kapitaal in te brengen ten bedrage van 548 miljoen ESP (3 293 546,33 EUR), waarvan 213 miljoen ESP (1 280 155,78 EUR) in de vorm van nieuw kapitaal en 335 miljoen ESP (2 013 390,55 EUR) in de vorm van een omzetting van schulden, die Agama SA bij Semilla SA was aangegaan en die aan het bestuur van de Balearen waren overgedragen, in eigen middelen.

(17) De andere aandeelhouders van Agama SA dan de staat (de melkproducenten), die over 3 % van het kapitaal beschikten, hebben in de kapitaalverhoging (ongeveer 16 miljoen ESP of 96 161,94 EUR) bijgedragen.

(18) Voorts verkreeg Agama SA in juni 1994 een lening van de financiële instelling Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (hierna „La Caixa" te noemen) ter waarde van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR), met overheidsgarantie van het bestuur van de Balearen. Die lening was in maart 1998 volledig terugbetaald. De Spaanse autoriteiten legden een certificaat over van de schatkist van het genoemde bestuur waarin dat bestuur zich ertoe verbond om bij realisering van de garantie het betrokken bedrag terug te vorderen van Agama SA. In de loop van die periode ontving Agama SA bovendien andere leningen van private financiële instellingen, zonder overheidsgarantie, voor een bedrag van ongeveer 300 miljoen ESP (1 803 036,31 EUR). Die leningen waren in juni 1999 volledig afgelost.

(19) De Spaanse autoriteiten hebben het steungehalte berekend overeenkomstig het bepaalde in punt 38 van de mededeling van de Commissie [4]. Het steungehalte van de overheidsgarantie stemt overeen met het verschil tussen de rente die Agama SA voor de lening op de vrije markt zou hebben betaald (van 12 tot 9,25 %) en de rente die de onderneming werkelijk heeft verkregen voor de lening (MIBOR + 0,5 %), d.i. een verschil van ongeveer 0,95 %.

[4] PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3.

(20) De schulden van Agama SA bestonden uit een lening van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR) met overheidsgarantie en andere leningen voor 300 miljoen ESP (1 803 036,31 EUR). Daarvan werd 580 miljoen ESP (3 485 870,21 EUR) gebruikt om het bedrijfskapitaal te herstellen door de door Granjas Braut en Granjas Son Seat SAT aangegane schulden toen zij eigenaar waren van Agama SA te betalen, en 205 miljoen ESP (1 232 074,81 EUR) voor de betaling van schadeloosstellingen van ontslagen werknemers. Het totaal, 785 miljoen ESP (4 717 945,02 EUR), stemt overeen met de kosten voor het herstructureringsplan van overweging 15.

(21) Agama SA heeft het aantal werknemers drastisch verminderd (van 244 in 1990 naar 51 in 1997) en heeft haar productiecapaciteit met 30 % verlaagd (van 35 miljoen l in 1990 naar 22 miljoen l in 1996). Namelijk:

a) de productie van gepasteuriseerde melk met een bottelcapaciteit van 15,5 miljoen l per jaar is volledig stopgezet; de verwijderde machines zijn niet vervangen;

b) het bottelen van gesteriliseerde melk in glazen flessen, dat een capaciteit had van 15 miljoen l per jaar, is volledig stopgezet;

c) twee bottelmachines UHT TBA-300 van Tetra-Pak zijn vervangen door één enkele machine van hogere kwaliteit maar met een kleiner rendement dan beide vorige samen.

(22) In 1996 begon Agama SA winst te maken, zij het in zeer beperkte mate, maar in 1998 was de winst reeds gestegen tot 173 097 000 ESP (1 040 333,92 EUR). De bedrijfsresultaten bedroegen 93 743 000 ESP (563 406,78 EUR) in 1996, 6 212 000 ESP (37 334,87 EUR) in 1997 en 178 260 000 ESP (1 071 364,18 EUR) in 1998. In 1996 bedroeg de omzet 2 093 miljoen ESP (12 579 183,35 EUR), in 1997 1 814 miljoen ESP (10 902 359,57 EUR) en in 1998 1 903 miljoen ESP (11 437 260,35 EUR). Eind 1996 werd de onderneming verkocht aan de hoogste bieder bij een openbare aanbesteding, waarvoor vier bedrijven uit de privésector zich hadden ingeschreven.

(23) Agama SA kreeg uitstel van betaling voor de sociale lasten aan het socialezekerheidsfonds op grond van de resoluties van 11 mei 1992 en 3 juni 1994. Voor dat uitstel werd de wettelijke rente betaald en de schuld werd terugbetaald in 60 maandelijkse tranches, die in juni 1999 volledig waren betaald.

(24) Bij gebrek aan een antwoord van de Spaanse autoriteiten, heeft de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ingeleid en heeft zij haar twijfels geuit over de garantie die door het bestuur van de Balearen voor de door Agama SA bij La Caixa aangegane lening was toegekend, over de kapitaalinbreng van de staat via het overheidsbedrijf Semilla SA, over de overname, als crediteur, van de schulden van Agama SA bij de financiële instellingen en andere kredietorganen en over het uitstel van betaling van de schuld aan het socialezekerheidsfonds. De Commissie was van oordeel dat, tenzij de Spaanse autoriteiten het tegendeel konden bewijzen, de door de overheid aan Agama SA toegekende bedragen staatssteun waren, en zij verzocht de Spaanse autoriteiten het aantal en de omvang ervan mee te delen.

III. **OPMERKINGEN VAN SPANJE**

(25) De Spaanse autoriteiten hebben geantwoord dat zij de steun niet aan de Commissie hebben gemeld omdat zij meenden dat het niet om staatssteun ging maar om de handelingen van een privé-investeerder. Naar hun mening had het bestuur van de Balearen Agama SA op dusdanige manier beheerd dat uitstekende resultaten werden verkregen.

(26) In mei 1991, na de opschorting van betalingen van Agama SA en de sociale gevolgen van die beslissing (de meeste zuivelbedrijven op het eiland verkochten hun melkproductie aan Agama SA), besloot Semilla SA, dat een beroep deed op de in bedrijfsmanagement gespecialiseerde onderneming Inmark SL, een aandeel te nemen in Agama SA en de maatregelen die Inmark SL met het oog op de levensvatbaarheid van de onderneming in een studie had voorgesteld, toe te passen.

(27) In april 1992 verkocht Semilla SA de aandelen van Agama SA aan Granjas Braut en Granjas Son Seat SAT tegen een prijs die iets hoger lag dan het geïnvesteerde kapitaal. Toen die ondernemingen de aan Semilla SA verschuldigde bedragen niet meer betaalden, verbrak Semilla SA het contract en legde de maximale boete op. Deze handeling bracht voor Semilla SA een verlies mee van 91 miljoen ESP (546 921,02 EUR). Toch waren de Spaanse autoriteiten van oordeel dat het de goedkoopste oplossing was voor een privé-crediteur. Aangezien immers de verschuldigde betalingen ongeveer 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR) bedroegen, zouden de verliezen voor Semilla SA veel groter geweest zijn, als het contract niet werd verbroken.

(28) Met de overname van Agama SA door Semilla SA wilde de overheid de onderneming gezond maken om ze te verkopen aan de privé-sector tegen een zo goed mogelijke prijs, om zo een bevredigend resultaat te halen. Besloten werd kapitaal in te brengen. De andere aandeelhouders van Agama SA dan de staat namen ook deel aan de kapitaalinbreng. De Spaanse autoriteiten menen dat die kapitaalinbreng aantoont dat de staat optrad als een privé-investeerder.

(29) Agama SA verkreeg van het bestuur van de Balearen een lening van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR) met overheidsgarantie, die in maart 1998 volledig was terugbetaald. In de loop van die periode ontving Agama SA andere leningen van private financiële instellingen, zonder overheidsgarantie, voor een bedrag van ongeveer 300 miljoen ESP (1 803 036,31 EUR), die tegen juni 1999 ook volledig werden terugbetaald. Volgens de Spaanse autoriteiten was deze ingreep nodig om de onderneming te herstructureren.

(30) Hoewel de Commissie van oordeel is dat die maatregelen staatssteun zijn, menen de Spaanse autoriteiten dat ze beantwoorden aan de door de Commissie vastgestelde criteria voor herstructureringssteun, omdat:

a) Ernest & Young met het oog op de levensvatbaarheid van de onderneming een gedetailleerd herstructureringsplan had opgesteld dat volledig is uitgevoerd; op zeer korte termijn was Agama SA opnieuw levensvatbaar; dat blijkt uit het feit dat Agama SA eind 1996 via een openbare aanbesteding aan de privé-sector werd verkocht aan de hoogste bieder;

b) wat concurrentievervalsing betreft, de productiecapaciteit definitief met 30 % werd verminderd en het aantal banen werd verminderd; bovendien heeft Agama SA nooit haar producten onder de kostprijs verkocht;

c) wat de eis betreft dat de steun in verhouding moet staan tot de kosten en de baten van de herstructurering, het om „de minimis"-steun gaat, die bijgevolg niet heeft geleid tot een te grote liquiditeit van de kasmiddelen, zoals uit de balans van de onderneming kan worden opgemaakt; anderzijds is de steun niet gebruikt om de financiële lasten te verlichten, hoewel de balans een tekort van 800 miljoen ESP (4 808 096,84 EUR) vertoonde; bovendien hebben private financiële instellingen leningen toegekend aan Agama SA voor een bedrag van ongeveer 300 miljoen ESP (1 803 036,31 EUR), zonder overheidsgarantie;

d) het herstructureringsplan volledig is toegepast; de steun werd niet bij de Commissie aangemeld omdat de Spaanse autoriteiten van oordeel waren dat het niet om staatssteun ging.

(31) In verband met de aanklacht dat Agama SA haar producten dankzij de staatssteun onder de kostprijs verkocht, hebben de Spaanse autoriteiten verkoopfacturen van Agama SA verstrekt waaruit blijkt dat dit nooit het geval is geweest. Het is echter niet uitgesloten dat enkele kleinhandelaars producten hebben verkocht onder de kostprijs. Dit kan echter niet aan Agama SA worden toegeschreven; het gaat immers om het eigen handelsbeleid van de kleinhandelaars. Uit een studie betreffende de gemiddelde prijs van door Agama SA verkochte melk ten opzichte van andere merken is gebleken dat de onderneming haar producten niet onder de kostprijs verkoopt.

(32) De interventie van de staat ten behoeve van Agama SA kwam ook ten goede aan de melkproducenten, omdat de verwerking en afzet van hun melkproductie kon worden voortgezet ondanks het insulaire karakter dat belet in de aangrenzende gebieden melk tegen competitieve prijzen te leveren.

(33) Voorts kreeg Agama SA van het socialezekerheidsfonds uitstel van betaling van de sociale bijdrage op grond van de besluiten van 11 mei 1992 en 3 juni 1994, die stroken met het algemeen reglement betreffende de terugbetaling en de eigen middelen van de sociale zekerheid dat is goedgekeurd bij Koninklijk Besluit 1937/1995. Krachtens artikel 40 kunnen de betalingen aan de sociale zekerheid immers worden uitgesteld of opgesplitst, wanneer de betaalplichtige daartoe een aanvraag heeft overgelegd omdat zijn financiële toestand de betaling van de verschuldigde bedragen bemoeilijkt. Het uitstel wordt toegekend in alle gevallen waarin vooraf een aanvraag is ingediend en de geldende voorwaarden vervuld zijn. De sociale zekerheid kent deze uitstelregelingen toe in haar eigen belang om ervoor te zorgen dat de bedragen uiteindelijk worden betaald. Voor dit uitstel van betaling is de wettelijke rente betaald.

IV. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

Artikel 87, lid 1, van het Verdrag

(34) In artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1255/1999 wordt bepaald dat de artikelen 87 en 88 van het Verdrag worden toegepast voor de productie en de afzet van in artikel 1 van die verordening vermelde producten.

(35) Overeenkomstig het bepaalde in artikel 87, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(36) Wat melk betreft, bestaat er tussen de Gemeenschap en Spanje een intens handelsverkeer zodat de betrokken maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen door begunstiging van de onderneming Agama SA

Aan Agama SA toegekende steun

Eerste periode

(37) In de eerste periode (augustus 1990 — april 1992) heeft de staat steun verleend aan Agama SA via het overheidsbedrijf Semilla SA dat aan Agama SA een bedrag van 176 miljoen ESP (1 057 781,30 EUR) verstrekte ter vereffening van de schulden die Agama SA bij particuliere financiële instellingen was aangegaan. Voorts werd 80 % of 706 miljoen ESP (4 243 145,46 EUR) van die schuld, die in totaal 882 miljoen ESP (5 300 926,76 EUR) bedroeg, door de betrokken instellingen kwijtgescholden.

(38) Semilla SA verstrekte Agama SA ook een bedrag van 272 miljoen ESP (1 634 752,92 EUR), wat overeenstemt met 85 % van de schuld die Agama SA bij de melkproducenten had, die van hun kant gemiddeld 15 % (ongeveer 47 miljoen ESP) van de schuld (319 miljoen ESP of 1 917 228,61 EUR) kwijtscholden. De genoemde

onderneming kocht van de melkproducenten ook 6 681 aandelen van Agama SA tegen een voor Semilla SA zeer gunstige prijs (1 700 ESP of 10,22 EUR per aandeel), ten opzichte van een nominale waarde van 10 000 ESP (60,10 EUR), d.w.z. voor een totaalbedrag van 11 miljoen ESP (66 111,33 EUR), en zij ondertekende een contract van 1 miljoen ESP (6 010,12 EUR) voor een koopoptie op 11 674 aandelen in Agama SA, waarvan de realisatie 71 miljoen ESP (426 718,59 EUR) kost.

(39) Semilla SA bracht in Agama SA kapitaal in ten bedrage van 146 miljoen ESP (877 477,67 EUR).

(40) Ten slotte verkocht Semilla SA, in april 1992, haar aandeel in Agama SA aan Granjas Braut SA en Granjas Son Seat SAT voor in totaal 677 miljoen ESP (4 068 851,65 EUR), wat meer is dan de bijdrage van de overheid aan die onderneming.

(41) De bijdrage van de overheid aan Agama SA in die periode bracht voor de staat geen kosten mee, maar bracht op 20 maanden tijd 71 miljoen ESP (426 718,59 EUR) op naar aanleiding van een investering van 606 miljoen ESP (3 642 133,35 EUR).

(42) De Spaanse autoriteiten zijn van oordeel dat de bijdrage van de staat aan Agama SA kan worden gelijkgesteld met het optreden van een privé-investeerder. Het optreden van de overheid werd voorafgegaan door een levensvatbaarheidsstudie van een extern bureau en het uiteindelijke resultaat was positief voor de staat.

(43) Overeenkomstig de mededeling van de Commissie aan de lidstaten betreffende de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen (Bulletin EG 9-1984) is er sprake van staatssteun wanneer de staat nieuw kapitaal inbrengt in omstandigheden die onaanvaardbaar zouden zijn voor een privé-investeerder die actief is onder normale marktomstandigheden. Dit is het geval wanneer de financiële toestand van de onderneming en met name de structuur en de omvang van de schulden van die aard zijn dat binnen een redelijke termijn geen normaal rendement kan worden verwacht (in dividenden of in waarde) van het geïnvesteerde kapitaal.

(44) Het is weinig waarschijnlijk dat Agama SA, gelet op haar financiële toestand, op de gewone kapitaalmarkt het nodige kapitaal zou gevonden hebben, omdat een privé-onderneming, die alvorens een beslissing te nemen de winstverwachtingen van Agama SA nagaat, nooit een dergelijke bijdrage zou hebben geleverd.

(45) De Commissie meent dat de staat op dat ogenblik niet kon weten dat de maatregel opbrengsten zou opleveren, omdat hij niet over gedetailleerde prognoses beschikte (de levensvatbaarheidsstudie bevat geen becijferde financiële vooruitzichten, maar alleen maatregelen die Agama SA levensvatbaar kunnen maken). De verkoop van de onderneming tegen een prijs die de kosten van de maatregel blijkbaar overschrijdde, betekent niet dat het niet langer om steun gaat, vooral omdat die verkoop, die ondertussen is geannuleerd, ten slotte voor de staat aanzienlijke verliezen heeft meegebracht.

(46) Bijgevolg meent de Commissie dat de maatregelen van de staat ten gunste van Agama SA in de eerste periode (van augustus 1990 tot en met april 1992) niet kan worden gelijkgesteld met het optreden van een privé-investeerder, maar moet worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. De Commissie is van oordeel dat Semilla SA aan Agama SA een bijdrage heeft geleverd voor het volledige schuldbedrag, namelijk de leningen van 176 miljoen ESP en 272 miljoen ESP en een kapitaalinbreng van 146 miljoen ESP, en dat de steun in totaal 594 miljoen ESP (3 570 011,90 EUR) bedroeg.

Tweede periode

(47) In de tweede periode ondervonden de kopers van Agama SA, na een eerste betaling van ongeveer 184 miljoen ESP (4 068 851,65 EUR) aan Semilla SA, financiële moeilijkheden en konden hun financiële verplichtingen (ongeveer 486 miljoen ESP of 2 920 918,83 EUR) tegenover Semilla SA niet nakomen. Semilla SA besloot dan ook het contract te verbreken en haar aandeel in Agama SA te recupereren, wat voor haar een verlies van 91 miljoen ESP (546 921,02 EUR) meebracht. Dat verlies zou beduidend groter geweest zijn, als het contract niet werd verbroken. Deze ingreep, waarmee de verliezen voor de staat tot een minimum werden beperkt, is die van een privé-investeerder die bij moeilijkheden van buitenaf kiest voor de oplossing met de laagste kosten.

(48) Toen de staat Agama SA na de mislukte verkoop weer had overgenomen, bevond die onderneming zich in financiële moeilijkheden, zodat een herstructureringsplan werd opgesteld en uitgevoerd met het oog op de productievermindering en de modernisering van het beheer.

(49) In dat verband werd besloten kapitaal in te brengen ten bedrage van 548 miljoen ESP (3 293 546,33 EUR). De staat bracht 213 miljoen ESP (1 280 155,78 EUR) in en voor het saldo (335 miljoen ESP of 2 013 390,55 EUR) werden de schulden van Agama SA bij Semilla SA (ontstaan ter vereffening van de schulden bij de melkproducenten, zijnde ongeveer 272 miljoen ESP of 1 634 752,92 EUR) en bij particuliere financiële instellingen (ongeveer 176 miljoen ESP of 1 057 781,30 EUR) omgezet in eigen middelen, na

kwijtschelding door de schuldeisers. Hoewel de Commissie van oordeel is dat de toegekende steun 100 % bedraagt van de in 1990 aan Agama SA toegekende leningen, kan de kapitaalomzetting niet als extra steun worden beschouwd.

(50) De andere aandeelhouders van Agama SA (ongeveer 3 %) hebben, zoals de staat, ook in de kapitaalinbreng bijgedragen naar verhouding van hun aandeel in het totale kapitaal (ongeveer 16 miljoen ESP of 96 161,94 EUR). Bedoeling van de kapitaalinbreng was de onderneming gezond te maken om ze opnieuw aan de privé-sector te kunnen verkopen met voldoende winst.

(51) Aangezien de privé-aandeelhouders aan de kapitaalinbreng hebben deelgenomen onder dezelfde voorwaarden als de staat, lijkt het feit dat het optreden van de staat wordt gelijkgesteld aan dat van een privé-investeerder, gerechtvaardigd. Rekening houdend echter met de geringe inbreng van de privé-aandeelhouders, moet de bijdrage van de staat aan de onderneming als staatssteun worden aangemerkt.

(52) De regering van de Balearen heeft een overheidsgarantie toegekend voor een lening van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR) die in juni 1994 door de financiële instelling Caixa ([5]) aan Agama SA was verleend en in maart 1998 volledig was afgelost. Die garantie is staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. In een brief aan de lidstaten, brief SG(89) D/4328 van 5 april 1989 ([6]), had de Commissie reeds meegedeeld dat alle direct door de overheid verleende garanties onder het verbod van artikel 87, lid l, van het Verdrag vallen.

(53) In die brief had de Commissie ook aangegeven dat garanties alleen worden aanvaard als aan de uitkering contractueel specifieke voorwaarden verbonden zijn die zelfs de verplichte faillietverklaring van het bedrijf of een vergelijkbare procedure kunnen behelzen. In dat verband had het bestuur van de Balearen aanvaard van Agama SA de door de garantie gedekte bedragen terug te vorderen als die garantie werd gerealiseerd. Bijgevolg kan worden aangenomen dat aan de vermelde voorwaarde is voldaan.

Door het socialezekerheidsfonds toegekend uitstel van betaling

(54) Agama SA kreeg uitstel van betaling van de sociale lasten aan het socialezekerheidsfonds. Voor dat uitstel werd de wettelijke rente aangerekend en de schuld werd gespreid over 60 maanden, waarbij de laatste tranche in juni 1999 is betaald.

(55) Overeenkomstig de algemene wet op de sociale zekerheid kunnen de betalingen van de sociale lasten immers worden uitgesteld of opgesplitst. Voor uitgestelde schulden wordt moratoire rente aangerekend.

(56) Het socialezekerheidsfonds kan toestaan dat de schulden in verband met de sociale lasten worden gespreid of opgesplitst. Het fonds treedt op als een publieke schuldeiser die, net zoals een particuliere schuldeiser, de hem verschuldigde bedragen tracht te innen en die daartoe overeenkomsten met de debiteur sluit waarbij de gecumuleerde schulden worden herschikt of in termijnen worden terugbetaald teneinde het aflossen van de schuld te vergemakkelijken. De rente die normaliter bij dergelijke schuldvorderingen wordt berekend, is bestemd ter vergoeding van de schade die de schuldeiser lijdt doordat de debiteur de verplichting om zijn schuld terug te betalen te laat nakomt; het gaat dus om vertragingsrente (zie arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1999 in zaak C-342/96, Spanje/Commissie ([7])).

(57) Volgens de door de Spaanse autoriteiten verstrekte gegevens wordt uitstel of spreiding van de betalingen aan de sociale zekerheid altijd toegekend als de debiteurs daartoe tijdig een aanvraag indienen en wanneer de economische toestand hen belet hun schulden te betalen en als is voldaan aan de in de betrokken wetgeving vermelde voorwaarden. Dergelijke behandeling geldt voor elk bedrijf met liquiditeitsproblemen. De sociale zekerheid aanvaardt deze oplossing om zich van de inning van de schulden te verzekeren, wat in haar eigen belang is.

(58) Betalingsfaciliteiten voor socialezekerheidsbijdragen die door het met de inning van die bijdragen belaste orgaan op discretionaire wijze aan een onderneming worden toegekend, zijn aan te merken als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag indien, gelet op de omvang van het aldus verleende economische voordeel, de onderneming kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten zou hebben gekregen van een particuliere schuldeiser die zich ten aanzien van de onderneming in dezelfde situatie bevindt als het met de inning van de bijdragen belaste orgaan (zie arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999 in zaak C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA ([8])).

(59) Thans kan de Commissie constateren dat de sociale zekerheid door de spreiding van de betalingen de volledige schuld met rente heeft kunnen recupereren aangezien de schuld volledig was vereffend in juni 1999.

(60) De sociale zekerheid heeft dus gehandeld zoals een privé-crediteur in een vergelijkbare situatie zou handelen om schulden te innen. De Commissie concludeert dan ook dat het uitstel van betaling van de schuld van Agama SA aan de sociale zekerheid en de toepassing van de wettelijke rentevoet in deze zaak geen vorm van staatssteun is in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

([5]) Ongeacht de aard van de lening van La Caixa.
([6]) Het schrijven aan de lidstaten SG(89) D/4327 van 5 april 1989 is later vervangen door een mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14).

([7]) Jurisprudentie 1999, blz. I-2459.
([8]) Jurisprudentie 1999, blz. I-3913.

Mogelijke uitzonderingen op de toepassing van artikel 87 van het Verdrag

(61) Op het bij artikel 87, lid 1, van het Verdrag ingestelde beginsel van onverenigbaarheid bestaan enkele uitzonderingen.

(62) Bij artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag wordt bepaald dat steunmaatregelen ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden aangemerkt mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(63) De voorliggende steunregeling moet worden beoordeeld in het licht van die bepaling.

Beoordeling van de toegekende staatssteun

Voor de beoordeling van de steunmaatregelen geldende normen

(64) De maatregelen van de overheid ten gunste van Agama SA, namelijk in de eerste periode kapitaalinbreng, overname van de schulden van Agama SA en aankoop van aandelen, en in de tweede periode kapitaalinbreng en garantie voor een lening, zijn een geval van staatssteun. Daarom is de Commissie de verenigbaarheid van die maatregelen met de voor dit soort steunverlening geldende criteria nagegaan.

(65) In alinea 101 van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([9]), die op 9 oktober 1999 in werking zijn getreden, wordt bepaald dat de Commissie de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van alle reddings- en herstructureringssteun die zonder toestemming van de Commissie en derhalve in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag, wordt toegekend, zal onderzoeken op de grondslag van de ten tijde van de toekenning van de steun geldende richtsnoeren.

(66) Vóór deze richtsnoeren waren de geldende normen opgenomen in de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([10]), die van toepassing was vanaf de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, namelijk vanaf 23 december 1994. In haar schrijven van 16 mei 1997 verwijst de Commissie naar de kaderregeling omdat die op dat ogenblik van toepassing was, en omdat de Commissie bij gebrek aan een antwoord van de Spaanse autoriteiten op die datum niet op de hoogte was van alle aan Agama SA toegekende steunmaatregelen, noch het bedrag dat daarmee gemoeid was en de datum waarop ze waren toegekend.

(67) Alle steunmaatregelen ten gunste van Agama SA zijn evenwel toegekend vóór die datum. Op het ogenblik van de toekenning paste de Commissie in de landbouwsector naar analogie ([11]) de principes van alinea 228 van het achtste verslag over het mededingingsbeleid ([12]) toe, namelijk: de steun moet rechtstreeks gekoppeld zijn aan de verwezenlijking van een herstructurerings- of omschakelingsprogramma, waardoor het mededingingsvermogen van de betrokken productie inderdaad op een zekere termijn kan worden hersteld; intensiteit en bedrag van de steun worden beperkt tot het strikt noodzakelijke om de overleving van de onderneming gedurende de onvermijdelijke overgangsperiode te waarborgen voordat een dergelijk programma vrucht draagt, hetgeen een duidelijk afgebakende duur impliceert.

(68) Het beginsel van de eenmalige steun („eerste en enige keer") bestond toen nog niet. Daarom kan de Commissie de twee steunmaatregelen van de staat ten gunste van Agama SA afzonderlijk beoordelen. Bovendien wordt er terecht op gewezen dat de financiële moeilijkheden van Granjas Braut S.A. en Granjas Son Seat SAT waardoor ze de overname van Agama SA tenslotte niet konden betalen, niet kunnen worden toegeschreven aan Agama SA en dat Agama SA dit ook niet had kunnen voorzien.

Beoordeling van de steun

(69) Wat de eerste steunmaatregel van de staat ten gunste van Agama SA betreft, heeft een extern adviesbureau een levensvatbaarheidsstudie uitgevoerd, waarbij de te nemen concrete maatregelen werden onderzocht, namelijk een aanzienlijke inkrimping van het personeel, onderhandelingen over de schulden van de onderneming met de schuldeisers, wat ten slotte heeft geleid tot een belangrijke schuldkwijtschelding, en een kapitaalinbreng van de staat. Die maatregelen zijn ten uitvoer gelegd, en daardoor kon de levensvatbaarheid van de onderneming worden hersteld en kon ze worden verkocht tegen een hogere prijs dan wat de steunmaatregel van de staat had gekost. Daardoor kan worden aangenomen dat een herstructureringsproces was ingezet.

(70) De steunmaatregel van de staat heeft voor de staat geen kosten meegebracht, maar ze heeft integendeel geleid tot een winst van 71 miljoen ESP (426 718,59 EUR). De participatie van de staat in Agama SA, dat nadien voor 677 miljoen ESP (4 068 851,65 EUR) is verkocht, bedroeg in totaal 663 miljoen ESP (3 984 710,25 EUR), d.w.z. 606 miljoen ESP (3 642 133,35 EUR) plus rente, als volgt uitgesplitst: 176 miljoen ESP (1 057 781,30 EUR) ter vereffening van de schulden bij de private financiële instellingen, 272 miljoen ESP (1 634 752,92 EUR) ter vereffening van de schulden bij de melkproducenten en een inbreng van 146 miljoen ESP (877 477,67 EUR) als bedrijfskapitaal voor Agama SA Bovendien is voor 11 miljoen ESP (66 111,33 EUR) aandelen gekocht en voor 1 miljoen ESP (6 010,12 EUR) een koopoptie genomen. Wanneer wordt aangenomen dat het steungehalte van beide leningen 100 % bedroeg van het bedrag bovenop de kapitaalinbreng (gelet op de precaire situatie van Agama SA op het ogenblik dat ze werden toegekend), bedraagt het totaal 594 miljoen ESP (3 570 011,90 EUR).

([9]) PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.
([10]) PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.
([11]) Precedenten: Beschikking 93/133/EEG van de Commissie (PB L 55 van 6.3.1993, blz. 54), bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994 in zaak C-42/93, Spanje/Commissie (Jurisprudentie 1994, blz. I-4175), en Beschikking 94/343/EG van de Commissie (PB L 154 van 21.6.1994, blz. 37).
([12]) Mededingingsrecht in de Europese Gemeenschappen, volume II: controle op steunmaatregelen van de staten (toestand op 31 december 1989), blz. 153.

(71) Gelet op het voorgaande voldoet de aan Agama SA toegekende steun in het kader van de eerste maatregelen aan de voor dergelijke steun geldende criteria van de Commissie op het ogenblik van de toekenning ervan.

(72) Wat de tweede reeks steunmaatregelen betreft, blijkt dat via het herstructureringsplan de duurzame levensvatbaarheid van de onderneming binnen een redelijke termijn is hersteld. Dit blijkt uit het feit dat reeds in 1996 een beperkte winst werd geboekt, die in 1998 tot 173 097 000 ESP (1 040 333,92 EUR) was gestegen, dat verschillende privé-investeerders belangstelling toonden voor de overname van de onderneming en dat ze ten slotte eind 1996 aan de hoogste bieder van de privé-sector kon worden verkocht. De onderneming werd via een onvoorwaardelijke openbare aanbesteding verkocht, waarbij geen staatssteun meer gemoeid was.

(73) Anderzijds bleef de staatssteun beperkt tot het strikt noodzakelijke minimum om de onderneming in evenwicht te houden, zoals blijkt uit de balans, en de steun stond in verhouding tot de kosten en baten van de herstructurering. Bovendien is de steun niet aangewend om nieuwe investeringen te financieren die niet waren bestemd voor de herstructurering of voor de drastische verlaging van de kosten van de onderneming.

(74) De staat heeft bijgedragen tot het herstructureringsplan door zich borg te stellen voor een door de onderneming verkregen lening van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR) en door een kapitaalinbreng van 213 miljoen ESP (1 280 155,78 EUR) als aandeelhouder van de onderneming. Voor een deel van de kapitaalinbreng is 335 miljoen ESP (2 013 390,55 EUR) aan schulden omgezet in eigen middelen. Hoewel de Commissie van oordeel is dat de toegekende steun 100 % bedraagt van de in 1990 aan Agama SA toegekende leningen, kan de schuldomzetting niet als extra steun worden beschouwd.

(75) Om bij te dragen tot het structureringsplan heeft de onderneming van haar kant, bovenop de inbreng van de particuliere aandeelhouders (16 miljoen ESP), twee leningen verkregen bij financiële instellingen. Voor één van die leningen, voor een bedrag van 500 miljoen ESP (3 005 060,52 EUR), is overheidsgarantie verleend, terwijl voor de andere, 300 miljoen ESP (1 803 036,31 EUR), die garantie niet is verleend. De onderneming had beide leningen in respectievelijk maart 1998 en juni 1999 volledig terugbetaald.

(76) De kosten van de herstructurering van Agama SA houden hoofdzakelijk verband met de betaling van vergoedingen aan de werknemers voor een bedrag van 205 miljoen ESP (1 232 074,81 EUR) en met het herstel van het bedrijfskapitaal door de betaling van de 580 miljoen ESP (3 485 870,21 EUR) schulden die waren aangegaan door de oude eigenaar (Granjas Braut SA en Granjas Son Seat SAT) voordat de staat de onderneming overnam.

(77) De Commissie is van oordeel dat de aan Agama SA toegekende staatssteun in verhouding staat tot de kosten van de herstructurering en dat de onderneming op adequate wijze heeft bijgedragen tot de eigen herstructurering.

(78) Gelet op het voorgaande, voldoet de aan Agama SA toegekende steun in het kader van de tweede reeks maatregelen aan de voor dergelijke steun geldende criteria van de Commissie op het ogenblik van de toekenning ervan.

(79) Bovendien dient erop te worden gewezen dat, aangezien het insulaire karakter belet in de aangrenzende gebieden melk tegen competitieve prijzen te leveren, de staatssteun ten gunste van Agama SA ook ten goede is gekomen aan de melkproducenten omdat zij de verwerking en de afzet van hun productie konden voortzetten. Aangezien het overigens om een eiland gaat, kan de melkproductie van de onderneming steeds op afzet rekenen, hoewel de sector met overcapaciteit kampt.

(80) Ten slotte dient te worden vermeld dat, hoewel Agama SA op het ogenblik van de toekenning van de steun volgens de toen geldende criteria van de Commissie niet verplicht was maatregelen te nemen om de mogelijke negatieve gevolgen van de steun voor de mededinging zoveel mogelijk te beperken, de onderneming daartoe toch heeft bijgedragen door haar productiecapaciteit (30 %) en het aantal werknemers (van 244 naar 51) sterk te verminderen. Bovendien heeft Agama SA, volgens de door de Spaanse autoriteiten verstrekte gegevens, haar producten niet onder de productieprijs verkocht.

V. **CONCLUSIES**

(81) De Commissie concludeert dat de door Spanje toegekende steun in strijd is met artikel 88, lid 3, van het Verdrag. De Commissie is echter van oordeel dat de voor de herstructurering van Agama SA bepaalde steunmaatregelen beantwoorden aan de op het ogenblik van de toekenning geldende criteria van de Commissie voor dat soort steun, en dat ze bijgevolg onder de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag vallen, omdat het gaat om steunmaatregelen ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën, die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden aangemerkt mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door Spanje aan Asociación General Agraria Mallorquina SA toegekende steunmaatregelen zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 16 mei 2000.

Voor de Commissie
Franz FISCHLER
Lid van de Commissie