BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 17 juli 1996

inzake steun aan de Compagnie Générale Maritime in het kader van een herstructureringsplan

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(97/14/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de bovenvermelde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

DE FEITEN

I

Uit berichten in de pers, die teruggaan tot juli 1993, vernam de Commissie dat de Franse overheid voor een totaal van 700 miljoen Ffr. aan subsidie heeft verleend aan het staatsbedrijf „Compagnie Générale Maritime", hierna „CGM" genoemd en aan de moedermaatschappij „Compagnie Générale Maritime et Financière", hierna „CGMF" genoemd. Bij schrijven van 13 augustus 1993 verzocht de Commissie om inlichtingen over de situatie en om opheldering over alle verleende steunbedragen. De officiële bilaterale ontmoetingen en de briefwisseling leverden echter geen volledige antwoorden op.

In november 1994 lieten de Franse autoriteiten de Commissie weten, dat CGM spoed achter haar herstructurering had gezet en zich uit de lijndiensten naar het Verre Oosten had teruggetrokken. In ruil hiervoor had de Franse regering 1 550 miljoen Ffr. aan bijkomende steun verleend.

Ondanks de herhaalde verzekeringen van de Franse autoriteiten dat zij de vereiste rechtvaardiging voor de steun zouden geven, werd de twijfel van de Commissie over de vraag in hoeverre de steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt niet weggenomen en heeft de Commissie bij besluit van 31 oktober 1995 besloten de procedure van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag tegen de Franse Regering in te leiden.

Deze procedure werd bij besluit van 20 december 1995 uitgebreid tot een aanvullend steunbedrag, dat de Franse Regering om door haar te worden onderzocht ter kennis van de Commissie heeft gebracht. De beide besluiten zijn gepubliceerd in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 28 februari 1996 [1].

Als reactie op deze publikatie zijn opmerkingen ontvangen van de Britse regering en van twee ondernemingen, waarvan de ene met CGM concurreert op de lijndienst naar de Franse Antillen en de andere een voormalige partner van CGM is in het kader van een consortium dat lijndiensten naar eilanden in de Indische Oceaan onderhoudt. De Franse autoriteiten hebben zowel schriftelijk als tijdens bilaterale ontmoetingen, waarvan de meest recente op 3 juli 1996 plaatsvond, opmerkingen gemaakt en inlichtingen verstrekt.

II

CGM exploiteerde hoofdzakelijk scheepvaartlijndiensten in een internationale omgeving met felle concurrentie, waarbij de belangrijkste scheepvaartmaatschappijen van de Lid-Staten en van derde landen zijn betrokken. Aan het einde van de jaren tachtig ontwikkelde CGM een wereldwijde strategie om onafhankelijke diensten voor containervervoer tussen oost en west te bieden door te investeren op commercieel gebied, in logistiek en in informatietechnologie. Ondanks de verbetering van de produktiviteit, daalden de vrachttarieven en waren de exploitatieresultaten ontoereikend om de ontwikkelingskosten te dekken. De Commissie heeft in haar richtsnoeren voor 1989 kennis van deze situatie genomen als „voortschrijdende recessie".

Met het oog op de groeiende schulden en de toename van de exploitatieverliezen begon de CGM in mei 1992 met een herstructureringsproces. Zij bereikte met haar aandeelhoudster, de Franse overheid, overeenstemming over de elementen van een samenhangende aanpak van de materiële en financiële herstructurering om de onderneming weer levensvatbaar te maken. De onderneming stootte dientengevolge de verlieslijdende lijndiensten op Noord-Amerika af en nam in oktober 1992 een door de Franse autoriteiten goedgekeurd herstructureringsplan aan, dat drie actiegebieden omvat:

[1] Besluit 96/C 58/06 van de Commissie (PB nr. C 58 van 28. 2. 1996, blz. 4) en Besluit 96/C 58/07 van de Commissie (PB nr. C 58 van 28. 2. 1996, blz. 6).

i) *vermindering van de schulden door de verkoop van activa, met inbegrip van aandelen en onroerend goed.*

Met ingang van juli 1992 heeft CGM haar belangen in verscheidene dochterondernemingen van het concern afgestoten en onroerend goed en schepen verkocht;

ii) *structurele veranderingen ter verbetering van de doelmatigheid en ter vermindering van de kosten.*

CGM heeft dochterondernemingen en partnerships opgericht om de commerciële doelmatigheid te verbeteren en haar boekhouding doorzichtiger te maken. Op 28 december 1992 werden zeven nieuwe dochterondernemingen opgericht, waarvan de exploitatie op 1 mei 1993 aanving. Drie afzonderlijke scheepvaartdochterondernemingen werden belast met de sector scheepvaartlijndiensten:

— CGM Sud, voor de scheepvaartdiensten in Latijns-Amerika,

— CGM Orient, voor het Verre Oosten,

— CGM Tour du Monde, voor de diensten tussen Europa en de eilanden in de Stille Oceaan via verschillende havens in Amerika en Azië.

Vier agentschappen van CGM, in Le Havre, Marseille, Bordeaux en Duinkerken, zijn omgezet in dochterbedrijven voor overslagwerkzaamheden en CGM heeft partners gezocht voor de exploitatie van haar regelmatige lijndiensten en havenkantoren.

CGM heeft zich tevens teruggetrokken uit verliesgevende activiteiten, met inbegrip van de diensten op Noord-Amerika en het Verre Oosten. De jaaromzet daalde met meer dan 7,1 miljard Ffr. per jaar tot 3,8 miljard Ffr. (1995-1996);

iii) *een plan voor inkrimping van de vloot en het personeel en vermindering van exploitatiekosten.*

De vloot van CGM is heringeschreven in het register van de Kerguelen (Franse Australische en Antarctische gebieden), waardoor de onderneming jaarlijks ongeveer 50 miljoen Ffr. kon bezuinigen.

Het aantal personeelsleden is van 3 529 (einde 1991) tot 1 576 (einde 1996) verminderd. Dit verlies van arbeidsplaatsen trof zowel zeevarenden als administratieve medewerkers van de onderneming.

Het aantal door CGM geëxploiteerde schepen is van 25 tot 16 teruggebracht en naar verwachting heeft de onderneming einde 1996 nog slechts 15 schepen in de vaart, waarvan negen worden geëxploiteerd door CGM en vijf worden gecharterd.

III

De Franse autoriteiten hebben bevestigd, dat de herstructurering tot nu in totaal 2 050 miljoen Ffr. heeft gekost en dat dit bedrag in gedeelten aan CGM is betaald, zonder toestemming van de Commissie. Overwogen wordt een bijkomend bedrag van 1 125 miljoen Ffr. te betalen, vermeerderd met een bedrag van 148 miljoen Ffr. in verband met de overdracht van het huurkoopcontract voor het pand waar op dit moment het hoofdkantoor van CGM is gevestigd; van dit laatste gedeelte is een bedrag van 250 miljoen Ffr. in juni 1996 toegekend, toen CGM werd geconfronteerd met een ernstige financiële crisis, met schulden die onmiddellijk dienden te worden voldaan. De steun werd gekoppeld aan de maatregelen die CGM in het kader van haar reconstructie had genomen:

Datum	Maatregel	Steun (in miljoen Ffr.)	Opmerkingen
Oktober 1992	Aanneming van het saneringsplan; begin van de verkoop van activa	150	Verbetering van het bedrijfsresultaat met 270 miljoen Ffr. per jaar; steun voor herstructurering van de onderneming: 233 miljoen Ffr.
December 1992	Aanneming van het plan tot oprichting van dochterondernemingen en opening van besprekingen over de bedrijfsvorm van de vloot; staking van diensten op Noord-Amerika	200	
Juni 1993	Uitvoering van het plan tot oprichting van dochterondernemingen	150	
Juni 1994	Overige verkopen van activa, herstructurering van Europese agentschappen	800	1 360 miljoen Ffr. aan verkopen van activa
Najaar 1994	Staking van de diensten op het Verre Oosten: kosten 587 miljoen Ffr., plus verlies van 66 miljoen Ffr. voor charters in de toekomst en 70 miljoen Ffr. voor een programma voor personeelsvermindering	750	Voortzetting van diensten: bijkomende kosten 120 miljoen Ffr. aan exploitatieverliezen per jaar over 7 jaar, plus dezelfde kosten voor eventuele verkoop

Datum	Maatregel	Steun (in miljoen Ffr.)	Opmerkingen
Juni 1996	Schuldendienst	250	Totale bedrag van de vermindering van schulden: 2 900; gebruikte steun: 1 586 miljoen Ffr., plus 1 314 miljoen Ffr., voortkomend uit activiteiten van CGM
Na juli 1996	Vermindering van schulden; overdracht van het huurkoopcontract ter zake van het pand waar het hoofdkantoor van CGM is gevestigd	875 148	Schulden uit 1995 (2 000 miljoen Ffr. verminderd tot minder dan 1 000 miljoen Ffr.
1992-1996	Totaal bedrag: steun voor de onderneming (535), vermindering van schulden (2 471), schuldendienst (250), overige fysieke en financiële herstructurering (77); exploitatieverliezen (1 020), betaald voor verkoop van activa (1 360), verdere vermindering van schulden (340)	3 323	Personeelsverminderingen: 55 % (1992-96); capaciteitsvermindering 31 %; verlaging omzet 46 %

IV

Bij de inleiding van de procedure heeft de Commissie de belangrijkste vragen bepaald, die volgens haar onbeantwoord zijn gebleven. Deze hadden betrekking op de volgende punten:

a) de criteria voor de toewijzing van reeds verleende steun;

b) de details van het herstructureringsplan en de vraag hoe de levensvatbaarheid in het kader van een definitief programma voor steunmaatregelen van de staat zou worden hersteld, en

c) de vraag hoe en wanneer de Franse autoriteiten zich voorstelden de privatisering van CGM te voltooien.

De uitbreiding van de procedure had betrekking op de door de Franse autoriteiten beoogde maatregelen met betrekking tot een kapitaalverstrekking van 1 125 miljoen Ffr. (173 miljoen ecu) voor CGMF, de moedermaatschappij van CGM, die zelf zou inschrijven op een kapitaalverhoging van CGM.

Voorts is het de bedoeling, dat het hoofdkantoor van CGM voor rekening van CGMF komt. Zoals de Franse autoriteiten op de bilaterale bijeenkomst van 21 november 1995 hebben beklemtoond, past deze extra kapitaalverstrekking in het kader van de in 1992 begonnen herstructurering van CGM en moet zij de overgang van openbare naar particuliere onderneming vergemakkelijken.

Volgens deze autoriteiten is het bedrag van de kapitaalverstrekking vastgesteld op basis van de twee volgende elementen:

— de noodzaak van een schuldenregeling voor CGM, om tot een financiële structuur te komen waardoor zij de nodige levensvatbaarheid en rentabiliteit herkrijgt om naar de privé-sector over te gaan,

— de voorafgaande overdracht aan CGMF van het gebouw in een deel waarvan het hoofdkantoor van CGM is gevestigd, met het bijbehorende huurkoopcontract; dit om te voldoen aan de verwachtingen van de potentiële kopers.

De Commissie heeft tijdens bovenvermelde bilaterale bijeenkomst nadere uitleg gekregen over de details en het tijdschema van de voorgenomen privatiseringsprocedure. Deze procedure is aangevangen, toen CGM is opgenomen in de lijst van volgens de wet van 14 juli 1993 te privatiseren ondernemingen. Aangezien het de bedoeling is CGM op zo kort mogelijke termijn te privatiseren, heeft de Franse regering beklemtoond, dat de privatiseringsprocedure zo spoedig mogelijk op gang moet worden gebracht met een openbare aanbesteding, waarbij de keuze van de kopers en de voorwaarden voor overdracht in overeenstemming met het advies van de Franse privatiseringscommissie moeten zijn vastgesteld.

Het doel van de Franse regering is, alle activiteiten van CGM die in handen van CGMF zijn, af te stoten, eventueel na overdracht door CGM van een deel van of alle havenoverslagactiviteiten op het vasteland aan één of meer afzonderlijke kopers. Deze operatie moet ertoe leiden, dat CGM particuliere aandeelhouders krijgt, zodat zij een normale ondernemingsstrategie zal kunnen ontwikkelen. Naar werd meegedeeld, zullen de kandidaat-overnemers op geen enkele wijze worden gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit.

V

Drie partijen hebben in het kader van de procedure volgens artikel 92, lid 2, van het Verdrag opmerkingen gemaakt over de steunmaatregelen van de staat aan de CGM.

i) *De Britse regering*

De Britse regering reageerde gunstig op het besluit om de procedure in te leiden. Zij overwoog dat de overheidssteun was gebruikt om inefficiënte bedrijfsactiviteiten te subsidiëren, waardoor CGM wordt beschermd tegen de werking van de markt en de mededinging tussen de bedrijven in de Gemeenschap ernstig wordt vervalst. De Britse autoriteiten deelden de beoordeling van de Commissie, die was bedoeld om aan te tonen dat het herstructureringsplan ontoereikend was, omdat hierin immers niet duidelijk het tijdstip wordt aangegeven waarop CGM weer levensvatbaar zou zijn. Deze autoriteiten waren met name van oordeel, dat de staatsteun CGM in staat heeft gesteld haar tarieven te verlagen tot onder het niveau van de exploitatiekosten, om de concurrentie op de lijndienst naar de Franse Antillen uit te schakelen. Na de uitschakeling van de concurrentie, zou CGM onmiddellijk haar tarieven hebben verhoogd. De Britse regering wees op een bepaald aantal vragen die in het kader van het diepgaande onderzoek van de Commissie waren gerezen en kwam tot de slotsom dat, tenzij de Franse regering heeft gehandeld als investeerder op de markt, na gedegen afweging van de verschillende keuzemogelijkheden, de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden verklaard.

ii) *Een concurrent van CGM op de lijndienst naar de Antillen*

Een concurrent van CGM op de lijndienst naar de Antillen maakt melding van handelswijzen van CGM, die hij in strijd met de mededinging acht. De verantwoordelijke diensten van de Commissie beschikken echter over geen enkel bewijs voor dergelijke praktijken, en met name niet van wurgtarieven (waarbij CGM tarieven beneden de gemiddelde variabele kosten zou hebben gehanteerd).

iii) *Een concurrent van CGM op de lijndiensten naar de Indische Oceaan*

Een concurrent van CGM op de lijndiensten naar de Indische Oceaan was van mening, dat op een markt met veel concurrentie, de verlening van exploitatiesteun CGM tegen de marktwerking heeft beschermd en dat CGM geen toestemming mag krijgen de steun te gebruiken om nieuwe markten te veroveren of zich te handhaven op de bestaande markten waaruit zij zich zonder steun had moeten terugtrekken.

Een bijzondere reden voor zorg was de situatie in het zuidelijke deel van de Indische Oceaan, waar onlangs een consortium was verdwenen nadat de concurrent zich had teruggetrokken. Gesuggereerd werd, dat een besluit van CGM om de exploitatie van deze lijn voort te zetten, belangrijke investeringen in agentschappen, personeel en schepen zouden meebrengen.

iv) *Het antwoord van de Franse autoriteiten*

De Franse autoriteiten beklemtoonden in hun antwoord op deze opmerkingen dat elke nu reeds verleende en in de toekomst te betalen steun is gekoppeld aan de herstructurering en de privatisering van de onderneming. Naar aanleiding van de specifieke opmerkingen betoogden de Franse autoriteiten het volgende:

met betrekking tot de lijndienst naar de Antillen waren de Franse autoriteiten van oordeel dat de steun steeds was betaald wanneer een fase van de herstructurering was afgerond. CGM heeft geen tarieven gehanteerd die haar in staat hebben gesteld de lijndienst te exploiteren onder de kostprijs en de exploitatie van de lijndienst is door de jaren heen steeds rendabel geweest. De stijging van de vrachttarieven in april 1996 is mogelijk geweest door de toename van de vraag en de verbetering van de kwaliteit van de door CGM geleverde diensten;

met betrekking tot de Indische Oceaan bevestigden de Franse autoriteiten dat het betrokken consortium winst had gemaakt en dat de exploitatie van de dienst onlangs was geherstructureerd (met gezamenlijke financiering door twee bedrijven), zodat er in de toekomst handelswinsten zijn te verwachten. De markt heeft zich in het laatste decennium regelmatig ontwikkeld (van 65 000 tot 82 000 TVE in de afgelopen tien jaar tot 1995) en de Franse autoriteiten zijn van mening dat CGM, wanneer zij de scheepscapaciteit benut die in het kader van een bevrachtingsakkoord beschikbaar is, over het nodige personeel en de nodige vaardigheden beschikt om de lijn rendabel te kunnen exploiteren en in de huidige situatie geen restricties opgelegd moet krijgen.

VI

De Commissie heeft een aanbestedingsprocedure geopend en heeft een adviseur gekozen om de financiële structuren van CGM te evalueren en om de economische evenredigheid van het door de Franse regering overwogen pakket steunmaatregelen te beoordelen. De adviseur heeft alle door de Franse autoriteiten en de klagers ter beschikking gestelde documenten ter zake bestudeerd en heeft het hoger personeel ondervraagd. In zijn eindrapport komt hij tot de conclusie dat:

a) de betalingen in het kader van het sociaal plan om het personeel te verminderen, in overeenstemming zijn met soortgelijke ingrijpende herstructureringsoperaties;

b) het niveau van de schulden einde 1995 tot 40% lager was dan dat van 1991 (van 4 904 miljoen Ffr. verminderd tot 2 000 miljoen Ffr.). Aangezien de vermindering van 2 904 miljoen Ffr. de voor dit doel verleende steun overschrijdt (1 586 miljoen Ffr.), kan worden bevestigd dat de vermindering van de schulden een fundamenteel onderdeel van de herstructureringsstrategie van CGM heeft gevormd;

c) de kosten van de opheffing van diensten reëel waren;

d) CGM in de toekomst rendabel moet zijn en, met de totale voorgestelde kapitaaluitbreiding, als levensvatbaar kan worden beschouwd.

JURIDISCHE BEOORDELING

VII

Volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen die door een Lid-Staat zijn verleend of in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of de produktie van bepaalde goederen vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt.

Wil de steun verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, dan zou hiervoor een van de afwijkingen moeten gelden, als bedoeld in artikel 92. De enige mogelijke afwijking lijkt die waarin artikel 92, lid 3, onder c, voorziet („steunmaatregelen om de ontwikkeling van de bepaalde vormen van economische bedrijvigheid ... te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad").

Twee documenten met richtsnoeren inzake staatssteun (voor scheepvaartmaatschappijen in de Gemeenschap en voor de reorganisatie van in moeilijkheden verkerende bedrijven), werken deze bepaling nader uit in de context van het pakket steunmaatregelen voor CGM.

In de richtsnoeren van 1989 met betrekking tot het onderzoek naar staatssteun ten behoeve van scheepvaartmaatschappijen binnen de Gemeenschap [1] werd erkend dat het voortduren van de recessie in de wereldhandel en de capaciteitsoverschotten in het zeevervoer de vloten van de Gemeenschap in moeilijkheden hadden gebracht. Vele problemen werden in verband gebracht met de fiscale en arbeidsrechtelijke regels waaraan de vervoerondernemers in de Gemeenschap zijn onderworpen, met inbegrip van de inkomstenbelasting en de kosten van sociale zekerheid voor zeelieden, alsmede de vennootschapsbelasting. De steunmaatregelen werden derhalve aanvaardbaar geacht, voor zover zij bijdragen tot de ondersteuning van de ontwikkeling van vloten van landen van de Gemeenschap en het begrip „gemeenschappelijk belang" is gedefinieerd als de handhaving van schepen onder communautaire vlag en de handhaving — voor een zo groot mogelijk deel — van zeelieden uit de Gemeenschap aan boord van deze schepen.

Tevens dient de steun evenredig met het nagestreefde doel (de Commissie heeft verklaard dat een plafond zou worden vastgesteld, op basis van het geregistreerde verschil tussen de exploitatiekosten van schepen die onder communautaire vlag varen, en schepen van derde landen), doorzichtig en van voorlopige aard te zijn en bij voorkeur in afnemende mate te worden verleend.

Voor de verschillende soorten steunmaatregelen die de Commissie kan toestaan zijn richtsnoeren gegeven. Met name exploitatiesteun werd in het gemeenschappelijk belang van de Gemeenschap geacht, onder meer wanneer deze direct wordt gekoppeld aan een herstructureringsplan dat verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt geacht.

De vraag of een herstructureringsplan verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, moet dus worden beoordeeld op basis van de algemene aanpak van de Commissie met betrekking tot de reorganisatie van in moeilijkheden verkerende ondernemingen. Hiertoe heeft de Commissie in haar kaderregelingen [2] een aantal voorwaarden gesteld, waaraan moet worden voldaan:

— herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn,

— vermijding van buitensporige vervalsing van de mededinging door de steun,

— steun in verhouding tot de kosten en baten van de herstructurering,

— volledige uitvoering van het herstructureringsplan en inachtneming van de voorwaarden,

— controle door de Commissie aan de hand van jaarlijkse verslagen.

VIII

Bij de inleiding van de procedure heeft de Commissie aangegeven dat de Franse autoriteiten in dit stadium niet hadden aangetoond, dat de steun een noodzakelijk onderdeel van een volledig herstructureringsplan vormde, bedoeld om de levensvatbaarheid te herstellen. Al is het personeel verminderd, het is niet gebleken dat een gecoördineerde strategie is ontwikkeld om tot herstel van de levensvatbaarheid te komen. In het algemeen was de steun verleend naar aanleiding van de wankele financiële situatie waarin de onderneming is komen te verkeren, in plaats van als middel om het economische resultaat te ontwikkelen en te verbeteren. De steun lijkt CGM in feite tegen de marktwerking te hebben beschermd.

De problemen van de onderneming komen hoofdzakelijk voort uit managementbeslissingen, zoals de nieuwe in 1989 goedgekeurde strategie, uit de overcapaciteit op bepaalde lijnen (met name op de lijndiensten naar Noord-Amerika en het Verre Oosten, waar CGM zware verliezen boekte) en de zwakke positie van de dollar. Dit heeft geleid tot een hoger niveau van de schulden die in 1990 waren gestabiliseerd op 2 500 miljoen Ffr., maar einde 1992 5 000 miljoen bereikten, die niet konden worden voldaan uit de exploitatieresultaten.

In de door de Franse autoriteiten opgestelde herstructureringsplannen van de CGM werd aangegeven, in welke sectoren de kosten konden worden verlaagd; gestreefd werd naar een geleidelijke terugtrekking van de onderneming uit de verliesgevende activiteiten en een geleidelijke vermindering van haar activa, haar personeel en haar

[1] Bijlage I bij de Financiële en fiscale maatregelen betreffende zeevervoertransacties met in de Gemeenschap geregistreerde schepen, doc. SEC(89) 921 def van 3.8.1989.

[2] Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB nr. C 368 van 23.12.1994, blz. 12).

capaciteit. Het doel van de nationale autoriteiten is de onderneming in het najaar te privatiseren, omdat zij van oordeel zijn dat de marktomstandigheden thans gunstig zijn. Gezien het aantal blijken van belangstelling op de markt, kan deze inschatting als juist worden beschouwd.

Het alternatief voor overheidssteun met het oog op herstructurering van CGM zou de liquidatie van de onderneming zijn geweest. Om politieke redenen hebben de Franse autoriteiten deze mogelijkheid echter niet overwogen.

IX

Het gemeenschappelijk belang van de Gemeenschap

De voornaamste vraag die zich met betrekking tot de steunverlening aan CGM aandient, is of de steunverlening in het gemeenschappelijk belang is. Wat het zeevervoer betreft zou het gemeenschappelijk belang zijn gediend met maatregelen die zich richten op het in de vaart houden van schepen die varen onder de vlag van de Gemeenschap en met de aanmonstering van een zo groot mogelijk aantal zeelieden uit de Gemeenschap aan boord van deze schepen. Tot nu toe kon CGM dank zij de subsidies schepen onder Franse vlag blijven exploiteren en zeelieden uit de Gemeenschap in dienst houden.

Bovendien moet steun ten behoeve van herstructurering aan de volgende voorwaarden voldoen:

i) *herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn*

De herstructureringsplannen moeten de mogelijkheid bieden de levensvatbaarheid op lange termijn binnen een redelijk tijdsbestek en op grond van realistische veronderstellingen te herstellen. De verbetering van de levensvatbaarheid dient voornamelijk voort te vloeien uit de interne maatregelen van het herstructureringsplan en dient de afstoting van structureel verliesgevende activiteiten te omvatten.

CGM heeft haar activiteiten (46 % van de balans en 55 % van het personeel) en haar capaciteit (31 %) gedurende de periode 1992-1996 aanzienlijk teruggebracht. Zij concentreert zich thans op de belangrijkste en winstgevende activiteiten: de Franse autoriteiten, die aanvankelijk hadden berekend dat het verlies in 1996 23 miljoen Ffr. zou bedragen, hebben trouwens hun raming bijgesteld tot een uitkomst die ligt tussen 40 miljoen Ffr. verlies en 4 miljoen Ffr. winst, bij een omzet van 3 800 miljoen Ffr.; de winstprognoses liggen tussen 25 en 65 miljoen Ffr. voor 1997 en tussen 70 en 105 miljoen Ffr. voor 1998 op basis van de voortzetting van de huidige werking van CGM. Deze verbeteringen van de winstgevendheid zouden worden bereikt door een geleidelijke vermindering van de loonkosten van de zeelieden (doordat de met de vakbonden gemaakte afspraken einde 1996 aflopen en op de schepen van CGM geleidelijk buitenlandse zeelieden voor minder geld worden aangemonsterd), meer herstructureringen voor het leidinggevend personeel op het hoofdkantoor en in de verschillende agentschappen (men gaat ervan uit dat een koper niet de hele organisatie van CGM in stand zou hoeven te houden, omdat sommige gedeelten ervan, zoals de administratieve diensten, zijn eigen diensten zouden overlappen), de verwachte terugkeer van de bananentransporten op de lijndienst naar de Franse Antillen en de vermindering van de schulden. Een geslaagde privatisering garandeert dat de onderneming zich voortaan commercieel opstelt.

CGM heeft veel bijgedragen tot de totstandbrenging van de herstructurering door de resultaten van de verkoop van haar activa te gebruiken (1 360 miljoen Ffr.) De steun is gebruikt om de fysieke en financiële herstructurering van CGM te verwezenlijken. Het eerste deel heeft zich geconcentreerd op de sociale aspecten, de handelsactiviteiten en de voor de maatschappij niet essentiële activa. Het laatste deel van de steun voltooit de financiële herstructurering, waarbij de onderneming een schuldenlast behoudt die vergelijkbaar is met die van andere ondernemingen in de sector en die door een normale exploitatie voldoende kan worden verminderd.

Volgens de vooruitzichten van de OESO zal de wereldhandel een groei te zien geven van ongeveer 8 %, met een overcapaciteit op bepaalde scheepvaartlijndiensten. Uit onderzoek van de onafhankelijke adviseurs blijkt dat CGM opereert in sectoren waarin de onderneming al in 1998, en mogelijk zelfs nog eerder, voordeel van deze ontwikkelingen kan hebben. Op basis van de thans beschikbare schattingen zou CGM in 1997 winst moeten maken en dus zou kunnen worden geconcludeerd, dat de levensvatbaarheid van de onderneming met behulp van de steun is hersteld.

ii) *vermijding van buitensporige vervalsing van de mededinging door de steun*

Een voorwaarde voor steun ten behoeve van herstructurering is voorts dat maatregelen worden genomen om nadelige gevolgen voor concurrenten zoveel mogelijk te compenseren. Dat is bijzonder belangrijk wanneer er op de relevante markt in de Europese Gemeenschap waarop de begunstigde actief is, een overcapaciteit bestaat; is er echter geen structureel overschot van produktiecapaciteit, zal de Commissie de goedkeuring van de steun gewoonlijk niet afhankelijk stellen van capaciteitsvermindering. De steun moet echter uitsluitend worden gebruikt om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen en niet om de begunstigde in staat te stellen de produktiecapaciteit tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan uit te breiden.

In dit verband hebben de onafhankelijke adviseurs bevestigd, dat de lijndienst op de Franse Antillen (de bananenhandel) en de Franse overzeese belangen (overzeese departementen en gebieden) met inbegrip van de eilanden in de Indische Oceaan en het Stille-Oceaangebied, de voornaamste activiteiten van CGM

vormen. De herstructurering van de onderneming valt dus binnen de definitie van het begrip „in het gemeenschappelijk belang", deels omdat CGM zich heeft teruggetrokken uit op dit moment overtollige lijndiensten en deels omdat de onderneming, wanneer zij eenmaal is geprivatiseerd, het hoofd zal moeten bieden aan de normale druk op de markt en haar handelsstrategie dan volledig zal moeten zijn afgestemd op de marktomstandigheden. Bovendien is er geen enkel bewijs van structurele overcapaciteit op de thans door CGM geëxploiteerde lijndiensten.

Wat betreft de specifiek voor de lijndienst op de Antillen ontvangen klachten, beschikt de Commissie niet over voldoende bewijzen om een formeel onderzoek in te stellen naar de beweringen inzake handelen in strijd is met de mededingingsregels in de zin van artikel 86 van het Verdrag inzake misbruik van een machtspositie.

Ten aanzien van de kwestie van het gebruik van steun om de ontwikkeling van de markt te bevorderen, moet de Commissie in aanmerking nemen dat CGM reeds actief betrokken is bij de scheepvaartverbindingen met de eilanden, doordat zij ook nu nog participeert in een consortium. De Commissie zal voorwaarden stellen om te verzekeren dat CGM de laatste tranche van de steun niet gebruikt om nieuwe of verliesgevende activiteiten op deze routes te ontwikkelen.

iii) *steun in verhouding tot de kosten en baten van de herstructurering*

Het bedrag en de intensiteit van de steun moeten tot het voor de uitvoering van de herstructurering strikt noodzakelijke minimum worden beperkt en verband houden met voordelen hiervan voor de Gemeenschap. Derhalve wordt van de begunstigden van de steun doorgaans verwacht dat zij met eigen middelen een belangrijke bijdrage aan het herstructureringsplan leveren, en de onderneming mag niet de beschikking over extra financiële middelen krijgen, die zouden kunnen worden gebruikt voor agressieve, marktvervalsende activiteiten.

De verleende steun komt overeen met het nodige minimum om CGM in staat te stellen weer levensvatbaar te functioneren en weer een niveau van winstgevendheid te bereiken dat verenigbaar is met de overgang naar de particuliere sector. De steun is verleend om in de reële behoeften van CGM te voorzien, teneinde de voor de herstructurering gestelde doelstellingen te bereiken. Bovendien is bevestigd, dat de totale door de Franse regering beoogde steun het minimum vormt dat nodig is om CGM levensvatbaar te maken en de beoogde privatisering mogelijk te maken: de steun voorziet de onderneming van een toereikende financiële structuur, maar verschaft haar geen extra financiële middelen. Zoals reeds uiteengezet, heeft CGM ook de opbrengst van de verkoop van activa ten bedrage van 1 360 miljoen Ffr. gebruikt om de herstructurering te ondersteunen.

De steun is van voorlopige aard: hij is verleend voor de periode 1993-1996; na de privatisering wordt geen andere steun overwogen.

iv) *volledige uitvoering van het herstructureringsplan en inachtneming van de voorwaarden*

Het volledige in 1992 voor de onderneming goedgekeurde herstructureringsplan voorzag in herstel van de levensvatbaarheid door middel van specifieke maatregelen. Dit plan is uitgevoerd en de levensvatbaarheid is hersteld.

De Commissie heeft geen voorwaarden gesteld, daar dit plan niet ter goedkeuring aan haar is voorgelegd.

v) *controle door de Commissie aan de hand van jaarlijkse verslagen*

De voortgang van het herstructureringsplan moet door de Commissie worden gecontroleerd. Hiertoe dient uiterlijk op 1 februari 1997 aan de Commissie verslag te worden uitgebracht.

X

Al met al is een steunbedrag van 2 050 miljoen Ffr. overgemaakt en overwogen wordt nog eens een bedrag te betalen dat wordt geraamd op 1 125 miljoen Ffr., waarna de onderneming zal worden geprivatiseerd. Thans is van het totale beoogde bedrag van 1 125 miljoen Ffr. reeds een eerste gedeelte van 250 miljoen Ffr. betaald (in juni 1996), om de directe schulden te betalen. Bovendien dragen de Franse autoriteiten een bedrag van 148 miljoen FF bij aan de overdracht van het door het hoofdkantoor van CGM gebruikte gebouw en het bijbehorende huurkoopcontract aan CGMF (na herwaardering, om rekening te houden met de daling van de onroerend-goedprijzen), zodat de operatie wat betreft CGM neutraal verloopt.

Er is niet aangetoond dat de steun heeft geleid tot een zodanige vervalsing van de mededinging, dat daardoor het gemeenschappelijk belang is geschaad; daarentegen is geverifieerd, dat de staatssteun een ingrijpende herstructureringsoperatie heeft ondersteund alsmede het herstel van de levensvatbaarheid van een scheepvaartmaatschappij in de Gemeenschap, die aan boord van haar schepen zeelieden uit de Gemeenschap te werk stelt.

Bovendien hebben de Franse autoriteiten zich verbonden, de privatisering van CGM op doorzichtige wijze tot stand te brengen.

XI

ALGEMENE OVERWEGINGEN

In het algemeen herinnert de Commissie eraan, dat zij, op grond van artikel 93, lid 3, van het Verdrag tevoren op de hoogte dient te worden gebracht van elk initiatief dat elementen van staatssteun kan bevatten.

Voorts zijn de Lid-Staten gehouden, geen steunmaatregelen toe te passen voordat de Commissie een definitief besluit heeft genomen. De Commissie betreurt het, dat de Franse regering de schorsende werking van artikel 93, lid 3, niet heeft geëerbiedigd en dat de steun op onwettige gronden aan CGM is verleend.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

1a. De in de periode 1992-1996 aan CGM verleende herstructureringssteun in de vorm van kapitaalverhogingen is onwettig en vormt een inbreuk op artikel 93, lid 3, van het Verdrag. De steun kan echter, overeenkomstig artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de regels van de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, indien de Franse Regering voldoet aan de in lid 2 van dit artikel bepaalde voorwaarden.

1b. De voor 1996 voorgenomen aanvullende herstructureringssteun aan CGM in de vorm van een aanvullende kapitaalverhoging wordt eveneens, overeenkomstig artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd, indien de Franse Regering aan de in lid 2 van dit artikel vastgestelde verbintenissen en voorwaarden voldoet.

2. De Franse autoriteiten voldoen aan de volgende voorwaarden en verbintenissen:

— CGM beperkt zich, tot aan de voltooiing van de privatisering, tot de exploitatie van haar huidige lijndiensten;

— CGM beperkt zich, tot aan de voltooiing van de privatisering, wat de Indische Oceaan betreft, tot de exploitatie op een capaciteitsniveau dat vergelijkbaar is met dat binnen een consortium. Dit wordt vastgesteld op 9.000 TVE heen/terug op jaarbasis;

— de Franse autoriteiten brengen na de privatisering, en wel uiterlijk op 1 februari 1997, aan de Commissie verslag uit. Dit verslag omvat bijzonderheden ten aanzien van de door CGM geëxploiteerde lijndiensten, haar capaciteit op die lijndiensten en de exploitatieresultaten, zodat de Commissie kan nagaan, of de steun niet is gebruikt ter ondersteuning van agressieve of verlieslijdende activiteiten. Het verslag omvat tevens bijzonderheden over de procedure die tot de privatisering leidt, opdat de Commissie erop kan toezien, dat de voor de onderneming vastgestelde financiële doelstellingen zijn bereikt;

— voordat de privatisering is voltooid, mag CGM op geen enkele lijndienst tarieven hanteren, waarvan zou blijken dat zij de bijkomende exploitatiekosten niet volledig dekken; het in te dienen verslag moet dus bijzonderheden over de exploitatieresultaten bevatten voor alle diensten die CGM exploiteert ofwel met gebruikmaking van haar eigen scheepscapaciteit, ofwel in de vorm van bevrachtingsovereenkomsten, tot aan de datum van voltooiing van de privatisering;

— aan CGM wordt geen aanvullende steun toegekend en alle reeds verleende steun wordt gebruikt voor de materiële en financiële herstructurering van de onderneming;

— het herstructureringsplan van CGM wordt volledig uitgevoerd, zoals met de Commissie is overeengekomen.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 17 juli 1996.

Voor de Commissie
Neil KINNOCK
Lid van de Commissie