

II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 5 juni 2002

betreffende de maatregelen van Nederland ter herstructurering en privatisering van Koninklijke Schelde Groep

(kennisgeving geschied onder nummer C(2002) 2007)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2003/45/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en rekening houdende met deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) In mei en juni 2000 ontving de Commissie twee brieven van derden betreffende vermeende steun aan de Koninklijke Schelde Groep BV, hierna ook „KSG” genoemd, in verband met de verkoop van de onderneming aan Damen Shipyards Group, hierna ook „Damen” genoemd. Bij schrijven van 30 mei 2000 (D/53220) verzocht de Commissie om inlichtingen over deze zaak.
- (2) Bij schrijven van 6 juli 2000 (op 7 juli 2000 ingeschreven onder nr. A/35591) stelden de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis van de voorgenomen maatregelen ten gunste van KSG. Zij verklaarden dat artikel 296 van het EG-Verdrag van toepassing was op al deze maatregelen; indien dat evenwel niet het geval zou zijn, diende hun brief te worden beschouwd als een aanmelding krachtens artikel 88, lid 3. De minister van Economische Zaken gaf een toelichting bij de „voorwaardelijke aanmelding” in een gesprek met het lid van de

Commissie Monti op 4 september 2000. De Commissie verzocht om inlichtingen bij schrijven van 8 september 2000 (D/54316) en 1 maart 2001 (D/50927). Voor het beantwoorden van dit laatste verzochten de Nederlandse autoriteiten bij brief van 12 maart 2001 (op 15 maart 2001 ingeschreven onder nr. A/32227) om uitstel, dat bij brief van 23 maart 2001 (D/51254) werd toegestaan. De Nederlandse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 5 oktober 2000 (op 11 oktober 2000 ingeschreven onder nr. A/38308) en van 11 juli 2001 (op 16 juli 2001 ingeschreven onder nr. A/35724).

- (3) De Nederlandse minister van Economische Zaken had het lid van de Commissie Van Miert reeds in 1998 in kennis gesteld van de destijds genomen maatregelen (brief van 4 december 1998, op 8 december 1998 ingeschreven onder nr. C/06585). Daarop verzocht de Commissie om inlichtingen bij brieven van 7 januari 1999 (D/50038) en 26 februari 1999 (D/50890). De Nederlandse autoriteiten antwoordden bij brieven van 2 februari 1999 (op 4 februari 1999 ingeschreven onder nr. A/30915) en 23 maart 1999 (op 25 maart 1999 ingeschreven onder nr. A/32377).
- (4) Bij besluit van 25 juli 2001 leidde de Commissie ten aanzien van de maatregelen de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in. Bij schrijven van 30 juli 2001 (D/290603) stelde de Commissie Nederland in kennis van dit besluit. Nadat de Nederlandse autoriteiten om uitstel hadden verzocht (brieven van 31 augustus 2001 en 27 september 2001, respectievelijk ingeschreven op 31 augustus 2001 onder nr. A/36875 en op 1 oktober 2001 onder nr. A/37626), hetgeen hun bij brieven van 11 september 2001 (D/53695) en 5 oktober 2001 (D/54096) werd toegestaan, reageerden zij op dit besluit bij brief van 15 oktober 2001 (op 15 oktober 2001 ingeschreven onder nr. A/38035).

⁽¹⁾ PB C 254 van 13.9.2001, blz. 6.

(5) Het besluit werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* ⁽²⁾, waarin belanghebbenden werd verzocht hun opmerkingen over de steunmaatregel kenbaar te maken. De Commissie ontving vier opmerkingen. De Nederlandse autoriteiten werd verzocht daarop te reageren bij brief van 25 oktober 2001 (D/54431). De Commissie stelde bijkomende vragen bij brieven van 6 november 2001 (D/54572), 24 januari 2002 (D/50281) en 4 maart 2002 (D/50919). Nadat de Nederlandse autoriteiten bij brief van 29 november 2001 (op 3 december 2001 ingeschreven onder nr. A/39352) om uitstel hadden verzocht, hetgeen hun bij brief van 11 december 2001 (D/55144) werd toegestaan, reageerden zij op de opmerkingen van belanghebbenden en beantwoordden zij de vragen bij brieven van 14 december 2001 (dezelfde dag ingeschreven onder nr. A/39978), 7 februari 2002 (op 13 februari 2002 ingeschreven onder nr. A/31096) en 25 maart 2002 (op 2 april 2002 ingeschreven onder nr. A/32413). Damen zond haar eigen opmerkingen, antwoorden en bijkomende informatie toe bij brieven van 17 december 2001 (dezelfde dag ingeschreven onder nr. A/39992) en 17 april 2002 (dezelfde dag ingeschreven onder nr. A/32876). Op 3 en 15 april 2002 vonden bijeenkomsten plaats tussen vertegenwoordigers van de Commissie, Damen en Nederland.

(6) Een van de vragen van de Commissie betrof de prijs waarvoor Damen de onderneming KSG had gekocht. De Nederlandse autoriteiten verstrekten een deskundigenrapport over de waarde van KSG op het moment van de privatisering. De Commissie belastte een onafhankelijke deskundige met een tegenexpertise van de gebruikte methode en de financiële details van dit rapport. De deskundige vatte zijn werkzaamheden in januari 2002 aan en legde in maart 2002 het eindrapport over.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. Koninklijke Schelde Groep

(7) KSG werd in 1875 opgericht als de Koninklijke Maatschappij „De Schelde”, hierna „KMS” genoemd. Haar voornaamste scheepsbouwlocatie is altijd Vlissingen geweest, in de provincie Zeeland. Na verscheidene fusies in de jaren 1960 en begin 1970 werd KMS een deel van Rijn-Schelde-Verolme Scheepswerven en Machinefabrieken NV. Toen deze onderneming in 1983 failliet ging, verwierven de centrale overheid en de provincie Zeeland respectievelijk 90 % en 10 % van de aandelen KMS. In 1992 werd KMS herdoopt tot KSG ⁽³⁾.

(8) Vanaf het begin van haar bestaan leverde KMS, later KSG, schepen voor de Nederlandse marine, maar zij bouwde ook civiele schepen. De voorbij 40 jaar ontwik-

kelde zij verschillende andere industriële activiteiten. Sommige van de dochterondernemingen die zich met deze activiteiten bezighielden, maakten volledig deel uit van de houdstermaatschappij KSG, andere vielen slechts gedeeltelijk onder de zeggenschap van KSG. De structuur van de onderneming werd herhaaldelijk gewijzigd. Hieronder volgt een overzicht van de juridische entiteiten en overeenkomstige activiteiten naar de toestand van 1999.

Schelde Maritiem BV:

- Schelde Scheepsnieuwbouw: militaire en civiele scheepsbouw,
- Scheldepoort: scheepsreparatie,
- Schelde Offshore: offshore-activiteiten;

Schelde Industriële Productiebedrijven BV:

- Schelde Machinefabriek BV: machinale bewerking van halffabrikaten en onderdelen, assemblage van machines en machinale constructies, handel in reserveonderdelen voor marine-motoren (later Schelde Marine Services BV),
- Schelde Gears: tandwieloverbrengingen voor schepen en industriële toepassingen,
- Schelde Technology Services BV: adviesverlening en technische service op het gebied van materiaal- en lastechnologie,
- Schelde Exotech: specialistische apparaten en hoogwaardige reparaties voor de procesindustrie en energiecentrales (o.a.),
- Rederij „De Schelde” BV: beheer van door KSG gebouwde schepen,
- Schelde Onroerend goed BV: eigendom en beheer van onroerend goed;

KSG Deelnemingen BV:

- Fabricom Installation Technology (45 %): industriële constructie,
- Schelde Industrial Engineers & Contractors (100 %): bouw van ketelinstallaties, energieconversiesystemen, thermische afvalverwerkingsinstallaties,
- Schelde Heron (60 %): turbines voor warmte/krachtopwekking,
- Polymarin BV (100 %): hoogwaardige vezelversterkte kunststofconstructies voor lucht- en ruimtevaart, scheepsbouw, enz.; vormstukken uit thermoplasten en thermoharders,
- KNM Steel Construction SDN BHD (36 %): warmtekrachtinstallaties, afvalverbranding en industriële constructies in Zuid-Oost-Azië,
- (tot 1998) Schelde Apparaten- en Ketelfabriek (AKF): machinebouw.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁾ Internet: <http://www.schelde.com>.

- (9) De totale omzet in 1999 beliep 226,7 miljoen EUR, waarvan 64 % werd behaald met scheepsbouw en scheepsreparatie. De Koninklijke Nederlandse Marine is de belangrijkste klant van KSG. In 1998 (de onderhandelingen over dit contract waren reeds in 1992 aangevangen) werd begonnen met de bouw van haar belangrijkste order, vier fregatten. In april 2000 werd het eerste fregat gedoopt; het laatste zal in 2004 worden opgeleverd. De totale waarde van deze schepen belooft ongeveer 1,5 miljard EUR. Het aandeel van KSG in de contracten bedraagt ongeveer 540 miljoen EUR. Veel van de onderdelen worden rechtstreeks aan de marine geleverd, maar worden dan door KSG in de schepen geplaatst. Wegens de werkdruk door deze fregatten werd de civiele scheepsbouw in 2000/2001 tot nul teruggebracht. In het verleden heeft KSG evenwel verscheidene civiele schepen gebouwd die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1540/98 ⁽⁴⁾ van de Raad betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw vielen.

2.2. Damen Shipyards Group

- (10) Damen werd in 1927 in Hardinxveld-Giessendam opgericht door twee broers. In 1970 werd de onderneming opgesplitst en de locatie in Beneden-Hardinxveld werd overgenomen door de zoon van één van de twee broers. Destijds waren de belangrijkste klanten grote baggerbedrijven. In het begin van de jaren tachtig was Damen uitgegroeid tot een specialist in sleepboten en kleine marinevaartuigen. In de daaropvolgende jaren fuseerden verschillende andere ondernemingen met het concern, waaronder twee grote scheepsreparatiewerven en een werf die gespecialiseerd was in grote luxueuze jachten. De zeggenschap over Damen is nog steeds in handen van de heer Damen, die samen met zijn kinderen de eigenaar van de onderneming is. De geconsolideerde omzet van Damen, inclusief KSG, belooft thans ongeveer 680 miljoen EUR; het personeelsbestand bedroeg in 2000 ongeveer 7 000 personen ⁽⁵⁾.

2.3. Door Nederland genomen maatregelen

- (11) In de loop van 1998 kreeg KSG ernstige financiële moeilijkheden, vooral als gevolg van de niet-scheepsbouwactiviteiten. Teneinde een onmiddellijk faillissement te vermijden en de periode tot de privatisering van KSG te overbruggen, verstrekten Nederland in januari 1999 een converteerbare achtergestelde lening van 35 miljoen NLG (15,9 miljoen EUR) ⁽⁶⁾ en een extra vooruitbetaling op de fregatten van 15 miljoen NLG (6,8 miljoen EUR). Bovendien zou de Koninklijke Marine, onder randvoorwaarden, een extra amfibisch transportschip van KSG kopen, dat in 2007 klaar moest zijn ⁽⁷⁾. De maatregelen

werden afhankelijk gesteld van een deugdelijk bedrijfsplan en van samenwerking bij het vinden van een private partij voor de privatisering van KSG.

- (12) De lening en de vooruitbetaling werden verstrekt aan KSG Maritieme en Industriële Bedrijven, waarin de scheepsbouwactiviteiten van KSG waren geconsolideerd. De rente op de lening bedroeg het AIBOR-percentage voor deposito's van één maand plus 175 basispunten; KSG betaalde een provisie van 175 000 NLG (79 000 EUR). De lening diende te worden terugbetaald op 1 oktober 1999, of vroeger in het geval dat de Nederlandse autoriteiten een definitieve beslissing zouden nemen over een kapitaalinjectie. Aangezien de onderhandelingen over de privatisering langer duurden dan verwacht, werd de terugbetaling uitgesteld.
- (13) De extra vooruitbetaling betrof de betaling van winsten die anders in twee gelijke bedragen in 2002 en 2003 zouden zijn betaald. Derhalve belooft de rentesubsidie met betrekking tot de vooruitbetaling 1,41 miljoen EUR (geactualiseerde waarde einde 2000).
- (14) Om KSG te kunnen privatiseren hadden de Nederlandse autoriteiten gesprekken met verscheidene kandidaten. Uiteindelijk bleef Damen als enige onderneming die KSG wilde kopen over. Gedurende 1999 werden de onderhandelingen voortgezet. In februari 2000 bereikten de staat en Damen overeenstemming over de fundamentele beginselen van de overname. Na een „due-diligence”-onderzoek werden de onderhandelingen op 14 juli 2000 afgesloten.
- (15) De privatisering hield de volgende maatregelen in:

De Nederlandse autoriteiten verstrekten KSG een nieuwe converteerbare achtergestelde lening van 70 miljoen NLG (31,8 miljoen EUR) ⁽⁸⁾.

Het ministerie van Defensie was bereid een renteloze lening van 45 miljoen NLG (20,4 miljoen EUR) te verstrekken voor het verhuizen van de militaire activiteiten van de huidige locatie in het centrum van Vlissingen naar de KSG-locatie ongeveer 10 km verder oostwaarts, hetgeen nodig werd geacht gezien de beperkte grootte van de sluizen die toegang geven tot de huidige locatie. De lening wordt afhankelijk gesteld van de bouw van de nieuwe locatie, met totale kosten van 125 miljoen NLG (56,7 miljoen EUR), die in vijf jaar moet zijn voltooid. Indien na vijf jaar zou blijken dat de kosten lager zijn, zal Damen het overeenkomstige deel van de lening in het zesde jaar terugbetalen. Het resterende deel zal betaald worden in tien jaarlijkse schijven. De lening zal worden uitbetaald in 2002 en 2003. De huidige verwachte kosten voor de verhuizing blijven beperkt tot 45,4 miljoen EUR ⁽⁹⁾; derhalve belooft de rentesubsidie 6,0 miljoen EUR (geactualiseerd einde 2000).

- (16) De regering is voornemens, naast het reeds in 1998 vermelde amfibische transportschip, nog een aantal andere marinevaartuigen van KSG te kopen.

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1540/98 van de Raad van 26 juni 1998 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 202 van 18.7.1998, blz. 1).

⁽⁵⁾ Internet: <http://www.damen.nl>.

⁽⁶⁾ De lening werd verstrekt door de Nederlandse Investeringsbank, en werd gedeeltelijk gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken (25 miljoen NLG (11,3 miljoen EUR)) en het ministerie van Defensie (10 miljoen NLG (4,5 miljoen EUR)).

⁽⁷⁾ Er werd verdraging opgelopen wegens de onzekerheid van het materieelbeleid van de marine. In de zomer van 1998 had de nieuwe regering besloten tot een belangrijke vermindering van de defensiebegroting. Er zou gewerkt worden aan een kabinetstuk waarin de hoofdlijnen zouden worden vastgesteld volgens welke deze vermindering zou worden gerealiseerd. Dit document werd in januari 1999 voltooid en vormt de basis van het materieelbeleid van de marine tot 2010.

⁽⁸⁾ Dit is de nettowaarde van de lening. De brutowaarde van de lening beliep 38,2 miljoen EUR, die gedeeltelijk werd geneutraliseerd door een daarmee verband houdende vennootschapsbelastingclaim van 6,4 miljoen EUR.

⁽⁹⁾ Een onafhankelijke deskundige heeft bevestigd dat het cijfer van 100 miljoen NLG het meest realistisch is.

- (17) Nadat deze maatregelen waren genomen, hebben de Nederlandse autoriteiten op 29 september 2000 de nieuwe lening en de achtergestelde lening van 1998 en de aandelen van KSG aan Damen overgedragen voor een symbolische prijs van 4 NLG. Damen heeft zich ertoe verbonden de vier fregatten af te bouwen overeenkomstig de bestaande contracten.

3. REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 88, LID 2

- (18) Bij de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, verduidelijkte de Commissie dat de maatregelen op zowel de militaire als de civiele activiteiten van KSG betrekking hadden, maar dat zij op grond van de beschikbare informatie niet kon uitmaken in hoeverre de maatregelen onder de toepassing van artikel 296 van het Verdrag vallen. Bovendien kon de Commissie de aanwezigheid van staatssteun niet uitsluiten en betwijfelde zij of de maatregelen voldoen aan de vereisten van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden⁽¹⁰⁾, hierna „de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun” genoemd, en met Verordening (EG) nr. 1540/98. Deze twijfel betrof in het bijzonder de relatie tussen de maatregelen en het herstructureringsplan, de afstoting van structureel verliesgevend activiteiten, de gevolgen van de herstructurering voor concurrerende ondernemingen en de vraag of de steun beperkt was tot het minimum.
- (19) Bovendien kon de Commissie niet zeker zijn dat Damen voor KSG een marktprijs had betaald, met name omdat er geen open oproep tot inschrijving was geweest waardoor alle concurrenten op voet van gelijkheid konden optreden, over dezelfde informatie konden beschikken en op hetzelfde moment toegang tot een doorzichtige procedure hadden.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (20) Na de bekendmaking van de inleiding van de procedure⁽¹¹⁾ ontving de Commissie opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk en Spanje, een concurrerende scheepsreparatiewerf en de begunstigde van de maatregelen. Deze laatste stemmen grotendeels overeen met de opmerkingen van Nederland. Beide zijn samengevat in punt 5.

4.1. Opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk

- (21) Het Verenigd Koninkrijk deelt de bezorgdheid van de Commissie en merkt op dat zowel KSG als Damen rechtstreekse concurrenten zijn van de Britse scheepswerven. Het lijkt duidelijk dat de maatregel steun inhoudt voor de commerciële scheepsbouw. Megajachten vormen een groeiende markt voor verscheidene Britse scheepswerven en bij alle eventuele steunverlening aan concurrerende werven in Nederland is de kans groot dat de mededinging wordt vervalst. Indien een gemengde werf door een commerciële scheepsbouwonderneming wordt overgenomen, valt dit volgens het Verenigd Koninkrijk niet

volledig binnen het toepassingsgebied van artikel 296 van het Verdrag, aangezien het daarbij duidelijk om commerciële scheepsbouw gaat.

- (22) Het Verenigd Koninkrijk heeft weinig vertrouwen in de bewering dat alle belanghebbende ondernemingen op de hoogte waren van de poging van de Nederlandse autoriteiten om een kandidaat te vinden met het oog op de verkoop van de KSG-aandelen, aangezien naar hun verwachting de Britse bedrijven belangstelling zouden hebben getoond.

4.2. Opmerkingen van Spanje

- (23) Spanje stelt dat de maatregelen volledig buiten het toepassingsgebied van het Verdrag vallen, omdat 1. de belangrijkste klant van KSG de Nederlandse marine is, 2. het merendeel van haar activiteiten betrekking heeft op Defensie, 3. de vier fregatten de ruggengraat van de Nederlandse marine zullen vormen en 4. het enige vereiste bij de privatisering de vrijwaring van de militaire capaciteit was. Bovendien zou de Commissie in geval van twijfel over de toepasbaarheid van artikel 296, overeenkomstig artikel 298 van het Verdrag tezamen met Nederland moeten onderzoeken in hoeverre de steun de productie van of de handel in producten die niet specifiek voor militair gebruik bestemd zijn, zou beïnvloeden, en op welke wijze de steunmaatregelen zouden kunnen worden aangepast aan de regels van het Verdrag. In ieder geval had de procedure van artikel 88, lid 2, beperkt moeten blijven tot de civiele productie van KSG, d.w.z. de niet voor specifiek militaire doeleinden bestemde producten.
- (24) Ten slotte stellen de Spaanse autoriteiten de vraag of Verordening (EG) nr. 1540/98 van toepassing is, aangezien de maatregelen betrekking hebben op de periode 1998-2000 en KSG tijdens deze periode geen nieuwe opdrachten voor civiele vaartuigen heeft binnengehaald.

4.3. Opmerkingen van een concurrerende scheepsreparatiewerf

- (25) Een concurrerende scheepsreparatiewerf stelt dat de maatregelen de mededinging vervalsen en KSG in staat stellen onder oneerlijke voorwaarden op de markt van de scheepsreparatie te concurreren, en onrealistisch lage prijzen te vragen. Alle steun voor die onderneming zou de concurrentiepositie van deze concurrent rechtstreeks schaden.

5. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND EN VAN DAMEN

- (26) De opmerkingen van Damen en Nederland komen overeen wat de belangrijkste conclusies betreft en vullen elkaar aan wat de details betreft. Deze opmerkingen worden derhalve tezamen weergegeven.
- (27) Nederland maakt de algemene opmerking dat het de Commissie in 1998 en in 2000 van de maatregelen in kennis heeft gesteld. Het betreft dat de Commissie haar twijfel niet in een vroeger stadium heeft geuit.

⁽¹⁰⁾ PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 1.

5.1. De toepassing van artikel 296 van het Verdrag

- (28) Nederland voert aan dat artikel 296 van het Verdrag van toepassing is, wegens het belang op korte termijn de vier militaire fregatten tijdig geleverd te hebben en wegens het militair-strategisch belang op middellange en lange termijn de marinebouw in Nederland veilig te stellen. Het op niveau houden van de bijdrage van de Nederlandse defensie-industrie moet worden gezien in verband met de andere elementen van het veiligheidsbeleid.
- (29) Het Nederlandse veiligheidsbeleid is beschreven in een zogenaamde *Hoofdlijnennotitie* van januari 1999 en de *Defensienota* van november 2000 ⁽¹²⁾. Het bestaan van een bepaalde industriële capaciteit voor fundamentele militaire technologie op het gebied van marinevaartuigen wordt als onontbeerlijk beschouwd voor de bescherming van wezenlijke belangen van nationale veiligheid. Dit is het geval in de meeste NAVO-landen. Met inachtneming van de nadere voorwaarden die artikel 296 van het EG-Verdrag stelt, worden in beginsel opdrachten met betrekking tot militaire aanschaffingen geplaatst bij Nederlandse leveranciers. Er werden nog verscheidene andere argumenten naar voren gebracht, waaronder de volgende.
- (30) De Nederlandse marine moet operationeel onafhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor militaire en andere bijstand in Nederland of in de overzeese gebieden van Nederland. Een ander aanzienlijk belang houdt verband met de capaciteit en intensiteit van samenwerking met andere NAVO-leden en EU-lidstaten.
- (31) De vier LCF-fregatten gaan de ruggengraat vormen van de Koninklijke Marine en worden essentieel geacht voor de uitvoering van haar taken. Wanneer de tijdige oplevering van deze fregatten in gevaar komt is de Koninklijke Marine niet in staat haar taakgroepen van een adequaat commandoplatform en van voldoende luchtverdedigingscapaciteit te voorzien.
- (32) Op het gebied van sensor-, wapen- en commandosystemen wordt intensief internationaal samengewerkt. Deze samenwerking zou in gevaar komen indien de uitvoering van de fregattenorder wordt vertraagd en/of verstoord. In dat geval zouden de uitgangspunten van het te voeren defensie- en veiligheidsbeleid rechtstreeks in het gedrang komen.
- (33) Naast de LCF's heeft de Marine ook behoefte aan een tweede „landing platform dock” (LPD). Evenals het eerste LPD is het de bedoeling om het tweede LPD ook door KSG te laten bouwen. Het is van toenemend belang om rechtstreeks over transportcapaciteit te beschikken, hetgeen duidelijk is geworden door de recente crises in bijvoorbeeld het voormalige Joegoslavië en Ethiopië/Eritrea. De Europese Raad van Helsinki van december 1999 heeft de behoefte aan transportcapaciteit beklemtoond en heeft concrete doelstellingen vastgesteld. Het tweede LPD is voor het bereiken van deze doelstellingen van groot belang.
- (34) Er is een intensieve technische samenwerking tussen de marine en KSG. Continuïteit is van essentieel belang voor deze samenwerking.

- (35) De verhuizing naar Vlissingen Oost en het beschikken over een overdekt bouwdoek met voldoende afmetingen zijn van essentieel belang voor de marinebouw. De renteloze lening kan niet los van het defensie- en veiligheidsbeleid worden gezien.

5.2. De staat handelde als een particuliere onderneming zou hebben gedaan

- (36) De Nederlandse autoriteiten delen de opvatting dat particuliere ondernemingen niet verantwoordelijk zijn voor het defensie- en veiligheidsbeleid. Zij hebben in hun situatie evenwel dezelfde maatregelen genomen die een particuliere onderneming zou hebben genomen.
- (37) De staat als aandeelhouder had tot 1998 geen invloed op KSG. KSG was een onderneming onder het zogenaamde „structuur-regime”. Naar Nederlands recht betekent dit dat de raad van directeurs onder toezicht van de raad van commissarissen staat. Deze laatste bestond uit vijf personen, waarvan er twee door de staat werden benoemd. Krachtens de wet richten de commissarissen zich evenwel naar het belang van de vennootschap, zonder last of ruggespraak. Pas in 1998, toen de financiële situatie verslechterde, kon de staat voorwaarden stellen alvorens eventueel nieuw kapitaal te verstrekken.
- (38) De staat heeft dergelijke voorwaarden gesteld. Ten eerste moest KSG zich ontdoen van alle niet-kernactiviteiten, en alleen de marine en civiele scheepsbouw overhouden. Ten tweede moest KSG samenwerken met de staat om een strategische partner te vinden voor de overname. Ten derde diende KSG samen te werken met een potentiële kandidaat voor een gemeenschappelijk businessplan. De maatregelen waartoe in december 1998 werd besloten, vormden een interim-oplossing, ook met het oog op het verwachte kabinetsstuk betreffende het defensiebeleid. Surséance van betalingen was onaanvaardbaar, gezien de risico's met betrekking tot de voltooiing van de LCF's en de onzekerheid voor de marinescheepsbouw in Nederland.
- (39) Bovendien zou het afbouwen van de LCF's in een faillissements situatie nog tot veel hogere kosten hebben geleid, zelfs indien alleen de „business-like”-kosten in aanmerking worden genomen ⁽¹³⁾. Deze werden geraamd op minimum 123 miljoen EUR en de garanties voor leveranciers zouden goed zijn voor nog een bijkomend bedrag van 131 miljoen EUR. Aangezien de financiële problemen geconcentreerd waren bij de niet-scheepsbouwactiviteiten onderzocht Nederland de mogelijkheid de onderneming op te splitsen. Daardoor zou evenwel inbreuk worden gemaakt op de wettelijke rechten van de crediteuren (paulianeus handelen). Dus diende de eventuele koper van KSG de volledige onderneming over te nemen.

⁽¹²⁾ *Defensienota* 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26900, nrs. 1-2.

⁽¹³⁾ Deze extra kosten worden veroorzaakt door 1. crediteuren die basisproducten voor de fregatten slechts willen leveren indien de regering ook de schulden op andere contracten betaalt; 2. hogere personeelskosten om de werknemers ervan te weerhouden te vertrekken; 3. bijkomende kosten na oplevering van de fregatten; 4. een faillissementsscenario zou voor minstens één jaar vertraging zorgen, en zo bijkomende kosten bij verwante leveringscontracten voor de fregatten en hogere kosten voor het in stand houden van de oude fregatten veroorzaken.

- (40) Begin jaren negentig heeft Nederland al een proces in gang gezet om te komen tot verkoop van de aandelen in KSG. Met de hulp van een investment bank werden verschillende kandidaten benaderd. In de tweede helft van de jaren negentig probeerde de staat het opnieuw. In de pers werd ruime aandacht besteed aan de zoektocht naar een onderneming om KSG te kopen. Bovendien zijn de ondernemingen op deze specifieke markt goed op de hoogte van wat in Europa gaande is. Een van de geïnteresseerde kandidaten was een Duits industrieel concern. De staat heeft vooraf geen enkele onderneming uitgesloten. Uiteindelijk bleef evenwel alleen Damen over. De enige voorwaarde voor privatisering was het veilig stellen van de militaire activiteit; er werden geen andere niet-commerciële voorwaarden opgelegd.
- (41) Ten slotte is de relatie tussen de Koninklijke Marine en KSG altijd een zakelijke geweest. Het feit dat de staat aandeelhouder is geweest heeft geen rol gespeeld bij het plaatsen van de marineorders bij KSG. In 1992, tijdens het begin van het proces om de fregattenorder bij KSG te plaatsen, was niet te voorzien dat de onderneming acht jaar nadien in zwaar weer terecht zou komen.

5.3. Geen ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging

- (42) De Nederlandse autoriteiten ontkennen de toepasbaarheid van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun, maar bevestigen dat zij in de geest van deze richtsnoeren hebben gehandeld. Een eerste aanwijzing daarvoor zou zijn dat de in 1998 genomen maatregelen strikt noodzakelijk waren voor de continuïteit van KSG en bestonden in een achtergestelde lening tegen een marktrente.
- (43) Ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging zou worden vermeden door het staken van activiteiten tussen 1998 en 2000. Het personeelsbestand zou met ongeveer 500 personen inkrimpen, dat is 30 % van al het personeel. Het businessplan van Damen voorziet in een verdere concentratie op de kernactiviteiten: marinescheepsbouw, megajachten, scheepsreparatie en de daaraan verbonden machinefabriek. De vooruitzichten voor deze activiteiten zijn gunstig.
- (44) De steun zou beperkt blijven tot het minimum en de oorzaken van de verliezen zijn weggenomen. De herstructurering van KSG bracht hoge kosten mee, voornamelijk in verband met de sluiting van de ketelbouw, de reorganisaties en de afronding van een buitenlands defensiecontract. Het gebrek aan ervaring met grote projecten in het buitenland leidde tot enorme verliezen en hoge risico's. De verliezen bij de civiele scheepsbouw waren te wijten aan de sinds midden jaren negentig gevolgde strategie om nieuwe types van schepen te bouwen waarmee KSG onvoldoende ervaring had. KSG leed ook aanzienlijke verliezen in de sector gasturbines. Al deze activiteiten zijn gestaakt en/of verkocht, of, wat de productie van gasturbines betreft, zullen op korte termijn worden gestaakt/verkocht. De scheepsreparatie-activiteiten zullen worden afgestemd op de andere activiteiten van het Damen-concern. De marinescheepsbouw

zal worden voortgezet en met de bouw van jachten is begonnen. Uit dit alles concludeert Nederland dat het businessplan zal leiden tot het herstel van de levensvatbaarheid van KSG, zonder spill-over-effecten en met minimale kosten voor de staat.

- (45) Nederland stelt dat de bijdrage van de staat overeenkomt met de negatieve waarde van KSG op het moment van de privatisering. Deze bijdrage heeft Damen in staat gesteld de levensvatbaarheid van KSG te herstellen, zonder „spill-overs”. De staat heeft geen middelen verstrekt boven het bedrag dat strikt noodzakelijk was voor de privatisering. Zoals Damen het verwoordt, hield de overeenkomst tussen Damen en de Nederlandse regering in essentie in dat Damen zou zorgen voor de winstgevendheid op lange termijn van KSG's activiteiten op het gebied van de scheepsbouw en de scheepsreparatie (in synergie met de eigen activiteiten van Damen in deze sectoren), terwijl de Nederlandse regering de financiële kosten voor het beëindigen van de onrendabele niet-scheepsbouwactiviteiten van KSG zou dragen. Damen zette uiteen dat KSG de lening van 1998 voorafgaand aan de privatisering volledig had gebruikt en dat zij de nieuwe lening uitsluitend gebruikte om uitstaande schulden van KSG te vereffenen. Nadien bleek dat de kapitaalinjectie onvoldoende was voor de dekking van alle schulden waarvoor Damen de verantwoordelijkheid op zich had genomen.

5.4. Het herstructureringsplan van Damen voor KSG

- (46) Damen verwees naar het businessplan dat zij voor KSG had opgesteld, en dat reeds in een eerder stadium was overgelegd, en gaf commentaar over de aan de gang zijnde uitvoering van het herstructureringsplan. De details worden in het volgende deel verstrekt.

5.5. Marktprijs

- (47) Nederland en Damen hebben een deskundigenrapport overgelegd dat een waardebeoordeling van KSG bevat op het moment van de verkoop van de aandelen aan Damen. In dat rapport wordt geconcludeerd dat de waarde van de aandelen KSG toentertijd tussen [...] (*) miljoen EUR en [...] miljoen EUR negatief bedroeg. De kernactiviteiten vertoonden een licht positief resultaat, maar de negatieve waarde was onder andere het gevolg van de hoge financiële vorderingen en risico's, en de lage bezettingsgraad en de onzekere orderportefeuille voor de operationele activiteiten. Derhalve zou de verkoop voor de koper, Damen, geen voordelen inhouden.

5.6. Opmerkingen bij de opmerkingen van derden

- (48) Over het algemeen verwijst Nederland naar de opmerkingen van Damen. Damen verwelkomt en ondersteunt de door Spanje gemaakte opmerkingen; Nederland verwijst naar de voorheen reeds door hem uiteengezette standpunten. Damen bevestigt de opmerking van het Verenigd Koninkrijk dat de markt voor megajachten

(*) [...] = zakengeheim.

groeit. De onderneming verbaast zich over het feit dat het Verenigd Koninkrijk denkt dat niet alle belanghebbenden op de hoogte waren van het voornemen van de Nederlandse regering om KSG te privatiseren. Niet alleen werd dit toentertijd op grote schaal bekendgemaakt in zowel de nationale als internationale pers, maar ook is gebleken dat andere niet-Nederlandse scheepsbouwondernemingen daarvan op de hoogte waren, aangezien zij met de Nederlandse autoriteiten contact hebben opgenomen om meer informatie te verkrijgen over de mogelijkheid KSG over te nemen. Damen heeft een onafhankelijke Britse agent voor jachten om zijn reactie gevraagd. Deze agent vermeldt vijf Britse scheepswerven die onlangs belangstelling hebben getoond voor de bouw van grote motorjachten of zeiljachten; drie daarvan zijn in werkelijkheid zeiljachtbouwers en geen motorjachtbouwers. Hij verklaart dat hij „momenteel geen enkele onderneming in het Verenigd Koninkrijk ziet die kan worden vergeleken of kan concurreren met Nederlandse jachtbouwers zoals Amels”.

- (49) Wat de opmerkingen van de concurrerende scheepsbouwwerf betreft, merken Nederland en Damen op dat de scheepsreparatieactiviteiten van KSG ondergeschikt zijn aan haar (marine) scheepsbouwactiviteiten. Niets van de steun is ten voordele van de scheepsreparatieactiviteiten van KSG gekomen of is voor dat doel gebruikt.

6. HET HERSTRUCTURERINGSPLAN

- (50) Tijdens de onderhandelingen met Nederland voerde Damen een due diligence-onderzoek uit en stelde zij een herstructureringsplan voor KSG op. De voornaamste onderdelen van het herstructureringsplan zijn 1. concentratie op kernactiviteiten en ontwikkeling van de bouw van megajachten; 2. sluiting of verkoop van de meeste niet-kernactiviteiten van KSG; 3. concentratie van verdere scheepsbouwactiviteiten op segmenten waarvoor KSG het best is toegerust; 4. inkrimping van de managementstructuur en vereenvoudiging van de juridische structuur. Zoals reeds vermeld was de sluiting van verliesgevend niet-kernactiviteiten een voorwaarde voor de maatregelen van 1998. Met de herstructurering werd derhalve reeds een begin gemaakt voordat de privatiseringsovereenkomst was beëindigd.

6.1. Concentratie op kernactiviteiten, ontwikkeling van de bouw van megajachten

- (51) De kernactiviteit van KSG blijft de bouw van marineschepen. De positie van bevoorrecht leverancier van de Nederlandse marine is vanzelfsprekend een belangrijk voordeel en er bestaan betrekkelijk vaste vooruitzichten op orders. Voorts wordt verwacht dat de scheepsbouw voordeel zal ondervinden van de verkooporganisatie van Damen en de wijze waarop de onderneming het proces van het verkrijgen van orders en het bouwen van schepen begeleidt. Het productassortiment zal worden afgestemd op patrouilleringstoepassingen. In vergelijking met de jaren zeventig en tachtig zullen de te bouwen militaire schepen kleiner en minder gecompliceerd zijn. Teneinde te komen tot een volledige benuttingsgraad van de capaciteit, met name na de voltooiing van de fregatten in 2003/2004, zullen de marketingactiviteiten gericht worden op opkomende economieën zoals India, Maleisië, enz. De schepen zouden in toenemende mate in deze landen ter plaatse kunnen worden gebouwd.

- (52) Een belangrijk onderdeel van het bedrijfsplan is de verplaatsing van de militaire werf van het centrum van Vlissingen naar de acht kilometer verder gelegen locatie „Vlissingen Oost”. De verplaatsing is noodzakelijk wegens de beperkte omvang van de sluis, waardoor de maximale grootte van marineschepen die er kunnen worden gebouwd, wordt beperkt. Er zal een productiehal worden gebouwd op twee bestaande dokken in „Vlissingen Oost”; de laswerkplaats, de blokkenfabriek en de sectiebouw zijn al overgebracht.

- (53) Specifieke herstructureringsmaatregelen voor de activiteiten met betrekking tot de voortgaande bouw van vier fregatten werden niet noodzakelijk geacht. Damen kwam op grond van de doorlichting van het bedrijf tot de conclusie dat de bouw van de fregatten volgens schema verloopt. Ofschoon enkele risico's werden onderkend, was er geen reden te verwachten dat deze een gevaar zouden vormen voor de winst die het bedrijf op deze order verwacht. Thans lopen onderhandelingen met de Nederlandse marine over twee hydrografische opnemingsvaartuigen, een amfibisch transportvaartuig en onbemande afstandsbestuurde mijnenvegers. Buiten de verhuizing zijn voor de marineactiviteiten geen verdere herstructureringsmaatregelen noodzakelijk.

- (54) Een belangrijk onderdeel van het herstructureringsplan wordt gevormd door het voornemen bij KSG met de bouw van jachten te beginnen. Damen bouwt reeds megajachten bij Amels in Makkum, en de noodzaak aanvullende capaciteit te vinden om te voldoen aan de vraag vormde een [...] drijfveer voor de overname van KSG. In het herstructureringsplan wordt uitgegaan van de bouw van ten minste één jacht per jaar met een waarde van [...] miljoen à [...] miljoen EUR per jaar. De huidige orderportefeuille omvat [...] miljoen EUR in 2003, lopend naar [...] miljoen EUR in 2006. De productiefaciliteiten van KSG kunnen relatief gemakkelijk worden aangepast voor de bouw van jachten. De verplaatsing van een deel van de activiteiten naar Vlissingen Oost boden de mogelijkheid een voormalig dok dat met zand was gevuld, weer geschikt voor gebruik te maken. De bouw van privé-jachten valt niet binnen de werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1540/98, omdat deze verordening alleen van toepassing is op commerciële schepen⁽¹⁴⁾.

- (55) Volgens Damen is de markt voor megajachten (d.w.z. op bestelling ontworpen motorjachten met een stalen romp, een aluminium structuur en een lengte van meer dan 40 meter) een wereldwijde markt waarop de handel zeer levendig is. In 2000 waren in de hele wereld meer dan 80 van deze schepen in aanbouw, in vergelijking met 25 in 1995. De voornaamste concurrentie zou komen van Feadship (Nederland), Lürssen (Duitsland) en Benetti (Italië). Het betreft een extreem gespecialiseerde markt die vergelijkbaar is met de markt voor raceauto's. De klant kiest de scheepswerf op basis van specifieke ontwerpvereisten en technische deskundigheid in plaats van op grond van de prijs. Er zou geen sprake zijn van overcapaciteit: sinds het bestaan van de onderneming is de orderportefeuille van Amels nog nooit zo gunstig geweest als thans. Verondersteld wordt dat dit eveneens geldt voor de orderportefeuilles van de concurrenten in

⁽¹⁴⁾ Artikel 1 van Verordening (EG) nr. 1540/98.

termen van totale lengte in aanbouw, of dat deze wellicht nog gunstiger zijn. Afgezien van deze vier scheepswerven is er een groot aantal kleinere bouwers van megajachten met een productiecapaciteit van ongeveer één jacht per twee jaar.

6.2. Sluiting en verkoop van niet-kernactiviteiten

- (56) Het herstructureringsplan voorziet in de handhaving van drie activiteiten die verband houden met de scheepsbouw, maar die niet de scheepsbouw zelf betreffen. Het gaat om de procestechnologie (Exotech), de machinefabriek en de handel in reserveonderdelen voor machines. [...].
- (57) Veruit de meeste verliezen werden geleden in de niet-scheepsbouwactiviteiten, met name de ketelbouw en in mindere mate gasturbines. De voornaamste redenen voor de verliezen waren het gebrek aan ervaring bij het betreden van nieuwe markten, onvoldoende financiële voorzieningen voor technische risico's in grote individuele projecten en een te kleine omvang om van schaalvoordelen te profiteren en ervaring op te doen. Een ander project waarop veel verlies werd geleden betrof de bouw van een [...] voor [...].
- (58) Deze activiteiten zijn thans bijna alle beëindigd of verkocht en de belangrijkste vorderingen zijn voldaan. SIEC (ketelbouw) ging failliet in 1999, NEM-Schelde (industrial engineering) en Schelde-Heron (gasturbines) werden in 2000/2001 ontbonden. Andere niet-kernactiviteiten zijn afgestoten: de activiteiten met betrekking tot procesbeheer en technologie (Franken & Goes) en uitrustings technologie (Fabricom Installatie-techniek) werden in 1999 verkocht. De activiteiten op het gebied van staal (KNM Steel Construction) en, na de herstructurering, kunststofproducten (Polymarin) werden in 2000 verkocht. Recentelijk werd een begin gemaakt met de liquidatie van de [...].
- (59) Het is niet noodzakelijk een herstructurering van Exotech of van de handelsactiviteiten op het gebied van reserveonderdelen voor scheepsdieselmotoren door te voeren. Daarentegen werd de machinefabriek geherstructureerd wegens de aanhoudend slechte marktvooruitzichten. Daarbij werd deze in 1999 gehalveerd. Voor 2001 werd een redelijke capaciteitsbezetting verwacht, alsmede een neutraal resultaat. [...].

6.3. Heroriëntatie van verdere scheepsbouwactiviteiten

- (60) In vergelijking met de verliezen op de niet-scheepsbouwactiviteiten zijn de verliezen op de civiele scheepsbouw betrekkelijk beperkt gebleven. Ofschoon het mogelijk is specifieke oorzaken aan te wijzen voor verliezen op individuele orders, is er tevens sprake van meer algemene factoren. Eén daarvan wordt vanzelfsprekend gevormd door de moeilijke marktomstandigheden waarin de Europese scheepsbouw thans verkeert. KSG kampt voorts ook met de structurele moeilijkheid, tengevolge van de beperkte opdrachten van de Nederlandse marine en de

kleine omvang van de werf, om een maximale capaciteitsbezetting te bereiken door voldoende orders te verkrijgen om de periodes tussen de orders voor de marine op te vullen. Om tenminste de vaste kosten te dekken zal elke eigenaar geneigd zijn lage winstmarges of zelfs geringe verliezen te accepteren op „opvulorders”. Het probleem wordt verergerd door het feit dat het personeel van KSG gemiddeld hooggeschoold is en gespecialiseerd in de bouw van marineschepen. Dit betekent dat zij ervaring ontberen of overgekwalificeerd zijn voor werkzaamheden aan andere typen schepen. In deze omstandigheden heeft de directie van KSG orders aanvaard met lage verwachte winstmarges en hoge risico's. Bovendien moest KSG het hoofd bieden aan moeilijke marktomstandigheden voor transportschepen tengevolge van de hoge dollarkoers.

- (61) De benadering van Damen bestaat erin zich te richten op de bouw van schepen waarvoor KSG het best is toegerust en die overeenkomen met de kwalificaties van KSG's personeel, en waarvoor er geen overcapaciteit is. Het herstructureringsplan voorziet in de volledige beëindiging van de activiteiten met betrekking tot vrachtschepen, aangezien Damen ervan overtuigd is dat KSG onder de huidige omstandigheden nooit in staat zal zijn op deze activiteiten winst te maken. In de plaats daarvan zal KSG zich concentreren op de bouw van marineschepen voor derde landen en bijzondere, zeer gespecialiseerde werkschepen, zoals boeienleggers en onderhoudsschepen, onderzoeksvaartuigen, enz. ⁽¹⁵⁾.
- (62) Damen heeft reeds een sterke marktpositie in het segment van bijzondere werkschepen. Voorts heeft Damen een verkooporganisatie die naar scheepsbouwmaatschappen bijzonder groot is. Van de markt voor schepen voor bijzondere werkzaamheden is moeilijk te voorspellen hoe deze zich zal ontwikkelen. Deze schepen worden niet intensief gebruikt en hun levensduur is derhalve betrekkelijk lang.
- (63) Met betrekking tot scheepsreparatie waren de verliezen zowel te wijten aan de moeilijke marktsituatie als aan een aantal slecht berekende projecten (twee in 1999). Wederom hangen de moeilijkheden ten dele samen met de grote verbouwingsprojecten waarmee [...]. Damen heeft het voornemen dit soort projecten te beëindigen en in 2000 werd de organisatie grondig geherstructureerd. Damen verwacht dat Scheldepoort de vruchten zal plukken van de synergie met de scheepsreparatieactiviteiten van Damen, in het bijzonder de „verre” markten, en activiteiten zou kunnen overnemen van de scheepsreparatiedivisie van Damen waarvoor zij het best is toegerust. Damen verwacht geen verbetering van de marktsituatie voor scheepsreparatie in de nabije toekomst, maar Scheldepoort heeft een strategische locatie aan de drukke rivier de Schelde en zou voordeel kunnen ondervinden van de toenemende strenge veiligheidsnormen voor schepen. Derhalve verwacht Damen dat de scheepsreparatieactiviteiten van KSG kunnen worden gehandhaafd op min of meer het huidige niveau, hetgeen aanmerkelijk onder dat van het einde van de jaren negentig ligt.

⁽¹⁵⁾ De jachtbouw zal de elders binnen KSG beschikbare capaciteit niet kunnen absorberen aangezien het een bijzonderlijk bedrijf is, dat andere vaardigheden en faciliteiten vereist.

- (64) Onderstaande tabel geeft de ontwikkelingen weer:

(in miljoen EUR)

Werkgelegenheid	31.12.1998	25.2.2000	29.9.2000	Toekomst	Omzet 1998	Omzet september 2000
Scheepsnieuwbouw	755	638	590	-	171,1	123
Jachten	—	—	—	+		
Scheepsreparatie	155	154	145	=/-	25,4	17,2
Tandwieloverbrenging	39	46	51	[...]	10,4	14,5
Machinefabriek/marine dienst-verlening	132	108	84	[...]	14,5	13,2
Ketelbouw	109	96	0	0	35,4	0
Industriële constructies	0	0	0	0	22,7	0
Procesbeheer en technologie	134	91	86	[...]	15,0	8,2
Synthetische producten	77	73	0	0	7,7	0
Gasturbines	6	5	5	0		

(0: geen werkzaamheden;

+: toename;

-: afname;

=: stabiel)

6.4. Vereenvoudiging van de juridische structuur, vermindering van overheadkosten en nieuwe ICT-infrastructuur

- (65) Onmiddellijk na de overname voerde Damen een vereenvoudiging door van de juridische en managementstructuur van de onderneming en werden overheadkosten bij KSG teruggedrongen. De verplaatsing van de activiteiten zal een verdere besparing in de managementkosten opleveren.
- (66) Tot slot is de ICT-infrastructuur te uitgebreid en te omslachtig voor de activiteiten van KSG. Er is een investering in een nieuwe ICT-infrastructuur voorzien.

6.5. Herstructureringskosten, financiering en geplande financiële situatie

- (67) De herstructurering brengt de volgende kosten mee.
- (68) In 1999 werden onderhandelingen over privatisering geopend. Tegelijkertijd begon KSG met een herstructurering, maar leed zij tevens verdere verliezen. Deze verliezen kunnen in aanmerking worden genomen als herstructureringskosten, daar deze onvermijdelijk waren, en noodzakelijk om tot winstgevendheid terug te keren. Het verlies van 1999 was enorm: 137 miljoen NLG (62,2 miljoen EUR), waarvan 43 miljoen NLG (19,5 miljoen EUR) te wijten was aan operationele verliezen, rente en belasting. De resterende verliezen, 94 miljoen NLG, betreffen eenmalige kosten in verband met de liquidatie van SIEC en NEM, reorganisaties en de afwaardering van deelnemingen. Slechts een klein gedeelte, 15 miljoen NLG (6,8 miljoen EUR) werd daadwerkelijk gebruikt in 1999, de rest werd opzij gezet als voorziening voor latere jaren. Damen heeft cijfers verstrekt over de herstructureringskosten van latere jaren, derhalve is het ter zake doende bedrag voor 1999 de som van 43 miljoen NLG en 15 miljoen NLG, oftewel 58 miljoen NL (26,3 miljoen EUR). In geactualiseerde termen aan het einde van 2000 komt dit uit op 27,8 miljoen EUR.
- (69) Vanaf het moment van de privatisering tot aan december 2001 had Damen te maken met kosten in verband met de sluiting van verliesgevendende activiteiten voor in totaal 71,7 miljoen EUR (zie onderstaande tabel). Voor enkele van de posten is het waarschijnlijk dat verdere kosten zullen ontstaan, maar de Commissie is van oordeel dat dergelijke verdere kosten niet kunnen worden beschouwd als rechtstreeks gerelateerd aan het herstructureringsplan, maar in plaats daarvan moeten worden beschouwd als normale bedrijfskosten. Hetzelfde geldt voor de beperkte kosten in verband met de bouw van de marinefregatten en voor de ongespecificeerde voorziening die moet worden getroffen ter dekking van schadeclaims van voormalige werknemers die in aanraking zijn gekomen met asbest.

(in miljoen EUR)

Herstructureringsmaatregel	Gerealiseerde kosten tot december 2001
SIEC (ketelbouw)	
— bankleningen en -garanties	[...]
— verschillende projecten:	[...]
— betaling aan curator	[...]
— schadeclaims	[...]
Totaal SIEC	[...]
NEM (industrial engineering)	[...]
Heron (gasturbines)	[...]
Schelde overbrengingen ⁽¹⁶⁾	[...]
[...]-project ⁽¹⁷⁾	[...]
Reorganisatiekosten (inclusief kosten voor afvloeiingsregelingen, diensten van accountants en rechtsbijstand) ⁽¹⁸⁾	[...]
Totaal	71,7

⁽¹⁶⁾ Kosten tot april 2002.⁽¹⁷⁾ Kosten tot april 2002.⁽¹⁸⁾ Schatting, tot april 2000 [...] miljoen EUR uitgegeven.

- (70) In 2000 werden de totale kosten van de verplaatsing van de activiteiten met betrekking tot de bouw van marineschepen naar Vlissingen Oost geraamd op ongeveer 56,7 miljoen EUR, maar thans worden zij geschat op 45,4 miljoen EUR. In geactualiseerde termen voor einde 2000 komt dit uit op 38,8 miljoen EUR ⁽¹⁹⁾.
- (71) De investeringen voor de bouw van megajachten bedroegen 5,4 miljoen EUR. De verwachte investering in ICT-infrastructuur bedraagt 2,3 miljoen EUR. In geactualiseerde termen voor einde 2000 komt dit uit op 2,1 miljoen EUR.
- (72) De herstructurering wordt gefinancierd door middel van steunmaatregelen, met de opbrengst van afstotingen, met de opbrengst uit de verkoop van overtollige percelen in het centrum van Vlissingen en door verdere eigen middelen van KSG en banken. In de onderstaande tabel is een volledig financieel overzicht opgenomen.

(in miljoen EUR)

Herstructureringskosten		Financiering	
Verliezen 1999	27,8	Achtergestelde leningen 1998	15,9
2000-2001 sluiting van niet-kernactiviteiten en claims	71,7	Extra vooruitbetaling 1998	1,4
Verplaatsing	38,8	Achtergestelde lening 2000	31,8
Investerings in jachtbouw	5,4	Rentevrije lening	6,0
		<i>Totale steun</i>	55,1
ICT-infrastructuur	2,1	Afstotingen	22,1
		Verkoop van grondpercelen ⁽²⁰⁾	19,3
		Andere bijdrage van KSG/Damen (inclusief verhoging van de financiering van de bank)	43,5
		<i>Bijdrage investeerder</i>	90,7
Totaal	145,8	Totaal	145,8

⁽²⁰⁾ Geraamde waarde in 1999/2000.

⁽¹⁹⁾ Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat de kosten gelijkmatig gespreid zijn over de periode 2002-2007. Damen noch Nederland heeft een gedetailleerd tijdschema verstrekt.

- (73) De financiële cijfers in het plan hebben betrekking op de periode 2000-2005. Bij het herstructureringsplan werd uitgegaan van de volgende verwachtingen met betrekking tot de balans.

(in miljoen NLG)

	Aangepaste balans 1999 ⁽²¹⁾	Balans overnemingen	Verwachte balans 31/12/ 2000
ACTIVA			
Vaste activa	120,6	156,6	151,6
Grond- en hulpstoffen	7,7	7,7	7,7
Werk onderhanden minus afbetalingen	- 80,2	- 82,3	- 17,7
Gereed product en handelsvoorraden	9,9	9,9	9,9
Vorderingen	74,4	59,2	39,2
Liquide middelen	42,0	110,2	1,4
Totaal	174,3	261,2	192,0
PASSIVA			
Eigen vermogen	- 47,1	- 30,2	- 28,1
Voorzieningen	81,0	66,9	30,9
Achtergestelde leningen		119,0	119,0
Langlopende schulden	39,5	4,5	4,2
Kortlopende schulden	100,9	101,0	66,0
Totaal	174,3	261,2	192,0

⁽²¹⁾ Aangepast met het oog op de vergelijking. Veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke cijfers zijn het gevolg van de toepassing van de waarderingsmethoden van Damen.

- (74) Volgens het plan zou de winstgevendheid in 2001 in beperkte mate worden hersteld. In de volgende tabel zijn de voornaamste indicatoren opgenomen voor alle scheepsbouw- en scheepsreparatieactiviteiten. Het oorspronkelijke plan ging uit van de bouw van ten minste één jacht per jaar. Inmiddels wordt verwacht dat er meer jachten zullen worden gebouwd. Dit is ook uitgewerkt in een scenario. Voor wat betreft de jachtbouw stemt de huidige orderportefeuille sterk overeen met dit scenario.

(in miljoen EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Bouw beperkt aantal jachten</i>						
Verwachte omzet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultaten op orders	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operationele resultaten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Bouw groot aantal jachten</i>						
Verwachte omzet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultaten op orders	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operationele resultaten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

7. BEOORDELING

7.1. De toepassing van artikel 296

- (75) Overeenkomstig artikel 296, lid 1, onder b), van het EG-Verdrag, kan „elke lidstaat de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifieke militaire doeleinden”. Wanneer daarentegen een maatregel die valt onder de definitie van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, invloed heeft op zowel de militaire productie als op de civiele productie of de productie voor dubbel gebruik, kan deze niet volledig worden gerechtvaardigd op grond van artikel 296. De Commissie deelt niet het standpunt van de Nederlandse en de Spaanse autoriteiten wanneer deze aanvoeren dat gezien de militaire aspecten de volledige maatregel onder de toepassing van artikel 296 valt, zelfs indien er een duidelijk effect zou zijn op de mededinging in niet-militaire sectoren. Een dergelijke uitlegging is duidelijk in tegenstrijd met de bewoording van genoemd artikel.
- (76) Nederland heeft informatie verstrekt betreffende de wezenlijke veiligheidsbelangen die in deze zaak spelen. De Commissie kan niet ontkennen dat dergelijke belangen bestaan. Terzelfder tijd is het duidelijk dat de door Nederland genomen maatregelen de hele onderneming gered en geherstructureerd hebben, en niet alleen het militaire onderdeel ervan. De financiële middelen die KSG verstrekt werden, zijn in de eerste plaats niet voor het militaire deel van KSG gebruikt, doch eerder voor haar civiele activiteiten. Bijgevolg is het duidelijk dat de maatregelen inderdaad de mededingingsverhoudingen gewijzigd hebben voor wat betreft de civiele producten. Daarom moet de Commissie, in overeenstemming met haar vaste beleid, de maatregelen toetsen aan de regels inzake staatssteun, voorzover zij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen op markten voor producten die niet onder de toepassing van artikel 296 vallen.

7.2. De zakelijke opstelling van Nederland

- (77) De Commissie betwist niet dat de verkoop van KSG aan Damen misschien de minst dure oplossing was om het belang van de staat als afnemer veilig te stellen ⁽²²⁾, noch dat een particuliere afnemer in dezelfde situatie geprobeerd zou hebben zijn verliezen op eenzelfde manier tot een minimum te beperken. De Nederlandse autoriteiten verwijzen weliswaar niet expliciet naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Hytasa ⁽²³⁾, maar hun redenering vertoont enige overeenkomst. In de punten 21 en 22 van dat arrest verklaarde het Hof:

„Teneinde vast te stellen of dergelijke maatregelen het karakter van staatssteun hebben, dient te worden beoordeeld of in soortgelijke omstandigheden een particulier investeerder die qua omvang vergelijkbaar is met de organen die de publieke sector beheren, ertoe zou kunnen worden gebracht een zo belangrijke kapitaalbreng te doen.(...) 22. In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen de verplichtingen die de staat als aandeelhouder van een onderneming heeft, en de verplichtingen die op hem als overheid kunnen rusten.”.

De redenering van de Nederlandse autoriteiten is gebaseerd op het onderscheid dat gemaakt moet worden tussen de verplichtingen die de staat heeft als afnemer met een contract voor vier fregatten, en de verplichtingen die op hem als overheid rusten.

- (78) Echter een particuliere afnemer zou zich nimmer in dezelfde situatie bevinden. De staat is niet in deze ongelukkige positie geraakt in het kader van normaal concurrerende, zakelijke aanschaffingen, maar in het kader van de opdracht voor militaire vaartuigen, hetgeen geen „zakelijke” aanschaffing is. Zoals gebruikelijk in het nationale defensiebeleid in de hele Europese Unie, had Nederland de opdracht in beginsel voorbehouden voor de eigen industrie, in casu KSG. Er was geen open, concurrerende aanbestedingsprocedure. Dit politieke besluit wordt geen commercieel besluit wanneer de scheepswerf in moeilijkheden komt en staatssteun nodig heeft om te overleven en om de afwerking van de fregatten veilig te stellen. Met andere woorden, de staat kan, aangezien het hier een politiek besluit betreft dat veilig gesteld moet worden, niet aanvoeren dat de steun voor de werf gerechtvaardigd is omdat een particuliere onderneming in vergelijkbare omstandigheden hetzelfde gedaan zou hebben. Gezien het aanvankelijke politieke besluit en het voornemen de uitvoering van dit besluit veilig te stellen, handelt de staat en treedt hij steeds op als een overheid. Een onderscheid tussen de verplichtingen die de staat op zich moet nemen als afnemer met een contract voor vier fregatten, en de verplichtingen die op hem als overheid rusten, is dus niet passend. Daarom kunnen de maatregelen niet ontkomen aan een beoordeling op grond van de artikelen 87 en 296 van het Verdrag.

⁽²²⁾ De Commissie zal echter geen rekening houden met de garanties die de overheid aan leveranciers zou moeten verstrekken. Als afnemer zouden dergelijke garanties geen kosten zijn die bovenop die uit het originele contract komen. Niettemin lagen de privatiseringsuitgaven duidelijk lager dan die voor een faillissement.

⁽²³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr.1994, blz. 4103.

7.3. Privatisering: mogelijke steun aan Damen

- (79) De Commissie erkent dat Nederland betrekkelijk open procedures gevolgd heeft en dat concurrenten wel op de hoogte geweest kunnen zijn van het voornemen om KSG te privatiseren en de kans gehad hebben hun belangstelling te laten blijken. In het deskundigenrapport dat Nederland heeft verstrekt, wordt bevestigd dat Damen (meer dan) de marktwaarde van KSG betaald heeft. Het rapport kwam uit op een negatieve waarde van tussen 150 en 200 miljoen NLG, hetgeen ver beneden de negatieve prijs ligt. De Commissie heeft een onafhankelijk deskundige verzocht een contra-expertise op het rapport uit te voeren. Deze deskundige had kritiek bij diverse elementen uit de berekening van de waarde van KSG in het oorspronkelijke rapport. Maar wanneer deze punten van kritiek in aanmerking worden genomen, is het effect daarvan op de uiteindelijke uitkomst grotendeels neutraal, zodat de deskundige min of meer op dezelfde totale waarde uitkomt. Daarom heeft de Commissie de verzekering dat de prijs waartegen KSG aan Damen werd verkocht, geen staatssteunelement ten gunste van de overnemer behelst.

7.4. Beoordeling in het licht van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun

- (80) Het lijkt geen twijfel dat de door Nederland genomen maatregelen uit staatsmiddelen werden gefinancierd en dat zij bepaalde ondernemingen bevoordelen — met name KSG en indirect haar nieuwe aandeelhouder Damen. Evenmin bestaat er twijfel over dat de maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, aangezien er voor de door KSG vervaardigde soorten producten een intens handelsverkeer bestaat. Daarom vallen de maatregelen onder de definitie van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.
- (81) De Commissie heeft onderzocht of de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag van toepassing zijn. De afwijkingen van artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag, zouden als grondslag kunnen dienen om de steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te verklaren. Evenwel is het zo dat de betrokken maatregelen: a) geen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers zijn; b) niet bedoeld zijn tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en c) niet noodzakelijk zijn om de door de deling van Duitsland berokkende economische nadelen te compenseren. Evenmin zijn de afwijkingen uit artikel 87, lid 3, onder a), b) en d), van het EG-Verdrag van toepassing; het betreft hier immers geen steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, noch gaat het om steunmaatregelen om de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.
- (82) Nederland heeft ook niet gepoogd de steun op een van de in overweging 81 genoemde gronden te rechtvaardigen.
- (83) Aangaande het eerste deel van de afwijking van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag — steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheden te vergemakkelijken — merkt de Commissie op dat de steun geen doelstellingen had als O & O, milieubescherming of investeringen door KMO's. Het is duidelijk dat de steun de redding en herstructurering van KSG ten doel had. Bijgevolg heeft de Commissie de steun getoetst aan de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun en ten dele aan Verordening (EG) nr. 1540/98.
- (84) Nederland heeft de volledige onderneming gered en het herstructureringsplan betrof alle activiteiten van de onderneming. Bovendien zijn de activiteiten die onder de toepassing vallen van Verordening (EG) nr. 1540/98, onlosmakelijk verbonden met de marinebouw omdat de installaties en — in zekere mate ook — de werknemers en de juridische structuur gemeenschappelijk zijn. Bijgevolg betreft de onderstaande beoordeling ook de militaire activiteiten van KSG. In feite blijkt het — behalve voor de beoordeling van reddingssteun — niet nodig een onderscheid te maken tussen de maatregelen die gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 296, en die maatregelen welke van invloed zijn op de civiele productie en de productie voor gemengd gebruik. Daarentegen was het, zoals verder uiteengezet wordt, nodig om uit te maken in hoeverre de herstructureringsmaatregelen invloed hadden op de civiele scheepsbouw binnen het toepassingsbereik van Verordening (EG) nr. 1540/98. Op grond van artikel 5 van deze verordening kan de Commissie bij wijze van uitzondering reddings- en herstructureringssteun verenigbaar verklaren met de gemeenschappelijke markt, voorzover is voldaan aan de bepalingen uit de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. In dit artikel wordt echter een aantal bijkomende voorwaarden gesteld waaraan eveneens moet zijn voldaan. In dit onderdeel worden de maatregelen getoetst aan de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun. Het onderzoek op grond van Verordening (EG) nr. 1540/98 is te vinden in punt 7.5.

Onderneming in moeilijkheden

- (85) KSG kan van 1998 tot en met haar privatisering in 2000 terecht beschouwd worden als een onderneming in moeilijkheden. Zij bleek immers niet in staat uit eigen middelen of met van haar crediteuren verkregen middelen de verliezen te stoppen die — zonder steun van buitenaf door de overheid — de onderneming vrijwel zeker gedwongen hadden haar activiteiten op korte termijn te staken. De cijfers in de jaarrekeningen laten er geen twijfel over bestaan dat de dreiging van een faillissement reëel was. Zoals aangegeven, kunnen de maatregelen die de staat in 1998 nam, niet vergeleken worden met een kapitaalinjectie op commerciële voorwaarden.

Reddingssteun

- (86) De maatregelen eind 1998 hebben voor hun volledige nominale waarde van 22,7 miljoen EUR het effect van reddingssteun. Dankzij deze maatregelen kon KSG overleven gedurende de tijd die nodig was om een overnemer te vinden en een herstructureringsplan uit te werken. In de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun⁽²⁴⁾ worden duidelijke voorwaarden voor dit soort steun beschreven.
- (87) Ten eerste moet de steun bestaan in kassteun in de vorm van een kredietgarantie of kredieten tegen normale commerciële rente. De achtergestelde leningen voldoen aan dit vereiste. De extra vooruitbetaling heeft het effect van een lening, maar er dient geen rente over te worden betaald.
- (88) Ten tweede moet de steun beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke om een onderneming in bedrijf te houden. De Commissie stelt vast dat aan deze voorwaarde voldaan is. Aan de herstructureringsmaatregelen in de periode tot aan de privatisering werd een hoger bedrag besteed. Voorts wordt in het jaarverslag over 1999 melding gemaakt van de moeilijke financiële situatie, niettegenstaande de steun.
- (89) Ten derde mag de steun alleen uitgekeerd worden voor de periode die noodzakelijk is voor de vaststelling van het noodzakelijke en haalbare herstelplan. Deze periode zou in de regel niet meer dan zes maanden mogen duren, maar in dit geval werd de uiteindelijke privatisering — die de absolute voorwaarde was voor het herstelplan — pas tot stand gebracht in september 2000. Deze vertraging was in zekere mate het gevolg van het feit dat het Kabinet een substantiële inkrimping van de defensiebegroting was overeengekomen, hetgeen onzekerheid deed ontstaan over het toekomstige beleid inzake bestellingen voor de marine. Verdere vertraging werd veroorzaakt door de moeilijkheden bij het sluiten van de privatiseringsovereenkomst, terwijl de situatie bij KSG aanzienlijk verslechterde. In dit specifieke geval kan de Commissie aanvaarden dat de betrokken periode langer duurde.
- (90) De achtergestelde leningen waren aanvankelijk toegekend voor een periode van minder dan twaalf maanden. Toen privatisering binnen deze termijn onmogelijk bleek, werd de terugbetaling stilzwijgend uitgesteld totdat de privatiseringsovereenkomst afgerond was. Daarentegen heeft de vooruitbetaling een effect dat zich over een lange periode uitstrekt, aangezien deze betalingen aanvankelijk gepland waren voor 2002 en 2003.
- (91) Ten slotte moet de steun worden gerechtvaardigd door dringende sociale redenen en niet ten gevolge hebben dat de industriële situatie in andere lidstaten uit het evenwicht wordt gebracht. Naast het militaire argument kan de Commissie ook rekening houden met het feit dat KSG de grootste werkgever is in de provincie Zeeland. Een onmiddellijk, ongecontroleerd faillissement zonder enig sociaal plan zou resulteren in ernstige sociale moeilijkheden. Voor de overbruggingsperiode beschouwt de Commissie de ongunstige uitwerking op de industriële situatie in andere lidstaten als beperkt en niet buitensporig. Wel werd de steun gebruikt voor het afwikkelen van vorderingen op diverse projecten, waarvan de meeste voor buitenlandse afnemers werden uitgevoerd.
- (92) Geconcludeerd moet worden dat de achtergestelde lening voldoet aan de criteria van de kaderregeling, maar dat de extra vooruitbetaling niet aan deze criteria voldoet wat de vorm ervan betreft en de periode gedurende welke zij effect heeft. Zij maakt echter slechts 30 % van de totale reddingssteun uit, die overeenstemt met het aandeel van de omzet uit de marineactiviteiten in de totale omzet. Daarom kan zij worden gerechtvaardigd op grond van artikel 296 van het Verdrag. Voorzover de reddingssteun de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigt voor producten die niet bestemd zijn voor specifieke militaire doeleinden, komt de Commissie tot de bevinding dat de reddingssteun waartoe in december 1998 werd besloten, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

⁽²⁴⁾ Aangezien de reddingssteun volledig toegekend werden in de periode voordat de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun van 1999 van kracht werden, beoordeelt de Commissie deze steun op grond van de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12). De verlenging van deze kaderregeling in afwachting van de inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren werd bekendgemaakt in PB C 74 van 10.3.1998, blz. 31.

Herstructureringssteun

- (93) De volgende steunelementen (in geactualiseerde waarde eind 2000) vallen onder de definitie van herstructureringssteun in de zin van punt 11 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun. In de eerste plaats verkreeg KSG met de nieuwe achtergestelde lening middelen die zij onder marktvoorwaarden niet had kunnen krijgen. De lening maakte deel uit van de privatiserings-overeenkomst tussen de rijksoverheid, de provincie Zeeland en Damen, die, zoals uiteengezet in punt 7.2, niet gerechtvaardigd kan worden door aan te voeren dat sprake is van gedragingen als particuliere investeerder of particuliere afnemer. Het steunelement bestaat dus uit de nominale waarde van 70 miljoen NLG (31,8 miljoen EUR). Hetzelfde geldt voor de oorspronkelijke achtergestelde lening van 35 miljoen NLG (15,9 miljoen EUR) die in 1998 werd toegekend ⁽²⁵⁾. Een en ander wordt bevestigd door het feit dat Damen 100 miljoen NLG (45,4 miljoen EUR) van de leningen geconverteerd heeft in aandelenkapitaal. Ten tweede moet het steunelement in de vooruitbetaling — 1,41 miljoen EUR — ook als herstructureringssteun worden beschouwd, omdat zij als herstructureringssteun werd gebruikt gedurende een periode die zich uitstrekt tot na de voltooiing van de privatisering. Ten slotte bedraagt, zoals in overweging 15 is uiteengezet, het verwachte steunelement in de rentevrije lening 6,0 miljoen EUR. Geconcludeerd moet worden dat KSG in totaal 55,1 miljoen EUR herstructureringssteun heeft ontvangen.
- (94) De Commissie beoordeelt de steun aan de hand van de criteria in punt 3.2.2 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

De vraag of de onderneming voor steun in aanmerking komt

- (95) Zoals in overweging 85 is uiteengezet, geldt KSG als een onderneming in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren.

Herstel van de levensvatbaarheid

- (96) Zoals in de punten 31 tot 34 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun is aangegeven, kan de Commissie herstructureringssteun alleen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaren indien er een herstructureringsplan is dat het herstel van de levensvatbaarheid van de onderneming garandeert. De Commissie merkt vooraleerst op dat het feit dat Damen bereid was de onderneming over te nemen en er aanzienlijke bedragen in te investeren, een sterke aanwijzing is voor de levensvatbaarheid van de resterende activiteiten van KSG.
- (97) In het herstructureringsplan wordt voorzien in de sluiting of verkoop van de meeste activiteiten die niet tot KSG's kernactiviteiten behoren. Voor de resterende onderdelen pakte Damen, zoals beschreven in punt 6, de oorzaken aan van de verliezen over de afgelopen jaren en stelde zij duidelijke perspectieven voor het herstel van de rentabiliteit in het vooruitzicht. De Commissie acht de perspectieven voor marinebouw voor de Nederlandse marine, de bouw van jachten en de scheepsreparatie goed gefundeerd. De Commissie merkt op dat geen van de derden hebben betoogd dat de marktsegmenten voor megajachten en de bouw van bijzondere werkschepen in moeilijkheden zouden verkeren. Integendeel, het Verenigd Koninkrijk bevestigde in zijn opmerkingen dat de markt voor megajachten groeit. Met betrekking tot de scheepsreparatie is Damens herstructureringsplan gebaseerd op een voorzichtige inschatting van deze markt.
- (98) De grootste onzekerheid blijft bestaan rond verdere scheepsbouwactiviteiten. Zoals al aangegeven, heeft KSG een structureel probleem om haar capaciteit ten volle te benutten met geschikte orders die net tussen militaire bestellingen door uitgevoerd kunnen worden. Aangezien er voor de Nederlandse marine geen concrete bestellingen zijn voorgenomen, zijn de perspectieven onzeker, in het bijzonder vanaf 2007.
- (99) Of Damen succesvol zal blijken in het werven van marineorders voor derde landen staat nog te bezien: aan de ondertekening van contracten gaat gewoonlijk vijf jaar aan contacten en onderhandelingen vooraf. De Commissie merkt op dat er in dit segment scherpe concurrentie heerst, maar terzelfder tijd is de Commissie zich ervan bewust dat een betrekkelijk beperkt aantal orders kan volstaan om capaciteit „op te vullen” en in ieder geval beschikt de Commissie niet over aanwijzingen waaruit zou blijken dat Damens plannen op dit gebied zouden mislukken. De Commissie herhaalt

⁽²⁵⁾ Aangezien voor de lening uit 1998 een commerciële interest van toepassing was, bleef het steunelement bij de overdracht aan Damen nog steeds de nominale waarde ervan.

ook dat Damen al een sterke marktpositie bezit in het segment bijzondere werkschepen en over een verkooporganisatie beschikt die uitzonderlijk groot is volgens de normen in de scheepsbouwsector. Het is duidelijk dat Damen gedwongen zou kunnen worden lagere rentabiliteitspercentages voor civiele scheepsbouw te aanvaarden en het valt moeilijk uit te sluiten dat zij misschien incidenteel verlies zal lijden, maar het zou van overdreven pessimisme getuigen om de civiele scheepsbouwactiviteiten te beschouwen als „structureel verliesgevend” in de zin van de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun.

- (100) De Commissie concludeert dat de uitgangspunten ten aanzien van de toekomstige exploitatievoorwaarden als redelijk en realistisch moeten worden aangemerkt. Het herstructureringsplan van Damen geeft de Commissie het nodige vertrouwen in het herstel van KSG's levensvatbaarheid.

Voorkoming van ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging

- (101) Volgens de punten 35 tot 39 van de richtsnoeren moeten maatregelen worden genomen om eventuele nadelige gevolgen van de steun voor concurrenten zoveel mogelijk te beperken. In dit geval hebben KSG en Damen de nadelige effecten in ruime mate beperkt door de sluiting/verkoop van het grootste deel van het niet-kernactiviteiten en door civiele scheepsbouwactiviteiten over te schakelen naar de florissantere marktsegmenten van megajachten en gespecialiseerde werkschepen. Gerekend naar werkgelegenheid en omzet is het productiepeil aanzienlijk gedaald. Tussen 1994 en september 2000 is de werkgelegenheid gekrompen met 2 309 voltijdequivalenten. De omzet daalde met 50 %.
- (102) De Commissie concludeert dat de uitgevoerde capaciteitsinkrimpingen in de niet-kernactiviteiten voldoende zijn met het oog op het verzachten van de ongunstige effecten van de steun; ook werd ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging vermeden wat de niet-kernactiviteiten betreft. De beoordeling van de scheepsbouw en scheepsreparatie in het licht van Verordening (EG) nr. 1540/98 is te vinden in punt 7.5.

Beperking van de steun tot het minimum

- (103) Het bedrag en de intensiteit van de steun moeten tot het voor de uitvoering van de herstructurering strikt noodzakelijke minimum worden beperkt, in samenhang met de financiële mogelijkheden van de onderneming, van haar aandeelhouders of van de groep ondernemingen waarvan zij deel uitmaakt (punt 40 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun). In de onderhavige zaak komt het steunbedrag in de eerste plaats echter overeen met de „negatieve prijs” waarvoor Damen KSG wilde overnemen, met inbegrip van al haar schulden en lopende contracten ⁽²⁶⁾. Dit impliceert dat de verwachting was dat de steun volstond zowel om de herstructureringskosten te dekken voorzover de eigen middelen van KSG ontoereikend waren, als om met de resterende activiteiten voldoende winst te behalen op het geïnvesteerde kapitaal. Vanuit dit oogpunt lijkt de winstprognose zoals die in het herstructureringsplan voorzien was, niet buitensporig hoog.
- (104) De Commissie heeft de omvang van KSG's schulden onderzocht en heeft vastgesteld dat, ondanks de reddingssteun, de financieringsproblemen tot de privatisering bleven aanhouden. De banken hadden hun kredietfaciliteiten sterk ingekrompen en de staat wilde geen bijkomend kapitaal verstrekken vóór de overeenkomst inzake privatisering. Na de privatisering werd de netto kasstroom aanzienlijk positief. In werkelijkheid gaf de balans per 31 december 2000 een kaspositie van [...] miljoen EUR te zien — in plaats van de geplande [...] miljoen EUR. Dit komt echter overeen met de betalingen van de tranches voor de fregatten (de balanspost „werk onderhanden minus afbetalingen” bedroeg [...] miljoen EUR negatief — in plaats van de geplande minus 8 miljoen EUR) en de financiële behoeften ingevolge het [...] -project en de verhuizing. Er was geen kasoverschot dat gebruikt zou kunnen worden voor agressieve, marktverstorende activiteiten die geen verband hielden met het herstructureringsproces.
- (105) De bijdrage van Damen bestaat in de eerste plaats in de aanzienlijke risico's die zij nam door de garantie die zij gaf dat de op stapel staande fregatten zouden worden afgebouwd. Ten tweede heeft Damen, zoals aangegeven, 100 miljoen NLG (45,4 miljoen EUR) aan kredieten omgezet in aandelenkapitaal.
- (106) Uit het voorgaande concludeert de Commissie dat de steun tot het minimum beperkt blijft, zoals vereist door de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

⁽²⁶⁾ In punt 6.6 wordt nagegaan of de onderhandelingen tussen Nederland en Damen een correcte „marktprijs” konden garanderen.

Andere voorwaarden

- (107) Volgens punt 43 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun beschouwt de Commissie het niet uitvoeren van het plan als misbruik van steun. De Commissie zal, overeenkomstig de punten 45 en 46 van de richtsnoeren, een jaarlijks verslag over de herstructurering eisen.
- (108) Concluderend, komt de Commissie tot de bevinding dat voldaan is aan de voorwaarden uit de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

7.5. Beoordeling in het licht van Verordening (EG) nr. 1540/98

- (109) Gezien de structurele moeilijkheden in de scheepsbouwsector voert de Commissie een strikt beleid ten aanzien van herstructureringssteun voor ondernemingen welke in die sector actief zijn. Dit beleid is inzonderheid uiteengezet in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1540/98, dat handelt over herstructureringssteun. Bij dit soort steun moet niet alleen de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun nageleefd worden, maar er dient nog aan een aantal bijkomende specifieke voorwaarden te worden voldaan.
- (110) De herstructureringsmaatregelen beïnvloeden de civiele scheepsbouw die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt, op de volgende wijze:
- van de verliezen uit 1999 is 7,1 miljoen EUR veroorzaakt door of toe te wijzen aan de civiele scheepsbouw ⁽²⁷⁾;
 - alle kosten voor het afbouwen van niet-kernactiviteiten en de afwikkeling van uitstaande voorde-
ringen betreffen activiteiten buiten de scheepsbouw en het [...] -project. Zij houden geen verband met activiteiten in de civiele scheepsbouw;
 - de verhuizing heeft gevolgen voor de militaire scheepsbouw, de civiele scheepsbouw die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt, en een deel van de bouw van jachten. Op basis van de voor deze activiteiten verwachte omzet wijst de Commissie 8 % van de kosten — of 3,1 miljoen EUR — toe aan activiteiten die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen ⁽²⁸⁾;
 - de investeringen in de bouw van jachten hebben geen invloed op de civiele scheepsbouw die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt;
 - de verwachte investering in ICT-infrastructuur zal alle scheepsbouwactiviteiten ten goede komen, met inbegrip van de bouw van jachten en de scheepsreparatie. Op basis van een berekening die vergelijkbaar is met die welke gemaakt werd voor de verhuizing, wijst de Commissie 11,9 % van de kosten — of 0,3 miljoen EUR — toe.

⁽²⁷⁾ 4,9 miljoen EUR is rechtstreeks toe te wijzen aan activiteiten in de civiele scheepsbouw. Een bedrag van 9 miljoen EUR betreft zowel civiele als militaire activiteiten. Het aandeel dat aan de civiele scheepsbouw is toegewezen, werd berekend op basis van het aandeel van de civiele productie in de totale productie over de periode 1995-1999. Het bedrag van 7,1 miljoen EUR is het bedrag geactualiseerd eind 2000.

⁽²⁸⁾ Cijfers over de verwachte omzet waren opgenomen in de opmerkingen van Nederland en van Damen, aangezien deze verwerkt waren in de studie van de consultant over de waarde van KSG ten tijde van de privatisering. De cijfers zijn gebaseerd op Damens verwachtingen ten tijde van het due diligence-onderzoek. De Commissie acht het scenario met intensieve bouw van jachten het meest geschikt voor deze berekening, hetgeen door Damen bevestigd is. De Commissie acht de periode 2002-2007 het geschiktst: de verhuizing begon weliswaar al in 2000, maar de effecten ervan op de capaciteitsbenutting werden niet vóór 2002 voelbaar. Cijfers voor de periode na 2007 zijn niet beschikbaar, en zouden toch niet betrouwbaar zijn. De verhuizing heeft alleen invloed op de bouw van jachten voorzover de werkbelasting de capaciteit van het daartoe heringerichte dok overtreft (de desbetreffende omzet wordt geraamd op [...] miljoen NLG, hetgeen het cijfer is van de orderportefeuille voor dat jaar en die volledig uitgevoerd zal worden in het heringerichte dok, terwijl het licht hogere cijfer voor 2004 ten dele verwezenlijkt zal worden in het „oude” militaire dok). Op basis van deze uitgangspunten werd berekend dat „opvulorders” [...] % uitmaken van de totale verwachte omzet die de gevolgen ondervindt van de verhuizing. Het is inderdaad zo dat de „opvulorders” ook mariebouw voor derde landen kunnen omvatten, hetgeen impliceert dat het aandeel van de civiele scheepsbouw die binnen de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt, in de totale omzet die de gevolgen ondervindt van de verhuizing, lager moet zijn. Ook de huidige orderportefeuille lijkt erop te wijzen dat civiele scheepsbouw beperkter is dan verwacht werd ten tijde van de privatisering. Daarnaast is het echter zo dat na 2007 civiele scheepsbouw die onder de toepassing van de verordening valt, misschien kan toenemen, met name wanneer militaire orders beperkt worden. Daarom beschouwt de Commissie het percentage van 8,0 als de beste beschikbare raming.

Geconcludeerd moet worden dat ongeveer 10,5 miljoen EUR (of 7,2 %) van de totale herstructureringskosten kan worden beschouwd als bestemd voor scheepsbouwactiviteiten die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen. Bijgevolg kan 7,2 % van de totale steun of 4 miljoen EUR worden beschouwd als begunstiging van deze activiteiten. Om uit te maken of dit deel van de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dient de Commissie na te gaan of de in Verordening (EG) nr. 1540/98 gestelde voorwaarden worden nageleefd.

- (111) Aan de eerste voorwaarde — artikel 5, lid 1, eerste streepje — is voldaan, aangezien KSG geen reddings- of herstructureringssteun gekregen heeft overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1013/97 van de Raad van 2 juni 1997 betreffende de steunverlening aan bepaalde scheepswerven die worden geherstructureerd ⁽²⁹⁾.
- (112) Nederland heeft geen duidelijke en ondubbelzinnige toezeggingen gedaan dat in de toekomst geen verdere reddings- en herstructureringssteun zal worden toegekend aan de onderneming of haar rechtsopvolgers, zoals geëist in artikel 5, lid 1, tweede streepje.
- (113) Volgens artikel 5, lid 1, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1540/98 moet er een reële en onomkeerbare capaciteitsinkrimping plaatsvinden in de scheepsbouw-, scheepsconversie- of -reparatieactiviteiten van de betrokken onderneming die evenredig is met het betrokken steunniveau. Door de herstructurering is de capaciteit echter eerder verhoogd. Hierbij kunnen de volgende effecten worden onderscheiden:
 - de verhuizing van de militaire activiteiten naar de locatie Vlissingen Oost brengt een aanzienlijke daling mee van de oppervlakte die in beslag genomen wordt voor assemblage, paneelbouw, lassen van staal, piping en diverse andere activiteiten. Toch is het totale effect een efficiency- en capaciteitsverhoging, toe te schrijven aan het overdekken van de dokken. Het belangrijkste dok in Vlissingen centrum, dat momenteel gebruikt wordt voor de militaire fregatten, wordt niet gesloten. Het feit dat het hoofdzakelijk gebruikt kan worden voor scheepsbouw die niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt, staat niet gelijk met sluiting: het kan voor civiele scheepsbouw gebruikt worden die onder de toepassing valt van de genoemde verordening, gedurende een periode van tien jaar en het gebruik van het dok voor de aangegeven doelstellingen staat niet los van Damen (artikel 5, lid 1, vijfde en zesde streepje);
 - een deel van de locatie in het centrum van Vlissingen, waaronder 500 meter kade, zal worden verkocht. Wel zal KSG naast het belangrijkste dok op de locatie een nieuwe kade van 200 meter lang bouwen. In Vlissingen Oost werd een kade verlengd met een pier van 66 meter om twee fregatten naast elkaar te kunnen afwerken. Daardoor wordt de totale lengte van kades en pieren met 234 meter ingekort. Toch lijkt de lengte van de pieren en kades geen knelpunt te zijn geweest voor de productie in de periode vóór de toekenning van de steun. Damen heeft aangetoond dat alle kades en pieren tot dusver bruikbaar waren en dat zij alle in het recente verleden wellicht gebruikt zijn. Toch werd niet aangetoond dat de vermindering een capaciteitsinkrimping zou meebrengen die in verhouding staat tot de omvang van de daadwerkelijke productie in de vijf voorafgaande jaren;
 - wat de scheepsreparatie betreft, betekende de herstructurering een personeelsinkrimping van 155 eenheden in 1998 tot 139 in 2000 (-10 %). Damen en KSG hebben geen belangrijke investeringen gedaan in de scheepsreparatiewerf. De waarde van de productie wordt geraamd op [...] miljoen EUR per jaar, hetgeen aanzienlijk lager ligt dan het niveau in 1998 en 1999. Damen noch Nederland hebben enige toezegging gedaan om de productie te beperken ingeval de vraag zich gunstiger ontwikkelt dan verwacht.
- (114) Ondanks verzoeken van de Commissie hebben Nederland noch Damen een aanvaardbaar voorstel gepresenteerd voor een capaciteitsinkrimping in de zin van Verordening (EG) nr. 1540/98. Alle bovengenoemde effecten samen genomen concludeert de Commissie dat er geen capaciteitsinkrimping plaatsvindt die, in de zin van artikel 5, lid 1, derde tot zesde streepje, van Verordening (EG) nr. 1540/98, evenredig is met de steun. Bijgevolg is de steun voor de civiele scheepsbouw die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 valt — 4 miljoen EUR — onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

8. CONCLUSIES

- (115) De achtergestelde lening uit 1998 en de extra vooruitbetaling vormen staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Zij vormen reddingssteun. Het deel van de steun dat niet onder de toepassing van artikel 296 valt, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt op grond van de kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun.

⁽²⁹⁾ PB L 148 van 6.6.1997, blz. 3.

- (116) De privatiseringsovereenkomst waarbij zowel de KSG-aandelen als de achtergestelde leningen voor een symbolische prijs aan Damen werden overgedragen, bevatten geen staatssteunelementen ten gunste van Damen.
- (117) De achtergestelde lening uit 1998, de rentesteun in de extra vooruitbetaling, de nieuwe achtergestelde lening en de rentevrije lening vormen staatssteun ten gunste van KSG in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Het feit dat het faillissement van KSG de kosten van de fregatten zou hebben doen stijgen met een bedrag dat hoger lag dan de steun, doet geen afbreuk aan deze analyse. Nederland heeft zich beroepen op artikel 296 van het Verdrag, maar dit doet hier niet terzake, omdat het merendeel van de steun op grond van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard. De Commissie heeft vastgesteld dat het herstructureringsplan een stevige basis vormt voor het herstel van de levensvatbaarheid en dat de steun beperkt blijft tot het minimum. Ongerechtvaardigde mededingingvervalsing werd vermeden voorzover het gaat om activiteiten die niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen. Toch is de steun die toe te wijzen valt aan activiteiten die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen — 4 miljoen EUR — onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, omdat er geen capaciteitsinkrimping plaatsvindt die evenredig is aan de steun. Dit deel van de steun dient van de begunstigde te worden teruggevorderd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De privatiseringsovereenkomst tussen Nederland en Damen Shipyards Group, hierna „Damen” genoemd, behelst geen staatssteun ten gunste van Damen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst.

De maatregelen ter ondersteuning van de herstructurering van Koninklijke Schelde Groep, hierna „KSG” genoemd, vormen staatssteun ten gunste van KSG in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst.

Artikel 2

De staatssteun die Nederland ten gunste van KSG ten uitvoer heeft gelegd, is, voorzover hij toe te wijzen is aan activiteiten die niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar.

Artikel 3

De staatssteun die Nederland ten gunste van KSG ten uitvoer heeft gelegd, is, voorzover hij toe te wijzen is aan activiteiten die onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 1540/98 vallen, ten bedrage van 4 miljoen EUR met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar.

Artikel 4

1. Nederland neemt alle nodige maatregelen om de in artikel 3 bedoelde en reeds onwettig aan KSG ter beschikking gestelde steun van de begunstigde terug te vorderen.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voorzover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentierentevoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.

Artikel 5

Nederland dient jaarlijks een verslag in over de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan voor de periode tot en met 2007, of tot een later tijdstip indien de tenuitvoerlegging van de herstructurering vertraging oploopt.

Artikel 6

Nederland stelt de Commissie binnen twee maanden na datum van de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 7

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 5 juni 2002.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie
