

STEUNMAATREGELEN VAN DE STATEN

C 10/97 (ex NN 9/97)

Portugal

(98/C 334/05)

(Voor de EER relevante tekst)

(Artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap)

Mededeling van de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden betreffende steun die de Portugese regering voornemens is te verlenen aan de Lisnave-werf

Bij onderstaand schrijven heeft de Commissie de Portugese regering in kennis gesteld van haar besluit de op 5 februari 1997 ingeleide procedure te beëindigen.

„Bij schrijven SG(95) D/9078 van 14 juli 1995 heeft de Commissie uw regering medegedeeld dat zij had besloten haar goedkeuring te verlenen aan een plan inzake de herstructurering van de scheepsreparatieonderneming Lisnave.

Doel van herstructurering was de installaties te Margueira (Lissabon) te sluiten en alle reparatieactiviteiten te concentreren in Mitrena (Setúbal), een werf in staats eigendom waarvan de onderneming slechts concessiehouder was. Na de overdracht van de activiteiten, die op 31 december 1996 moest zijn voltooid, zou de werf in Mitrena een capaciteit moeten hebben van 185 schepen met een gemiddeld tonnage van 70 000 ton per jaar tegen 285 schepen per jaar voor beide werven te zamen, hetgeen een vermindering betekent met 35 %. Daarnaast werd een scheepsbouwcapaciteit van 45 000 gbrt gehandhaafd. Het aantal arbeidsplaatsen zou worden teruggebracht van 6 500 tot 3 200, een inkrimping met 50 %.

De staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag ten belope van in totaal 17,7 miljard PTE, goedgekeurd door de Commissie, omvatte steun voor sociale maatregelen van 12 miljard PTE, bestemd voor afvloeiingskosten en opleidingsmaatregelen waarvan in totaal 30 miljard PTE nodig was en regionale steun in het kader van PEDIP II (Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa — Strategisch programma voor de dynamisering en modernisering van de Portugese industrie) ten belope van 5,7 miljard PTE ten behoeve van industriële investeringen van in totaal 12,2 miljard PTE. De verdeelsleutel, die door de Commissie werd goedgekeurd, was $\frac{1}{3}$ voor de staat en $\frac{2}{3}$ voor de particuliere ondernemer.

Vervolgens meldde uw regering, overeenkomstig het besluit van de Commissie, in oktober 1995 een privatiseringsproject aan met betrekking tot de werf van Mitrena, welke door Lisnave zou worden overgenomen via een onderhandse procedure. Dit project werd uiteindelijk opgegeven.

De tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan verliep om diverse redenen niet volgens het vastgestelde tijdschema, vooral wegens de vertraging bij de uitvoering van het sociaal plan ten opzichte van de financiële vooruitzichten van de onderneming, de technische moeilijkheden op het terrein te Mitrena (waar geconstateerd werd dat de bestaande scheepshellingen door rot waren aangetast en er veel duurdere werkzaamheden nodig waren), en de politieke veranderingen waardoor de toestand moest worden bevroren, met name op het gebied van personeelsafvloeiing.

Van de goedgekeurde steun werd 10 miljard PTE steun voor sociale kosten daadwerkelijk uitgekeerd.

Door de mislukking van de overdracht volgens het geplande tijdschema en de door de regering opgelegde stopzetting van de personeelsafvloeiing is de financiële situatie van Lisnave ernstig verslechterd. Het plan voorzag in de overname van de dochteronderneming Solisnor die op het terrein te Mitrena gevestigd was. De werknemers van deze onderneming waren echter contractueel gebonden aan de staat en bij de stopzetting van de overdracht waren deze werknemers reeds opgenomen in de boekhouding van Lisnave, met inbegrip van de socialezekerheidsbijdragen. Om deze steeds precairder wordende situatie te ondervangen ging de onderneming een kortetermijnlening van 3,5 miljard PTE aan en spreidde zij de terugbetaling van een lening van 6 miljard PTE; deze beide transacties werden gedekt door een staatsgarantie. De betrokkenen onderhandelden vervolgens over een nieuw plan dat, ofschoon de aanvankelijke doelstelling — het opgeven van het terrein te Margueira om de activiteiten naar Mitrena over te brengen, met behoud van de geplande capaciteit voor scheepsreparatie — werd gehandhaafd, structureel volstrekt anders is.

Bij schrijven SG(97) D/9078 van 25 februari 1997 heeft de Commissie uw regering medegedeeld dat zij besloten had de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de niet-naleving van het tijdschema van het herstructureringsplan van de scheeps-

reparatieonderneming Lisnave en ten aanzien van de staatsgaranties die waren verleend voor twee door de onderneming aangegane leningen. Dit schrijven werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ⁽¹⁾, met het verzoek aan de overige belanghebbenden hun opmerkingen kenbaar te maken. De Vereniging Nederlandse Scheepsbouwindustrie heeft haar opmerkingen kenbaar gemaakt; deze werden aan uw autoriteiten medegegeeld.

Bij brieven van 25 april 1997 en 3 juni 1997 hebben uw autoriteiten respectievelijk hun opmerkingen kenbaar gemaakt naar aanleiding van het verzoek van de Commissie in de brief waarbij de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag bekend werd gemaakt en een nieuw herstructureringsplan voorgelegd.

Dit nieuwe plan ziet er volgens uw inlichtingen als volgt uit:

1. Lisnave — Estaleiros Navais de Lisboa, waarin de Portugese regering een aandeel van 17,2 % heeft, wordt geliquideerd nadat het kapitaal ervan met 90 % is teruggebracht ingevolge een besluit van de algemene aandeelhoudersvergadering. Het resterende passief — 23 miljard PTE — wordt verdeeld over de staat en het Mello-concern, de hoofdaandeelhouders van de onderneming. Beide partijen nemen het gedeelte voor hun rekening dat overeenstemt met hun belang in het kapitaal van de onderneming.

— 48 % voor het Mello-concern, of 11 miljard PTE, en

— 17,2 % voor de staat, of 3,9 miljard PTE.

Voorts neemt de staat de volgende bedragen voor zijn rekening:

— 3,2 miljard PTE voor de terugbetaling van door Lisnave gedane onderhoudsinvesteringen. Ingevolge de concessieovereenkomst tussen Solisnor (een 100 %-dochteronderneming van Lisnave) en de staat was de onderneming grondrente verschuldigd terwijl de staat verantwoordelijk was voor het onderhoud van het terrein. De door Lisnave uitgevoerde werkzaamheden vonden plaats met het oog op privatisering. Aangezien Lisnave in de plaats van de staat getreden is door deze werkzaamheden voor haar rekening te nemen, zouden deze kosten in ieder geval zijn afgetrokken van de prijs bij een eventuele overname;

— 4,2 miljard PTE, hetgeen overeenstemt met een deel van de buitengewone sociale lasten van Lisnave voor de integratie van Solisnor-werknemers, en met een deel van de opleidingskosten zoals die in het oorspronkelijke plan waren voorzien ($\frac{1}{3}$ ofwel 1,9 miljard PTE), waarvoor Lisnave in de periode 1994-1996 6,4 miljard PTE heeft uitgegeven.

Er worden drie nieuwe ondernemingen opgericht:

2. Lisnave Infra-estructuras: voor 100 % eigendom van het Mello-concern dat de Portugese regering onmiddellijk een concessievergoeding van 5 miljard PTE betaalt. Het concern zal volgens een systeem van Build Operate Transfer (BOT) gedurende dertig jaar het beheer voeren over de installaties van de werf te Mitrena, die volledig eigendom van de staat blijft. Van de investeringen ten belope van 15 miljard PTE wordt 10 miljard PTE gefinancierd door de regering en 5 miljard PTE door het Mello-concern. De investeringen worden gespreid over een periode van drie jaar, waarna in het jaar 2000 de definitieve overdracht van de activiteiten op het terrein te Mitrena moet plaatsvinden. De kosten voor onderhoud en vernieuwing van de installaties tijdens de exploitatieperiode worden geraamd op 15 miljard PTE, die volledig ten laste komen van de particuliere exploitant.
3. Lisnave-Operacional: met een kapitaal van 5,9 miljard PTE, waarvan 58 % in handen is van het Mello-concern en een Duitse partner — de scheepswerf Blohm & Voss (20 %) —, 37 % in handen van de voormalige particuliere aandeelhouders en 5 % van de staat. De scheepsbouw verdwijnt als activiteit van de onderneming. Zij heeft 1 339 werknemers met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur en zal uitsluitend optreden als industrieel exploitant met een concessie op het terrein te Mitrena.
4. Tenslotte werd Gestnave RH opgericht, een overheidsbedrijf dat zich bezighoudt met het beheer van human resources. Deze onderneming zal tijdelijke werknemers ter beschikking stellen van Lisnave (die voor een bepaalde periode gebonden is door een „take or pay“-overeenkomst voor 1,4 miljoen uren per jaar, tegen de gangbare prijs op de arbeidsmarkt) en van andere ondernemingen op het Setúbal-schiereiland die bij grote projecten betrokken zijn (met name de aanleg van een spoorverbinding over de Taag en een elektriciteitscentrale op aardgas). Met de oprichting van deze nieuwe structuur wordt tegemoet gekomen aan de wens van uw regering om de overtalige werknemers van Lisnave — thans 1 743 — niet te ontslaan. Gezien de werkgelegenheidssituatie op het Setúbal-schiereiland en de relatief hoge gemiddelde leeftijd van de werknemers van Lisnave betekent dit immers dat de oudsten onder hen — in de leeftijdscategorie 48-55 jaar — alle hoop om nog werk te vinden zouden moeten opgeven.
5. Wat betreft de staatsgaranties aan de banken voor een kortetermijnlening van 3,5 miljard PTE en voor de herschikking van de terugbetaling van een obligatielening van 6 miljard PTE — die niet werden aangemeld en ten aanzien waarvan de Commissie de procedure had ingeleid —, hebben de Portugese autoriteiten verklaard dat de staat was opgetreden als aansprakelijke aandeelhouder om de moeilijkheden van de onderneming te verhelpen. Het Mello-concern — de hoofdaandeelhouder — had namelijk zelf een lening van 10 miljard PTE toegekend.

⁽¹⁾ PB C 98 van 26.3.1997, blz. 20.

Wat deze bedrijfstak betreft, wordt de doelstelling van de afbouw van scheepsreparatiecapaciteit op hetzelfde peil gehandhaafd als in het eerste plan. Daarentegen wordt de 45 000 grbt scheepsbouwcapaciteit die werd behouden, thans definitief opgegeven.

Beoordeling door de Commissie

Na toetsing van dit nieuwe plan aan de Zevende Richtlijn betreffende steunverlening aan de scheepsbouw⁽²⁾, die nog steeds van kracht is, en rekening houdende met de staatssteun waarmee de Commissie bij de goedkeuring van het aanvankelijke herstructureringsplan had ingestemd, komt de Commissie tot de onderstaande conclusies:

1. Wat de liquidatie van Lisnave — Estaleiros Navais de Lisboa betreft, heeft de Commissie vastgesteld dat het deel van de schulden van de onderneming die de staat ten laste neemt bovenop zijn aansprakelijkheid uit hoofde van zijn aandeel in het maatschappelijk kapitaal (4,2 miljard PTE), overeenstemmen met het bedrag dat nodig is voor de dekking van de sociale lasten die rechtstreeks voortvloeien uit de herstructurering.

In de richtlijn, en meer bijzonder in artikel 7, is bepaald dat steunmaatregelen ter bestrijding van de normale kosten van het geheel of gedeeltelijk sluiten van scheepsbouw- of scheepsreparatiewerven als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, mits de uit dergelijke steunmaatregelen voortvloeiende capaciteitsvermindering reëel en onomkeerbaar is. De kosten waarvoor steun kan worden verleend zijn met name uitkeringen aan ontslagen en vervroegd gepensioneerde werknemers en uitkeringen aan werknemers voor herscholing. Bovendien moeten het bedrag en percentage van de steun gerechtvaardigd zijn door de omvang van de betrokken herstructurering.

De steun voor het sociaal plan voldoet aan de voorgaande criteria, zowel wat de aard de kosten als de omvang van de herstructureringsinspanning betreft, omdat de onderneming na de herstructurering over slechts 65 % van haar capaciteit zal beschikken.

2. De oprichting van de nieuwe onderneming Lisnave-Operacional omvat geen steun omdat het kapitaal van 3,6 miljard PTE onmiddellijk volledig door het Mello-concern wordt verstrekt. De Commissie heeft voorts vastgesteld dat het opnemen van een buitenlandse partner — met een aandeel van 20 % borg staat voor de toekomstige levensvatbaarheid van Lisnave-Operacional.
3. Wat de BOT-regeling betreft, lijkt de analyse van uw regering aan te tonen dat de transactie voldoet aan de voor dit soort financiële instructies gebruikelijke voorwaarden. Het interne rendement van de investering

bedraagt immers 17,4 %, terwijl het interne rendement voor de investering door de exploitant 21,7 % bedraagt; daardoor ligt deze transactie tussen de normale gemiddelde waarden voor een BOT. Tegenover het door de staat geïnvesteerde gedeelte — netto 5 miljard PTE, want de overige 5 miljard PTE worden gecompenseerd door de concessievergoeding van het Mello-concern —, staat de verwerving van de volledige eigendom van de werf na het aflopen van de concessie, zonder dat nog een vergoeding moet worden betaald. De Commissie heeft becijferd dat de waarde van de werf in termen van rendement, en rekening houdend met een jaarlijkse inflatie van 3 %, bij het aflopen van de concessie 36,4 miljard PTE zal bedragen. Hierdoor zou het interne rendement uitkomen op ruim 7 %, terwijl dit bij recente emissies van staatsleningen (lange termijn) tussen 4,4 % en 6,3 % lag, en voor schatkistpapier (korte termijn) rond 5,5 % bedroeg. De Portugese regering neemt evenwel niet hetzelfde risico als de concessiehouder. Deze laatste is volledig verantwoordelijk voor de investeringen van ten behoeve van het onderhoud van de installaties en wanneer de onderneming problemen zou krijgen of bij niet-naleving van de overeenkomst, met name de onderhoudsverplichting, is in de overeenkomst tussen het Mello-concern en de Portugese regering uitdrukkelijk bepaald dat ingeval de werf weer in handen komt van de staat wegens niet-nakoming door de exploitant of door Lisnave van de concessieovereenkomst, de staat niet voor het passief verantwoordelijk is. Voorts heeft de Portugese regering, overeenkomstig de Portugese wetgeving, het recht schadevergoeding te eisen indien zij oordeelt dat zij schade heeft geleden door de niet-naleving van de overeenkomst door het Mello-concern. In de overeenkomst tussen de staat en het Mello-concern is uitdrukkelijk bepaald dat geschillen moeten worden voorgelegd aan de rechtbank. Gezien deze zekerheden kan een rendement dat 1 tot 1,5 % hoger ligt dan dat van schatkistpapier, beschouwd worden als volkomen acceptabel voor een particuliere investeerder die in dezelfde omstandigheden actief is.

De effectieve waarde van de werf bij het aflopen van de concessie is een raming, omdat het industriële infrastructuur betreft waarvan het voortbestaan minder zeker is dan bij normale infrastructuur die niet aan de fluctuaties op de markt is onderworpen. De Commissie constateert evenwel dat de overeenkomst tussen de beheerder Lisnave Infra-estruturas en de staat zeer strikte verplichtingen omvat inzake de het onderhoud van het terrein, waardoor de kosten minstens 15 miljard PTE bedragen. Voorts constateert zij dat het interne rendement, zelfs na correctie van de inflatie, nog 3,94 % bedraagt, en dus positief zou blijven. Ook al is er aan de transactie voor de Portugese staat een zeker risico verbonden, toch is het een zeer beheerst risico. Hieruit volgt dat er geen redenen zijn om de transactie als staatssteun aan te merken. Tevens zij eraan herinnerd dat de overdracht van de activiteiten Margueira naar Mitrena, waarvoor met instemming van de Commissie 5,7 miljard PTE aan niet-terugbetaalbare investeringssteun werd verleend, gepaard

⁽²⁾ Artikel 10 van Verordening (EG) nr. 3094/95 verlengd bij Verordening nr. (EG) 1094/96.

ging met een grote inkrimping van de capaciteit (– 35 % van de bestaande capaciteit). Bij de uitwerking van het nieuwe herstructureringsplan wordt deze doelstelling gehandhaafd en zelfs wanneer de door de Portugese regering geïnvesteerde 5 miljard PTE netto als steun wordt beschouwd, past deze in het kader dat bestond ten tijde van de goedkeuring door de Commissie van het eerste plan op grond van artikel 6, lid 1, van de Zevende Richtlijn. Daarin is bepaald dat dergelijke steun uitsluitend mag worden verleend aan werven voor scheepsreparatie, indien dit geschiedt in samenhang met een herstructureringsplan dat leidt tot een verlaging van de totale scheepsreparatiecapaciteit van de betrokken lidstaat. Zelfs indien het nieuwe plan derhalve extra steun zou omvatten, zou deze als verenigbaar moeten worden beschouwd met artikel 6, vanwege de aanzienlijke inkrimping van de scheepsreparatiecapaciteit die door de overbrenging van de activiteiten an Margueira naar Mitrena mogelijk wordt, hetgeen voldoende rechtvaardiging vormt voor hernieuwde steun.

4. Wat Gestnave betreft, moeten twee aspecten worden onderzocht:

In de eerste plaats is er de ruime flexibiliteit die Lisnave-Operacional krijgt bij de inzet van werknemers aan wie zij geen vast werk kan garanderen. Dit voordeel wordt echter gecompenseerd door de „take or pay”-clausule waardoor Lisnave aan Gestnave gebonden is. Bij nadere beschouwing blijkt namelijk dat de gemiddelde maandelijkse arbeidsdruk bij Lisnave in de afgelopen jaren is gebleken dat er zich schommelingen voordoen in een onregelmatige cyclus en met een verhouding van 1 op 3, hetgeen voor de onderneming een onmiskenbaar risico inhoudt wanneer zij zich ertoe verbindt om in ieder geval 1,4 miljoen uren te betalen. Er dient op te worden toegezien dat Lisnave voor deze werknemers de werkelijke marktprijs betaalt. In dit verband komt de Commissie na onderzoek van de huidige — met de toekomstige vergelijkbare — overeenkomsten met particuliere onderaannemers tot de bevinding dat de gemiddelde kosten per uur zelfs enigszins lager liggen dan de door de Portugese autoriteiten voor de „take or pay”-regeling opgegeven kosten. Het inzetten van Gestnave-werknemers vormt bijgevolg geen steun voor Lisnave. Op dit laatste aspect zal nochtans permanent toezicht moeten worden uitgeoefend.

Daarnaast kan Lisnave besparen op sociale kosten, omdat door de oprichting van Gestnave geen nieuwe ontslagen hoeven te vallen. Het is duidelijk dat Lisnave na de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan, temeer daar de scheepsbouwcapaciteit volledig wordt opgegeven, in ieder geval te maken had gekregen met 600 tot 700 overtallige werknemers, uit diverse categorieën. Zonder de structuur van Gestnave had de onderneming met het oog op rentabiliteit dus additionele werknemers moeten ontslaan. Zij vermijdt derhalve de kosten voor deze ontslagen.

Van de werknemers die daadwerkelijk door deze maatregelen wordt getroffen, hebben er 540 een overeenkomst met Lisnave; de overigen hebben een overeenkomst met het staatsbedrijf Setenave. Aangezien volgens de door de Portugese autoriteiten verstrekte gegevens werknemers die hun ontslag aanvechten bij een rechtbank gemiddeld 4,93 miljoen PTE toegewezen kunnen krijgen, belooft de steun bijgevolg 2,662 miljard PTE.

5. Wat tenslotte de in 1996 verleende garanties betreft, constateert de Commissie dat zij kunnen worden ingepast in het herstructureringsplan en dat zij werden verleend om de aansprakelijkheid onder de aandeelhouders te verdelen. In het kader van de procedure heeft de Commissie ook daadwerkelijk kunnen constateren dat de toekenning van deze garanties gepaard ging met een lening van 10 miljard PTE die het Mello-concern Lisnave toestond. Deze garanties dienen derhalve niet als steun te worden aangemerkt.

Conclusie

Doordat de belangrijkste onderdelen van het aanvankelijke herstructureringsplan — vermindering van de scheepsreparatiecapaciteit van de onderneming tot 65 % van haar aanvankelijke totale capaciteit — in acht worden genomen, en deze worden uitgebreid met de volledige en onomkeerbare sluiting van de scheepsbouwactiviteiten door een capaciteit van 45 000 gbrt te doen verdwijnen, wordt de steun in verband met het nieuwe herstructureringsplan uitsluitend gebruikt voor het dekken van de sociale kosten in verband met de vermindering van het personeelsbestand van Lisnave. De steun is bijgevolg verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 7, lid 2, van de Zevende Richtlijn betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, als vermeld bij Verordening (EG) nr. 1094/96.

De steunmaatregelen van uw regering, zoals vervat in het nieuwe herstructureringsplan voor Lisnave, kunnen derhalve worden beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Bijgevolg heb ik de eer u mede te delen dat de Commissie besloten heeft de door haar op 5 februari 1997 ingeleide procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-verdrag de beëindigen en geen bezwaar te maken tegen de tenuitvoerlegging van het nieuwe plan.

De Commissie wil evenwel scherp toezicht blijven uitoefenen op het verloop van de relatie tussen Gestnave en Lisnave. Daarom verzoekt zij haar per kwartaal een afschrift toe te zenden van de overeenkomsten tussen beide ondernemingen, samen met betrouwbaar vergelijkingsmateriaal inzake de prijzen voor uitzendarbeid in de regio Setúbal. Voorts moeten de Portugese autoriteiten, net zoals bij het eerste herstructureringsplan, eveneens per kwartaal mededelen hoe de overdracht van de activiteiten van Margueira naar Mitrena verloopt.”