

II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 8 mei 2001

betreffende staatssteun van de Bondsrepubliek Duitsland voor de herstructurering van Philipp Holzmann AG

(kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 1419)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2001/695/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),

Gelet op Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽¹⁾, en met name op artikel 7, lid 3,

Na de lidstaat en andere belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽²⁾ en rekening houdende met deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) In november 1999 vernam de Commissie via de media dat staatssteun werd voorgenomen ten gunste van Philipp Holzmann AG (hierna „PH AG” genoemd). Bij schrijven van 25 november 1999 verzocht zij Duitsland om nadere bijzonderheden. Bij schrijven van 10 december 1999 meldde Duitsland bij de Commissie een achtergestelde lening van de openbare bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (hierna „KfW” genoemd) en een garantie van de federale overheid (Bundesbürgschaft) aan, die een onderdeel waren van een groter herstructu-

reringsplan. De aanmelding werd bij schrijven van 20 december 1999 vervolledigd.

(2) Bij schrijven van 16 februari 2000 deelde de Commissie Duitsland mee dat zij besloten had de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de steun.

(3) Bij schrijven van 15 maart 2000 legde Duitsland zijn opmerkingen en bijkomende informatie, alsmede het gedetailleerde herstructureringsplan over. Na een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten op 20 maart 2000 ontving de Commissie bij schrijven van 28 maart 2000 bijkomende inlichtingen.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ⁽³⁾ bekendgemaakt. De Commissie verzocht de andere belanghebbenden hun opmerkingen te maken. Op 15 mei 2000 ontving zij van een concurrent opmerkingen, die naar Duitsland werden gestuurd om het land de mogelijkheid te geven om te reageren. Het antwoord van Duitsland werd ontvangen bij schrijven van 1 augustus 2000.

(5) Op verzoek verstrekte Duitsland bijkomende inlichtingen over de aangemelde steun bij schrijven van 25 april 2000, 21 juni 2000, 8, 17 en 23 augustus 2000, 14 en 15 september 2000, 18 oktober 2000, 1, 13 en 24 november 2000, 14 en 20 december 2000, 10 en 24 januari 2001, 2 en 16 februari 2001, 14 maart 2001 en 4 april 2001.

⁽¹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 110 van 15.4.2000, blz. 2.

⁽³⁾ Zie voetnoot 2.

- (6) Op 31 augustus 2000 vernam de Commissie dat KfW voornemens was een lening te verstrekken aan PH AG en op dezelfde dag stuurde zij een verzoek om inlichtingen aan Duitsland.
- (7) Duitsland verstrekke bijkomende inlichtingen over deze lening bij brieven van 11 september 2000, 9 oktober 2000 en 1 november 2000. Op 19 oktober 2000 vond hierover een gesprek plaats tussen vertegenwoordigers van de Commissie en vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten. Bij brief van 8 januari 2001 legde Duitsland de tussen KfW en PH AG gesloten leningsovereenkomst van 8 december 2000 over; bijkomende inlichtingen werden op 10 januari 2001 verstrekt.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

Het PH AG-concern

- (8) PH AG is een van de grootste Duitse bouwondernemingen. Naar eigen zeggen was de onderneming samen met haar dochterondernemingen tot 1998 in Duitsland de tweede grootste aanbieder van bouwdiensten; sindsdien neemt zij de derde plaats in. Het PH AG-concern is actief op het gebied van het ontwerp, de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van allerlei soorten bouwprojecten. De kernactiviteiten op het gebied van de bouw omvatten de bovengrondse en ondergrondse bouw, met inbegrip van industriebouw, woningen en openbare gebouwen. De overige activiteiten omvatten wegebouw en staalconstructie, alsook de exploitatie en het onderhoud van gebouwen. Via haar dochterondernemingen is het PH AG-concern wereldwijd — vooral in Europa en de Verenigde Staten van Amerika, maar ook in Azië — actief.
- (9) In 1999 verstrekke het concern bouwdiensten voor in totaal 12,08 miljard DEM (6,2 miljard EUR), waarvan 5,6 miljard DEM (2,9 miljard EUR) in Duitsland. De bouwdiensten van PH AG in 1999 waren goed voor in totaal 2,3 miljard DEM (1,2 miljard EUR). In hetzelfde jaar behaalde het concern een omzet van 8,9 miljard DEM (4,55 miljard EUR) en PH AG een omzet van 2,2 miljard DEM (1,1 miljard EUR). Het concern had eind 1999 wereldwijd meer dan 28 000 werknemers, waarvan ongeveer 16 000 in Duitsland; van deze laatste werkten circa 5 000 bij PH AG. In andere landen zoals de Verenigde Staten, Frankrijk, Oostenrijk, Nederland, Spanje en Thailand telde het concern meer dan 12 000 medewerkers.
- (10) PH AG en haar vestigingen houden zich met de kernactiviteiten in de bouw bezig. De belangrijkste dochterondernemingen zijn actief op de volgende gebieden:
- Stratenaanleg en andere wegebouw: Deutsche Asphalt Gruppe;
 - geprefabriceerde betoneenheden⁽⁴⁾: Imbau-Gruppe;
 - Facility Management: Holzmann Technischer Service GmbH (HSG);
 - ondergrondse bouw: Franki-Gruppe, Möbius Baugesellschaft (50 %);
 - verwarmings-, luchtbehandelings- en klimaatregeltechniek: Scheu + Wirth AG;
 - projectontwikkeling: Ph. Holzmann Bau Projekt AG;
 - staalconstructie: Lavis.
- (11) De internationale activiteiten van het concern worden beheerd door Philipp Holzmann International, Frankfurt, alsook door verschillende dochterondernemingen. Voor de activiteiten in de Verenigde Staten is J.A. Jones Inc. rechtstreeks verantwoordelijk en voor Oostenrijk Philipp Holzmann Österreich GmbH en Ast-Holzmann Baugesellschaft mbH. Wat de bouwactiviteiten wereldwijd betreft, was het concern in 1998 naar eigen zeggen de zevende grootste van de Europese bouwondernemingen⁽⁵⁾.
- (12) Vóór de crisis in november 1999 en de daaropvolgende herstructurering waren de belangrijkste aandeelhouders de Belgische Gevaert-groep (met ongeveer 30 %) en Deutsche Bank AG (met ongeveer 15 %); de andere aandelen waren gespreid. Sinds de kapitaalverhoging in 2000 zijn de belangrijkste aandeelhouders Deutsche Bank (ongeveer 20 %), Gevaert (ongeveer 13 %) en de overige consortiumbanken die aan de kapitaalverhoging hebben deelgenomen.
- (13) In 1997 en 1998 zette PH AG na een achteruitgang van de resultaten een grootschalig herstructureringsprogramma op. In november 1999 ontdekte de onderneming evenwel aanzienlijke, tot dusver niet geregistreerde verliezen van ongeveer 1,2 miljard EUR voor 1999. Na de controle van de boeken in 2000 bleek dat er voor 1999 een werkelijk verlies van 1,39 miljard EUR op het niveau van het concern en van 1,4 miljard EUR bij PH AG was ontstaan. In de jaren 1993 tot 1999 was het totale verlies van het concern tot meer dan 3 miljard EUR opgelopen.
- (14) Op 23 november 1999 deed PH AG bij de arrondissementsrechtbank te Frankfurt/Main een faillissementsaanvraag. De faillissementsprocedure was noodzakelijk geworden omdat de crediteurenbanken geen akkoord hadden kunnen bereiken over de bijdragen aan een door het bestuur van PH AG en een adviesbureau voorgesteld herstructureringsplan.

⁽⁴⁾ Behoort volgens de definitie van PH AG tot de kernactiviteiten.

⁽⁵⁾ Er waren geen cijfers over de bouwactiviteiten of de omzet van concurrenten in Europa of de Gemeenschap beschikbaar; naar eigen zeggen neemt PH AG evenwel een lagere plaats in wanneer bouwactiviteiten/omzet op het niveau van Europa of de Gemeenschap als basis worden genomen.

Herstructureringssteun

(15) De faillissementsaanvraag werd op 24 november 1999 ingetrokken, toen de crediteuren uiteindelijk toch overeenstemming bereikten over het herstructureringsplan, nadat de federale regering de volgende steunmaatregelen had aangekondigd:

- a) Een achtergestelde lening van KfW ten belope van 150 miljoen DEM (76,7 miljoen EUR) met een rentevoet van 3,5 % boven Euribor. De lening heeft een oorspronkelijke looptijd tot 30 juni 2001 en kan maximaal met twaalf maanden verlengd worden. De bereidstellingsprovisie bedraagt 0,5 % per jaar.
- b) Een garantie van de federale overheid ten belope van 100 miljoen DEM (51,1 miljoen EUR) voor een lening van 125 miljoen DEM (63,9 miljoen EUR), die voor ten hoogste twee jaar wordt verleend. De commissie bedraagt 1,0 % per jaar.

(16) Beide maatregelen werden in december 1999 als herstructureringssteun aangemeld en maken deel uit van een algemeen herstructureringsplan dat operationele en financiële maatregelen omvat. Destijds heeft Duitsland een plan op hoofdlijnen (Grobkonzept) voorgelegd, waarin slechts weinig concrete maatregelen beschreven waren. Deze hoofdlijnen zouden in december 1999 en januari 2000 in detail uitgewerkt worden.

(17) De operationele maatregelen behelzen a) de afschaffing van circa 5 000 arbeidsplaatsen, b) de vermindering van het aantal regionale vestigingen in Duitsland, c) een strikte winstgerichtheid in alle bedrijfssectoren, d) radicale kostenbesparingen, e) de verbetering van de controlesystemen en het procesmanagement, f) het stroomlijnen van de binnenlandse portefeuille en g) een reorganisatie van dochterondernemingen en participaties.

(18) De financiële maatregelen omvatten volgens de aanmelding voornamelijk liquiditeitssteun, alsook nieuw eigen vermogen ten belope van meer dan 1,5 miljard DEM. De middelen zouden verstrekt worden door Duitse banken („consortiumbanken”), die de lasten in verhouding tot hun risico van het potentieel verlies („value at risk”) zouden delen. De belangrijkste maatregelen waren een verhoging van de liquide middelen met een daaraan voorafgaande kapitaalvermindering, waardoor 647 miljoen EUR nieuw kapitaal in PH AG zou worden ingebracht, de aankoop van converteerbare winstcertifi-

caten (Wandelgenussrechte) ten belope van 396 miljoen EUR en een consortiaal krediet van meer dan 500 miljoen EUR.

(19) Volgens de aanmelding vormde de steun het „doorslaggevende element” voor de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan dat de banken reeds enige tijd hadden besproken.

Redenen voor de inleiding van de procedure

(20) In haar besluit tot het inleiden van de formele procedure overeenkomstig artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag merkte de Commissie de te onderzoeken maatregelen aan als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst, aangezien zij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden. De achtergestelde lening zou „in het belang” van de Bondsrepubliek Duitsland worden verstrekt door KfW, terwijl de garantie door de federale regering zou worden verleend. Beide maatregelen dienden derhalve te worden beschouwd als „steunmaatregelen van de staten of met staatsmiddelen bekostigd” in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. PH AG en haar dochterondernemingen zijn overal in Europa actief. Gezien de verbetering van de financiële toestand van de onderneming moeten de genoemde maatregelen worden geacht de economische positie van de concurrenten uit andere lidstaten waarschijnlijk te beïnvloeden⁽⁶⁾ en derhalve het handelsverkeer tussen lidstaten te beïnvloeden. Wegens de onduidelijke formuleringen in de aanmelding kon de Commissie niet uitsluiten dat een deel van de steun, met name de achtergestelde lening van KfW, reeds was uitbetaald; derhalve verzocht zij Duitsland om verduidelijking.

(21) Op grond van haar voorlopige beoordeling had de Commissie vastgesteld dat de aangemelde steun in het kader van de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽⁷⁾ (hierna „de kaderregeling” genoemd) beoordeeld moest worden en dat geen andere communautaire kaderregelingen van toepassing waren. Voorts was de Commissie van oordeel dat de vorm van de steun onverenigbaar was met de bepalingen van de kaderregeling voor reddingssteun en baseerde zij haar voorlopige beoordeling op de voorwaarden voor goedkeuring van herstructureringssteun die zijn opgenomen in punt 3.2.2 van de kaderregeling. De Commissie is het eens met het in de aanmelding uiteengezette standpunt van Duitsland dat PH AG een onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 2.1 van de kaderregeling was. De Commissie had evenwel aanzienlijke twijfels over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt.

⁽⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 14 september 1994 in de gevoegde zaken C-278/92, 279/92 en 280/92 (Spanje/Commissie) Jurisprudentie 1994, blz. I-4103.

⁽⁷⁾ PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

a) *Herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming*

- (22) Duitsland had tot dan toe slechts een plan op hoofdlijnen (Grobkoncept) voorgelegd, waarin slechts weinig operationele maatregelen concreet gedefinieerd waren. Daardoor was het niet mogelijk de voorgenomen maatregelen en de mate waarin zij de voor de problemen verantwoordelijke structurele tekortkomingen konden oplossen, te beoordelen. Bovendien kon de Commissie geen duidelijk verband leggen tussen het operationele deel van het herstructureringsplan en de financiële maatregelen, omdat in de aanmelding geen gegevens waren opgenomen over de kosten van de voorgenomen herstructureringsmaatregelen.
- (23) Voorts waren in de aanmelding geen gedetailleerde documenten over de financiële planning, zoals prognoses van de winst-en-verliesrekeningen voor de volgende vijf jaar, of een scenario- en risicoanalyse opgenomen, zodat de Commissie niet kon beoordelen of het voorgelegde plan geschikt was.
- (24) Ten slotte stelde de Commissie zich de vraag of, gezien het vroegere wanbeheer, de voorgenomen maatregelen voldoende waren om alle verborgen verbintenissen van de onderneming en haar dochterondernemingen aan het licht te brengen.

b) *Vermijding van buitensporige vervalsing van de mededinging*

- (25) Als compensatie voor de steun werd in de aanmelding alleen de vermindering van het aantal werknemers (in het hoofdkantoor en de regionale vestigingen, de dochterondernemingen, en door „desinvesteringen”) aangegeven. Voldoende gedetailleerde gegevens over de vermoedelijke gevolgen voor de in de aanmelding als relevant genoemde marktsegmenten ontbraken.
- (26) Voorts had de Commissie met betrekking tot de in de aanmelding vermelde overcapaciteit in de bouwsector ernstige twijfels over of de afstotingen en de afvloeiing van personeel konden worden beschouwd als een onomkeerbare vermindering van productiecapaciteit en vroeg zij zich af of geen andere maatregelen gepland waren om de nadelige gevolgen voor de concurrenten te compenseren.
- (27) Ten slotte stelde de Commissie vast dat Duitsland geen vergelijkende beoordeling had gemaakt van de economische en sociale gevolgen indien de begunstigde onderneming zou verdwijnen, en dat kwantitatieve gegevens ontbraken. Gezien de marktpositie van de onderneming betwijfelde de Commissie ten zeerste of Duitsland een evenwichtig beeld had gegeven van de te verwachten gevolgen van de redding en de herstructurering van de onderneming.

c) *Beperking van de steun tot het minimum*

- (28) Duitsland had er geen bewijs van geleverd dat de steun beperkt was tot het strikt noodzakelijke minimum voor het herstellen van de levensvatbaarheid van de onderneming, zodat de begunstigde zijn productiecapaciteit

tijdens de uitvoering van het herstructureringsplan niet zou kunnen uitbreiden.

- (29) Aangezien de vroegere besprekingen van de banken over de redding van de onderneming mislukt waren, verzocht de Commissie Duitsland om alle informatie die nodig was om aan te tonen dat de steun noodzakelijk was, alsook om meer uitleg over de redenen waarom de voorgenomen steun zo beslissend was, zoals in de aanmelding was aangegeven.
- (30) Ten slotte stelde de Commissie vast dat openbare banken ten belope van ongeveer 30 % van de financiering deelnemen aan het herstructureringsplan. In de aanmelding was weliswaar vermeld dat de bijdragen van de crediteurenbanken volgens het risico van het potentieel verlies werden vastgesteld, maar er was geen bijkomende uitleg gegeven. De Commissie beoordeelt bijdragen van openbare banken volgens het beginsel van de investeerder in een markteconomie. Aangezien de Commissie geen precieze interpretatie van „het risico van het potentieel verlies” heeft gekregen, kon zij niet uitsluiten dat de deelname van de openbare banken niet in overeenstemming zou zijn met dit beginsel en eventueel als bijkomende staatssteun ten gunste van de onderneming moest worden beschouwd en onderzocht.
- (31) Wegens deze redenen merkte de Commissie de aangeelde maatregelen als staatssteun aan en uitte zij sterke twijfel inzake de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.

III. STANDPUNTEN VAN DUITSLAND

- (32) Duitsland bevestigde dat noch de garantie, noch de achtergestelde lening van KfW verleend was. De beslissing van de federale regering van 9 december 1999 inzake de garantie behelst een voorwaarde met betrekking tot de aanmeldingsplicht, zodat geen garantieverdrag werd opgesteld of een kredietovereenkomst werd gesloten. Ook zou de uitbetaling van de achtergestelde lening volgens de overeenkomst afhankelijk worden gesteld van de goedkeuring van de steun door de Commissie.

Herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming

- (33) Duitsland heeft het gedetailleerde herstructureringsplan overgelegd dat door adviesbureaus was uitgewerkt en in februari 2000 aan de consortiumbanken was voorgelegd. Het plan bevat een beoordeling van de concurrentiesituatie op de Duitse bouwmarkten alsook een analyse van de oorzaken van de problemen die de onderneming ondervonden heeft. Ook werd een analyse overgelegd betreffende de potentiële risico's van onvoltooide bouwprojecten.

- (34) Voorts verstrekte Duitsland uitvoerige gegevens over de tekortkomingen die de onderneming in moeilijkheden hebben gebracht. Volgens die gegevens hebben vooral de volgende ontwikkelingen, die hoofdzakelijk in Duitsland zijn opgetreden, de verliezen veroorzaakt:
- a) de algemene doelstelling om een groei te bereiken „die de marktontwikkelingen overschrijdt”, d.w.z. omzet werd „duur gekocht”;
 - b) de riskante eigen ontwikkeling van grote projecten die voor een deel verbonden waren met de overname van bedrijfsrisico's na de voltooiing van de bouwfase (bv. „Kölnarena”);
 - c) economische moeilijkheden in de Duitse bouwsector, die vooral werden veroorzaakt door het aanhoudende overaanbod van bouwdiensten in de nieuwe deelstaten;
 - d) inefficiënt kostenbeheer en inefficiënte organisatiestructuren;
 - e) inefficiënte structuur van de participaties en het concern (voor een deel ook buiten Duitsland).
- (35) De operationele herstructureringsmaatregelen omvatten onder meer de vermindering van het aantal regionale vestigingen en werknemers, kostenbeperkingen, verbetering van de beheerstructuren en kostencontrole, en de stroomlijning van de portefeuilles. De ongeveer 600 participaties die tot eind 1999 in portefeuille waren, zouden door fusies, afstotingen of sluiting van dochterondernemingen gereduceerd worden tot 300 à 350. Er zou gezocht worden naar bijkomende mogelijkheden voor afstotingen of fusies. Voorts zou de liquidatie van de beide buitenlandse dochterondernemingen Philipp Holzmann Iberica (Spanje) en Nord-France SA, die reeds gepland was, snel afgerond worden. De onderneming zou zich in de toekomst concentreren op twee hoofdregio's, namelijk Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika.
- (36) De belangrijkste herstructureringsmaatregelen van het voorgelegde plan betreffen Duitsland. Volgens dat plan zou de personeelssterkte in Duitsland met bijna 5 000 personen verminderen, waarvan ongeveer 3 400 door de sluiting van de regionale vestigingen en andere rationaliseringsmaatregelen, terwijl meer dan 1 500 banen zouden verdwijnen door de verkoop van dochterondernemingen. De rationaliseringsmaatregelen zouden voor het grootste deel nog in 2000 worden afgerond. Er werd geen preciezer tijdschema verstrekt voor de verkoop van de Duitse dochterondernemingen, d.w.z. het grootste deel van de ondernemingen met uitzondering van Imbau, Deutsche Asphalt, HSG en Scheu- und Wirth (samen te voegen met HSG).
- (37) De in het begin van 2001 verstrekte gegevens⁽⁸⁾ hielden aanpassingen in van het oorspronkelijke plan. Het gedetailleerde plan van februari 2000 voorzag in een nieuwe structuur van PH AG met zeven hoofdvestigingen (Hauptniederlassungen) en tien vestigingen (Niederlassungen), wat zou leiden tot de sluiting van 23 regionale vestigingen. Het gewijzigde plan voorziet in de sluiting van bijkomende hoofdvestigingen, zodat de nieuwe structuur nog slechts vijf hoofdvestigingen en negen vestigingen zou tellen. In het kader van de voorgenomen rationaliseringsmaatregelen en sluitingen zouden ongeveer 3 000 werknemers afvloeien; 1 800 werknemers hadden de onderneming wegens andere redenen verlaten (zij werden door ongeveer 700 nieuwe werknemers vervangen). Nog 300 tot 350 werknemers zullen vertrekken wegens de sluiting van regionale vestigingen. 300 werknemers waren getroffen door de reeds in Duitsland uitgevoerde afstotingen en 700 door de personeelsinkrimping in vier dochterondernemingen. Door de sluiting van een dochteronderneming zullen nog 300 andere banen verdwijnen. De geplande bijkomende verkoop van dochterondernemingen wordt thans concreter (het gaat bijvoorbeeld ook om Deutsche Asphalt) en zal tot een verlies van nogmaals 3 000 arbeidsplaatsen binnen het concern leiden⁽⁹⁾. Derhalve werden of worden in totaal meer dan 7 000 werknemers door de herstructureringsmaatregelen getroffen, hetgeen duidelijk meer is als oorspronkelijk was gepland. Het omzetvolume van de reeds doorgevoerde of geplande afstotingen in Duitsland belooft ongeveer 360 miljoen EUR. In het buitenland worden naast de reeds voorgenomen maatregelen betreffende de dochterondernemingen in Frankrijk en Spanje intussen ook dochterondernemingen in Oostenrijk en Nederland verkocht. Deze sluitingen en verkopen komen overeen met een totale omzet van ongeveer 270 miljoen EUR en betreffen ongeveer 1 300 werknemers.
- (38) Over het algemeen zouden de activiteiten van het concern in Duitsland geconcentreerd worden op het bouwbedrijf en het „Facility Management”. Het zwaartepunt van de kernactiviteiten op het gebied van de bouw moet komen te liggen op grotere bouwprojecten. De Duitse dochterondernemingen die op de andere gebieden werkzaam zijn, moeten verkocht of gereduceerd worden. Bovendien zal PH AG zich terugtrekken uit de riskante activiteiten projectontwikkeling en projectbeheer, zoals bijvoorbeeld de „Kölnarena”. Op verzoek werden de Commissie de volgende gegevens, respectievelijk ramingen, verstrekt over de ontwikkeling van de omzet in drie segmenten, volgens grootte van de kernactiviteiten in de bouw⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Schrijven van Duitsland van 2 februari 2001 en 14 maart 2001.

⁽⁹⁾ Schrijven van Duitsland van 4 april 2001.

⁽¹⁰⁾ Schrijven van Duitsland van 4 april 2001.

Omvang van het project in miljoen DEM (miljoen EUR)	Aandeel van PH AG in de omzet in de drie segmenten van de kernactiviteiten ⁽¹⁾		
	1999	2000	2001
< 5 (2,56)	21 %	18 %	10 %
5-40 (2,56-20,5)	54 %	41 %	40 %
> 40 (20,5)	25 %	41 %	50 %
Totaal in % (miljoen EUR)	100 % (1 943)	100 % (1 636)	100 % (1 278)

⁽¹⁾ Volgens deze tabel behoren PH AG en haar vestigingen, zoals Imbau en Franki, tot de kernactiviteiten in de bouw.

- (39) Voorts werden in maart 2001 de voorgenomen afstotingen gespecificeerd en verduidelijkt. Volgens die gegevens zouden thans ook Deutsche Asphalt en de participatie in Möbius ten belope van 50 % verkocht worden. Lavis zal worden gesloten. Ook zijn inkrimpingsmaatregelen gepland bij Scheu und Wirth en bij Franki (zie overweging 51).
- (40) Andere maatregelen in het herstructureringsplan behelzen het volgende: bijdrage van de werknemers door langere werkuren (geraamd op 64 miljoen EUR), bijdrage van de pensioenverzekeringsinstelling (Pensionssicherungsverein) (ongeveer 7 miljoen EUR/jaar), verbetering van efficiëntie/besparingen (materiaal, onderaannemers, enz., geraamd op in totaal meer dan 225 miljoen EUR) en ook een doeltreffende verhoging van de liquiditeit door desinvesteringen en een vermindering van de schulden voor een bedrag van in totaal ongeveer 300 miljoen EUR.
- (41) Bij schrijven van 2 februari 2001 verstrekke Duitsland een overzicht van de herstructureringskosten en de overeenkomstige financiële behoeften.
- (42) Volgens dat overzicht worden de herstructureringskosten, met inbegrip van de boekhoudkundige maatregel om het faillissement te vermijden, als volgt geraamd:

1. Voorkomen van het faillissement	665 miljoen EUR
2. Liquiditeit/vereiste verhoging van het eigen vermogen	1 043 miljoen EUR
3. Afwikkelingskosten voor de projecten Kölnarena, City-Carree Magdeburg en Sun Flower Tower	199 miljoen EUR
4. Personeel	103 miljoen EUR
5. Desinvesteringen, herstructurering en sluiten van dochterondernemingen, waardeaanpassingen	162 miljoen EUR
6. Bijkomende risico's wegens de faillissementsprocedure	141 miljoen EUR
Totaal 2 t/m 6	1 648 miljoen EUR

Om deze kosten te dekken worden de volgende financiële middelen verstrekt:

1. Achterstelling (maatregel om balans in evenwicht te brengen)	665 miljoen EUR
2. Kapitaalverhoging	647 miljoen EUR
3. Conversie van kredieten uit maatregel 1 in kapitaal (Wandelgenussrechte)	391 miljoen EUR
4. Inbreng van contanten uit maatregel 3	5 miljoen EUR
5. Consortiaal krediet	511 miljoen EUR
6. Achtergestelde lening van KfW + gegarandeerde banklening	141 miljoen EUR
Totaal 2 t/m 6	1 695 miljoen EUR

- (43) De zogenaamde „asset deal” met een totale boekwaarde van 621 miljoen EUR en een geraamde marktwaarde van 675 miljoen EUR behelste de verkoop van 33 projecten aan de banken die het project oorspronkelijk hadden gefinancierd. Het „Special Purpose Vehicle” (SPV) betrof 83 niet door de banken gefinancierde projecten met een totale geraamde marktwaarde van 281 miljoen EUR en behelste de verkoop van activa aan niet binnen het concern geconsolideerde ondernemingen. Voorts werd ook de verkoop van het gebouw „Taunusanlage” gepland. Deze desinvesteringen hadden vooral ten doel de consortiale kredietlijn terug te betalen (en daarmee een vermindering te bereiken van de balanswaarde, d.w.z. de activa aan de ene zijde en de passiva aan de andere zijde) en, indien mogelijk, bijkomende middelen voor de liquiditeitsreserve te mobiliseren. Het consortiaal krediet ten bedrage van 511 miljoen EUR moest in de loop van het jaar 2000 en uiterlijk op 30 november 2000 terugbetaald worden. Wegens onenigheid over de waardebeoordeling van de onroerende activa en een aantal organisatorische problemen kon het tijdschema niet gerespecteerd worden (zie overweging 59 e.v.).
- (44) Voorts werd een bedrijfsplan voor de jaren 2000 tot 2004 overgelegd, met inbegrip van een productie- en liquiditeitsplan en winst-en-verliesrekeningen op basis van de drie vereiste scenario's — gunstige ontwikkeling, middelmatige of „realistische” ontwikkeling en ongunstigste ontwikkeling —, alsmede een risicoanalyse die vooral geconcentreerd was op de liquiditeitsreserves uitgaande van verschillende hypothesen. Er zij op gewezen dat het oorspronkelijke herstructureringsplan gebaseerd was op het gunstigste scenario en dat de plannen naderhand aan de werkelijke ontwikkelingen werden aangepast. De belangrijkste verschillen tussen het gunstigste en het ongunstigste scenario hadden te maken met afwijkingen tussen de exploitatieresultaten en het totale jaarresultaat, en met verschillen bij de daarvoor noodzakelijke liquiditeitsreserves. In het geval van het ongunstigste scenario — wegens vertragingen bij belangrijke maatregelen zoals de verkoop van onroerend goed en de schuldenvermindering, of wegens noodzakelijke herstructureringsmaatregelen bij de dochterondernemingen die later zouden worden verkocht — werd berekend dat bijkomende liquide middelen ten belope van 480 tot 490 miljoen EUR nodig zouden zijn.
- (45) Ook werden de verslagen van de accountant voor 1999 verstrekt, tezamen met informatie over maatregelen om overeenkomsten en verplichtingen met toekomstige risico's te beëindigen en verborgen verbintenissen aan het licht te brengen.

Vermijding van buitensporige vervalsing van de mededinging

- (46) Bij schrijven van 15 maart 2000 verstrekte Duitsland informatie over de ontwikkelingen in de bouwsector. Aangezien circa 85 % van de bouwactiviteiten van PH AG in de Gemeenschap, voor een bedrag van ongeveer 4 miljard EUR (1998), in Duitsland worden verricht, liggen daar de fundamentele problemen. Derhalve hebben bijna alle herstructureringsmaatregelen betrekking op Duitsland, hetgeen ook geldt voor de verstrekte markt-informatie. Volgens deze informatie bestaan er sterke aanwijzingen dat de geografische markten voor bouwactiviteiten de nationale grenzen niet overschrijden ⁽¹⁾.
- (47) Volgens de verstrekte informatie is de vraag naar bouw-diensten in Duitsland sinds 1995 continu gedaald. De belangrijkste reden voor deze ontwikkeling was de enorme stijging van de bouwactiviteiten in de nieuwe deelstaten om te voldoen aan de stijgende vraag na de hereniging. Sinds 1995 werd de markt gekenmerkt door een dalende vraag als gevolg van het te grote aanbod van bouw-diensten. Volgens Duitsland werd voor het jaar 2000 gerekend met een groei van 1 % van de binnenlandse bouwmarkt. Het gedetailleerde herstructureringsplan van februari 2000 bevat eveneens een marktstudie en -analyse, volgens welke een langdurige stagnatie van de sector wordt verwacht. De verstrekte cijfers laten voor de jaren 1999 tot 2005 een groei van naar schatting gemiddeld 1,3 % van de investeringen zien; voor 2000 wordt evenwel gerekend met een reële groei van ongeveer 2 %.
- (48) Op grond van bovenstaande gegevens kan het Duitse bouwbedrijf als een sector met overcapaciteit beschreven worden. Duitsland wijst er evenwel op dat, in tegenstelling tot de verwerkende industrie, de capaciteit in de bouwsector niet uit productie-installaties en fabrieksgebouwen bestaat, maar bijna uitsluitend uit werknemers en in geringere mate mobiele uitrusting en machines, die meestal geleast zijn. De bezetting van de productiecapaciteit kan dus slechts berekend worden — als dat al moet gebeuren — in bouwactiviteiten per werknemer. Uit de voorgelegde ramingen blijkt dat de bouwactiviteiten per werknemer in de oude deelstaten ongeveer 8 tot 10 % onder het piekjaar 1994/1995 en in de nieuwe deelstaten ongeveer 20 % onder dat jaar liggen.
- (49) Duitsland heeft binnen de kernactiviteiten van de onderneming drie relevante marktsegmenten vastgesteld, die voor de toekomstige strategie van PH AG van belang zijn: een segment voor grote projecten, een segment voor middelgrote projecten en een segment voor kleine bouwprojecten (zie ook overweging 38).
- (50) Het leek voor Duitsland zeer moeilijk te zijn om cijfermateriaal of zelfs maar ramingen van het marktvolume, de positie van PH AG in deze drie segmenten en de gevolgen van de herstructurering voor de marktpositie van de onderneming te verstrekken. Het land gaat ervan uit dat PH AG de voorbije jaren in de bouwsector als geheel van de tweede naar de derde plaats gezakt is, na Hochtief en het Walther-concern. Dat zou ook het geval zijn voor de kernactiviteiten, hoewel het ook mogelijk is dat PH AG daarvoor nog slechts de vierde plaats bekleedt. Wat de marktaandelen betreft, kon Duitsland slechts grove ramingen verstrekken. Zowel in de bouwsector algemeen als in de kernactiviteiten wordt het aandeel van de onderneming op ongeveer 2 à 3 % geschat. Uitgesplitst volgens segmenten schatte Duitsland de marktaandelen als volgt: minder dan 1 % voor kleine bouwprojecten, 3 tot 4 % in het middelgrote segment en 4 tot 5 % voor grote projecten. De omzet bij de kernactiviteiten zou in 2000 met 16 % en in 2001 nogmaals met 22 % verminderd worden. In het marktsegment voor de kleine projecten zou de vermindering

⁽¹⁾ Deze aanwijzingen zijn gebaseerd op analyses op het gebied van de fusiecontrole. Duitsland verwees naar het besluit (1995) van het Bundeskartellamt over de destijds voorgenomen fusie tussen Holzmann en Hochtief; zie *Wirtschaft und Wettbewerb* 1995, blz. 515; zie ook concentratiezaak Bank Austria/Wettbewerbs (PB C 160 van 27.5.1997, blz. 4), overwegingen 84, 85 en 86.

over dezelfde periode 25 %, respectievelijk 50 % bedragen, in het middelgrote segment 35 %, respectievelijk 23 %. In het segment van de grote bouwprojecten zou de omzet in 2000 naar schatting 30 % stijgen en in 2001 ongeveer gelijk blijven of licht dalen.

- (51) Duitsland heeft ook in detail uitleg verschaft over de gevolgen van de desinvesteringen op de andere gebieden van de bouwnijverheid. In Duitsland zal PH AG zich door de onlangs geplande verkoop van Deutsche Asphalt uit de stratenaanleg en de asfaltproductie terugtrekken. Deutsche Asphalt is een van de leidende ondernemingen op dit gebied, met meer dan 2 500 werknemers en een omzet van ongeveer 300 miljoen EUR. Bovendien zullen de staalconstructieactiviteiten van Lavis (omzet 7 miljoen EUR in 2000) stopgezet worden en zal de participatie van 50 % in de onderneming voor ondergrondse bouw Möbius (omzet van 62 miljoen EUR) verkocht worden. Voorts worden de activiteiten van Scheu + Wirth op het gebied van de verwarmings-, luchtbehandelings- en klimaatregeltechniek (huidig omzetcijfer 91 miljoen EUR) aanzienlijk gereduceerd (inkrimping met één derde en samenvoeging met HSG-Facility Management) en worden de speciale ondergrondse bouwactiviteiten van Franki in Zuid-Duitsland stopgezet. Bovendien werden en worden vele kleine gespecialiseerde deelmarkten, onder andere op het gebied van geofysica of gespecialiseerde ingenieursdiensten, prijsgegeven.
- (52) Wat de andere lidstaten betreft, heeft PH AG zich volledig uit Frankrijk (de omzet van Nord France in 1999 beliep nog ongeveer 5 miljoen EUR) en Spanje (PH-Iberica, omzet van 80 miljoen EUR in 1999) teruggetrokken. Voorts werd een van de twee Oostenrijkse dochterondernemingen (Held & Francke met een omzet van 83 miljoen EUR) verkocht, alsook een van beide Nederlandse ondernemingen (Hillen und Roosen met een omzet van 102 miljoen EUR).
- (53) Voorts blijkt uit een door Duitsland verstrekte kwantitatieve analyse van de sociale en economische gevolgen van de verdwijning van de onderneming in vergelijking met de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan, dat de herstructurering nu reeds heeft geleid tot een inkrimping van ongeveer 6 000 arbeidsplaatsen binnen het concern en ongeveer 2 050 bij onderaannemers. Het faillissement van het bedrijf zou evenwel voor de onderaannemers met een veel groter risico gepaard zijn gegaan (volgens de verstrekte gegevens bereikt Holzmann ongeveer twee derde van haar omzet via onderaannemers). Volgens Duitsland zouden bij faillisse-

menten van onderaannemers als gevolg van het faillissement van PH AG ongeveer 37 500 arbeidsplaatsen betrokken geweest zijn ⁽¹²⁾. Voorts werd verduidelijkt dat in het geval van een faillissementsprocedure vermoedelijk een bepaald (niet nader gepreciseerd) aantal arbeidsplaatsen bij PH AG zelf ten minste tijdelijk behouden had kunnen worden door de oprichting van onafhankelijke bedrijven. Indien PH AG was verdwenen, zouden evenwel niet alleen alle banen bij de onderneming verloren zijn gegaan, maar zou de stopzetting van alle bouwprojecten ook zeer aanzienlijke economische schade hebben veroorzaakt bij alle partners en onderaannemers.

Beperking van de steun tot het minimum

- (54) In de loop van de procedure werd informatie over de noodzakelijkheid van de steun en uitleg over het mislukken van de onderhandelingen tussen de crediteurenbanken verschaft, welke werd vervolledigd op bijeenkomsten met de vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten en van drie grote crediteurenbanken in februari en maart 2001. Volgens die informatie hadden de 20 belangrijkste crediteurenbanken weliswaar in beginsel overeenstemming bereikt over het herstructureringsplan, maar niet over de individuele bijdragen tot de financiering ervan. Deze stilstand was de reden van de faillissementsaanvraag op 23 november 1999. De belangrijkste reden voor de onenigheid was dat Deutsche Bank, als grootste aandeelhouder, andere belangen had dan de andere banken, die louter crediteuren waren. Bijgevolg gingen bepaalde banken in het bijzonder niet akkoord met een deelname aan de kapitaalverhoging. Uiteindelijk vermeerderde Deutsche Bank haar bijdrage zeer aanzienlijk, maar een aantal financieringstekorten kon niet gedekt worden, zodat de faillissementsaanvraag onvermijdelijk was.
- (55) Volgens Duitsland waren deze tekorten vooral het gevolg van bijkomende risico's ten belope van meer dan 141 miljoen EUR (met inbegrip van de stilstandkosten), die ontstonden door het dagelijks stijgende gevaar van insolventie. Zij werden gedekt door de belofte van de federale regering om de betrokken steun toe te kennen, zodat de faillissementsaanvraag op 24 november 1999 ingetrokken kon worden.
- (56) Ook werden naderhand meer gedetailleerde inlichtingen verstrekt betreffende de participatie van openbare banken in het consortium van de belangrijkste crediteurenbanken en het concept „value at risk”. Volgens die gegevens waren negen openbare banken vertegenwoordigd in het consortium van crediteuren: hun totale bijdrage beliep ongeveer 26 % van de kapitaalverhoging en 33 % van het consortium krediet. De individuele quota van alle banken — openbare en particuliere — waren berekend op basis van hun aandeel in de uitstaande vorderingen. Deutsche Bank, als grootste aandeelhouder, nam een groter quotum voor haar rekening. Duitsland verstrekte ook documenten waarin de uitstaande vorderingen en de op basis daarvan berekende bijdragen zijn aangegeven.

⁽¹²⁾ Deze raming houdt rekening met bepaalde risicofactoren voor verschillende categorieën onderaannemers, afhankelijk van hun omzet met PH AG (zowel in absolute cijfers als proportioneel).

IV. STANDPUNTEN VAN DE ANDERE BELANGHEBBENDEN

- (57) Na de bekendmaking van het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden, diende een concurrent opmerkingen in die als volgt kunnen worden samengevat. De steun zou PH AG een concurrentievoordeel verschaffen, hoewel de onderneming zelf verantwoordelijk is voor haar moeilijkheden omdat zij aan prijsdumping heeft gedaan, terwijl andere ondernemingen geen staatssteun ontvingen. Door de steun was PH AG in staat deze dumpingrijspolitiek voort te zetten. De inkrimping van arbeidsplaatsen bij PH AG, die als compensatiemaatregel voor de toekenning van steun was bedoeld, werd bereikt door de verkoop van dochterondernemingen, terwijl de werkuren in de overblijvende dochterondernemingen werden verhoogd, zodat het effect van de vermindering van arbeidsplaatsen teniet werd gedaan. Ten slotte zou niet uit te sluiten zijn dat de deelname van de openbare banken aan het consortium van crediteuren een bijkomende (verborgen) steun zou inhouden.

V. REACTIE VAN DUITSLAND OP DE STANDPUNTEN VAN DE ANDERE BELANGHEBBENDEN

- (58) Duitsland antwoordde op deze opmerkingen als volgt. De staatssteun is, net zoals de bijdragen van de werknemers, beperkt in de tijd en kan de onderneming derhalve geen concurrentievoordelen verschaffen of haar prijspolitiek beïnvloeden. Voorts heeft PH AG zich ertoe verbonden deze steun niet voor concurrentiedoeleinden te gebruiken. Bovendien is PH AG voornemens zich terug te trekken uit de massa-activiteiten (Massengeschäft), haar bouwactiviteiten tussen 1998 en 2001 met 39 % te reduceren en haar personeelssterkte zelfs met 49 % in te krimpen. De openbare banken zijn net zoals de particuliere banken crediteuren van PH AG en behoren dus tot de belangrijkste banken („core“-banken), die bijdragen aan de herstructureringsmaatregelen in verhouding tot hun aandeel in de „value at risk“. Dat kan niet als staatssteun worden beschouwd.

VI. NIEUWE KREDIETEN VAN DE CONSORTIUMBANKEN EN KfW

- (59) Het consortiaal krediet moest vóór 30 november 2000 worden terugbetaald. In de zomer van 2000 werd echter duidelijk dat het plan in dit opzicht niet haalbaar zou zijn, wat vooral te wijten was aan het feit dat de verkopen van onroerend goed niet op de geplande wijze en binnen de voorziene termijn konden worden uitgevoerd. Wegens onenigheid tussen PH AG en de banken over de waarde van de activa werd de „asset deal“ aanzienlijk in omvang gereduceerd; PH AG kan talrijke projecten nu zelf rechtstreeks op de markt brengen. De verkoop van de betrokken activa vergt daarom meer tijd dan gepland. Tegelijkertijd werden ook de structuren van het SPV gewijzigd, enkele projecten eruit genomen, andere eraan toegevoegd en de uitvoering ervan vertraagd. Ook de verkoop van de Taunusanlage liep vertraging op.

- (60) Naast het feit dat het moeilijk was de verkoop van de activa volgens plan uit te voeren, deed zich de omstandigheid voor dat de aangemelde steun wegens het lopende onderzoek van de Commissie niet kon worden uitbetaald.

- (61) Daarom moest de termijn voor de aflossing van het consortiaal krediet van 511 miljoen EUR (1 miljard DEM, „consortiaal krediet I“) worden verlengd. Voorts was een extra kredietlijn van 63,9 miljoen EUR (125 miljoen DEM) voorzien, die door KfW zou worden verstrekt.

- (62) Deze plannen kwamen de Commissie op 31 augustus 2000 ter ore; nog op dezelfde dag verzond zij een verzoek om inlichtingen. Duitsland deelde in zijn antwoord van 11 september 2000 de rentevoet van de geplande lening mee (2,95 % hoger dan Euribor, de provisie (0,5 % p.j.), alsmede de belangrijkste andere voorwaarde naast het senioriteitsbeginsel: van de lening zou pas gebruik kunnen worden gemaakt wanneer andere kredietlijnen zouden zijn uitgeput en de lening zou met voorrang worden terugbetaald. Voor de toekenning van deze lening werd als voorwaarde de uitbreiding van de consortiale kredietlijn I met een minimaal bedrag van 95 miljoen EUR (185 miljoen DEM) gesteld.

- (63) Aangezien niet duidelijk was wanneer deze maatregelen zouden ingaan en hoe de precieze verhouding tussen consortiale kredietlijn en KfW-kredietlijn wat betreft opnemings- en aflossing zou zijn, verzond de Commissie op 20 september en 22 november 2000 verdere verzoeken om inlichtingen, waarop Duitsland antwoordde (zie overweging 7). Bovendien vond op 19 oktober 2000 een gesprek plaats tussen de Commissie en vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten, KfW en de adviseurs van PH AG. De kredietovereenkomsten werden op 8 januari 2001 overgelegd en de definitieve antwoorden werden op 10 januari 2001 ontvangen. Volgens de ontvangen informatie traden met ingang van 1 december 2000 de volgende financiële herstructureeringsmaatregelen in werking:

- a) De aflossingstermijn van het consortiaal krediet I werd verlengd, d.w.z. de terugbetaling van het opgenomen bedrag (171 miljoen EUR) was nu voor 31 januari 2001 voorzien⁽¹³⁾.
- b) Door de consortiumbanken werd een nieuwe consortiale kredietlijn („consortiaal krediet II“) van 256 miljoen EUR (500 miljoen DEM) toegekend tot 29 november 2001; de rentevoet is 2,95 % hoger dan Euribor; de bereidstellingsprovisie bedraagt 0,5 % p.j.
- c) Door KfW werd een kredietlijn van 63,9 miljoen EUR (125 miljoen DEM) ter beschikking gesteld (KfW II) tot 29 november 2001, waarvan rentevoet en provisie even hoog waren als bij consortiaal krediet II.

⁽¹³⁾ Volgens nieuwe, op 15 maart 2001 verstrekte informatie moest consortiaal krediet I wegens verdere vertragingen bij de verkoop van activa uiteindelijk op 16 maart 2001 zijn terugbetaald.

Voorts werden andere bestaande kredietlijnen verder verlengd tot 29 november 2001, voorzover ze niet in de converteerbare winstcertificaten (Wandelgenussrechte) waren opgenomen.

(64) Beide kredieten, consortiaal krediet II en KfW II, zijn rechtstreeks met elkaar verbonden: van KfW II kan slechts worden gebruikgemaakt wanneer de overige kredietlijnen zijn uitgeput (senioriteitsbeginsel). De aflossing geschiedt door de voortdurende verkoop van activa („asset deal” en zelf op de markt brengen) en in evenredigheid met consortiaal krediet II. Zodra de opneming van consortiaal krediet II 95 miljoen EUR (185 miljoen DEM) of minder bedraagt, wordt de KfW-lening met voorrang afgelost. Tot het bedrag van 95 miljoen EUR wordt het kredietbedrag van consortiaal krediet II met elke terugbetaling verminderd. Dit bedrag moet in elk geval vóór 31 maart 2001 met 51 miljoen EUR en vóór 30 juni met nog eens 128 miljoen EUR worden verminderd; deze verminderingen treden automatisch in werking, wanneer zij niet reeds door aflossingen uit de opbrengsten van de verkopen worden bereikt. KfW II wordt onder deze uitzonderlijke omstandigheden op overeenkomstige wijze verminderd. De volledige kredietlijn van KfW II kan onder normale omstandigheden tot 30 oktober 2001 worden gebruikt en moet uiterlijk op 29 november 2001 definitief worden terugbetaald.

(65) Volgens de interpretatie van Duitsland vormt KfW II geen steunmaatregel. De voorwaarden voor de kredietlijn zijn volgens de federale regering marktconform, aangezien de rentevoet in overeenstemming is met die van consortiaal krediet II van de crediteurenbanken en omdat het risico dankzij het senioriteitsbeginsel voor KfW II kleiner is. Duitsland heeft ook een schrijven van de ABN AMRO Bank aan PH AG overgelegd, volgens welk een rentevoet van 2,95 tot 3,5 % hoger dan Euribor voor een lening ten gunste van een onderneming „zonder rating” in het kader van een krediet zonder onderpand marktconform is. Bovendien werd in dit schrijven verklaard dat KfW II niet — zoals de achtergestelde lening — in het belang van de Bondsrepubliek Duitsland werd toegekend (Zuweisungsgeschäft), maar door de zogenaamde commerciële tak van KfW werd verstrekt. Voorts werd in een schrijven van Duitsland van 10 januari 2001 verklaard dat KfW II zou dienen ter financiering van de normale bedrijfsactiviteiten, terwijl de aangemelde steunmaatregelen, bijvoorbeeld het garantierekrediet, zouden dienen om een in moeilijkheden verkerende onderneming in de herstructureringsfase te ondersteunen.

(66) De preambules van de op 8 januari 2001 overgelegde overeenkomsten inzake KfW II en consortiaal krediet II verwijzen echter ondubbelzinnig naar de herstructurering van PH AG. Hierin is vermeld dat het grotendeels uitgevoerde herstructureringsplan I, waarvoor de consortiale kredietlijn I ter beschikking werd gesteld, op grond van de recente ontwikkelingen werd bijgewerkt en dat dit bijgewerkte herstructureringsplan aan de banken

werd voorgelegd. Beide kredietlijnen dienen ter dekking van de liquiditeitsbehoefte en zijn gebonden aan de uitvoering volgens plan van de herstructureringsmaatregelen.

VII. **BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGELEN**

(67) De steunmaatregelen dienen om de financiële situatie van PH AG te verbeteren. De onderneming is samen met haar dochterondernemingen één van de grootste aanbidders van diensten in de bouw in Duitsland, waar zij 85 % van haar omzet in de Europese Unie ten bedrage van ongeveer 4 miljard EUR (cijfer van 1998 voor het gehele concern) behaalt. Het PH AG-concern had ook in andere lidstaten, zoals Nederland en Oostenrijk, significante activiteiten, zoals vroeger ook in Spanje en Frankrijk het geval was. Na de herstructurering zal de onderneming in de rest van Europa vooral in Oostenrijk actief zijn. De maatregelen in kwestie zullen waarschijnlijk gevolgen hebben voor concurrenten in Duitsland en andere lidstaten en dus de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

De achtergestelde lening van KfW en de staatsgarantie

(68) KfW is een staatsbank die de achtergestelde lening moet toekennen „in het belang van de Bondsrepubliek Duitsland”. Ook de staatsgarantie wordt door de federale regering toegekend, zodat beide maatregelen als steunmaatregelen van de staten of met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag moeten worden beschouwd.

(69) Deze beoordeling is door Duitsland in zijn reactie op de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag niet betwist. De Commissie bevestigt het standpunt dat zij bij de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag tot uitdrukking heeft gebracht.

De door KfW toegekende kredietlijn

(70) De kredietlijn die door KfW met ingang van 1 december 2000 werd toegekend („KfW II”) in samenhang met de door de banken toegekende nieuwe consortiale kredietlijn (consortiaal krediet II) moet volgens de Commissie, in tegenstelling tot de opvatting van Duitsland, eveneens als steunmaatregel van de staten worden beschouwd.

(71) In de eerste plaats overtuigt de verklaring van Duitsland niet dat KfW II niet — zoals de achtergestelde lening — in het belang van de Bondsrepubliek Duitsland zou zijn toegekend (Zuweisungsgeschäft), maar door de zogenaamde commerciële tak van KfW. Duitsland heeft geen bewijsstukken voor de toekenning van KfW II door „de” of „een” commerciële tak van KfW of voor het bestaan van twee duidelijk van elkaar te onderscheiden afdelingen van KfW overgelegd.

- (72) Voorts is, gezien de omstandigheden en de financiële situatie van PH AG in het najaar van 2000, toen over de nieuwe kredietlijnen werd onderhandeld en deze uiteindelijk werden toegekend, de verklaring van Duitsland dat de voorwaarden van KfW II marktconform zijn, niet overtuigend.
- (73) Weliswaar zijn de rentevoet en de provisie van KfW II en consortiaal krediet II ongeveer gelijk, evenals de terugbetalingsvoorwaarden (d.w.z. proportionele aflossing van beide kredietlijnen indien meer dan 95 miljoen EUR van consortiaal krediet II wordt opgenomen en anders prioritaire aflossing voor KfW, maar geen vermindering van de KfW-kredietlijn met elke terugbetaling). Het feit dat de voorwaarden ongeveer gelijk zijn bewijst echter niet dat de staatsbank KfW zich gedraagt als particuliere investeerder in een markteconomie. Doorslaggevend is de economische context waarin de kredietlijn door KfW werd toegekend. Toen in het najaar 2000 duidelijk werd dat de verkoop van de onroerende goederen niet op de geplande wijze en binnen de voorziene termijn zouden worden gerealiseerd, en consortiaal krediet I dus niet vóór 30 november 2000 zou kunnen worden terugbetaald, kenden de crediteurenbanken in hun eigen belang de noodzakelijke verlenging toe van de aflossingstermijn voor consortiaal krediet I, alsmede de nieuwe lijn van consortiaal krediet II. Het risico voor hun uitstaande vorderingen bij een mogelijke nieuwe insolventiesituatie was hoog en het verlenen van meer financiële steun aan PH AG was uit economisch oogpunt duidelijk het beste alternatief. Daarentegen was KfW op dat ogenblik geen crediteur van de onderneming en zij liep dus ook niet het risico dat een vordering verloren zou gaan. Een geldschietter die overeenkomstig de marktvoorwaarden handelt, zou onder deze omstandigheden geen krediet zonder onderpand (in de vorm van materiële of immateriële activa of een garantie) toekennen. Volgens de informatie van de Commissie heeft geen enkele andere onafhankelijke, d.w.z. niet tot het consortium van crediteuren behorende bank aan PH AG aangeboden een krediet te verstrekken, ook niet de ABN AMRO.
- (74) Evenmin overtuigend is de verklaring van Duitsland dat KfW II dient ter financiering van de „normale bedrijfsactiviteiten” en niet voor de herstructurering van PH AG. De overeenkomsten betreffende KfW II en consortiaal krediet II verwijzen ondubbelzinnig naar de voortzetting en aanpassing van de herstructurering van PH AG, zowel in de preambules als in de voorwaarden, en beide kredieten zijn wat betreft opnemings, terugbetaling en duur rechtstreeks met elkaar verbonden (zie overweging 63). Voorts heeft PH AG niet alleen behoefte aan liquide middelen voor de rechtstreekse financiering van de herstructureringskosten, maar ook om tijdens de herstructureringsfase op de markt te overleven. De bijzondere kenmerken van de bouwsector brengen mee dat bouwprojecten in aanzienlijke mate worden voorgefinancierd. Volgens de informatie van de Commissie is een liquiditeitsreserve van ongeveer 15 % van de bouwkosten nodig. Hiervoor dienen consortiaal krediet II en KfW II, aangezien de oorspronkelijk geplande liquiditeit eind 2000 niet beschikbaar was, hetgeen vooral te wijten was aan de vertraging van de verkoop van activa en aan het feit dat de uitbetaling van de oorspronkelijk geplande steunmaatregelen nog niet had plaatsgevonden.
- (75) KfW II moet dan ook als staatssteun of met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag worden beschouwd. KfW is een financiële instelling van de staat; dat een commerciële tak bestaat of dat deze onafhankelijk is van staatsbelangen, is niet bewezen. Bovendien verleende KfW de kredietlijn aan PH AG toen de onderneming in een moeilijke financiële positie verkeerde, zonder dat het risico bestond dat een vordering verloren zou gaan en zonder een zekerheid in de vorm van materiële of immateriële activa te verlangen. In een dergelijk geval is de lening in feite een subsidie⁽¹⁴⁾. De in de preambule van de kredietovereenkomst opgenomen bepalingen en de voorwaarden inzake de opnemings- en de beschikbaarheid van KfW II zijn gekoppeld aan de uitvoering van het bijgewerkte herstructureringsplan. KfW II moet dus worden beschouwd als een aanvullende steunmaatregel, die het aangemelde herstructureringsplan wijzigt. De verenigbaarheid ervan kan, rekening houdend met de rechten van andere betrokkenen en gezien het feit dat het gewicht van deze wijziging in verhouding tot het gehele herstructureringsplan niet erg groot is, worden getoetst samen met de aangemelde steunmaatregelen die het voorwerp zijn van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag. De Commissie stelt vast dat Duitsland alle informatie heeft verstrekt die nodig is voor de beoordeling van deze aanvullende steunmaatregel.
- (76) Staatsleningen en -garanties ten gunste van een in moeilijkheden verkerende onderneming houden het risico in dat het desbetreffende bedrag verloren gaat bij een later faillissement van de onderneming⁽¹⁵⁾. Uit de economische situatie van PH AG concludeert de Commissie dat het totaalbedrag van alle leningen en garanties als steun moet worden beschouwd, d.w.z. 127,8 miljoen EUR voor de aangemelde, nog niet uitbetaalde maatregelen en 63,9 miljoen EUR voor KfW II, die uiterlijk op 29 november 2001 moet worden terugbetaald.

Verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt

- (77) Aangezien de steunmaatregelen niet op grond van een goedgekeurde steunregeling werden verleend, moet de Commissie nagaan of zij verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87 van het EG-Verdrag.

⁽¹⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de lidstaten (PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3, punt 41).

⁽¹⁵⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14).

- (78) Krachtens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn, behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (79) Artikel 87 van het EG-Verdrag staat evenwel uitzonderingen toe op het beginsel dat steunmaatregelen van de staten onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Op grond van de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag kunnen steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn. De te onderzoeken steunmaatregelen kunnen echter noch als steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers (onder a)), noch als steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen (onder b)), noch als steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland (onder c)) worden beschouwd. Deze uitzonderingen zijn dus in het onderhavige geval niet van toepassing.
- (80) Met betrekking tot de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, lid 3, onder b) en d), van het EG-Verdrag kan worden vastgesteld dat de betrokken steunmaatregelen niet dienen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen en evenmin kunnen worden beschouwd als steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen; de betrokken steunmaatregelen hebben dergelijke kenmerken niet.
- (81) Bijgevolg toetst de Commissie de steunmaatregelen aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. De Commissie beoordeelt steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, aan de hand van communautaire richtsnoeren terzake. De Commissie is van oordeel dat de enige toepasselijke richtsnoeren in het onderhavige geval de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁶⁾ zijn. De Commissie is voorts van mening dat de beschreven steunmaatregelen bijdragen tot de herstructurering van de onderneming en dus als herstructureringssteun moeten worden beschouwd.
- (82) Volgens de richtsnoeren is herstructureringssteun slechts toegestaan indien hij niet in strijd is met het algemeen belang. In de richtsnoeren is de goedkeuring van steun door de Commissie verbonden aan bepaalde voorwaarden, die hieronder worden onderzocht.

De onderneming moet voor steun in aanmerking komen

- (83) De Commissie acht ruimschoots bewezen dat PH AG als onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 2.1 van de richtsnoeren moet worden beschouwd. Zoals beschreven in overweging 14 heeft de onderneming op 23 november 1999 wegens buitensporige verliezen het faillissement aangevraagd. Deze aanvraag kon pas worden ingetrokken toen de federale regering op 24 november 1999 haar voornemen aankondigde de achtergestelde lening en de staatsgarantie te verstrekken. De onderneming bevond zich nog steeds in moeilijkheden zoals bedoeld in punt 2.1 van de richtsnoeren toen KfW per 1 december 2000 een aanvullende kredietlijn ter beschikking stelde. Op dit ogenblik was de onderneming nog steeds bezig het herstructureringsplan uit te voeren. Wegens vertragingen bij bepaalde maatregelen zoals de „asset deal” en andere verkopen, alsmede het feit dat de aangemelde steunmaatregelen niet beschikbaar waren, kon PH AG consortiaal krediet I niet binnen de voorgeschreven termijn aflossen en had de onderneming behoefte aan extra liquide middelen.
- (84) De herstructurering van PH AG wordt vooral met eigen middelen (zoals de verkoop van activa en dochterondernemingen en de aanzienlijke inkrimping van het personeel en het aantal regionale vestigingen) en door de aandeelhouders en crediteuren gefinancierd. Zoals voldoende werd aangetoond, zouden de resterende, door de betrokken steunmaatregelen niet gedekte bedragen niet door de aandeelhouders en crediteuren voor hun rekening zijn genomen (overwegingen 54 en 115).

Herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming

- (85) Overeenkomstig punt 3.2.2, onder b), van de richtsnoeren geldt als voorwaarde voor de toekenning van steun de tenuitvoerlegging van een herstructureringsplan dat, voor alle individuele gevallen van steun, door de Commissie moet zijn goedgekeurd nadat zij heeft nagegaan of daarmee de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming kan worden hersteld.
- (86) De Commissie heeft haar beoordeling op de door Duitsland verstrekte gegevens gebaseerd, o.a. op de gedetailleerde planning voor de individuele herstructureringsmaatregelen, de geraamde winst-en-verliesrekeningen voor de komende vijf jaar, de scenario- en risicoanalyses, de analyse van de voor de problemen verantwoordelijke structurele tekorten alsmede de kosten van de geplande herstructureringsmaatregelen (zie overweging 33 e.v.). De conclusies die de Commissie uit haar analyse heeft getrokken, werden bevestigd door een rapport van een onafhankelijk adviesbureau.
- (87) Bij haar beoordeling heeft de Commissie zich voorts gebaseerd op de mededelingen van Duitsland over de lopende uitvoering van het herstructureringsplan en over aanpassingen van individuele maatregelen, inclusief het tijdschema voor bepaalde verkopen, die de toekenning van de twee extra kredietlijnen (consortiaal krediet II en KfW II) in december noodzakelijk maakten.

⁽¹⁶⁾ Zie overweging 21 en voetnoot 7.

- (88) Naar het oordeel van de Commissie bevatte het gedetailleerde herstructureringsplan in de vorm die in februari 2000 door de crediteurenbanken werd overeengekomen, de hieronder beschreven maatregelen, die in hun totaliteit geschikt waren en zijn om de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming te herstellen. De belangrijkste maatregelen betreffen vrijwel uitsluitend Duitsland (afgezien van de verkoop van dochterondernemingen in andere lidstaten, zie overweging 110), zodat de beoordeling van het herstructureringsplan voornamelijk op Duitsland betrekking heeft.
- (89) Ten aanzien van de hoofdredenen voor de verkeerde ontwikkelingen bij PH AG in het verleden (zie overweging 34) zijn belangrijke maatregelen, zoals radicale vermindering van het aantal personeelsleden en dus ook van de bouwactiviteiten, terugtrekking uit de riskante activiteiten projectontwikkeling en projectbeheer, beëindiging of vermindering van de activiteiten op gebieden die niet tot de kernactiviteiten in de bouw behoren, betere interne controlemechanismen en afgeslankte structuren in de interne organisatie en bij participaties een verstandige manier om de onderneming weer winstgevend te maken en de fouten van het verleden te vermijden, doeltreffend. Deze operationele verbeteringen vloeien voort uit interne maatregelen en omvatten de beëindiging van verliesgevendende activiteiten. Alle maatregelen zijn bovendien haalbaar en de meeste ervan zijn reeds uitgevoerd.
- (90) De financiële maatregelen waren noodzakelijk en geschikt om in de eerste plaats de te grote schuldenlast (reden voor faillissement) eind 1999 te verminderen en in de tweede plaats de herstructurering van PH AG te financieren.
- (91) Enkele aannamen in de oorspronkelijke planning waren echter vanaf het begin te optimistisch. Andere ontwikkelingen in 2000 konden niet worden voorzien. Ten eerste was het tijdschema voor de verkoop van onroerende goederen („asset deal” en het SPV) gezien de structuur van de overeenkomsten vanaf het begin onrealistisch, omdat geschillen over de prijzen tussen de bemiddelende banken en de crediteurenbanken niet te vermijden waren.
- (92) Ten tweede leken de in het bedrijfsplan berekende winstmarges te optimistisch gezien de tamelijk slechte vooruitzichten op de Duitse bouwmarkt. Het oorspronkelijke herstructureringsplan voorspelde voor 2000 dat de investeringen in de Duitse bouwsector met ongeveer 2 % zouden groeien. Hoewel de achteruitgang die zich in werkelijkheid voordeed⁽¹⁷⁾ ten tijde van de uitwerking van het plan nog niet kon worden voorzien, zou het voorzichtiger zijn geweest uit te gaan van een groei van 0-1 %, zoals door externe branchestudies werd voorspeld⁽¹⁸⁾. De berekening van de rentabiliteit van de operationele activiteiten was dus reeds in het oorspronkelijke plan te optimistisch. Door de werkelijke economische ontwikkeling van de bouwsector, die nadelige gevolgen had voor dochterondernemingen die reeds in een slechte toestand verkeerden, was het onmogelijk een dergelijke rentabiliteit te bereiken. Vier dochterondernemingen (HIG, Kemmer, Franki en Lavis) konden niet volgens plan worden verkocht; drie ervan moeten intussen zelf worden geherstructureerd en de vierde (Lavis) moet worden gesloten, zodat de kosten hoger uitvallen dan verwacht.
- (93) Ten derde duurt ook de uitvoering van maatregelen zoals de geplande kostenbesparingen en de betere en snellere vermindering van de schulden waarschijnlijk langer dan gepland. Bovendien mag niet worden vergeten dat de in werkelijkheid geleden verliezen in 1999 153 miljoen EUR hoger lagen dan tijdens de uitwerking van het oorspronkelijke herstructureringsplan was geraamd.
- (94) Ten slotte was de aangemelde steun in 2000 nog niet beschikbaar omdat de Commissie het onderzoek nog niet had afgerond.
- (95) Op grond van deze ontwikkelingen, en met name het mislukken van de geplande verkoop van activa, kon consortiaal krediet I niet in november 2000 worden terugbetaald en kon de geplande verhoging van de liquide middelen evenmin worden gerealiseerd. Om deze reden en omdat de steun niet beschikbaar was, werden aan het plan de volgende ingrijpende wijzigingen aangebracht: verlenging van consortiaal krediet I (aflossing) en terbeschikkingstelling van nieuwe kredietlijnen, inclusief KfW II (zie overweging 63), rechtstreeks op de markt brengen van een wezenlijk deel van de projecten die oorspronkelijk onder de „asset deal” vielen alsmede herstructurering van het SPV voor de verkoop van de andere projecten. Bovendien moeten op grond van de economische ontwikkelingen in de bouwsector meer regionale vestigingen worden gesloten, hetgeen zal leiden tot een extra verlies van 300 arbeidsplaatsen. Ook de plannen voor de verkoop, sluiting en inkrimping van dochterondernemingen kregen een meer concrete vorm: zo zullen de desinvesteringen talrijker zijn dan in het oorspronkelijke plan (zie overweging 37).
- (96) Dankzij de uitvoerige informatie over de aanpassingen die tijdens het onderzoek overeenkomstig artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag werd verstrekt, kan de Commissie bij haar beoordeling rekening houden met deze aanpassingen. Zij komt tot de conclusie dat de aanpassingen op realistischer aannamen berusten en voldoende rekening houden met de werkelijke ontwikkelingen.
- (97) De Commissie neemt er nota van dat de meeste maatregelen volgens plan zijn uitgevoerd en dat de onderneming er alles aan doet om de overige maatregelen uit te voeren, met name de verkoop van verdere activa en dochterondernemingen. De geplande vermindering van de omzet van PH AG bij de Duitse kernactiviteiten met ongeveer 16 % in 2000 en nog eens 22 % in 2001 is noodzakelijk voor het herstel van de levensvatbaarheid en berust vooral op de geleidelijke terugtrekking uit onrendabele activiteiten zoals massa-activiteiten.

⁽¹⁷⁾ Statistieken voor 2000 waren nog niet beschikbaar, maar er bestaat geen twijfel over dat de investeringen in 2000 aanzienlijk terugliepen (volgens een raming in Wochenbericht 01/2001 van het Deutsches Institut der Wirtschaft (DIW), tabel 7, met rond 3,0 %).

⁽¹⁸⁾ Zie bijvoorbeeld ramingen van rond 0,2 % in DIW Wochenbericht 43/1999 (tabel 2.2).

- (98) Het is de Commissie bekend dat het PH AG-concern niet het oorspronkelijk voorziene licht positieve resultaat zal behalen, en evenmin een nulresultaat⁽¹⁹⁾. Dit doel was zelfs bij optimistische aannamen ambitieus, maar gezien de negatieve ontwikkelingen in de Duitse bouwsector in 2000 vrijwel onhaalbaar. De twee hoofdvestigingen die bijzonder zwaar onder deze ontwikkelingen te lijden hadden, zullen nu worden gesloten. De economische ontwikkelingen in 2000 schijnen in combinatie met de genoemde vertragingen bij enkele maatregelen en hogere kosten bij de herstructurering van dochterondernemingen alleen in Duitsland te hebben geleid tot een operationeel verlies van naar raming meer dan 170 miljoen EUR voor het hele concern, hetgeen waarschijnlijk heeft geleid tot de afvloeiing van liquide middelen⁽²⁰⁾. Op grond van de beschikbare ramingen meent de Commissie dat de liquiditeitsreserve van de onderneming voor 2001 gering zal zijn. Toch zal de liquiditeit volgens haar voldoende zijn, mits de economische situatie van de bouwsector geen verdere nadelige gevolgen heeft voor de bedrijfsresultaten, de resterende herstructureringsmaatregelen — met name de verkoop van activa en dochterondernemingen — snel worden uitgevoerd en de aangemelde steun beschikbaar komt. In dit verband stelt de Commissie vast dat de ontwikkelingen in 2001 van doorslaggevende betekenis zullen zijn.
- (99) In haar beoordeling op basis van de criteria van de richtsnoeren komt de Commissie tot de conclusie dat de reeds uitgevoerde en de geplande herstructureringsmaatregelen verstandig, logisch en in principe geschikt zijn om PH AG in staat te stellen de levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen, mits de onderneming erin slaagt de belangrijke verkopen en inkrimpingen snel uit te voeren en aldus op korte termijn te overleven.

Voorkoming van ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging

- (100) In beginsel moeten overeenkomstig punt 3.2.1 van de richtsnoeren mededingingsvervalsingen voldoende worden gecompenseerd door de voordelen die de voortzetting van de exploitatie van de onderneming meebrengt (vooral wanneer vaststaat dat het netto-effect van de ontslagen als gevolg van het faillissement van de onderneming, alsmede de gevolgen voor de leveranciers, de plaatselijke, regionale of nationale problemen op het gebied van de werkgelegenheid zouden verergeren) en, in voorkomend geval, door voldoende compenserende maatregelen ten gunste van de concurrenten.
- (101) Volgens de vergelijkende analyse die Duitsland in de loop van de procedure heeft overgelegd, hebben de herstructureringsmaatregelen geleid tot een verlies van ongeveer 6 000 arbeidsplaatsen bij PH AG en haar dochterondernemingen zelf en ongeveer 2 050 arbeidsplaatsen bij onderaannemers, terwijl in geval van een faillissementsprocedure het aantal arbeidsplaatsen dat bij PH AG onmiddellijk verloren zou zijn gegaan — ten minste op korte termijn — even groot zou zijn geweest, maar als gevolg van faillissementsprocedures bij onderaannemers meer dan 35 000 extra arbeidsplaatsen verloren zou zijn gegaan. De Commissie acht dit vergelijkende scenario realistischer dan het oorspronkelijk gepresenteerde scenario van een volledige „verdwijning” van PH AG met een mogelijk verlies van 55 000 tot 60 000 arbeidsplaatsen.
- (102) Het aantal wegvallende arbeidsplaatsen bij onderaannemers in geval van een faillissementsprocedure lijkt echter overdreven hoog, aangezien zelfs onderaannemers die slechts een klein deel van hun zaken met PH AG doen (bv. 7,5 % of minder) in de berekening werden opgenomen, zij het met een kleiner faillissementsrisico (waarschijnlijkheid van 10 % of minder). De stelling dat de onderaannemers in geval van een faillissementsprocedure voor PH AG meer te lijden zouden hebben gehad dan bij de huidige herstructurering, is echter overtuigend. Ten eerste wordt meer dan twee derde van de bouwactiviteiten van PH AG door onderaannemers uitgevoerd. Ten tweede moeten bouwprojecten in aanzienlijke mate worden voorgefinancierd, en juist kleinere ondernemingen beschikken doorgaans niet over grote liquiditeitsreserves. Wanneer een grote onderneming in een faillissementsprocedure belandt, kan dit gemakkelijk leiden tot een domino-effect. De Commissie is het derhalve met de Duitse regering eens dat het voortbestaan van de onderneming economische en sociale voordelen meebrengt.
- (103) Overeenkomstig punt 3.2.2, onder c), van de richtsnoeren moeten maatregelen worden genomen om de nadelige gevolgen van de steun voor concurrenten zoveel mogelijk te beperken. Deze bepaling houdt meestal een beperking of vermindering in van de aanwezigheid van de onderneming op de relevante markt of markten, die in verhouding moet staan tot de door de steun veroorzaakte mededingingsvervalsing en met name met de relatieve positie van de onderneming op de markt of markten.
- (104) De hoogte van de aangemelde steun (127,8 miljoen EUR) is gering (minder dan 10 %) in verhouding tot het gehele financiële pakket dat voor het herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming nodig is en dat bijna 2 miljard EUR bedraagt. Deze verhouding verandert niet noemenswaardig wanneer de in december voor een jaar toegekende steunmaatregel KfW II ten bedrage van 63,9 miljoen EUR wordt meegerekend (zie overweging 113). Gezien de omvang van het totale financiële pakket dat voor het herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming nodig is, is het steunbedrag, en dus de daaruit voortvloeiende mededingingsvervalsing, relatief gering. De maatregelen ter vermindering van de aanwezigheid van de onderneming op de markt zijn in vergelijking daarmee aanzienlijk en zijn naar het oordeel van de Commissie toereikend om de nadelige gevolgen voor de concurrenten te beperken.

⁽¹⁹⁾ PH AG zelf heeft op 14 maart 2001 aangekondigd dat het tekort van het concern voor 2000 ongeveer 50 miljoen EUR zou bedragen, hetgeen vooral te wijten was aan de aanhoudende recessie in de Duitse bouwsector, de vertragingen bij de verkoop van activa en de onverwachte herstructureringskosten voor enkele Duitse dochterondernemingen.

⁽²⁰⁾ De Commissie moest haar beoordeling baseren op het bedrijfsplan en de voor de crediteurenbanken opgestelde maandelijkse overzichten. De daarin opgenomen cijfers schijnen uit verschillende bronnen binnen het concern afkomstig te zijn, zodat er omzichtig mee moet worden omgegaan. De Commissie had zelfs met behulp van adviseurs niet de middelen om een echte controle van de boekhouding uit te voeren. Het jaarverslag over 2000 was nog niet beschikbaar, maar zelfs dan hadden de werkelijke bedrijfsresultaten, afhankelijk van de hoogte van de reserves en de boekhoudmethoden, onduidelijk kunnen blijven.

- (105) Volgens de verstrekte informatie lag het PH AG-concern in 1998 op de Duitse bouwmarkt op de tweede plaats; in 1999 lag het volgens Duitsland waarschijnlijk op de derde plaats (met een totale omzet van ongeveer 2,8 miljard EUR). Op het gebied van de kernactiviteiten zoals gedefinieerd door Duitsland lag PH AG met een omzet van 1,9 miljard EUR in 1999 en naar raming 1,6 miljard EUR in 2000 op de derde of mogelijk zelfs de vierde plaats. Gezien de totale omzet van de bouwsector (104 miljard EUR in 1999) en de kernactiviteiten in de bouw (naar raming 92 miljard EUR) heeft de onderneming in beide sectoren een marktaandeel van 2 tot 3 %. Wat de drie relevante segmenten van de kernactiviteiten betreft, werden de marktaandelen van PH AG als volgt geraamd: minder dan 1 % voor kleine projecten, 3-4 % voor middelgrote projecten en 4-5 % voor grote projecten ⁽²¹⁾.
- (106) Na de sluiting van de regionale vestigingen en de vermindering van het aantal personeelsleden moet de omzet op het gebied van de kernactiviteiten in de bouw in 2000 met naar raming 16 % en in 2001 met nog eens 22 % dalen. Er worden nu meer regionale vestigingen gesloten dan in het oorspronkelijke plan was voorzien. PH AG zal zijn aanwezigheid in het marktsegment voor kleine projecten (vermindering van de omzet met 25 % in 2000 en nog eens 50 % in 2001) en in dat voor middelgrote projecten (vermindering van de omzet met 35 % respectievelijk 23 %) sterk verminderen. De geplande grotere aanwezigheid in het marktsegment voor grote projecten (toename van de omzet met ongeveer 30 % in 2000 en gelijkblijvende positie in 2001), dat PH AG als zijn kerncompetentie beschouwt, is voor het herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming van wezenlijk belang.
- (107) Bovendien zal de onderneming zich door de verkoop van Deutsche Asphalt, één van de toonaangevende bedrijven op dit gebied met meer dan 2 500 werknemers en een omzet van ongeveer 300 miljoen EUR, volledig terugtrekken uit de wegenbouw en asfaltproductie. Voorts zal het staalbouwbedrijf worden gesloten en zal de participatie van 50 % in de onderneming voor ondergrondse bouw Möbius worden verkocht (overweging 52). Ook de activiteiten op het gebied van de verwarmings-, luchtbehandelings- en klimaatregeltechniek en de speciale ondergrondse bouwactiviteiten van Franki in Zuid-Duitsland worden aanzienlijk verminderd. Bovendien zijn of worden vele kleine nicheactiviteiten opgegeven.
- (108) De verkopen, sluitingen en inkrimpingen liggen inmiddels duidelijk boven het niveau dat in het oorspronkelijke plan was voorzien. Deze maatregelen leiden, ondanks het gelijktijdige streven van PH AG om de productiviteit op te voeren, tot een aanzienlijke verkleining van de aanwezigheid op de markt, zodat de bedelingen van derden (zie overweging 57) in dit opzicht zouden moeten zijn weggenomen.
- (109) In de Duitse bouwsector is het aanbod wegens de aanhoudend dalende trend in de nieuwe deelstaten groter dan de vraag. Er is evenwel geen sprake van structurele overcapaciteit in de zin van punt 3.2.2, onder c) i), van de richtsnoeren, aangezien deze impliciet eerder op productiesectoren betrekking heeft dan op dienstensectoren, waar de capaciteit veel gemakkelijker aan de marktvoorwaarden kan worden aangepast. De Commissie is het eens met de beoordeling van Duitsland dat de productiecapaciteit van bouwondernemingen voornamelijk uit arbeidskrachten en in geringere mate uit uitrusting zoals kranen en graafmachines bestaat, die in de meeste gevallen worden geleast. Beide soorten capaciteit zijn mobiel en kunnen zonder investeringskosten opnieuw worden ingezet, zodat een onomkeerbare vermindering van deze capaciteit, waardoor zij definitief onbruikbaar worden gemaakt voor de productie in de vroegere omvang, onmogelijk is. In het onderhavige geval wordt de vermindering van de capaciteit echter in overeenstemming met punt 3.2.2, onder c) ii), van de richtsnoeren door een sterke vermindering van het aantal arbeidsplaatsen binnen het concern en de verkoop van activa en dochterondernemingen verwezenlijkt.
- (110) Veruit het grootste aantal maatregelen heeft betrekking op Duitsland, waar ook de oorzaken voor de problemen van het verleden liggen. Aangezien het concern moet worden gestroomlijnd wat dochterondernemingen en activiteitenterrein betreft, hebben ook in Oostenrijk, Nederland en Spanje aanzienlijke verkopen van dochterondernemingen plaatsgevonden. Uit Frankrijk en Spanje trekt PH AG zich volledig terug.
- (111) Naar de mening van de Commissie zijn deze inkrimpingen en verkopen toereikend om de mededinging vervalsende werking van de betrokken steunmaatregelen te compenseren. Daarbij houdt zij tevens rekening met het feit dat de inkrimpingen binnen PH AG en de verkopen, inkrimpingen en sluitingen van dochterondernemingen inmiddels omvangrijker zijn dan oorspronkelijk gepland.

⁽²¹⁾ Wegens de ruime definitie van kernactiviteiten in de bouw kunnen de geraamde marktaandelen met name voor het segment van de grote projecten te laag zijn. Betere cijfers of ramingen waren echter niet voorhanden. In een eerder schrijven verwees Duitsland naar een besluit van het Bundeskartellamt (zie voetnoot 8), waarin het marktaandeel van PH AG in het segment van de grote projecten voor het begin van de jaren negentig aanzienlijk hoger werd geraamd (rond 20 %), maar merkten daarbij op dat het aandeel zelfs uitgaande van deze berekening, intussen ten minste tot onder de 15 % zou zijn gedaald. In dit verband moet erop worden gewezen dat het Bundeskartellamt in de berekening van de marktaandelen rekening had gehouden met een tamelijk klein aantal aanbieders en dat het besluit om deze reden in 1998 door het Kammergericht ongedaan werd gemaakt (Kart 3/95, Wirtschaft und Wettbewerb 5/1998).

Beperking van de steun tot het minimum

- (112) Duitsland heeft volgens de Commissie afoedende bewezen dat het bedrag van de steun is beperkt tot het voor de herstructurering absoluut noodzakelijke minimum, rekening houdend met de beschikbare financiële middelen van de onderneming, het concern waartoe zij behoort en haar aandeelhouders. De onderneming ontvangt geen extra liquide middelen die zij voor een uitbreiding van de capaciteit zou kunnen misbruiken.
- (113) Het bedrag van de aangemelde steun (127,8 miljoen EUR) is gering in verhouding tot de bijdrage van de consortiumbanken aan het financiële pakket van in totaal 90 % (meer dan 65 % hiervan is van particuliere instellingen afkomstig, zie overweging 56). Wat de twee nieuwe, in december 2000 toegekende kredietlijnen betreft, belooft de steunmaatregel KfW II (63,9 miljoen EUR) 20 % van het totaalbedrag inclusief consortiaal krediet II (256 miljoen EUR). De steunmaatregelen bedragen nog steeds minder dan 10 % van het totaalbedrag van het financiële pakket. Er moet echter rekening worden gehouden met de uiteenlopende duur van sommige financiële maatregelen. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, bedraagt het aandeel van de steunmaatregelen op geen enkel moment meer dan 15 % van de totale hoeveelheid ter beschikking staande middelen.
- (114) Duitsland heeft tevens aangetoond dat het steunbedrag beperkt blijft tot het minimum dat nodig was voor de dekking van de extra risico's van 141 miljoen EUR die in de loop van de onderhandelingen in november 1999 zijn opgetreden en die ook de door de toenemende dreiging van een faillissementsprocedure veroorzaakte stilstandkosten omvatten. Voorts behoeft, gezien de financiële situatie van PH AG, niet te worden gevreesd dat de steun de onderneming een overschot aan liquide middelen verschaft. De steun zal de begunstigde onderneming niet in staat stellen een agressieve strategie op de markt te hanteren of de capaciteit te verhogen. Een dergelijk misbruik zou ook niet te verenigen zijn met het doel van de steunontvanger om de levensvatbaarheid te herstellen.
- (115) Toen de procedure werd ingeleid, heeft de Commissie, gezien het mislukken van eerdere gesprekken over redding en herstructurering tussen de banken, Duitsland gevraagd om meer gedetailleerde uitleg over de redenen waarom het initiatief van de staat beslissend zou zijn. Uit de door Duitsland verstrekte informatie en de verklaringen van de crediteurenbanken concludeert de Commissie dat de voorafgaande onderhandelingen niet zijn mislukt omdat de banken aan het herstructureringsplan twijfelden, maar omdat verschillen van mening bestonden over de bijdragen aan het financiële pakket en met name over de aandelen van de individuele crediteuren aan de kapitaalverhoging. Ook nadat dit probleem was opgelost konden de resterende financiële tekorten, onder andere de bovengenoemde extra risico's,

niet worden gedekt. Daarmee is naar het oordeel van de Commissie afoedende bewezen dat de aangemelde steunmaatregelen noodzakelijk waren om de aanvaarding van het herstructureringsplan mogelijk te maken en het van de nodige middelen te voorzien, teneinde de uitvoering ervan in de overeengekomen vorm te verwezenlijken.

- (116) De voornaamste redenen voor de toekenning van KfW II in combinatie met consortiaal krediet II waren het mislukken van de geplande „asset deal” en SPV en het feit dat de aangemelde steun niet beschikbaar was. De liquiditeitspositie van de begunstigde onderneming op het moment van deze aanpassingen in aanmerking genomen, bleef de maatregel tot het noodzakelijke minimum beperkt. De kredietlijn KfW II kan tot 30 oktober 2001 worden gebruikt, maar alleen wanneer de overige kredietlijnen zijn uitgeput. De aflossing moet uiterlijk op 29 november 2001 plaatsvinden. Zelfs wanneer alle steunmaatregelen in kwestie elkaar voor korte tijd overlappen, kan dus worden uitgesloten dat PH AG een overschot aan liquide middelen ontvangt.
- (117) Ten slotte kon de Commissie, toen de procedure werd ingeleid, wegens de ontbrekende verklaring over de „value at risk” voor de berekening van de individuele bijdragen van de crediteurenbanken niet uitsluiten dat de deelname van de openbare banken in strijd was met het beginsel van de investeerder in een markteconomie en dus extra staatssteun voor de onderneming vormde. Uit de door Duitsland verstrekte gegevens (zie overweging 56) blijkt dat de bijdrage van de negen openbare crediteurenbanken samen 26 % van de kapitaalverhoging en 33 % van consortiaal krediet I beliep. Deze bijdrage beliep in totaal 32 % van consortiaal krediet II. Op basis van de verstrekte informatie, inclusief de uitvoerige gegevens over de uitstaande vorderingen, komt de Commissie tot de conclusie dat de naar de hoogte van de „value at risk” vastgestelde individuele bedragen voor particuliere en openbare banken op dezelfde manier werden berekend aan de hand van de uitstaande vorderingen en dat de bijdrage aan de kapitaalverhoging lager uitviel omdat de Deutsche Bank als grootste aandeelhouder een hoger aandeel voor haar rekening nam. De deelname van de openbare banken aan het consortium van crediteurenbanken is dan ook verenigbaar met het beginsel van de investeerder in een markteconomie en vormt geen staatssteun.

VIII. CONCLUSIE

- (118) De Commissie stelt vast dat de hierboven beschreven maatregelen moeten worden beschouwd als steunmaatregelen van de staten in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. De Commissie concludeert dat de steunmaatregelen voldoen aan de voorwaarden van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden en in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Zij kunnen derhalve worden goedgekeurd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De uit de volgende maatregelen bestaande staatssteun voor de herstructurering van Philipp Holzmann AG zijn overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt:

- a) een achtergestelde lening van de staatsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau van 150 miljoen DEM (76,7 miljoen EUR) en een aanvankelijke looptijd tot 30 juni 2001, die met twaalf maanden kan worden verlengd,
- b) een garantie van de federale overheid van 100 miljoen DEM (51,1 miljoen EUR) voor een maximale duur van twee jaar,

- c) een kredietlijn van de staatsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau van 125 miljoen DEM (63,9 miljoen EUR) tot 29 november 2001.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 8 mei 2001.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie