BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 13 juli 1988

inzake steunverlening door de Britse Regering aan de Rover Group, een onderneming die motorvoertuigen fabriceert

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(89/58/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Bij brief van 14 maart 1988 van haar Permanente Vertegenwoordiger heeft de Britse Regering de Commissie in kennis gesteld van haar voornemen nieuw kapitaal te verschaffen aan de Rover Group in het kader van de verkoop van de resterende auto- en jeepafdelingen van de groep aan British Aerospace. Deze kennisgeving volgde op een verklaring aan het Britse Parlement op 1 maart 1988 die inhield dat British Aerospace haar belangstelling voor de verwerving van het aandeel van de Regering in de vennootschap had kenbaar gemaakt en verwachtte dat onderhandelingen op exclusieve basis tegen 30 april zouden zijn afgerond.

Op 29 maart 1988 besloot de Commissie met betrekking tot het aangemelde steunproject van de Britse Regering de procedure van artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag in te leiden. Aangezien de nieuwe kapitaalinbreng zou worden gebruikt om de financiële schuldenlast en de terugbetalingsverplichtingen van de Rover Group te verlichten, meende de Commissie dat daardoor aan de Rover Group jegens andere automobielfabrikanten in de Gemeenschap een voordeel in de concurrentie werd verschaft. De voorgenomen maatregel bevatte volgens haar elementen van steunverlening die vallen onder artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag. Bovendien betwistte de Britse Regering de steunaspecten van de maatregel niet.

De voornaamste redenen tot het inleiden van de procedure waren het gevaar van vervalsing van de concurrentie wegens de gevoelige situatie in de automobielindustrie, de afwezigheid van cijfers over de voorgenomen schuldafschrijving en het ontbreken van informatie over bijkomende herstructureringsinspanningen.

Bij brief van 30 maart 1988 maande de Commissie de Britse Regering aan, haar opmerkingen kenbaar te maken. Conform artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag werden ook de andere Lid-Staten en derden aangemaand hun opmerkingen te maken.

II

De Britse autoriteiten gaven hun commentaar in het kader van de procedure bij brieven van 29 april, 18 mei, 26 mei, 6 juni, 14 juni, 7 juli en 12 juli 1988 met gedetailleerde informatie over de condities van de overeenkomst, de herstructureringsinspanningen welke de Rover Group in de toekomst zou aangaan, de activiteiten van de groep, haar financiële en fiscale situatie en vooruitzichten voor de toekomst.

Met name deelden de Britse autoriteiten de volgende hoofdcondities van de verkoopovereenkomst mede welke op 29 maart 1988 was gesloten :

— de Britse Regering is voornemens een kapitaal van 800 miljoen pond sterling in te brengen om de Rover Group in staat te stellen haar schulden af te lossen ;

— British Aerospace zal onmiddellijk daarop de Britse autoriteiten 150 miljoen pond sterling betalen voor hun aandeel van 99,8 % in de Rover Group ;

— British Aerospace zal alle kosten van een toekomstige herstructurering in de Rover Group voor haar rekening nemen ;

— de Rover Group zal slechts een verlies van 500 miljoen pond sterling van het totale verlies van 1 600 miljoen pond sterling in mindering brengen op zijn belastbaar inkomen en het overige deel blijft binnen het Rover-concern ;

— op de mededelingen aan het Parlement van de opeenvolgende Britse Regeringen met betrekking tot de verplichtingen van de Rover Group moeten ingrijpende correcties worden aangebracht, in die zin dat deze geen betrekking hebben op verplichtingen die door de Rover Group na de verkoop zijn aangegaan ;

— de Britse autoriteiten deelden mede geen van de garanties te zullen geven welke men bij zulk een verkoop zou kunnen verwachten, behoudens de normale garanties ten aanzien van de overheidsdeelneming ;

— British Aerospace zal zich verbinden de afdelingen Austin Rover en/of Land Rover en de betrokken handelsmerken de eerste vijf jaar niet door te verkopen. Zou dit niettemin plaatsvinden dan zou British Aerospace de Britse Regering een boete van ten hoogste 650 miljoen pond sterling moeten betalen.

Voorts is overeengekomen dat de verkoop eerst na goedkeuring door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de aandeelhouders van British Aerospace van kracht wordt.

Op grond van de ervaring welke bij een soortgelijke operatie in 1986 was opgedaan, concludeerden de Britse autoriteiten dat een openbare verkoop die voor alle partijen toegankelijk zou zijn voor Austin Rover niet geschikt zou zijn. Zij verklaarden bij deze conclusie ten volle rekening te houden met de commerciële verklaring van het bestuur van de Rover Group dat het bedrijf zulk een verkoop niet zou overleven en namen kennis van een ongevraagde verklaring dat British Aerospace belangstelling had voor het verwerven van het gehele regeringsaandeel in de Rover Group.

Hoewel British Aerospace exclusief een onderhandelingstermijn werd toegekend, maakten de Britse autoriteiten duidelijk dat een eventueel bod van een derde in overweging zou worden genomen alvorens er definitieve besluiten over het aanbod van British Aerospace zouden vallen. Volgens de Britse autoriteiten kwamen voor het contract met British Aerospace een aantal vertrouwelijke verklaringen van belangstelling van de zijde van derden binnen, maar kwam geen daarvan tot uiting in een specifiek aanbod.

Het plan van de vennootschap voor 1988-1992 voorziet in investeringen en herstructureringskosten tot een totaalbedrag van 1 553 miljoen pond sterling. Bovendien is een aanzienlijke vermindering geprojecteerd van de assemblage- en onderdelencapaciteiten voor Austin Rover, zodat de produktiviteit en de capaciteitsbenutting kunnen worden verhoogd. Het plan omvat een globale capaciteitsvermindering bij de voertuigenassemblage en onderdelen met ongeveer 30 %, die de huidige overcapaciteit van circa 35 % bijna geheel zou opheffen. Voor Land Rover zijn geen extra capaciteitsverminderingen geprojecteerd, behalve die welke reeds in 1985 en 1986 zijn ondernomen.

De argumenten van de Britse autoriteiten ter rechtvaardiging van hun steunproject voor de Rover Group kunnen als volgt worden samengevat:

— het steunproject past in het voornemen een meer concurrerende structuur voor de automobielindustrie in de Gemeenschap in het leven te roepen en is naar het oordeel van de autoriteiten in overeenstemming met de doelstellingen en het beleid van de Gemeenschap in deze sector;

— de steun is rechtstreeks gekoppeld aan het voornemen van de Britse autoriteiten de gehele werkzaamheid van de Rover Group terug te brengen onder de gebruiken van de markt;

— zonder de kapitaalinjectie zou de verkoop van de groep worden verhinderd omdat zij zonder de delging van haar zware gecumuleerde schuld niet zou kunnen worden verkocht. De verkoop zou bijdragen tot een verdere herstructurering van de industrie in Europa, niet slechts voor vandaag maar ook in de toekomst, in overeenstemming met de filosofie van de open markt;

— het feit dat de koper geen concurrent is zorgt ervoor dat de mededinging tussen Europese en andere automobielfabrikanten behouden blijft omdat hun aantal niet wordt verkleind;

— de voorgenomen verkoop van de groep aan British Aerospace zou de voltooiing zijn van de terugtrekking van de Britse Regering uit rechtstreekse betrokkenheid bij de automobielfabricage en toekomstige staatsdeelneming in de financiering van de Rover Group overbodig maken;

— volgens de Britse autoriteiten was de prijs welke door British Aerospace zou worden betaald het resultaat van het normale proces van onderhandeling en dus een redelijke verwervingsprijs. Bij het vaststellen van de prijs werd met de volgende problemen rekening gehouden. Het risico dat is verbonden aan de verwerving van de zaak is aanzienlijk aangezien de vennootschap een lange geschiedenis van verliezen vertoont en eerst kortgeleden in het operatiestadium winst begon te maken. Men verwacht bij British Aerospace dat de cash flow nog een aantal jaren negatief zal blijven. Terzelfder tijd opereert de vennootschap in een volwassen industrie met globale overcapaciteit op wereldniveau en staat zij bloot aan intensieve mededinging. De Rover Group moet haar heroriëntatie in de richting van gespecialiseerde kwaliteitsauto's nog voltooien en zal nog een aantal jaren geen passend modellenassortiment bezitten. Voorts sluit de verkoop alle garanties die de verkoper in een conventionele verkoop van een zaak op zich zou nemen uit en heeft British Aerospace bovendien beloofd de centrale afdelingen nog vijf jaar onder zich te houden. Ten slotte is rekening gehouden met de aanzienlijke potentiële voordelen welke British Aerospace heeft opgegeven wegens de overeengekomen beperking van fiscale verliezen en vrijstelling waarop de Rover Group recht had gekregen. De kapitaalinjectie is zo geprojecteerd dat de Rover Group, indien British Aerospace de bovengenoemde condities niet zou aannemen, jegens de Britse Regering aansprakelijk zou worden voor de betaling van ten hoogste 650 miljoen pond sterling.

Twee andere Lid-Staten en een aantal belanghebbende derden maakten in het kader van deze procedure opmerkingen kenbaar.

III

De voorgenomen verkoop van de Rover Group aan British Aerospace betekent de definitieve terugtrekking van de Britse Regering uit de automobielindustrie. Sinds 1975, het jaar waarin de Britse autoriteiten een meerderheidsaandeel in British Leyland Motor Corporation verwierven, is 2 910 miljoen pond sterling in British Leyland Public Limited Company geïnjecteerd, die haar naam in 1986 wijzigde in Rover Group plc. De onderhavige beschikking moet worden gezien in samenhang met vroegere beschikkingen van de Commissie inzake staatssteunvoornemens voor de Rover Group (voorheen British Leyland).

In haar beschikking van 5 juni 1975 maakte de Commissie geen bezwaar tegen het voornemen van de Britse Regering om British Leyland tussen 1975 en 1978 900 miljoen pond sterling te geven in de vorm van 200

miljoen pond sterling aandelenkapitaal, 200 miljoen pond sterling financiële garanties en 500 miljoen pond sterling in de vorm van lange-termijnleningen. De steun ging naar een herstructureringsplan dat de geïnstalleerde automobielcapaciteit van British Leyland zou terugbrengen tot haar huidige produktieniveau overeenkomstig het Ryder Report. De aanmelding van het steunproject maakte tevens melding van de noodzaak van nog eens 500 miljoen pond sterling leningen over de periode 1978-1981. Aan de hand van halfjaarlijkse rapporten werden de herstructureringsinspanningen en de steunverlening door de Commissie gecontroleerd.

Bij haar beschikking van 22 juni 1978 maakte de Commissie geen bezwaar tegen de wijzigingen in het in 1975 opgestelde oorspronkelijke herstructureringsplan waarbij het tijdschema van de betalingen en het type steun werden veranderd. Van het totale bedrag van 1 miljard pond sterling lange-termijnleningen zou 450 miljoen pond sterling in 1978 worden verstrekt in de vorm van nieuw kapitaal. De verandering in de steunmaatregelen werd door de Britse autoriteiten aangebracht wegens de teruggang van het aandeel van British Leyland in de Britse markt. De algemene doelstellingen van het vennootschapsplan uit 1978 weken van het oorspronkelijke programma uit 1975 niet af.

Bij haar beschikking van 24 maart 1980 maakte de Commissie geen bezwaar tegen de bijkomende wijzigingen in het oorspronkelijke herstructureringsplan dat in 1975 was aangenomen en waarbij het type steun werd veranderd en het bedrag iets verhoogd. De Britse Regering injecteerde 300 miljoen pond sterling nieuw aandelenkapitaal waarvan 225 miljoen pond sterling overeenstemt met het saldo van het budget van 1 miljard pond sterling dat in 1975 was vastgesteld en een extra steun van 75 miljoen pond sterling.

Met haar beschikking van 28 juli 1981 keurde de Commissie de verstrekking van 990 miljoen pond sterling aandelenkapitaal ter ondersteuning van het vennootschapsplan 1981-1985 goed. 610 miljoen pond sterling uit dit bedrag werd gereserveerd voor de verliesgevende activiteiten van de vennootschap en 130 miljoen pond sterling voor sociale maatregelen. In het nieuwe plan was een aanzienlijke vermindering van de automobielcapaciteit voorzien die een aantal sluitingen omvatte. Aan de hand van halfjaarlijkse verslagen werden de herstructureringsmaatregelen, de verstrekte steun en de investeringen door de Commissie gecontroleerd.

Bij haar beschikking van 10 januari 1985 kondigde de Commissie aan dat de Britse Regering British Leyland de in 1981 geprojecteerde extra 10 miljoen pond sterling niet zou geven en werd terzelfder tijd een extra voorstel van 100 miljoen pond sterling ter dekking van nieuwe capaciteitsvermindering bij de vrachtautoafdeling ingetrokken.

Bij haar beschikking van 18 maart 1987 keurde de Commissie een kapitaalinjectie van 680 miljoen pond sterling aan de Rover Group goed om de privatisering van de vrachtauto- en busafdelingen te steunen. De maatregel omvatte herstructureringkosten in verleden en toekomst bij beide afdelingen, inclusief een grote capaciteitsvermindering bij bussen en vrachtauto's. Via kwartaalrapporten wordt deze herstructurering door de Commissie gecontroleerd.

IV

De voormalige British Leyland Group die in het boekjaar 1975-1976 voor het laatst winst maakte, bezat toen 68 produktiefaciliteiten in het Verenigd Koninkrijk, 37 in de automobielindustrie, 12 in de bedrijfsvoertuigensector en 19 bij speciale produkten. British Leyland had bovendien geheel of gedeeltelijk 26 produktiebedrijven overzee in eigendom, hetgeen de produktiebedrijven in de wereld bracht op een totaal van 94.

Sindsdien is aan het eind van de jaren '70 en het begin van de jaren '80 overeenkomstig de latere vennootschapsplannen een groot aantal bedrijven gesloten. Uit haar oorspronkelijke personeel van 170 000 man konden slechts ongeveer 45 000 banen worden behouden. De vermindering van de werkgelegenheid is niet alleen het gevolg van de sluitingen en de rationalisatie van de resterende bedrijven ; de Britse Regering heeft in feite besloten de gehele groep naar de privésector over te hevelen. Na afstoting van de deelnemingen overzee en de afdelingen buiten de automobielindustrie in het Verenigd Koninkrijk werd de luxe-automobielafdeling Jaguar Cars in 1984 aan de privésector verkocht. In 1987 werden de bedrijfsvoertuigenafdeling en de onderdelendienst geprivatiseerd. In totaal zijn sinds 1978 ongeveer 46 van de bedrijven van de groep verkocht. De Commissie hield bij haar goedkeuring van de verschillende steunmaatregelen met deze herstructurering rekening.

De positie van de groep op de Europese automobielmarkt nam naar evenredigheid af. In 1974 verkocht de groep 468 000 auto's op de Britse markt, een marktaandeel van 32,7 %, en exporteerde zij 361 000 auto's. In 1987 verkocht de Rover Group 297 000 auto's op de Britse markt, een marktaandeel van 14,7 %, en exporteerde zij 143 000 auto's.

Momenteel bestaat de Rover Group uit twee hoofdbedrijven, de automobielafdeling Austin Rover en de jeepafdeling Land Rover ; deze realiseerden te zamen in 1987 een totale omzet van ongeveer 3 miljard pond sterling. De groep bezit nog steeds minderheidsaandelen in zes vroegere dochtermaatschappijen, waarvan de belangrijkste een deelneming van 40 % is in DAF BV. De produktiestructuur van de bedrijven is de volgende : autoassemblage vindt plaats in Cowley en Longbridge, carrosserieën worden vervaardigd te Swindon en Llanelli, motoren in Drews Lane en Longbridge en versnellingsbakken in Longbridge. Jeeps en onderdelen voor jeeps worden vervaardigd in Solihull. In 1987, het jaar waarin de Rover Group haar beste produktie- en verkoopresultaten uit de tachtiger jaren haalde, was de algemene capaciteitsbenutting in de bovengenoemde bedrijven niet hoger dan 60 %.

De Rover Group produceert momenteel in haar autoafdeling negen verschillende automodellen ; vijf daarvan zijn gezamenlijk ontwikkeld met Honda. De samenwerking Honda-Austin-Rover heeft zich sinds de eerste overeenkomst in eind 1979 gestadig ontwikkeld. De fabricage van gemeenschappelijk ontwikkelde modellen vertegenwoordigt 29 % van de produktie van Austin Rover. 1,4 % daarvan, of 6 700 voertuigen, waren auto's van het merk Honda. Het percentage van de gemeenschappelijk ontwikkelde modellen van de totale autoproduktie zal met de lancering van de R8/Honda Concierto sterk toenemen. Het percentage van de auto's van het merk Honda zal bijgevolg stijgen van 1,4 % tot 8 % in het begin van de negentiger jaren.

Rover Group is in toenemende mate van Honda afhankelijk voor haar onderdelen. Honda levert Austin Rover thans twee typen motoren. Met ingang van 1989 zal het nieuwe motorenbedrijf van Honda te Swindon ongeveer 70 000 extra motoren voor de R8/Honda Concierto leveren.

Met het oog op de stand van de technologie zijn door Rover Group grote bedragen geïnvesteerd voor de modernisering van haar assemblagestraten, met name in Longbridge. De automatisering van de assemblagestraten voor jeeps is veel minder uitgesproken en kan worden gekarakteriseerd als „half met de hand"-produktie. Bij de onderdelen voor Austin Rover is althans een deel van de produktie verouderd, bepaalde motoren en transmissieseries zijn bij voorbeeld 36 en 29 jaar oud.

V

De Commissie heeft bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de voorgenomen overheidsinterventie ten behoeve van de Rover Group nagegaan in hoeverre deze maatregelen steunelementen bevatten in het licht van de artikelen 92 en 94 van het EEG-Verdrag.

De voorgenomen schuldafschrijving van 800 miljoen pond sterling welke Rover Group zou toekomen zodra de overname door British Aerospace plaatsvindt zou de groep bevrijden van haar financiële lasten en de schulden welke zij in de komende jaren normaliter had moeten betalen. Aangezien de verwervingsprijs van 150 miljoen pond sterling welke de koper bereid is te betalen beneden de geprojecteerde kapitaalinjectie ligt, zou British Aerospace Rover Group voor een negatieve prijs verkrijgen. Onder normale marktomstandigheden is het uitgesloten dat een particuliere aandeelhouder een bedrag voor schuldafschrijving van zijn vennootschap zou willen betalen dat hoger zou zijn dan de koopprijs. Onder de omstandigheden van het onderhavige geval zou de schuldafschrijving welke de Britse Regering voorstelt de Rover Group een voordeel verschaffen in de concurrentie met andere automobielfabrikanten in de Gemeenschap. Aangenomen dat de geprojecteerde koopprijs een eerlijke weergave is van de reële nettowaarde van de vennootschap op de markt, moet worden geconcludeerd dat de kapitaalinjectie in de vorm van een schuldafschrijving zoals die wordt voorgesteld een steunmaatregel oplevert in de zin van artikel 92, lid 1, van EEG-Verdrag. Er dient opgemerkt dat de Britse Regering reeds in de aanmelding van de voorgenomen maatregel niet heeft weersproken dat de terugbetaling van de schulden een steunelement omvat.

De Britse Regering heeft zich verbonden in de toekomst geen verdere steun op eigen initiatief aan de Rover Group te zullen verstrekken, behalve steun aan een deel van de investeringen van de Rover Group, zoals de Britse Regering tijdens de procedure heeft medegedeeld (ongeveer 843 miljoen pond sterling) in steunzones met regionale subsidies in het kader van de regionale selectieve bijstandsregeling. Ondanks het feit dat de regiones waarin deze investeringen zullen plaatsvinden in aanmerking komen voor regionale steun tot maximaal 20 % netto subsidie-equivalent, overeenkomstig de goedkeuring van de Commissie in 1984, hebben de Britse autoriteiten niettemin beloofd de regionale bijstand te beperken tot 78 miljoen pond sterling.

De steun welke aan de Rover Group zou moeten worden toegekend beïnvloedt de handel tussen Lid-Staten ongunstig omdat er binnen de Gemeenschap intensief handel wordt gedreven in alle produkten welke door de Rover Group worden gefabriceerd. In feite betrof de handel tussen Lid-Staten in personenauto's in 1987 5,33 miljoen eenheden, waarvan er 152 000 uit het Verenigd Koninkrijk naar de andere Lid-Staten werden geëxporteerd. In 1987 exporteerde de Rover Group 116 000 voertuigen naar andere Lid-Staten, dat is 22 % van haar totale automobielproduktie in het Verenigd Koninkrijk.

Volgens de Britse Regering stemt de voorgenomen kapitaalinjectie van 800 miljoen pond sterling overeen met 99,9 % van de netto financiële schuld van de Rover Group ten tijde van de overname. De geconsolideerde balans van de Rover Group over 1987 vertoont een netto schuld van 585,8 miljoen pond sterling op 31 december 1987. Volgens de Britse Regering vertegenwoordigt dit bedrag niet de ware schuld van het lopend bedrijf van de Rover Group. Het bedrag van 585,8 miljoen pond sterling moet worden verhoogd met 139,3 miljoen pond sterling ten einde rekening te houden met de herstructureringskosten die de komende jaren zullen ontstaan bij de vroegere bedrijfsvoertuigenactiviteiten van de Rover Group. De Commissie aanvaardde in haar beschikking van 18 maart 1987 dat de Rover Group, vóór deze herstructureringskosten ontstaan, het geld tijdelijk zou gebruiken om de schuld van de resterende bedrijven te verlagen. Zoals blijkt uit de driemaandelijkse controlerapporten die voor de Commissie zijn opgesteld, bleef de Rover Group op 31 december 1987 verbonden om 139,3 miljoen pond sterling voor deze herstructurering te besteden, een bedrag dat zo het reële niveau van de totale schuld van de Rover Group drukte. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de sluiting van drie bedrijfsvoertuigeninstallaties vóór eind 1988 is geprojecteerd.

Opname van deze post brengt de totale schuld van de Rover Group op 31 december 1987 op 725,1 miljoen pond sterling. Om het werkelijke schuldniveau op het moment van de verkoop te verkrijgen beweerden de Britse autoriteiten dat de kosten van de staking in Solihull (Land Rover), die 25 miljoen pond sterling bedroegen en

de schuldverhoging in het eerste halfjaar van 1988 grotendeels ten gevolge van interestlasten die op 51 miljoen pond sterling worden geschat, voor de berekening van de schuld moesten worden meegecalculeerd. De schuld van de groep op het moment van haar overneming zou derhalve 801,1 miljoen pond sterling bedragen.

De Commissie concludeerde echter na een grondig onderzoek dat deze calculatie onjuist is omdat de volgende posten in de door de Britse autoriteiten gemaakte berekening niet kunnen worden beschouwd als echte financiële schuld, maar moeten worden gezien als bedrijfskapitaal :

i) voorschotten van verbonden financiële maatschappij : 155,8 miljoen pond sterling,

ii) accres dat opeisbaar wordt na meer dan een jaar : 25,1 miljoen pond sterling,

iii) Land Rover-staking : 25 miljoen pond sterling,

iv) stijging schuld eerste helft 1988 : 26 miljoen pond sterling.

Deze posten vormen een totaal van 231,9 miljoen pond sterling en de Commissie meent dat de totale netto financiële schuld van de Rover Group 569,2 miljoen pond sterling bedraagt. Zij heeft bij deze conclusie het volgende overwogen :

ad i) Deze faciliteit beoogt voorraden gerede voertuigen te financieren gedurende de periode tussen de verzending van een voertuig in consignatie aan een dealer en het tijdstip van de verkoop. Deze financiering geschiedt door een aangesloten vennootschap, Wholesale Vehicle Finance Ltd (WVF) genaamd, die voor 20 % eigendom is van de Rover Group en voor 80 % van Lombard North Central.

Tot het boekjaar 1986 stond deze post in de voorgeschreven rekeningen van de Rover Group als kredietpost bij de schatting van voorraden. De accountants van de Rover Group, Coopers & Lybrand, verklaarden dat het met ingang van de rekeningen over 1987 beter zou zijn de financiering via WVF op te nemen als afzonderlijke post op de lijst van crediteuren wier vorderingen binnen een jaar opeisbaar zouden zijn. Er dient opgemerkt dat de Rover Group niet verplicht is deze post als een lening op te nemen. De praktijk loopt dienaangaande tussen de Britse vennootschappen uiteen.

In dit opzicht meent de Commissie dat deze post een duidelijke financiering vertegenwoordigt van bedrijfskapitaal omdat het gaat om de financiering van voorraden.

ad ii) De voornaamste factor bij de behandeling van accressen op lange termijn zijn de schulden in verband met garanties die worden aangeboden op auto's die in de Verenigde Staten worden verkocht, omdat de garantietermijnen die op de Amerikaanse markt zijn voorgeschreven langer zijn. Soortgelijke garanties van minder dan een jaar voor verkopen van auto's elders worden door de accountants van de Rover Group niet als financiële schuld beschouwd. De Commissie concludeert derhalve dat deze accressen normale bedrijfskosten opleveren.

ad iii) Rechtstreekse en indirecte kosten wegens de staking begin 1988 mogen niet als financiële schuld worden beschouwd, maar behoren tot de gewone bedrijfskosten. Bovendien hebben de Britse autoriteiten bewijsmateriaal overgelegd over de verkopen van Land Rover in de eerste vier maanden van 1988 waartuit blijkt dat de verkopen er geen invloed van hadden ondervonden, omdat zij ten opzichte van dezelfde periode in 1987 waren gestegen. Het onmiddellijk gevolg van de staking werd opgevangen door de uitverkoop van voorraden die de vennootschap financieel winst opleverde omdat de voorraden en dus de kosten daalden.

ad iv) De stijging van de schulden in het eerste halfjaar van 1988 als gevolg van rentelasten over 800 miljoen pond sterling schuld voor 41 miljoen pond sterling en 10 miljoen pond sterling werkelijke passiva aan crediteuren en accressen vormen slechts een deel van het halfjaarlijks resultaat. Volgens de Britse autoriteiten zal de Rover Group in 1988 30 miljoen pond sterling exploitatiewinst maken. Bovendien verwacht men uitzonderlijke winst uit de verkopen van activa en winst van dochtermaatschappijen in deze periode. Voorts lijkt de negatieve invloed van interestbetalingen over winst overschat : in het eerste halfjaar van 1987 toen de schuld aanzienlijk hoger lag bedroeg de te betalen interest minus de te ontvangen interest namelijk 32,2 miljoen pond sterling.

De Commissie heeft bewijzen ontvangen voor een aanzienlijke verslechtering van de schuldensituatie in de eerste helft van 1988. In het licht van het bovenstaande wil de Commissie echter een extra 25 miljoen pond sterling goedkeuren als onderdeel van de werkelijke schuld aan het eind van 1987 die overeenstemt met de interestbetalingen over financiële schuld van 404 miljoen pond sterling. In de eerste helft van 1988 (exclusief de herstructureringsvoorzieningen van 139,2 miljoen pond sterling).

Dit brengt de geraamde netto schuld op 30 juni 1988 op 569,2 miljoen pond sterling inclusief 139,3 miljoen pond sterling toekomstige herstructureringskosten in de vroegere bedrijfsvoertuigenafdeling van de Rover Group.

Samenvattend meent de Commissie dat de voorgenomen schuldafschrijving van 800 miljoen pond sterling 231,9 miljoen pond sterling bedrijfskapitaal omvat dat niet als een financiële schuld kan worden beschouwd. Dit in tegenstelling tot de brief van 29 april 1988 waarin de Britse autoriteiten beweerden dat de kapitaalinjectie volledig gaat naar de schulden van de Rover Group en geen bedrijfskapitaal oplevert. De verschaffing van bedrijfskapitaal via steunverlening stemt duidelijk overeen

met bedrijfssteun. In dit verband volgt de Commissie de vaste politiek geen exploitatiesteun goed te keuren omdat het dagelijkse normale bedrijf van een vennootschap geheel moet worden gefinancierd uit andere middelen dan steun. Dit is vooral zo omdat staatssteun voor zulk een exploitatie uitermate negatieve gevolgen heeft voor de mededinging omdat zij een rechtstreeks en onmiddellijk kostenvoordeel verschaft ten opzichte van haar concurrenten en terzelfder tijd niet voldoet aan een van de criteria in artikel 92, lid 3, onder c). Dit is met name het geval bij exploitatiesteun die bestemd is voor sectoren als het automobielbedrijf, die op communautair niveau gevoelig liggen.

Na de werkelijke netto financiële schuld te hebben vastgesteld op 569,2 miljoen pond sterling, meent de Commissie dat er onder normale condities van een markteconomie geen goede reden is waarom de afschrijving van deze totale schuld onontbeerlijk is om de vennootschap aan een particuliere investeerder te kunnen verkopen. In dit verband dient opgemerkt dat de netto accountantswaarde van de groep, die overeenstemt met de netto boekwaarde van de activa minus de netto leningen, aan het eind van 1987 was vastgesteld op 333,7 miljoen pond sterling. Volgens ramingen van de Commissie en enkele externe deskundigen ligt de werkelijke netto waarde van de vennootschap ver beneden dit bedrag indien men in aanmerking neemt dat er in de komende jaren negatieve cash-flows zullen zijn en dat de exploitatie van de vennootschap in de toekomst sterke zakelijke risico's met zich brengt.

Ook is het van belang op te merken dat de vennootschap momenteel niet buitensporig in de schulden steekt. De verhouding schuld/omzet van de Rover Group ligt ongeveer bij 18 % en is te vergelijken met die van een groot aantal andere automobielfabrikanten in de Gemeenschap.

VI

In artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag zijn de steunmaatregelen opgesomd die verenigbaar kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt. Deze verenigbaarheid moet worden vastgesteld in samenhang met de Gemeenschap als geheel en niet met één enkele Lid-Staat.

Om de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen moeten de afwijkingen in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag, met inachtneming van de beginselen van artikel 3, onder f), bij de beoordeling van een steunregeling of een individuele steunmaatregel restrictief worden geïnterpreteerd.

Zij mogen met name alleen worden toegepast wanneer de Commissie overtuigd is dat het vrije spel van de krachten op de markt alleen, zonder de steunverlening, de steunontvanger in spe er niet toe zou bewegen een gedrag te volgen dat zou bijdragen tot de verwezenlijking van een van de genoemde doelstellingen.

Aangaande de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het EEG-Verdrag voor steunmaatregelen die de ontwikkeling van bepaalde streken bevorderen of vergemakkelijken moet worden opgemerkt dat de toepassing van de steunmaatregel niet in aanmerking komt voor de uitzondering in artikel 92, lid 3, onder a), van het EEG-Verdrag omdat de levensstandaard in de onderhavige gebieden niet abnormaal laag is en er geen ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. De steunmaatregel belichaamt evenmin de vereiste aspecten van steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag. Hoewel enkele van de produktiebedrijven van de Rover Group gelegen zijn in steunzones, zal de geprojecteerde steun voor de afschrijving van 800 miljoen pond sterling schuld niet worden toegekend krachtens de Britse regionale-steunregeling ; de Britse Regering heeft in feite geen pogingen gedaan om de betrokken steun op regionale gronden te rechtvaardigen.

Aangaande de afwijkingen in artikel 92, lid 3, onder b), van het EEG-Verdrag moet worden opgemerkt dat de steun gezien het bovenstaande niet bedoeld of geschikt was om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring van de economie van het Verenigd Koninkrijk op te heffen. De Britse Regering heeft trouwens op deze afwijking geen beroep gedaan.

Ten aanzien van de afwijkingen in artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag ten behoeve van „steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken" kan de Commissie wellicht bepaalde vormen van herstructureringssteun verenigbaar achten met de gemeenschappelijke markt indien „aan een aantal criteria is voldaan" (1).

De criteria moeten worden gezien in het licht van de twee beginselen die aan artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag ten grondslag liggen, te weten dat de steun nodig moet zijn voor de ontwikkeling van de sector uit communautair oogpunt en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig moet beïnvloeden in een mate die strijdig zou zijn met het gemeenschappelijk belang (2).

Deze criteria zijn systematisch nagegaan ten einde de verenigbaarheid van de totale delging van de schuld te beoordelen welke door de Commissie op 569,2 miljoen pond sterling is vastgesteld.

i) Sectoriële steun moet beperkt blijven tot gevallen waarin hij gerechtvaardigd is door de omstandigheden die in de betrokken industrie heersen. De steun moet leiden tot een herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn, door problemen op te lossen en niet door de status quo te handhaven en beslissingen en veranderingen die onvermijdelijk zijn uit te stellen.

(1) Achtste verslag over het mededingingsbeleid, punt 176.
(2) Zie Hof van Justitie, arrest van 17. 9. 1980, zaak 730/79, Phillip Morris (Jur. 1980, blz. 2671).

De Europese automobielindustrie opereert momenteel met een zeer hoge benuttingsgraad van de installaties en praktisch alle automobielfabrikanten maken weer winst. Dit is het gevolg van twee opeenvolgende jaren, 1986 en 1987, van recordverkopen van auto's in Europa en van de door een aantal fabrikanten ondernomen herstructureringen. Het risico van een terugkeer van de overcapaciteit in de Gemeenschap kan echter niet op middellange termijn worden uitgesloten, gezien de expansieplannen welke een aantal fabrikanten heeft aangekondigd, toenemende Japanse penetratie in de vorm van rechtstreekse import en interne investering en toenemende kansen voor import uit derde landen met ondergewaardeerde valuta. Bovendien bestaat er op wereldmarktniveau momenteel een overcapaciteit van een aantal miljoenen auto's per jaar.

Een herstructureringsplan van een automobielfabrikant uit de Gemeenschap dat gericht is op een aanzienlijke vermindering van de capaciteit, draagt daarom bij tot een verkleining van het gevaar van toekomstige overcapaciteitsproblemen in de sector.

Het vennootschapsplan dat door de Rover Group is ingediend en door British Aerospace goedgekeurd, omvat de periode 1988 tot en met 1992 en voorziet in een ingrijpende vermindering van de automobielassemblage- en onderdelencapaciteit met ongeveer 30 %. Het centrale doel van het plan is de Rover Group op middellange termijn om te vormen van een kwantiteitsfabrikant tot een gespecialiseerde fabrikant die een beperkt assortiment hoog in de markt gelegen modellen aanbiedt met een hogere toegevoegde waarde en hogere winstmarges. Mocht de Rover Group erin slagen zich in dit veelbelovende nieuwe gat in de markt te nestelen, moet zij, aangenomen dat haar gemeenschappelijke dochtermaatschappij met Honda voor produktontwikkeling voortgaat, haar levensvatbaarheid op lange termijn kunnen herstellen. Aangezien de herstructurering een aantal maatregelen omvat op uiteenlopende gebieden is er aanzienlijke tijd nodig, die te vergelijken zou zijn met de inspanningen die reeds door andere concerns in de sector zijn ondernomen.

ii) Tenzij hij over een betrekkelijk korte periode wordt toegekend, dient de steun geleidelijk te worden verlaagd en duidelijk te worden gekoppeld aan de herstructurering van de betrokken sector.

De geprojecteerde schuldafschrijvingsmaatregel wordt aangediend als de laatste steunmaatregel welke de Britse Regering op eigen initiatief ten behoeve van de Rover Group zal nemen. Zij heeft zelfs beloofd de Rover Group in de toekomst geen steun meer te verlenen, afgezien van het bovengenoemde bedrag aan regionale bijstand. Vanaf de verwerving door British Aerospace zullen de herstructureringsinspanningen en andere bedrijfskosten van de onderneming geheel en al worden bestreden uit de cash-flow van de vennootschap, externe middelen en British Aerospace.

Ook moet in aanmerking worden genomen dat een deel van de huidige schuld van de Rover Group het gevolg is van herstructureringen die buiten de commerciële automobielafdelingen in de jaren 1986-1987 zonder steun zijn ondernomen, 40 miljoen pond sterling bedroegen en tot capaciteitsverminderingen hebben geleid.

De voorgenomen steun is duidelijk gekoppeld aan de herstructurering van de Rover Group in de komende jaren, gezien de schriftelijke belofte van British Aerospace aan de Britse autoriteiten om het vennootschapsplan 1988-1992 uit te voeren.

iii) De intensiteit van de steun dient evenredig te zijn aan het probleem dat hij beoogt op te lossen, zodat vervalsingen van de mededinging tot een minimum beperkt blijven.

Een post van 569,2 miljoen pond sterling voor schuldafschrijving kan buitensporig worden geacht wanneer men hem ziet in verband met de herstructurerings- en investeringskosten van 1 553 miljoen pond sterling tussen 1988 en 1992. De steun zou overeenkomen met 36,7 % van de totale herstructureringskosten (1). De intensiteit van de toe te kennen steun ten opzichte van de totale kosten van het herstructureringsplan moet echter in verhouding zijn met de problemen welke het plan beoogt op te lossen, bij voorbeeld de mate van overcapaciteit in de vennootschap die via capaciteitsvermindering moet worden opgeheven. De Commissie kan daarom niet aanvaarden dat de totale schuld van de Rover Group van 569,2 miljoen pond sterling wordt afgeschreven. Bovendien zou dit de vennootschap in een veel gunstiger financiële positie plaatsen dan de meeste van haar concurrenten uit de Gemeenschap die een aanzienlijke schuldenlast moeten dragen. Zonder steun zou de koper derhalve de volledige financiële schuld van 569,2 miljoen pond sterling moeten overnemen. De Commissie erkent echter in zekere mate de commerciële risico's welke door de Britse autoriteiten zijn aangevoerd. British Aerospace neemt deze met de overneming over en de Commissie houdt rekening met de grote investerings- en herstructureringskosten welke de Rover Group moet maken en waaraan British Aerospace heeft beloofd te zullen bijdragen. De Commissie meent daarom dat een minimumbedrag van 100 miljoen pond sterling door British Aerospace moet worden overgenomen, te weten 17 % van de financiële schuld van 569,2 miljoen pond sterling, als vastgesteld door de Commissie, die dit bedrag in overeenstemming acht met de commerciële risico's welke door de nieuwe eigenaar moeten worden gedragen. Dit zou het oorspronkelijke project van een schuldafschrijving van 800 miljoen pond sterling verlagen tot 469 miljoen pond sterling.

(1) Aangezien de steun wordt verleend in de vorm van een schuldafschrijving, is de berekening van een netto subsidie-equivalent ten opzichte van toekomstige investeringen niet van toepassing.

De 469 miljoen pond sterling schuldafschrijving stemt overeen met 30 % van de totale herstructureringskosten en ligt daarom meer in de lijn van de door de Rover Group nagestreefde capaciteitsvermindering.

Naar het oordeel van de Commissie is zulk een verlaging van de schuldafschrijving noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de handel binnen de Gemeenschap niet ongunstig wordt beïnvloed in een mate die in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang en dat eventuele vervalsingen van de mededinging binnen de Gemeenschap binnen de perken blijven. De toekomstige vervalsing van de mededinging zal ook worden beperkt door het feit dat de Rover Group zal trachten een specialistische fabrikant te worden en zich geleidelijk uit de massa-automarkt terug te trekken. De voorspellingen gaan naar een aanzienlijk sterkere vraag voor modellen uit de hoge prijsklasse dan naar massamodellen.

De Commissie meent echter dat de handel niet zou worden vervalst indien British Aerospace gebruik zou maken van de voordelen van de Rover Group bij de vermogensbelasting. Daarom maakt de Commissie geen bezwaar tegen een overdracht van het fiscale voordeel van de Rover Group aan British Aerospace binnen de grenzen van de Britse fiscale wetgeving.

iv) Industriële problemen en werkloosheid dienen niet van de ene Lid-Staat naar de andere te worden overgebracht.

De uitvoering van het vennootschapsplan van de Rover Group zal dit concern niet de mogelijkheid geven zijn marktaandeel te vergroten en geen nadelige invloed hebben op de capaciteitsbenutting door andere automobielfabrikanten uit de Gemeenschap. De steun aan de Rover Group zal naar men verwacht dan ook niet leiden tot verlies aan werkgelegenheid in andere Lid-Staten.

Concluderend kan worden verklaard dat de steun in de vorm van een schuldafschrijving van 469 miljoen pond sterling ten behoeve van de Rover Group in geval van verkoop van het concern aan British Aerospace tegen 150 miljoen pond sterling naar mag worden verwacht zal leiden tot het herstel van de levensvatbaarheid van de vennootschap en er via de voorgenomen herstructurering toe zal bijdragen dat structurele problemen die wellicht in de nabije toekomst in de communautaire automobielindustrie zullen rijzen worden vermeden. Om die redenen meent de Commissie dat de steun de ontwikkeling van de betrokken bedrijfstak op communautair niveau zal vergemakkelijken zonder de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig te beïnvloeden in een mate die in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang.

Een beperking van de handelsvervalsende gevolgen van de steun hangt echter grotendeels af van de toekomstige herstructurering binnen de geprojecteerde tijdslimiet. Bovendien moeten dit jaar, in het kader van de beschikking van de Commissie uit 1987 inzake de herstructurering van de vroegere bedrijfsvoertuigenafdeling van de Rover Group, drie produktiebedrijven worden gesloten. Zo moet ervoor worden gezorgd dat de steun aan de Rover Group de mededinging niet op een of meer van de markten waar zij aanwezig is vervalst en niet het handelsverkeer binnen de Gemeenschap nadelig beïnvloedt in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang. Ook al acht de Commissie de afwijking in artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag van toepassing op de aan de Rover Group toe te kennen steun, de goedkeuring daarvan is alleen geldig indien aan bepaalde condities is voldaan, zodat wordt gewaarborgd dat het handelsverkeer niet ongunstig wordt beïnvloed in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De steun aan de Rover Group ten bedrage van 800 miljoen pond sterling, aangemeld aan de Commissie in de vorm van een kapitaalbijdrage voor een schuldafschrijving in 1988 in het kader van de verwerving van het concern door British Aerospace, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag tot een maximumbedrag van 469 miljoen pond sterling, mits de Britse Regering :

1. de voorgenomen voorwaarden van de verkoop zoals deze aan de Commissie zijn medegedeeld niet wijzigt en met name :

   — de koopprijs welke door British Aerospace wordt betaald 150 miljoen pond sterling zal bedragen ;

   — British Aerospace alle toekomstige herstructureringskosten voor haar rekening zal nemen ;

   — de Rover Group niet meer dan 500 miljoen pond sterling van haar huidige 1 600 miljoen pond sterling bedrijfsfiscale verliezen zal gebruiken en deze bedrijfsfiscale verliezen binnen de Rover Group zullen blijven ;

   — British Aerospace de kernbedrijven van de Rover Group in de komende vijf jaar niet kan doorverkopen zonder een boete van ten hoogste 650 miljoen pond sterling op te lopen ;

   met uitzondering van het bedrag van de schuldafschrijving dat beperkt moet blijven tot 469 miljoen pond sterling ;

2. ervoor zorgt dat de steun uitsluitend zal worden gebruikt voor de terugbetaling van de financiële schulden van de Rover Group ;

3. zich onthoudt van verdere steunverlening in de vorm van kapitaalbijdragen en andere vormen van steunverlening op eigen initiatief aan de Rover Group, uitgezonderd een regionale subsidie van ten hoogste 78 miljoen pond sterling ter ondersteuning van het toekomstige investeringsplan van de Rover Group tot en met 1992. Deze subsidie kan alleen worden toegekend indien het aan de Commissie medegedeelde investeringsplan volledig is uitgevoerd ;

4. ervoor zorgt dat British Aerospace het vennootschapsplan van de Rover Group tegen het eind van 1992 voltooit in overeenstemming met de bijzonderheden welke de Commissie zijn medegedeeld;

5. ervoor zorgt dat onderbesteding of overschatting bij de schuldposten welke de Commissie zijn medegedeeld uiterlijk bij de voltooiing van het vennootschapsplan aan de Britse Regering wordt terugbetaald;

6. ervoor zorgt dat de Rover Group zodra zij in particuliere eigendom is overgegaan niet langer profiteert van de parlementaire verzekeringen welke zijn gegeven in verband met haar door de koper overgenomen verplichtingen en bovendien zich onthoudt van het garanderen van nieuwe verplichtingen welke na de verkoop door de Rover Group worden aangegaan.

Tijdens de uitvoering van het vennootschapsplan moet de Britse Regering de Commissie halfjaarlijks verslag uitbrengen over de prestaties van de Rover Group, veranderingen in capaciteit, produktie, prijspolitiek en export binnen de Gemeenschap per produkt, alsmede een gedetailleerd overzicht van alle herstructureringsmaatregelen welke in de voorgaande zes maanden zijn genomen.

Artikel 2

Het resterende gedeelte van de aangemelde steun aan de Rover Group in de vorm van een kapitaalbijdrage van 331 miljoen pond sterling vormt een staatssteunmaatregel die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het EEG-Verdrag en mag derhalve niet worden toegekend.

Artikel 3

De Britse Regering moet de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis stellen van de maatregelen welke zij genomen heeft om daaraan gevolg te geven.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 13 juli 1988.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie