BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 10 juli 2007

betreffende steunmaatregel nr. C 19/06 (ex NN 29/06) door Slovenië ten uitvoer gelegd ten gunste van Javor Pivka Lesna Industrija dd

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2007) 3227)

(Slechts de tekst in de Sloveense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/91/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]),

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Op 1 december 2004 ontving de Commissie een klacht over beweerde steun ten gunste van het Sloveense houtverwerkingsbedrijf Javor Pivka Lesna Industrija dd (hierna „Javor Pivka" genoemd).

(2) Volgens de klacht zouden er op 27 mei 2004 bij besluit van de Sloveense regering financiële maatregelen zijn verleend aan Javor Pivka op grond van artikel 21 van de Sloveense wet inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. Voorts bleek dat deze maatregel niet bij de Commissie was aangemeld omdat de maatregelen door de Sloveense interdepartementale commissie voor staatssteun waren goedgekeurd op 23 april 2004 — dus vóór de toetreding. Aangezien echter het relevante criterium om te bepalen wanneer de steun is verleend het wettelijk bindende besluit is waarbij de bevoegde nationale autoriteit staatssteun toezegt, was de Commissie van oordeel dat de betrokken maatregel nieuwe steun vormde, die dus op grond van artikel 88 van het EG-Verdrag had moeten worden aangemeld en aan artikel 87 van het EG-Verdrag had moeten worden getoetst ([2]).

([1]) PB C 194 van 18.8.2006, blz. 26.

([2]) Nadere gegevens over de procedure werden beschreven in het besluit tot inleiding van de procedure (zie noot 1) en blijven relevant in het kader van onderhavige beschikking.

(3) Bij schrijven van 16 mei 2006 heeft de Commissie Slovenië in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van deze steun.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([3]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen te maken.

(5) De Commissie heeft van de belanghebbenden geen opmerkingen ter zake ontvangen.

(6) Slovenië diende zijn opmerkingen in bij brief van 17 juli 2006. Bij brief van 23 februari 2007 (ref. D/50797) verzocht de Commissie om aanvullende gegevens, die op 23 april 2007 werden verstrekt. Daarnaast vond er op 28 juni 2006 een bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie en de Sloveense autoriteiten.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

1. De begunstigde

(7) Javor Pivka produceert houten halffabrikaten en meubelen. De onderneming is gevestigd in de regio Pivka (Slovenië), een steungebied ex artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag. In 2003 had zij ongeveer 800 werknemers in dienst. Zij heeft vier volledige dochterondernemingen.

(8) Het eigendom van de onderneming is verspreid over zo'n 1 264 aandeelhouders: negen investeringsmaatschappijen of andere rechtspersonen die 60 % van de aandelen in handen hebben, terwijl de resterende 40 % van de aandelen is verdeeld over 1 255 aandeelhouders, van wie er geen meer dan 1 % van aandelen in handen heeft ([4]).

([3]) Zie voetnoot 1.

([4]) Cijfers per 30.1.2004.

(9) In de jaren voorafgaand aan de steunverlening had Javor Pivka financiële problemen. De belangrijkste financiële en operationele indicatoren zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1

Financiële indicatoren voor Javor Pivka

Indicator (× 1 000 SIT) (*)	2000	2001	2002	2003
Netto verkoopopbrengsten	8 114 374	7 884 954	8 174 323	8 124 711
Voorraad afgewerkte producten, werk in uitvoering	867 609	1 030 323	894 302	1 121 632
Netto exploitatieresultaat	56 566	– 137 030	– 303 729	– 578 268
Gecumuleerde winst/verlies	56 566	– 80 464	– 384 193	– 962 461
Cashflow	480 468	333 324	104 522	– 162 879

(*) Alle omrekeningen van bedragen in SIT in EUR zijn louter indicatief en gebaseerd op een wisselkoers van 1 EUR = 240 SIT.

2. **Herstructureringsprogramma**

(10) Om zijn moeilijkheden te overwinnen, diende Javor Pivka in april 2004 bij het ministerie van Economie voor de periode 2004-2008 een herstructureringsplan in.

(11) Daarin verklaarde de onderneming dat haar moeilijkheden het gevolg waren van een zwakke concurrentiepositie als gevolg van invoer door goedkope producenten uit ontwikkelingslanden naar haar traditionele exportmarkten (met name Duitsland en de VSA). Om deze concurrentie aan te kunnen en haar levensvatbaarheid te herstellen, was het volgens Javor Pivka nodig om haar productiviteit op te voeren door technologische modernisering en kostenreductie, en om zichzelf te herpositioneren op nichemarkten met een hogere marge en op nieuwe geografische markten.

(12) Met het oog daarop werden in het herstructureringsprogramma de volgende maatregelen voorgesteld:

(13) *Technologische herstructurering*: dit betekende een volledige modernisering van verouderde uitrusting en productieprogramma's. Doel was niet het verhogen van de capaciteit, maar van de productiviteit en het voldoen aan de vragen van klanten, door nieuwe producten in te voeren en een aanpassing aan ecologische productienormen. Dankzij nieuwe productie-installaties zou de onderneming ook kunnen overschakelen van tussenproducten naar verder afgewerkte producten met een hogere toegevoegde waarde (met name in de multiplexlijn). De kosten van dit onderdeel van het herstructureringsplan waren als volgt gedekt: 50 % door een staatsgarantie gedekte bankkredieten en de resterende 50 % uit de eigen middelen van Javor Pivka.

(14) *Herstructurering van het personeelsbestand*: dit deel van het plan hield de inkrimping van het personeelsbestand in, met zo'n 100 ontslagen (met recht op een ontslagvergoeding), en opleiding van de 700 resterende werknemers om hun vaardigheden aan te passen aan de nieuwe eisen van het herstructureringsprogramma.

(15) *Aanpassing van de zakelijke strategie*: een ander onderdeel van het herstructureringsplan bestond erin dat de onderneming zich aanpast aan de gewijzigde vraag- en concurrentiesituatie op de traditionele markten van de onderneming door zich te herpositioneren op nieuwe, winstgevendere nichemarkten en door nieuwe markten te betreden (Rusland (vooral voor meubelen) en Zuidoost-Europa). Wat producten betreft, wil de onderneming zich gaan toeleggen op verdere afgewerkte multiplex, speciale multiplex voor de bouwsector en, in de meubelsector, speciale stoelen voor ziekenhuizen, bejaardentehuizen en andere dergelijke instellingen.

(16) *Reorganisatie van de ondernemingsstructuur*: om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen, zal ook een zekere reorganisatie van de onderneming nodig zijn (bv. fuseren van dochterondernemingen en scherper toezicht op de kosten door afdelingen verkoop, inkoop en financiën te centraliseren). De kosten van deze maatregelen moesten volledig worden gedekt door Javor Pivka's eigen middelen.

(17) *Financiële herstructurering*: onvoldoende liquide middelen resulteerden in stijgende schulden en toenemende financiële lasten. Met de financiële herstructurering werd beoogd de financieringsmiddelen en haar aflossingstermijnen te herschikken zodat haar bestaande en langetermijnbetalingscapaciteit gevrijwaard blijft. Binnen dit onderdeel zou de nadruk liggen op schuldherschikking, vermindering van de rentelasten, verlenging van de aflossingstermijnen en het verkrijgen van betalingsuitstel voor de hoofdsom.

3. **Kosten en financiering van de herstructurering**

(18) Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiering van de herstructureringskosten ([5]).

Tabel 2

Kosten en financiering van de herstructurering

Benodigde financiering (× 1 000 SIT)	Eigen middelen	Subsidies	Garantie	Totaal
Financiële herstructurering	400 000	0	0	400 000
Herstructurering markt	496 000	0	0	496 000
Technologische herstructurering	999 000	0	1 100 000	2 099 000
Herstructurering personeelsbestand	219 750	382 250	0	602 000
Herstructurering organisatie	4 900	0	0	4 900
Totaal	2 119 650	382 250	1 100 000	3 601 900

(19) Het belangrijkste onderdeel van de steun uit staatsmiddelen zijn *staatsgaranties* voor 1,1 miljard SIT leningen die Javor Pivka's technologische herstructurering moeten financieren. Als zekerheid voor deze garanties ontvingen de Sloveense autoriteiten een hypotheek op de activa van Javor Pivka ten belope van een bedrag dat met het door de garanties gedekte bedrag overeenstemt — dus 1,1 miljard SIT (rond 4,584 miljoen EUR).

(20) Daarnaast werd steun verleend in de vorm van een *subsidie* van 382 250 000 SIT (rond 1 592 000 EUR) ten behoeve van de kosten van de herstructurering van het personeelsbestand. Deze steun dekt de ontslagvergoedingen voor ontslagen werknemers en de opleidingskosten voor de werknemers die in dienst blijven.

(21) Slovenië betoogde dat Javor Pivka 2 119 650 000 SIT (rond 8 832 000 EUR) zou bijdragen aan de herstructurering, of 53,7 % van de totale kosten.

4. **Marktsituatie**

(22) Javor Pivka produceert de volgende producten, waarvoor zijn marktaandelen in de EU als volgt zijn (de cijfers betreffen 2003 en de CN-nummers verwijzen naar de Gecombineerde Nomenclatuur):

a) Panelen voor bekistingen (GN 4418 40): 3,91 %

b) Triplex- en multiplexhout (GN 4412): 0,18 %

c) Fineerplaten (GN 4408): 0,22 %

d) Zitmeubelen van hout (GN 9401 61 + 9401 69 + 9401 90 30): 0,08 %

([5]) Tijdens de procedure verklaarde Slovenië dat de kosten van de financiële herstructurering buiten het herstructureringsprogramma stonden en zouden worden gedekt door commerciële leningen die Javor Pivka zonder enige staatssteun had gekregen. Het betrokken bedrag van 400 miljoen SIT werd door Slovenië niet in de kosten van het herstructureringsprogramma opgenomen. De Commissie is echter van mening dat de financiële herstructurering een integrerend en noodzakelijk onderdeel van het herstructureringsprogramma is en dat de kosten ervan dan ook in de herstructureringskosten moeten worden opgenomen. De financiering ervan dient, voor zover die plaatsvindt via leningen tegen marktvoorwaarden en vrij van enige steun, te worden beschouwd als Javor Pivka's eigen bijdrage. De Commissie heeft in deze tabel, evenals elders in deze beschikking, deze bedragen opgenomen in de kosten van de herstructurering en in de eigen middelen.

(23) Het totale marktaandeel van Javor Pivka in 2003 bedroeg voor zijn productassortiment op de EU-25-markt 0,21 %.

III. **REDENEN OM DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 88, LID 2, VAN HET EG-VERDRAG IN TE LEIDEN**

(24) Zoals al aangegeven, hebben de Sloveense autoriteiten de maatregelen ten gunste van Javor Pivka niet aangemeld. In haar schrijven van 16 mei 2006 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag zette de Commissie nader uiteen waarom de betrokken maatregelen nieuwe steun vormden, die op grond van artikel 88 van het EG-Verdrag had moeten worden aangemeld en aan artikel 87 van het EG-Verdrag had moeten worden getoetst.

(25) Bovendien had de Commissie twijfel geformuleerd over de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt, en met name met de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 1999 [6] (hierna „de richtsnoeren" genoemd), en wel hierom:

a) de Commissie betwijfelde dat Javor Pivka op grond van de richtsnoeren wel voor herstructureringssteun in aanmerking kwam. Met name vroeg de Commissie zich af of het een onderneming „in moeilijkheden" in de zin van de richtsnoeren was, aangezien haar zwakke prestatie in 2003 een uitzonderlijke omstandigheid kon zijn in plaats van deel van een trend. De Commissie was ook niet zeker of Javor Pivka behoorde tot een grotere groep ondernemingen en of hij niet de nodige middelen van zijn eigenaren kon krijgen;

b) het was niet duidelijk hoe de onderneming haar levensvatbaarheid op de lange termijn zou herstellen, aangezien de Commissie onvoldoende gegevens waren verstrekt om de toekomstige prestaties in het kader van het herstructureringsplan te beoordelen;

c) er was geen marktanalyse verschaft die rechtvaardigde dat er geen compenserende maatregelen werden genomen;

d) de Commissie betwijfelde ook dat de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt bleef, omdat zij niet zeker was of Javor Pivka een belangrijke eigen bijdrage aan de herstructurering van de onderneming had geleverd, daar niet duidelijk was waar de eigen middelen vandaan zouden komen;

e) ten slotte verzocht de Commissie om informatie over alle overige steun die Javor Pivka in 2004 was verleend, om zeker te zijn dat de onderneming voordien geen reddings- en herstructureringssteun had ontvangen. Anders zou de in de punten 48 tot 51 van de richtsnoeren uiteengezette voorwaarde dat steun eenmalig dient te zijn, niet zijn nageleefd, waardoor de onderneming dit soort steun niet meer opnieuw zou mogen ontvangen.

IV. **OPMERKINGEN VAN SLOVENIË**

(26) Tijdens de formele procedure heeft Slovenië de volgende opmerkingen gemaakt.

1. **Nieuwe steun of steun verleend vóór de toetreding**

(27) Slovenië benadrukte dat het besluit om steun te verlenen dat voor de Sloveense staat verbindend was, werd genomen op grond van het gunstige advies van de interdepartementale deskundigencommissie. Aangezien dit besluit werd genomen op 6 april 2004 — vóór de toetreding van Slovenië tot de Europese Unie — en de steun na de toetreding niet meer van toepassing was, was Slovenië van oordeel dat de steun vóór de toetreding was verleend, zodat artikel 87 en artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag hierop niet van toepassing zijn.

2. **Kwam de onderneming in aanmerking?**

2.1 *Het begrip onderneming „in moeilijkheden"*

(28) Slovenië toonde aan, onder meer aan de hand van de prestatie-indicatoren in tabel 1, dat Javor Pivka meerdere kenmerken van een onderneming in moeilijkheden vertoonde, en dat het niet om een op zich staande gebeurtenis in 2003 ging, maar om een trend die over een periode van vier jaar (2000-2003) viel waar te nemen.

(29) In dat verband merkte Slovenië op dat Javor Pivka er niet in slaagde zijn netto verkoopopbrengsten over de betrokken periode te verhogen. Het exploitatieresultaat was over de hele periode negatief (behalve in 2000) en de verliezen namen toe in de periode 2001-2003. Het lopende verlies bedroeg in 2003 bijna de helft van het aandelenkapitaal van de onderneming. De return on sales (RoS), de return on equity (RoE) en de return on assets (RoA) waren alle negatief en waren in de periode 2001-2003 voortdurend verslechterd. De vrije cashflow uit operaties was in die periode gedaald en was in 2003 negatief. Deze negatieve tendens bereikte een dieptepunt toen Javor Pivka in 2003 op de rand van het faillissement stond.

2.2 *Eigendomsstructuur Javor Pivka*

(30) Slovenië lichtte de eigendomsstructuur van Javor Pivka toe door te wijzen op de specifieke kenmerken van het privatiseringsmodel dat Slovenië na het eind van het communistische bewind had toegepast. Slovenië paste de speciale notie toe dat het kapitaal geen identificeerbare — particuliere of publieke — eigenaren had, maar „maatschappelijk kapitaal" was dat eigendom was van de brede bevolking. Het privatiseringsproces wilde dit abstracte concept vertalen in duidelijkere eigendomsstructuren via eigendomscertificaten die onder de bevolking werden verdeeld. Deze certificaten konden dan worden ingeruild tegen aandelen in vroegere „maatschappelijke" ondernemingen.

[6] Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

(31) Bij dit proces werd een belangrijke rol gespeeld door de zogeheten erkende investeringsmaatschappijen (*pooblaščene investicijske družbe* — kortweg „PID" genoemd) en beheersmaatschappijen (*družbe za upravljanje* — „DZU's"), die werden opgericht om particuliere investeerders in staat te stellen hun certificaten te poolen. Deze certificaten werden vervolgens door de PID's omgezet in aandelen in diverse geprivatiseerde ondernemingen, terwijl de individuele beleggers op hun beurt aandelen in de PID ontvingen in plaats van rechtstreeks in de geprivatiseerde ondernemingen (het optreden van de PID valt enigszins te vergelijken met dat van een investeringsfonds).

(32) Toch hadden de PID's geen vrij beschikbare middelen (hun investeringsmiddelen waren de certificaten) en ontbrak het hun aan professionele vaardigheden en ervaring om een actieve rol te spelen op het gebied van corporate governance. Bijgevolg zijn zij passieve eigenaren geweest, die weinig of geen rol hebben gespeeld in het beheer van de ondernemingen waarvan zij eigenaar waren.

(33) Deze passieve investeerders maken een groot deel uit van de eigenaren van Javor Pivka (rond 44 % van het aandelenkapitaal). Zij beschikken niet over vers kapitaal om in de onderneming te investeren. Toen het herstructureringsplan werd opgesteld, werden namelijk alle institutionele eigenaren uitgenodigd deel te nemen aan de herfinanciering, maar niemand ging op deze oproep in. Nog eens 40 % van het aandelenkapitaal is verdeeld over 1 255 kleine aandeelhouders, zodat ten minste 80 % van het eigendom van Javor Pivka niet actief wordt beheerd.

3. **Herstel van de levensvatbaarheid**

(34) Wat dit punt betreft, verklaarde Slovenië dat de prognoses voor Javor Pivka's prestaties in het kader van het herstructureringsplan en het daarop volgende herstel van de levensvatbaarheid waren gebaseerd op in het herstructureringsplan verwerkte marktanalyses, verkoopprognoses in de diverse segmenten van de onderneming en marktonderzoek.

(35) Om de betrouwbaarheid van die prognoses aan te tonen, verschafte Slovenië verdere additionele informatie. Met name verantwoordde Slovenië de bronnen voor de gegevens waarop de prognoses waren gebaseerd en gaf het verkoopprognoses voor de periode 2004-2006, uitgesplitst naar specifieke artikelen binnen het productassortiment van de onderneming.

4. **Compenserende maatregelen**

(36) Slovenië betoogde op dit punt dat geen compenserende maatregelen vereist waren, omdat er, gelet op Javor Pivka's verwaarloosbare marktaandeel, geen buitensporige mededingingsdistorsie is. Voorts voerde Slovenië aan dat bij de beoordeling of compenserende maatregelen nodig zijn, rekening dient te worden gehouden met het feit dat Javor Pivka is gevestigd in een regionaalsteungebied ex artikel 87, lid 3, onder a), van het EG-Verdrag (zie punt 54 van de richtsnoeren).

5. **Eigen bijdrage**

(37) Slovenië noemde de bronnen van Javor Pivka's eigen bijdragen zoals die in de tabel in overweging 18 van deze beschikking zijn uiteengezet. De herkomst van deze middelen is als volgt: het afstoten van activa (financiële activa en vastgoed) moest 958 427 170 SIT opleveren; nog eens 900 miljoen SIT zou komen van bankleningen tegen marktvoorwaarden, vrij van steun, en het resterende bedrag zou afkomstig zijn van de „afschrijving en waardevermindering" van activa (naar verwachting in totaal 1 111 786 000 SIT in de periode 2004-2006).

6. **Overige steun**

(38) Wat dit laatste punt betreft, deelde Slovenië de Commissie mee dat Javor Pivka staatssteun had ontvangen ten behoeve maatregelen voor energiebesparing. Deze steun was verleend in het kader van een regeling ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen, efficiënt energiegebruik en warmtekrachtkoppeling. De steun was op 1 september 2003 verleend en op 19 februari 2004 uitgekeerd. Deze informatie werd door documenten gestaafd.

V. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

1. **De vraag of sprake is van staatssteun**

(39) Volgens artikel 87 van het EG-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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(40) De Commissie merkt op dat de steun uit staatsmiddelen aan een individuele onderneming is verleend. Ook is voldaan aan het criterium „begunstiging van een bepaalde onderneming". Wat betreft de steun die in de vorm van een subsidie is verleend, ligt het voordeel voor de begunstigde voor de hand. In het geval van de garantie, kan het voordeel minder voor de hand liggend lijken, omdat Javor Pivka zekerheden heeft gesteld in de vorm van een hypotheek in ruil voor de garantie. Toch hebben de Sloveense autoriteiten ermee ingestemd om in ruil voor een hypotheek een garantie te verlenen in een ratio van 1:1 (het hypotheekbedrag is dus gelijk aan het door de garantie gedekte bedrag). Zakelijke kredietverstrekkers zouden evenwel geen lening hebben verstrekt tegen een hypotheekratio van lager dan 2,5:1. Javor Pivka zou toentertijd niet in staat zijn geweest voldoende hypotheken aan te bieden als zekerheid voor hetzelfde krediet tegen commerciële voorwaarden. De hypotheek die voor de garantie werd verleend, bestond toentertijd namelijk uit het volledige, nog onbezwaarde eigendom van Javor Pivka. Bijgevolg werd Javor Pivka door de garantie van de Sloveense autoriteiten begunstigd, omdat de onderneming een grotere lening kon krijgen dan zij anders had kunnen krijgen in ruil voor de zekerheden die zij kon stellen.

(41) Aangezien er voor bewerkte houtproducten en meubelen handelsverkeer tussen Slovenië en andere lidstaten is, kan de maatregel de positie van de begunstigde onderneming ten opzichte van haar concurrenten in Slovenië en de EU verbeteren. Bijgevolg kan de steun de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(42) Daarom is de Commissie van oordeel dat de betrokken garantie en subsidie staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormen.

2. **Het bestaan van staatssteun**

(43) De Sloveense autoriteiten stelden eerst de vraag of de Commissie wel bevoegd was de steun aan de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag te toetsen, omdat de steun vóór de toetreding was verleend. Zoals de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure had toegelicht, is het relevante criterium om te bepalen of de steun vóór of na de toetreding is verleend, het wettelijk bindende besluit waarbij de bevoegde nationale autoriteit staatssteun toezegt ([7]). Is dergelijk besluit niet vóór de toetreding genomen, dan vormt de maatregel nieuwe steun, zelfs indien de omvang van de rol van de staat voordien bekend was.

(44) In deze zaak concludeert de Commissie dat het bindende besluit waarin de bevoegde nationale autoriteiten toezegden de steun te verlenen, niet vóór de toetreding van kracht werd. In de desbetreffende Sloveense bepalingen staat dat de steun wordt verleend bij regeringsbesluit op voorstel van het bevoegde ministerie. Ondanks dat voorafgaande besluiten van de interdepartementale deskundigencommissie en van het bevoegde ministerie inderdaad noodzakelijk zijn om te steun te verlenen, zijn zij toch niet voldoende om de steun toe te kennen. De eindbeslissing ligt bij de regering. In deze zaak werd het regeringsbesluit op 27 mei 2004 afgekondigd, terwijl Slovenië al per 1 mei 2004 tot de Europese Unie was toegetreden. Bijgevolg vormen de maatregelen nieuwe steun en dienden zij op grond van artikel 88 van het EG-Verdrag te worden aangemeld en aan artikel 87 van het EG-Verdrag te worden getoetst.

3. **Verenigbaarheid van de steun**

(45) Aangezien de betrokken steun herstructureringssteun is, is hij alleen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar indien hij aan de criteria van de richtsnoeren voldoet.

(46) Gelet op de opmerkingen van Slovenië en de informatie die in de loop van het onderzoek is verzameld, is de Commissie tot de volgende conclusies gekomen ten aanzien van de punten die haar de formele onderzoekprocedure deden inleiden.

3.1 *Kwam de onderneming in aanmerking?*

(47) Gelet op de door Slovenië verschafte informatie is de Commissie van oordeel dat uit de prestaties van Javor Pivka, zoals die in deel II.1 werden beschreven, blijkt dat het op het tijdstip dat de staatssteun werd verleend inderdaad een onderneming in moeilijkheden betrof. De Commissie tekent met name aan dat Javor Pivka te kampen had met toenemende verliezen, een dalende omzet en een afnemende cashflow. De Commissie tekent verder aan dat de problemen pasten in een tendens voor de periode 2000-2004 en niet louter een uitzonderlijke gebeurtenis in 2003 waren.

(48) De Commissie neemt voorts ook nota van de verklaringen van Slovenië betreffende de eigendomsstructuur van Javor Pivka. Gezien het passieve karakter en de geringe financiële middelen van de institutionele eigenaren van Javor Pivka en het over de overige aandeelhouders verbrokkelde eigendom, accepteert de Commissie dat de onderneming niet de nodige financiële middelen van haar aandeelhouders had kunnen krijgen. Om diezelfde redenen, en rekening houdend met het feit dat geen enkele eigenaar meer dan 15 % van het aandelenkapitaal van Javor Pivka in handen heeft, is de Commissie ook van oordeel dat Javor Pivka geen deel uitmaakt van een grotere bedrijvengroep.

(49) De Commissie aanvaardt dan ook dat Javor Pivka voor herstructureringssteun in aanmerking kwam.

3.2 *Herstel van de levensvatbaarheid*

(50) De Commissie heeft in haar besluit tot inleiding van de procedure aangegeven dat het onduidelijk was hoe het herstructureringsplan Javor Pivka in staat zou stellen zijn levensvatbaarheid op de lange termijn te herstellen. Dit hield vooral verband met de vijfjaarsprognoses die aangaven hoe de onderneming zich dankzij de herstructureringsmaatregelen waarschijnlijk zou ontwikkelen. De Commissie merkte op dat Slovenië niet de informatie had verschaft die de Commissie nodig heeft om de aannames betreffende de in het kader van het herstructureringsplan verwachte prestaties van Javor Pivka te kunnen beoordelen.

(51) Tijdens de procedure diende Slovenië de additionele informatie in waarvan sprake in deel IV.3. In deze informatie wordt de grondslag voor deze aannames adequaat toegelicht. De Commissie tekent aan dat de prognoses voor Javor Pivka's verkoopprestaties thans misschien eerder optimistisch kunnen lijken, nu de sector in 2005-2006 te kampen kreeg met felle concurrentie uit het Verre Oosten, hetgeen resulteerde in een overaanbod en neerwaartse prijsdruk. Toch is niet duidelijk of deze informatie al begin 2004 bekend was. Bovendien merkte de Commissie in 2006 zelf op dat de productie en het verbruik van multiplexhout in de voorbije paar jaar aanzienlijk is gestegen, waarbij zich voor bepaalde kwaliteiten een sterke exportmarkt ontwikkelt ([8]). Aangezien de Commissie geen bewijs van het tegendeel heeft ontvangen waardoor de aannames van de onderneming of de eigen aannames van de Commissie ter discussie zouden komen te staan, ziet zij geen redenen om die te betwisten. Daarom vindt de Commissie dat de prognoses uit 2004 niet onwaarschijnlijk lijken en is haar twijfel op dat punt weggenomen.

([7]) Zie het besluit tot inleiding van de procedure (cf. noot 1), de punten 19 en 20, alsmede Beschikking nr. 2007/509/EG van de Commissie van 20 december 2006 betreffende steunmaatregel C 3/2005 (ex N 592/2004 (ex PL 51/2004)) die Polen voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Fabryka Samochodów Osobowych SA (voorheen DAEWOO — FSO Motor SA), PB L 187 van 19.7.2007, blz. 30, de overwegingen 38 e.v.

([8]) Zie http://ec.europa.eu/enterprise/forest_based/tradeflows_en.html

3.3 *Compenserende maatregelen*

(52) Volgens de punten 35 en 36 van de richtsnoeren dienen maatregelen te worden genomen om de nadelige gevolgen van de staatssteun voor concurrenten zoveel mogelijk te beperken. Toch zijn dergelijke compenserende maatregelen niet vereist wanneer het aandeel van de begunstigde onderneming op de relevante markt verwaarloosbaar is. In die gevallen zijn compenserende maatregelen dus geen voorwaarden om steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te kunnen verklaren.

(53) De Commissie merkt op dat Javor Pivka, volgens de door de Sloveense autoriteiten verstrekte informatie, op diverse productmarkten actief was (multiplex, panelen voor bekistingen, fineerplaten en meubelen; zie overweging 22 van deze beschikking). Wat multiplex betreft, merkt de Commissie in de eerste plaats op dat in een concentratiezaak een marktonderzoek grotendeels heeft bevestigd dat de verschillende soorten houtplaat zoals multiplex, hardboard, onbewerkte spaanplaat en gecoate spaanplaat, decoratief laminaat (HPL/CPL) en houten paneeldelen voor meubelen en de bouwsector, tot afzonderlijke productmarkten behoren ([9]).

(54) Met het oog op de afbakening van de relevante markt heeft Slovenië de Commissie een marktstudie meegedeeld waarin de marktaandelen voor de relevante productmarkten in de EU-25 zijn vermeld. Wat dit betreft, heeft de Commissie weinig redenen om af te wijken van de aanname in voetnoot 20 van de richtsnoeren dat de relevante markt de EER is. Zij herinnert eraan dat zij voordien in een concentratiezaak ([10]) een aantal marktonderzoeken heeft uitgevoerd naar de Europese sector houtproducten (daaronder met name begrepen spaanplaat) en dat zij daarbij concludeerde dat de relevante markt ruimer was dan de nationale markt en ten minste grensoverschrijdend regionaal was. Dit bleek ook uit grote grensoverschrijdende handelsstromen. Dat er ook voor multiplex vergelijkbare handelsstromen bestaan, wordt bevestigd door de door Slovenië verschafte cijfers en door de interne deskundigen van de Commissie. (Deze vaststelling vindt verdere bevestiging in het feit dat de intracommunautaire uitvoer van Javor Pivka goed is voor het overgrote deel van zijn omzet (55 %).) Voorts bleek er een „grensoverschrijdende, regionale markt" te bestaan die verband houdt met een afstand van rond 1 000 km, waarbij de afstand varieerde naar gelang de toegevoegde waarde van de producten — gecoate producten werden zelfs over een grotere afstand verhandeld dan niet-gecoate producten. Aangezien multiplex al een product van hogere kwaliteit is en de uitvoer vooral betrekking heeft op multiplex, liggen de vervoerskosten lager dan voor spaanplaat (en zelfs lager voor stoelen en andere multiplex meubelen). Op basis van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de relevante markt voor de door Javor Pivka vervaardigde producten zo niet de hele EER of de EU-25 dient te omvatten, dan toch een groot deel van de EU-25.

([9]) Beschikking van de Commissie van 28 juni 2006 betreffende zaak nr. IV/M.4165 — Sonae Industria/Hornitex, overweging 11.

([10]) Beschikking van de Commissie van 28 juni 2006 betreffende zaak nr. IV/M.4165 — Sonae Industria/Hornitex.

(55) Aangezien het marktaandeel van Javor Pivka in de EU-25, zoals in punt II.4 aangegeven, 0,21 % bedraagt voor zijn hele productassortiment (in 2003), en dit aandeel in beginsel niet meer dan dubbel zo groot zou zijn indien de geografische markt met de helft werd verminderd, is de Commissie van oordeel dat het marktaandeel nog steeds ver onder 1 % ligt, hetgeen, in samenhang met het feit dat de markt een groot aantal kleine en middelgrote producenten omvat, als verwaarloosbaar kan worden beschouwd ([11]). Omdat deze beschikking is gebaseerd op de richtsnoeren van 1999, zijn er ook geen compenserende maatregelen nodig om te garanderen dat de staatssteun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is.

3.4 *Steun tot het minimum beperkt*

(56) Volgens punt 40 van de richtsnoeren moet de steun tot het voor de uitvoering van de herstructurering strikt noodzakelijke minimum zijn beperkt en wordt van de begunstigden van de steun verwacht dat zij met eigen middelen, „zo nodig door de verkoop van activa wanneer deze niet onontbeerlijk zijn voor het voortbestaan van de onderneming of door externe financiering tegen marktvoorwaarden", een belangrijke bijdrage aan het herstructureringsplan leveren.

(57) De eigen bijdrage van Javor Pivka aan de herstructurering werd in punt IV.5 beschreven. Vooraf dient te worden opgemerkt dat de Commissie waardevermindering van activa niet als een reële eigen bijdrage kan accepteren ([12]), omdat de onderneming daardoor geen middelen beschikbaar krijgt en zulks ook afhangt van toekomstige activiteiten die het gevolg zijn van de verstrekte staatssteun ([13]). Middelen uit deze bron kunnen dus niet in aanmerking worden genomen om de eigen bijdrage van Javor Pivka te berekenen.

(58) Daartegenover staat dat de door Javor Pivka afgestoten activa niet van essentieel belang lijken te zijn voor de overleving van de onderneming en dat de opbrengsten van deze verkoop dus een reële eigen bijdrage vormen. Hetzelfde geldt voor de middelen die werden verzameld via leningen bij banken tegen marktvoorwaarden en vrij van steun. Alles samen genomen, komen de middelen uit deze bronnen uit op 2 119 650 000 SIT, hetgeen de Commissie beschouwt als Javor Pivka's eigen bijdrage aan de herstructurering.

([11]) Tenminste in het licht van andere aan de richtsnoeren van 1999 getoetste zaken; zie de beschikking in de zaak-Fabryka Samochodów Osobowych SA, reeds aangehaald, de overwegingen 38 e.v.

([12]) Besluit van de Commissie van 22 februari 2006 betreffende Steunmaatregel nr. N 464/05, Restruktūrizavimo pagalba AB Kauno ketaus liejykla, PB C 270 van 7.11.2006, blz. 5, overweging 17.

([13]) Dit werd bevestigd, wat betreft kasstromen getoetst aan de richtsnoeren van 1999, in Beschikking nr. 2002/185/EG van de Commissie van 12 juni 2001 betreffende staatssteun van Duitsland ten gunste van Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Duitsland (PB L 62 van 5.3.2002, blz. 30, overweging 106) en Beschikking nr. 2000/698/EG van de Commissie van 13 juni 2000 betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Wildauer Kurbelwelle GmbH (PB L 287 van 14.11.2000, blz. 51, overweging 52) en, wat betreft de richtsnoeren van 2004, in de zaak-AB Kauno (zie noot 12).

(59) De eigen bijdrage stemt overeen met 45,5 % van de totale herstructureringskosten, hetgeen kan worden beschouwd als een belangrijke bijdrage in de zin van de richtsnoeren ([14]). De steun lijkt ook tot het strikt noodzakelijke minimum te zijn beperkt, aangezien daarmee alleen de extra middelen worden verschaft die nodig zijn voor de technologische herstructurering en de herstructurering van het personeelsbestand, en de onderneming daarmee niet de beschikking krijgt over extra kasmiddelen.

3.5 *Overige steun*

(60) Volgens het in de punten 48 tot 51 van de richtsnoeren beschreven beginsel dat herstructureringssteun eenmalig dient te zijn, kan de Commissie geen herstructureringssteun goedkeuren ten faveure van een onderneming die voordien herstructureringssteun heeft ontvangen. De Commissie is van oordeel dat dit beginsel vereist dat rekening wordt gehouden met alle herstructureringssteun die in de tien jaar vóór de te onderzoeken steun is verleend, ongeacht of de eerste staatssteun werd verleend vooraleer de steunverlenende lidstaat tot de EU toetrad. Staatssteun die voor andere doeleinden dan herstructurering wordt verleend, is in dit opzicht niet relevant.

(61) Slovenië betoogde dat het doel van deze steun was energiebesparingen ten behoeve van het milieu te bevorderen. Er zijn geen elementen opgedoken die de Commissie aan deze gegevens zouden doen twijfelen. Daarom accepteert de Commissie dat deze steun niet ten behoeve van de herstructurering werd verleend en dat hij dus niet in aanmerking dient te worden genomen bij de toepassing van het beginsel dat herstructureringssteun eenmalig dient te zijn.

4. **Aanvullende opmerking**

(62) Tijdens de procedure is gebleken dat de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan vertraging opliep en dat sommige onderdelen van de technologische herstructurering niet volgens plan zijn uitgevoerd. Toch lijken deze problemen bij de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan nog niet zichtbaar te zijn geweest op het tijdstip dat de steun werd verleend. Daarom kunnen zij ook niet worden aangegrepen om ter discussie te stellen dat met het plan de levensvatbaarheid van Javor Pivka kan worden hersteld. Toch wil de Commissie herhalen dat steun alleen kan worden goedgekeurd indien het herstructureringsplan volledig ten uitvoer wordt gelegd (punt 43 van de richtsnoeren) en wordt gemonitord (punt 45 van de richtsnoeren).

(63) De Commissie verwacht dan ook dat Slovenië, overeenkomstig punt 46 van de richtsnoeren, ten minste twee monitoringverslagen indient: één betreffende 2007 tegen eind januari 2008, en één betreffende 2008 tegen eind januari 2009. Die verslagen dienen nadere informatie te bevatten over de financiële prestaties van de onderneming en over de uitgevoerde investeringen. De Commissie benadrukt dat indien de onderneming niet alle in het herstructureringsplan voorziene investeringen uitvoert, zij misschien een deel van de staatsteun zal moeten terugbetalen, zelfs indien zij erin slaagt haar levensvatbaarheid te herstellen ([15]).

VI. **CONCLUSIE**

(64) Op grond van het bovenstaande komt de Commissie tot de bevinding dat de betrokken steun herstructureringssteun is die voldoet aan de voorwaarden van de toepasselijke richtsnoeren: de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 1999. Daarom concludeert de Commissie dat, ondanks dat Slovenië de herstructureringssteun ten gunste van Javor Pivka in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ten uitvoer heeft gelegd, de staatssteun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door Slovenië ten uitvoer gelegde steunmaatregel ten gunste van Javor Pivka is overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en de in 1999 goedgekeurde communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar.

Artikel 2

1. Het herstructureringsplan wordt volledig ten uitvoer gelegd. Alle nodige maatregelen worden genomen om te garanderen dat het plan ten uitvoer wordt gelegd.

2. De tenuitvoerlegging van het plan wordt gemonitord aan de hand van jaarlijkse verslagen die Slovenië de Commissie meedeelt. Een verslag over de activiteiten in 2007 wordt ingediend tegen eind januari 2008 en een verslag over de activiteiten in 2007 wordt ingediend tegen eind januari 2009. Deze verslagen bevatten nadere informatie over de financiële prestaties van de onderneming en over de uitgevoerde investeringen.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Slovenië.

Gedaan te Brussel, 10 juli 2007.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie

([14]) Zie ook Beschikking nr. 2003/282/EG van de Commissie van 27 november 2002 betreffende de staatssteun die Duitsland heeft verleend aan Doppstadt GmbH (PB L 108 van 30.4.2003, blz. 8, overweging 74) en Beschikking nr. 2002/200/EG van de Commissie van 3 juli 2001 betreffende de staatssteun die Spanje ten uitvoer heeft gelegd en voornemens is ten uitvoer te leggen voor de herstructurering van Babcock Wilcox España SA (PB L 67 van 9.3.2002, blz. 50).

([15]) Zie het besluit van de Commissie van 13 september 2006 betreffende Steunmaatregel nr. N 350/06 — Změna restrukturalizačního plánu společnosti MSO, PB C 280 van 18.11.2006, blz. 4.