KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION
vom 21. April 1999
über die von Griechenland zugunsten zweier Düngemittelhersteller gewährten Beihilfen

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(1999) 1120)

(Nur die griechische Fassung ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2001/88/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nach Aufforderung der Betroffenen zur Äußerung gemäß diesem Artikel [1] und unter Berücksichtigung ihrer Bemerkungen,

in Erwägung nachstehender Gründe

I

Durch eine Beschwerde erhielt die Kommission davon Kenntnis, dass die griechischen Behörden mehrere Beihilfen an zwei griechische Düngemittelhersteller vergeben haben: Protypos Ktimatiki, Touristiki AG, auch als Moretco bekannt (nachstehend PKT) und Nitrogen, Fertilizers Industry, auch als „Aeval" bekannt (nachstehend NFI).

Am 3. Oktober 1996 beschloss die Kommission die Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag wegen dieser Beihilfen. Die griechische Regierung wurde hiervon mit Schreiben vom 16. Oktober 1996 unterrichtet und antwortete der Kommission mit Schreiben vom 7. Januar 1997, das bei der Kommission am 15. Januar einging.

Der Wortlaut des Schreibens an die griechische Regierung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [2], worauf sich drei sonstige Betroffene äußerten, zwei europäische Unternehmensverbände und die Handelskammer eines Mitgliedstaates. Deren Äußerungen wurden den griechischen Behörden mit Schreiben vom 23. September 1997 zur Stellungnahme zugeleitet. Gleichzeitig bat die Kommission um zusätzliche Auskünfte, die die griechischen Behörden mit Schreiben vom 21. November 1997 erteilt haben.

[1] ABl. C 82 vom 14.3.1997, S. 5.
[2] Siehe Fußnote 1.

II

A. DIE BEGÜNSTIGTEN UNTERNEHMEN

PKT und LD

Nach den Informationen, die der Kommission bei Einleitung des Verfahrens zur Verfügung standen, wurde die PKT bis 1992 unter dem Namen „Hellenic Chemical Products and Fertilizers SA" (nachstehend „HCPF") geführt. Dieses Unternehmen ging in Konkurs, da es 18 Mrd. GRD ungetilgte überfällige Schulden an die Nationale Bank von Griechenland hatte. Sein Anlagevermögen wurde von der Nationalen Bank für 9 Mrd. GRD erworben und anschließend zur Gründung der PKT verwendet. Gleichzeitig schrieb die Bank die übrigen Forderungen in Höhe von 9 Mrd. GRD ab.

Die Vermögenswerte wurden u. a. unter der Bedingung übertragen, dass die PKT die Düngemittelfabrik nur eine Übergangszeit lang betreiben und den Kaufpreis der Vermögenswerte anschließend der Nationalen Bank erstatten würde. Nach den vorliegenden Informationen setzte die Düngemittelfabrik ihre Produktionstätigkeit fort, und die Nationale Bank hat die Zahlung der ersten Raten praktisch nicht befristet.

Zudem befand sich die PKT in einer sehr schlechten Wirtschaftslage. Die Bilanzen für die ersten beiden Geschäftsjahre 1994 und 1995 weisen Verluste deutlich über dem Eigenkapital aus, sodass dieses bereits im ersten Geschäftsjahr in den negativen Bereich absank. Auch im zweiten Geschäftsjahr mussten schwere Verluste hingenommen werden, obwohl die Düngemittelproduktion hoch war und das Düngemittelgeschäft am 30. November 1995 einem neuen Tochterunternehmen, der Lipasmata Drapetsonas (nachstehend LD), übertragen worden war. Die LD verzeichnete für sich allein einen Verlust von 1,3 Mrd. GRD, wodurch das Eigenkapital auf – 1,2 Mrd. GRD sank.

NFI

Nach den bei der Einleitung des Verfahrens vorliegenden und bekanntgemachten Informationen gehört die NFI der im Staatsbesitz befindlichen Landwirtschaftsbank (nachstehend ATE). Das Unternehmen befand sich spätestens seit 1992 in der Verlustzone. 1993 war das Eigenkapital praktisch aufgezehrt und geriet seither wegen weiterer Verluste ins Negative. Das Unternehmen konnte seinen kurzfristigen Verbindlichkeiten kaum noch nachkommen, da 1994 schwere Liquiditätsprobleme festgestellt wurden.

B. DIE BEIHILFEN

Das Verfahren wurde wegen folgender Beihilfen eingeleitet:

— Die Abschreibung der Schuld in Höhe von 9 Mrd. GRD durch die Nationale Bank und die unbegrenzte Zahlungsfrist, wenigstens für die erste Rückzahlungsrate des von der Nationalen Bank gezahlten Kaufpreises in Höhe von 9 Mrd. GRD.

— Ein Darlehen der Nationalen Bank an die PKT vom 7. September 1995 in Höhe von 500 Mio. GRD und die staatliche Bürgschaft für dieses Darlehen vom 18. Oktober 1995.

— Ein Darlehen der Nationalen Bank vom 16. Januar 1996 in Höhe von 1,2 Mrd. GRD an die LD und die entsprechende staatliche Bürgschaft. Dieses Darlehen sollte die Verluste aus den Jahren 1994 (500 Mio.) und 1995 (700 Mio.) decken, obwohl das neue Unternehmen im damaligen Zeitraum noch gar nicht existierte.

— Ein Darlehen der Nationalen Bank an die LD aus dem Jahr 1996 in Höhe von 600 Mio. GRD und die entsprechende staatliche Bürgschaft vom 30. Juli 1996.

— Eine von der ATE vorgenommene Kapitalzufuhr an die NFI in Höhe von 1 Mrd. GRD und die Unterstützung der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft, die auf die Beitreibung unbeglichener Forderungen in Höhe von 4,5 Mrd. GRD verzichtete.

— Eine 1995 eingeführte Quotenregelung des von der ATE kontrollierten griechischen Düngemittel-Vertriebsorgans SYNEL, um PKT/LD und NFI einen bestimmten Umsatz zu sichern, den sie unter den üblichen Marktbedingungen nicht hätten erzielen können.

III

Die sonstigen Betroffenen unterstützten ausnahmslos die Haltung der Kommission und wiesen nachdrücklich auf die Schwierigkeiten hin, denen sich die Hersteller aus den anderen Mitgliedstaaten auf dem griechischen Düngemittelmarkt wegen der Unterstützung bestimmter einheimischer Unternehmen durch die öffentliche Hand gegenübersehen.

IV

Die Haltung der griechischen Behörden lässt sich wie folgt zusammenfassen:

a) Die Nationale Bank hat auf keinerlei Forderung gegenüber der HCPF verzichtet. Die Anlagewerte des in Konkurs gegangenen Unternehmens waren bereits praktisch vollständig liquidiert. Die Nationale Bank erhebt Forderungen sowohl über die Kredite aus der Zeit vor Anmeldung des Konkurses als auch für die während des Konkursverfahrens gewährten Kredite.

b) Den Kaufpreis für die Fabrik hatte die PKT erst nach einer Kapitalaufstockung um eine Betrag in der Höhe jeder einzelnen Jahresrate entrichtet. Der Betrag der Kapitalerhöhung wurde von ihrem Aktionär, der Nationalen Bank, übernommen. Die drei ersten Raten (1995-1997) wurden ordnungsgemäß zurückgezahlt, und auch die verbleibenden Raten werden zum fälligen Termin überwiesen. Die entsprechenden Zahlungsbelege wurden der Kommission zugeleitet.

c) Die Schwierigkeiten von PKT und anschließend von LD hängen damit zusammen, dass der Staatsrat eine der Vorläufergesellschaft erteilte Genehmigung des Ministerrates zur Modernisierung der Anlagen widerrufen hatte. Anschließend hatte der Staat aus Umweltschutzgründen die Schließung bestimmter Werksteile angeordnet (umweltverschmutzende Tätigkeit in einem Gebiet mit hoher Bevölkerungsdichte). Deswegen musste die Erzeugung um 50 % reduziert werden, was zur Folge hatte, dass der Absatz unterhalb der Rentabilitätsschwelle blieb.

Die Darlehen der Nationalen Bank und die staatlichen Bürgschaften sollten dem Unternehmen über die durch die Produktionsausfälle verursachten betrieblichen Schwierigkeiten hinweghelfen. Außerdem wird der Betrieb nur befristet weitergeführt, weil der Präfekt des Bezirks Piräus die Schließung spätestens zum 31. Juli 2000 angeordnet hat. Die staatliche Maßnahme diente somit der Umstrukturierung des Unternehmens im Zuge einer Verringerung der Produktion aus Umweltschutzgründen.

Die griechischen Behörden sind der Auffassung, dass die Beihilfen gemäß den Ausnahmebestimmungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) und/oder c) für mit dem Vertrag und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen [3] — insbesondere mit Ziffer 3.4 betreffend Betriebsbeihilfen — vereinbar erklärt werden können.

d) Die Beihilfe beeinträchtigt nicht den innergemeinschaftlichen Handel, da der griechische Anteil an diesem minimal ist und zwischen 0,4 % und 1,1 % schwankt.

e) Was NFI betrifft, so hat ihr Hauptaktionär ATE im Februar 1995 eine Kapitalerhöhung vorgenommen, um dem Unternehmen die Verwirklichung eines Investitionsplans zur Modernisierung seiner Anlagen und zur Herstellung neuer Produkte zu ermöglichen. Außerdem wollte die NFI ihre Finanzlage durch eine Steigerung der Produktion verbessern. Die erhofften Folgen blieben jedoch aus, und das Unternehmen konnte seine wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht überwinden. Im August 1997 musste es den Betrieb einstellen. Diese Intervention stellt keine staatliche Beihilfe dar, da die Bank an einer Maximierung der eigenen Gewinne durch Investition in ihre Tochterunternehmen interessiert war.

[3] ABl. C 72 vom 10.3.1994, S. 3.

f) SYNEL ist ein privates Unternehmen und hat (seit der Liberalisierung des Düngemittelmarkts im Jahr 1992) den sie beliefernden Düngemittelherstellern nie Quoten auferlegt. Die finanziellen Konditionen werden vertraglich vereinbart und können je nach gekaufter Menge unterschiedlich sein. SYNEL kauft im gesamten griechischen Hoheitsgebiet ein und wählt ihre Lieferanten anhand der mit den einzelnen Standorten verknüpften komparativen Vorteile aus. PKT/LD waren für Düngemittellieferungen in den Süden und ins Landesinnere wettbewerbsfähiger, da ihre Konkurrenten in Nordgriechenland niedergelassen sind.

V

A. TATBESTAND EINER STAATLICHEN BEIHILFE IM SINNE VON ARTIKEL 92 ABSATZ 1 EG-VERTRAG

Die Maßnahmen der Nationalen Bank und des griechischen Staates, der ATE, der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft und der SYNEL sind daraufhin zu prüfen, ob es sich um staatliche Beihilfen handelt.

a) *Die Maßnahmen der Nationalen Bank*

Laut der Beschwerde, die den Anstoß zu diesem Verfahren gab, wird die Nationale Bank indirekt vom griechischen Staat kontrolliert. Nach einer anderen Beschwerde, die nur am Rande mit diesem Verfahren in Zusammenhang steht, identifiziert sich die Bank im wesentlichen mit dem Staat, da sich ihre Aktien zum Großteil im Besitz des Staates und öffentlich-rechtlicher Einrichtungen befinden.

Nach den Informationen, die der Kommission infolge der genannten anderen Beschwerden zugingen, hält der griechische Staat selbst zwar nur 5 % des Kapitals der Bank, die Beteiligung staatlich kontrollierter Einrichtungen beläuft sich hingegen auf 43,67 %. Die Gesamtbeteiligung der öffentliche Hand beträgt demnach 48,779 %. Die übrigen 51,22 % befinden sich in Streubesitz, sodass die übrigen Aktionäre de facto keinerlei Kontrolle über das Verhalten der Bank ausüben.

Aus der gleichen Quelle geht hervor, dass der Vorstand von der Gesellschafterversammlung gewählt wird. Mindestens vier der insgesamt fünfzehn Vorstandsmitglieder, nämlich der Geschäftsführer und seine drei Stellvertreter, die gleichzeitig Vorsitzende bzw. stellvertretende Vorsitzende des Vorstands sind, werden jedoch von der Regierung benannt, bevor sie der Gesellschafterversammlung vorgestellt werden. Auch andere Vorstandsmitglieder vertreten öffentliche Einrichtungen; z. B. wird die Kirche, in Griechenland eine laut Verfassung nicht vom Staat getrennte Einrichtung, durch einen Bischof vertreten.

In anderen Verfahren (u. a. Beihilfefälle NN 137/97 und NN I38/97 — Griechenland) hat die Kommission die griechischen Behörden um Auskunft über den öffentlichen oder privaten Charakter der Nationalen Bank ersucht. Nach den u. a. von der Bank selbst vorgelegten Angaben gehört das Geldinstitut gemäß Artikel 91 des Gesetzes 1892/1990 nicht mehr dem öffentlichen Sektor an, da der Staat weder über das gesamte Kapital noch über mehr als die Hälfte verfügt. Die direkte Beteiligung des Staates beläuft sich auf 5,097 %, die Beteiligung der öffentlichen Hand insgesamt auf 49,194 %. Mit den in öffentlicher Hand befindlichen Anteilen sind keine besonderen Rechte verbunden.

Der Vorstand wird von der Gesellschafterversammlung frei gewählt und kontrolliert. Sämtliche Vorschriften, die dem Staat die Ernennung von Vorstandsmitgliedern erlaubten, wurden per Gesetz 2076/1992 aufgehoben. Mit dem gleichen Gesetz wurden auch die Bestimmungen aufgehoben, nach denen öffentliche Einrichtungen auf den Gesellschafterversammlungen obligatorisch durch das Finanzministerium, das Arbeitsministerium usw. oder ihren gemeinsamen Repräsentanten vertreten sein mussten. Die griechischen Behörden sind deshalb der Auffassung, dass die Maßnahmen der Leitungsorgane der Bank nicht länger als staatliche Maßnahmen zu deuten sind und die Beschlüsse der Bank daher keine staatlichen Beihilfen darstellen.

Die Kommission nimmt die Aktionärsstruktur und den Umstand, dass sich die Mehrheit des Kapitals in privaten Händen befindet, zur Kenntnis. Solange keine der vorgelegten Informationen den Nachweis erlaubt, dass der Vorstand der Nationalen Bank mehrheitlich aus Vertretern des öffentlichen Sektors besteht, muss die Kommission annehmen, dass die Bank nicht vom Staat kontrolliert wird.

Die Beschlüsse der Geschäftsleitung der Bank fallen somit nicht unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag. Diese Schlussfolgerung wurde den griechischen Behörden bereits am 24. April 1997 im Zusammenhang mit einer anderen Sache mitgeteilt. Somit stellen weder die mögliche Abschreibung von 9 Mrd. GRD zugunsten der HCPF noch die Stundung der geschuldeten Tilgungen der PKT, die von den griechischen Behörden geleugnet werden, staatliche Beihilfen dar. Die Kommission kann das Verfahren betreffend diese beiden Punkte sowie die an PKT und LD vergebenen Darlehen einstellen. Es bleibt allerdings zu prüfen, ob die Bank den beiden Unternehmen die Darlehen auch ohne staatliche Bürgschaften gewährt hätte.

b) *Die Bürgschaften des Staates zugunsten von PKT und LD*

Die Bürgschaften wurden per Ministerialerlass vom 16. Oktober 1995, 16. Januar 1996 und 23. Juni 1996 gewährt, die im Amtsblatt der Griechischen Republik [4] veröffentlicht wurden. Da es sich um ad-hoc-Maßnahmen handelt, begünstigen sie im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige.

Während des Verfahrens haben die griechischen Behörden angegeben, dass die Darlehensbürgschaft über 500 Mio. GRD von 1995 nie gewährt wurde. Als Beweis legten sie ein Schreiben des Finanz- an das Wirtschaftsministerium vom 7. Oktober 1997 vor, aus dem hervorgeht, dass diese Darlehensbürgschaft mangels echter Sicherheiten in Form einer erstrangigen Hypothek annulliert wurde. Die Kommission folgert daraus, dass die PKT nie in den Genuss der Staatsbürgschaft für ein Darlehen in Höhe von 500 Mio. GRD gelangt ist, und stellt daher das Verfahren betreffend diesen Punkt ein.

In ihren Bemerkungen zur Einleitung des Verfahrens bestreiten die griechischen Behörden nicht den Beihilfecharakter der Bürgschaften zugunsten der PKT (deren Annullierung erst zu einem späteren Zeitpunkt nachgewiesen wurde) und LD. Sie machen geltend, dass es sich um Betriebsbeihilfen handelt, die aus Umweltgründen notwendig waren.

[4] Am 20. Oktober 1995 (Nr. 876), 19. Januar 1996 (Nr. 34) und 30. Juli 1996 (Nr. 658).

Außerdem hatten die staatlichen Maßnahmen nach Auffassung der griechischen Behörden wegen des geringen griechischen Anteils am zwischenstaatlichen Handel, wie die Kommission im Laufe des Verfahrens hervorgehoben hatte, keine Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel. Es wäre somit die Schlussfolgerung möglich, dass diese Maßnahmen keine Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen, obwohl die griechischen Behörden diese Schlussfolgerung keineswegs ziehen und diese auch mit der zuvor ausgeführten Argumentation nicht vereinbar wäre.

Dieser Einwand kann im übrigen auch nicht aufrechterhalten werden. Wie die Kommission schon bei der Einleitung des Verfahrens betonte, ist Griechenland am innergemeinschaftlichen Handel beteiligt, so gering sein Anteil auch sein mag. Außerdem ist der innergemeinschaftliche Handel erheblich. 1992 belief sich der Handel auf 16,8 Mio. t, 1994 auf 19,5 Mio.; 1993 entfielen 0,66 % und 1994 0,44 % (real) des innergemeinschaftlichen Handels auf Düngemittelexporte aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten. Die Einfuhren nach Griechenland machten 1993 1,1 % und 1994 0,89 % des einschlägigen innergemeinschaftlichen Handels aus. Die Düngemitteleinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten deckten (je nach Berechnungsweise) zwischen 10 % und 15 % des griechischen Bedarfs.

Die Bedeutung des Handels wurde auch von den sonstigen Beteiligten dieses Verfahrens hervorgehoben. Nach Angaben eines der Herstellerverbände schwanken die Einfuhren nach Griechenland zwischen 350 000 und 400 000 Tonnen, davon 150 000 t von Sorten, die auch in Griechenland selbst produziert werden. 90 % dieser Menge würden von Mitgliedern dieses Herstellerverbandes geliefert.

Nach Angaben eines anderen Herstellerverbandes führte Griechenland 1996 63 700 t aus anderen Mitgliedstaaten ein, was etwa 5 % seines Inlandsverbrauchs entsprechen würde.

Wie die griechischen Behörden selbst anerkennen, führte LD einen Teil ihrer Erzeugung in andere Mitgliedstaaten aus, sodass die Kommission zu der Schlussfolgerung kommen muss, dass die staatliche Maßnahme, mit der das Unternehmen gerettet werden sollte, seine Produktion und folglich auch seine Ausfuhren beeinträchtigte und sich damit auch auf den zwischenstaatlichen Handel in der Gemeinschaft auswirkte.

Was die Veränderung der Wettbewerbsbedingungen betrifft, so geht aus dem Panorama der EG-Industrie — '97 [5] hervor, dass der westeuropäische Düngemittelmarkt in der ersten Hälfte der 90er Jahre in eine Depression geriet und sowohl unter dem zurückgehenden Verbrauch als auch unter niedrigen Preisen litt. Die Zunahme der Einfuhren in die Union und der Wettbewerb mittel- und osteuropäischer Produzenten auf den Überseemärkten hat die finanzielle Lage der westeuropäischen Hersteller weiter verschlechtert.

Dadurch beschleunigte sich die Umstrukturierung der Industrie, in deren Verlauf viele Unternehmen schließen mussten. In einigen Mitgliedstaaten hält dieser Prozess noch an. 1983 waren in der Düngemittelherstellung EG-weit 140 000 Personen beschäftigt, 1995 waren es nur noch 20 000.

Seit Mitte der 90er Jahre ist der Wirtschaftszweig wieder wettbewerbsfähig und technisch wie finanziell besser in der Lage, die Nachfrage auf dem europäischen Markt im Hinblick auf Mengen und Qualitätsstufen zu decken. Für die nahe Zukunft wird ein stabiler Markt prognostiziert. Diese Entwicklung war 1995 bereits absehbar, da im Panorama der EG-Industrie jenes Jahres [6] bereits eine Stabilisierung der Produktion für die Folgejahre vorhergesagt wurde, nachdem die Jahre vorher von Überkapazitäten und schwacher Nachfrage geprägt waren.

Soweit die staatlichen Maßnahmen die in den anderen Mitgliedstaaten schon abgeschlossene oder im Gang befindliche Umstrukturierung der Düngemittelindustrie in Griechenland verzögern, muss die Kommission zu der Schlussfolgerung gelangen, dass der Wettbewerb verfälscht wird.

Diese Feststellung wird auch von den sonstigen Betroffenen geteilt, die außerdem auf den Wettbewerbsnachteil hinweisen, der ihnen daraus entsteht, dass die staatliche Hilfe den unterstützten Unternehmen die Beibehaltung eines Verkaufspreises unterhalb der Gestehungskosten ermöglicht.

Nach den von den sonstigen Betroffenen vorgelegten und von den griechischen Behörden nicht bestrittenen Informationen wurden weder PKT noch LD (und auch nicht NFI) daran gehindert, 1994 und 1995 ihre Produktion zu Preisen zu verkaufen, die zwischen 9 % und 25 % unter den generellen Marktpreisen lagen. Dies hätte der gleichen Quelle zufolge an der Geschäftspolitik dieser Unternehmen gelege, ihre Konkurrenten systematisch zu unterbieten. Die Kommission erinnert daran, dass dieser Punkt einer der ersten war, den der Beschwerdeführer in diesem Verfahren aufwarf.

Die Beihilfen in Form öffentlicher Bürgschaften beeinträchtigen somit den Handel zwischen Mitgliedstaaten. Die staatlichen Bürgschaften zugunsten von LD sind daher als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag anzusehen.

Obwohl diese Analyse zur Feststellung des Beihilfecharakters der in Rede stehenden Maßnahmen ausreicht, geht die Kommission ersatzweise auf einige Ausführungen der griechischen Regierung ein, die den Eindruck entstehen lassen, dass diese Bürgschaften möglicherweise keine staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellten. Letzteres wurde von den griechischen Behörden allerdings zu keinem Zeitpunkt behauptet.

In ihrem Schreiben vom 21. November 1997 führen die griechischen Behörden an, dass im Rahmen der Schließung von LD die Vermögenswerte nach ihrer Veräußerung nicht nur die Verbindlichkeiten des Unternehmens gegenüber der Nationalen Bank, sondern auch gegenüber den übrigen Gläubigern decken würden. Außerdem sei der objektive Wert der bebaubaren Grundstücke und anderer Immobilienwerte von LD auf 16,34 Mrd. GRD anzusetzen, was auch durch eine Erklärung der Finanzverwaltung von Piräus bestätigt werde.

[5] Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997.

[6] Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1995.

Diese Erklärung stammt jedoch aus dem Jahr 1993 und entspricht nicht dem im gleichen Jahr von der Nationalen Bank (oder PKT) entrichteten Kaufpreis von 9 Mrd. GRD. Nach Angaben der griechischen Behörden erwarb die Bank die Vermögenswerte im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung. Dieser Kaufpreis ist somit gegebenenfalls als Marktpreis des Jahres 1993 zugrunde zu legen. Im Jahresabschluss von PKT wird im übrigen auch ein Betrag dieser Größenordnung aufgeführt.

Die griechischen Behörden geben an, dass die Hypotheken für die von der Nationalen Bank der LD gewährten Darlehen durch den objektiven Wert der Baugrundstücke und der übrigen Immobilienwerte problemlos gedeckt wären. Außerdem beliefen sich die betreffenden Hypotheken auf 5 Mrd. GRD. Zudem führen die Behörden in ihrem Schreiben vom 7. Januar 1997 aus, ohne dass deutlich wird, ob sich diese Passage auf PKT oder auf LD bezieht, dass die Kreditwürdigkeit des Unternehmens nie in Zweifel stand, da es dank seiner Umsatzzahlen und seiner Vermögenswerte bei jeder Bank das erforderliche Betriebskapital erhalten hätte.

Zu keinem Zeitpunkt vermerken die griechischen Behörden jedoch ausdrücklich, dass die Sicherheiten, die LD tatsächlich anzubieten in der Lage war, dem Unternehmen die zur Deckung seiner Verluste erforderlichen Kredite auch ohne Zuhilfenahme einer staatlichen Bürgschaft eröffnet hätten. Aber auch sonst bedürfen die obigen Ausführungen einiger Anmerkungen.

Erstens mietet die LD, die lediglich zum Betrieb des Werks gegründet wurde, die die PKT gehörenden Anlagen lediglich und ist somit nicht Eigentümerin. Dies wird auch durch die Jahresabschlüsse von LD bestätigt, wo im Kapitel Aktiva unter den Immobilien weder Grundstücke noch Gebäude aufgeführt werden. LD verfügt somit nicht über Anlagevermögen im Wert von 16,34 Mrd. GRD. Es ist daher schwierig, nachzuvollziehen, inwieweit das bescheidene Anlagevermögen von LD (1995 36 Mio. GRD, 1996 40 Mio. GRD) angesichts der im Minus befindlichen Eigenmittel zur Deckung ihrer Verluste (1995 5,67 Mrd. GRD, 1996 7,5 Mrd. GRD) ausreichen sollten. Beim Umlaufvermögen sieht die Lage etwas günstiger aus (1995 4,45 Mrd. GRD, 1996 4,5 Mrd. GRD), aber auch dieses bietet keine ausreichenden Sicherheiten.

Zweitens gibt es im Gegensatz zum Fall der staatlichen Bürgschaft für das Darlehen von 500 Mio. GRD zugunsten von PKT keinen Anhaltspunkt dafür, dass der griechische Staat von LD eine Hypothek über das gesamte Anlagevermögen der Düngemittelfabrik von Drapetsona gefordert hat.

Drittens könnte angenommen werden, dass PKT für LD gebürgt haben könnte, z. B. durch Zurverfügungstellung einer Hypothek über ihr eigenes o. g. Anlagevermögen. Dies wurde von den griechischen Behörden im Laufe dieses Verfahrens aber weder behauptet noch nachgewiesen. Allerdings ist auch kaum vorstellbar, dass PKT zu einer solchen Besicherung bereit gewesen wäre, da sie noch nicht einmal gewillt war, dem Staat im Gegenzug zu dessen Bürgschaft für das o. g. Darlehen von 500 Mio. GRD echte Sicherheiten zu bieten.

Mit Bezug auf die Hypotheken der Nationalen Bank auf Vermögenswerte der LD AG über einen Wert von 5 Mrd. GRD wiesen die von den griechischen Behörden vorgelegten Unterlagen aus, dass laut Bescheinigung des Grundschuldregisters vom 17. Juli 1995 die Bank über eine 1994 eingetragene Hypothek in dieser Höhe gegenüber der PKT verfügt. Die Vermögenswerte der LD, die zu jenem Zeitpunkt noch gar nicht existierte, werden von dieser Hypothek nicht erfasst.

Des weiteren führen die griechischen Behörden aus, dass die von der Nationalen Bank der PKT und — ab 1996 — der LD gewährten Fazilitäten nach rein wirtschaftlichen Kriterien zustande gekommen seien. Die Konditionen (Zinsen, Sicherheiten usw.) für die als Betriebskapital bereitgestellten Darlehen seien auch gegenüber anderen Unternehmen vergleichbarer Kreditwürdigkeit geschäftsüblich.

Der wirtschaftliche Sinn dieser Darlehen verdient eine genauere Betrachtung. Die Zurverfügungstellung von Betriebskapital soll einem Unternehmen die Begleichung laufender Verbindlichkeiten ermöglichen und nicht die für eine Verbesserung seiner Lage erforderliche Umstrukturierung. Angesichts der geplanten Schließung der Düngemittelfabrik erscheint es zweifelhaft, ob Kreditinstitute der LD überhaupt langfristige Darlehen gewährt hätten.

In ihrem Schreiben vom 21. November 1997 erläutern die griechischen Behörden, dass das Werk in Drapetsona von der Nationalen Bank die jeweiligen Darlehen zur Deckung der Verluste der Jahre 1994, 1995 und 1996 erhalten hätte, nachdem die griechische Regierung für die Darlehen von 1,2 Mrd. GRD und 0,6 Mrd. GRD gebürgt hätte.

Diese Auskunft legt folgende Schlüsse nahe: Erstens lässt sie vermuten, dass die Darlehen erst gewährt wurden, nachdem der Staat zugestimmt hatte, für das Unternehmen zu bürgen. Laut Schreiben der griechischen Behörden vom 21. November 1997 wurde LD das Darlehen von 1,2 Mrd. GRD am 16. Januar 1996 gewährt, also am Tag der Annahme des Ministerialerlasses, mit dem die Bürgschaft genehmigt wurde. Im Wortlaut dieses Erlasses wird im übrigen mit Bezug auf das Darlehen das Futur verwendet: „Gewährung und Rückzahlung des Darlehens werden gemäß den Konditionen erfolgen, die im ETE-Dokument vom 7. September 1995 niedergelegt sind …". Wäre LD in der Lage gewesen, sich diese Mittel ohne staatliche Bürgschaft auf dem Kreditmarkt zu beschaffen, dann muss es verwundern, dass die ETE (d. h. die Nationale Bank) bis zum 16. Januar 1996, dem Datum der Bürgschaftsgewährung, wartete, um ein Darlehen zu gewähren, dessen Konditionen nach dem Wortlaut des zitierten Erlasses bereits seit dem 7. September 1995 bekannt waren. Erneut ist darauf hinzuweisen, dass LD damals noch nicht existierte, sondern erst am 30. November 1995 gegründet wurde.

Zweitens bezweifelt die Kommission, dass die ETE die finanzielle Lage eines Unternehmens unberücksichtigt lässt, dem sie ein Darlehen zu gewähren beabsichtigt, oder dass sich die meisten Kunden dieser Bank in der gleichen finanziellen Lage befanden wie LD. Wie jede Geschäftsbank müsste sie normalerweise das wirtschaftliche Risiko der Finanzierung eines Unternehmens in massiven Schwierigkeiten einkalkulieren und die Konditionen eines etwaigen Darlehens diesem Risiko anpassen. Es ist daher völlig konsequent, dass die ETE die LD genauso behandelt hat wie andere Unternehmen, sobald mit der staatlichen Bürgschaft das Darlehensrisiko ausgeschaltet war.

Ebenso zweifelhaft ist die Behauptung, dass LD unter normalen Marktbedingungen keine Schwierigkeiten gehabt hätte, ein Darlehen zu erhalten, da aus der LD-Bilanz von 1996 hervorgeht, dass sie zur Rückzahlung von in jenem Jahr fälligen Verbindlichkeiten von 3,76 Mrd. GRD nicht in der Lage war. Die einzige logische Erklärung ist einem Vermerk der Rechnungsprüfer zur Bilanz von 1996 zu entnehmen, wonach diese 3,76 Mrd. GRD durch staatliche Bürgschaften gedeckt waren. Demnach handelte es sich bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Banken im Jahr 1996 zu 87,6 % um fällige Tilgungen, die durch staatliche Bürgschaften gedeckt waren.

Schon der Jahresabschluss von 1995 lässt erkennen, dass LD erhebliche Schwierigkeiten hatte, ihre Darlehen zurückzuzahlen: 1,16 Mrd. GRD an kurzfristigen Verbindlichkeiten wurden durch staatliche Bürgschaften besichert. Schon damals machte dieser Betrag 82 % der kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber den Banken aus. Nichts deutet darauf hin, dass die übrigen kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht auch durch staatliche Bürgschaften gedeckt gewesen wären; die griechischen Behörden haben derlei auch nie behauptet.

Die griechischen Behörden konnten somit nicht nachweisen, dass LD die zur Deckung der Verluste von 1994, 1995 und 1996 bestimmten Darlehen ohne die Bürgschaft des Staates hätte erhalten können.

Die Bürgschaften beeinträchtigen den Handel zwischen Mitgliedstaaten und verfälschen den Wettbewerb, da sie der griechischen Düngemittelfabrik bei der Bewältigung ihrer betrieblichen Schwierigkeiten geholfen haben, wohingegen der vom Staat angeordnete Kapazitätsabbau nicht jenen Absatz ermöglichte, der zur Wiedererlangung der Rentabilität ausgereicht hätte.

Die Bürgschaften verhindern deswegen die normale Umstrukturierung dieses Wirtschaftszweigs in Griechenland, die in den meisten anderen Mitgliedstaaten bereits stattgefunden hat, da sie vorübergehend ein Unternehmen künstlich am Leben erhalten, dem es nicht gelingt, Gewinne zu erwirtschaften, und das im Jahr 2000 unwiderruflich seine Tätigkeit wird einstellen müssen. Die künstliche Verlängerung der Existenz von PKT und LD verhindert außerdem, dass ihre Anteile von anderen Herstellern aus Griechenland oder der übrigen Gemeinschaft übernommen werden. Die Bürgschaften stellen somit Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar.

Die griechischen Behörden konnten in diesem Verfahren nicht nachweisen, dass LD auch ohne die staatliche Bürgschaft die zur Deckung der Verluste von 1994, 1995 und 1996 bestimmten Darlehen hätte erhalten können, was vor allem an der sehr schwierigen Finanzlage des begünstigten Unternehmens liegt. Im Zuge des Verfahrens traten keine neuen Anhaltspunkte auf, die die bei der Einleitung des Verfahrens formulierte Einschätzung widerlegt hätten, wonach die Beihilfe dem Bürgschaftsbetrag abzüglich der für die Bürgschaft entrichteten Provision in Höhe von 1 % des Darlehensbetrags entspricht.

Kein privater Investor hätte ohne staatliche Bürgschaften eine zudem noch befristete Tätigkeit weitergeführt, die angesichts der für die Wiedererlangung der Rentabilität unmöglich ausreichenden Absatzzahlen lediglich zunehmende Verluste zu produzieren drohte. Es ist daher logisch, dass der Gesellschafter ETE unter diesen Voraussetzungen lieber durch staatliche Bürgschaften besicherte Darlehen gewährte, als dem Unternehmen neues Kapital zuzuführen, da die Investitionen auf diese Weise mit keinerlei Verlustrisiko behaftet waren.

Angesichts der Jahresabschlüsse des Unternehmens und der Bürgschaftserlasse kann die Kommission nicht ausschließen, dass die staatlichen Bürgschaften für die Darlehen an LD ganz oder zu erheblichen Teilen in Anspruch genommen wurden. Nach den einschlägigen Erlassen ist der Staat verpflichtet, der Nationalen Bank jede nicht getilgte Rate spätestens zwei Monate nach Fälligkeit zu zahlen. Wie oben erwähnt, waren nach dem Jahresabschluss 1996 3,76 Mrd. GRD (einschließlich Zinsen) an Zahlungen für Darlehen fällig, die durch staatliche Bürgschaften besichert waren.

c) *Die Kapitalaufstockung von NFI und die Verbindlichkeiten gegenüber der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft*

i) Im Februar 1995 nahm der Hauptaktionär ATE bei NFI eine Kapitalzufuhr von 1 Mrd. GRD (1 000 000 041 GRD nach der Jahresbilanz 1995) vor, um ihr die Verwirklichung eines Investitionsplans zur Modernisierung der Anlagen für die Herstellung neuer Produkte zu ermöglichen.

Die griechischen Behörden haben diese Maßnahme als normalen geschäftlichen Vorgang dargestellt. Der Investitionsplan diente der Automatisierung der Lade- und Einfüllanlage und dem Bau eines Lagers für Rohstoffe und Zusatzstoffe. Auf diese Weise wollte das Unternehmen seine Finanzlage durch eine höhere Produktion verbessern. Die griechischen Behörden geben allerdings zu, dass dieser Plan scheiterte und die ATE eine falsche Entscheidung getroffen hatte.

Um den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe auszuschließen, müsste nachgewiesen werden, dass die ATE sich wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat. Die einschlägigen Kriterien zur Beurteilung des Verhaltens eines öffentlichen Unternehmens sind in der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG (Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie niedergelegt [7].

Die Prüfung der NFI-Bilanzen zeigt, dass das Unternehmen mindestens seit 1992 und bis 1996, dem letzten Jahr, für das der Kommission eine Bilanz vorliegt, Verluste erwirtschaftete. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kapitalgeber ATE einen angemessenen Erlös für seine Investitionen erwarten konnte, zumal er das Unternehmen mehrere Jahre lang hat abgleiten lassen, ohne einzugreifen.

[7] ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3.

Weder die griechischen Behörden noch die ATE haben der Kommission einen Sanierungsplan der Bank zur Wiederherstellung der langfristigen Lebensfähigkeit von NFI vorgelegt, der die Rentabilität der ATE-Investition aufgezeigt hätte. Vorgelegt wurde von den Behörden lediglich eine Studie des Industrieministeriums aus dem Jahr 1994 über die Rentabilität der vier Düngemittelfabriken in Griechenland, in der die Probleme der NFI aufgelistet und einige Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen wurden.

Zu den Schwierigkeiten zählen die Obsolenz und ab 1991 die Stillegung einiger Produktionsanlagen, die Unzulänglichkeit der verkauften Mengen, um — auch nach Wiederbelebung der Düngemittelproduktion 1992 — die Rentabilitätsschwelle zu erreichen, und vor allem eine Verbindlichkeit von 4,5 Mrd. GRD gegenüber der nationalen Elektrizitätsgesellschaft.

Als Lösung vorgeschlagen wurden Wartung (geschätzte Kosten ca. 350 Mio. GRD) und Modernisierung der Anlagen (geschätzte Kosten ca. 3,6 Mrd. GRD), die Lösung der Beschaffungsprobleme bei Ammoniak, die Verbesserung des Inlandsabsatzes insbesondere in ohne große Transportkosten zugänglichen Regionen, eine Vereinbarung mit SYNEL zwecks Gewährleistung eines Mindestabsatzes und schließlich das Bemühen um eine Vereinbarung mit der Elektrizitätsgesellschaft, da eine zur Rückzahlung der Verbindlichkeiten erforderliche Erhöhung des Düngemittelpreises unweigerlich die Schließung des Unternehmens zur Folge gehabt hätte.

Aufgrund der genannten Schwierigkeiten lagen die Eigenmittel des Unternehmens am Ende des Geschäftsjahres 1993 mit 1,6 Mio. GRD gegenüber einem Nominalkapital von 3,37 Mrd. GRD gerade noch im positiven Bereich. Ende 1994 lagen sie bei etwa – 800 Mio. GRD, und selbst 1995 war der Betrag trotz der o. g. Kapitalerhöhung immer noch mit etwa 500 Mio. GRD im negativen Bereich. Ende 1996 betrugen die Eigenmittel – 1,4 Mrd. GRD. Diese Entwicklung war auf die in den Vorjahren angehäuften Verluste zurückzuführen. Diese stetige Verschlechterung dürfte dazu geführt haben, dass das Unternehmen 1997 der Gesamtvollstreckung zugeführt wurde ([8]).

Nach den der Kommission vorliegenden Bilanzen war Artikel 47 des Gesetzes 2190/1920 spätestens seit 1992 auf NFI wendbar. Nach diesem Artikel muss der Aufsichtsrat binnen sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres eine Gesellschafterversammlung einberufen, wenn die gesamten Eigenmittel einer Gesellschaft weniger als die Hälfte des Nominalkapitals betragen. Die Gesellschafterversammlung muss die Gesellschaft entweder auflösen oder andere Maßnahmen beschließen. Folglich hätte die ATE seit Mitte 1993 entweder den Konkurs des Unternehmens in die Wege leiten oder andere Maßnahmen ergreifen müssen, um eine Umstrukturierung zu gewährleisten. Erst mehr als zwei Jahre später, nämlich im November 1995, entschloss sich die Bank jedoch zur Kapitalerhöhung bei ihrer Tochter NFI.

Außerdem reichte diese Kapitalzufuhr nicht aus, um die Finanzlage des Unternehmens wesentlich zu verändern, da sie weniger als ein Viertel der angehäuften Verluste betrug. Zudem wurde die Eigenmittellage nicht soweit verbessert, als dass eine Anwendung des Artikel 47 hätte vermieden werden können, da die Eigenmittel deutlich im negativen Bereich verblieben und die Kapitalzufuhr lediglich die Differenz zwischen Umlaufvermögen und kurzfristigen Verbindlichkeiten deckte. Ebensowenig reichte die Kapitalzufuhr aus, um die in der o. g. Studie geschätzten Modernisierungskosten zu decken. Der Investitionsplan der ATE zielte denn auch lediglich auf eine Verbesserung des Düngemittelabsatzes; die übrigen Lösungsvorschläge der Studie wurden anscheinend ignoriert.

Nach den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen ([9]) diente die Kapitalzufuhr mehr der Finanzierung der Rohstoffbeschaffung als der Modernisierung der Anlagen. Diese Annahme wird zumindest teilweise in der Jahresbilanz von 1995 bestätigt, derzufolge die Produktionskosten um 800 Mio. GRD und die Lagerbestände um 200 Mio. GRD gestiegen waren. Gleichzeitig wurde für Anlagen und Maschinen nur ein Mehrbetrag von 34 Mio. und für Gebäude und Bautätigkeiten von 100 Mio. ausgewiesen. Sollte diese Auslegung zutreffen, würde sie die Schlussfolgerung zusätzlich stützen, dass die Kapitalzufuhr nicht die Struktur des Unternehmens durch eine Rationalisierung der Kosten bezweckte, sondern die Weiterführung der Betriebstätigkeit und die Erhöhung des Ausstoßes.

Auf jeden Fall reichte die Kapitalerhöhung der NFI zur Wiederherstellung der Rentabilität nicht aus, und der Kommission wurden keine anderen Sanierungsmaßnahmen mitgeteilt, obwohl solche gemäß dem griechischen Gesetz und den Vorschlägen des Berichts des Industrieministeriums hätten ergriffen werden müssen. Die Vollstreckung ist wahrscheinlich auf das Ausbleiben dieser Maßnahmen zurückzuführen.

Da die öffentliche Bank ATE die Verschlechterung der Finanzlage von NFI mindestens zwei Jahre ohne einzugreifen hingenommen hat und das letztendliche Eingreifen zur Wiederherherstellung der Rentabilität nicht ausreichte, muss die Kommission zu der Schlussfolgerung gelangen, dass sich die Bank nicht wie ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber verhalten hat. Deswegen ist die Kapitalaufstockung von NFI um 1 Mrd. GRD als Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zu betrachten.

([8]) Laut Fertilizer Week vom 23. März 1998 wurde die NFI Anfang 1998 vom Konkursverwalter zum Verkauf angeboten.

([9]) Fertilizer Werk vom 12. Juni 1995.

ii) Mit Bezug auf die Maßnahmen der nationalen Elektrizitätsgesellschaft (DEI) erklären die griechischen Behörden, dass die Gesellschaft alle rechtlich möglichen Schritte unternommen habe, um die von ihr auf 4,5 Mrd. GRD (einschl. Zinsen) veranschlagten Verbindlichkeiten von NFI zurückzufordern.

Diese Verbindlichkeiten betreffen den Stromverbrauch 1989-1991. 1990 hatte die DEI beim erstinstanzlichen Gericht in Athen geklagt. Im Verlaufe dieses Verfahrens haben die griechischen Behörden angegeben, dass der Fall im Dezember 1995 verhandelt wurde, ein Urteil aber noch nicht vorliegt ([10]).

Außerdem hat die DEI einstweilige Maßnahmen gegen die NFI beantragt. 1993 wurde eine Hypothek von 4 Mrd. GRD auf das Anlagevermögen von NFI eingetragen.

Außerdem hat NFI einen Teil ihrer Verbindlichkeiten gezahlt, und zwar den Rechnungsbetrag für April bis Dezember 1991 in Höhe von insgesamt ungefähr 800 Mio. GRD.

Angesichts dieser Maßnahmen kann davon ausgegangen werden, dass die DEI alle erforderlichen Schritte unternommen hat, um ihre Forderungen gegen die NFI beizutreiben. Die Kommission stellt daher das Verfahren in diesem Punkt ein.

d) *Die Maßnahmen von SYNEL*

Vor Einleitung des Verfahrens hatte der Beschwerdeführer angegeben, dass SYNEL von der staatlichen Bank ATE kontrolliert werde. Im Verlaufe des Verfahrens hat er jedoch klargestellt, dass es sich nur um eine Teilkontrolle handelt. Anläßlich einer früheren Entscheidung ([11]) über Beihilfen zugunsten von SYNEL hatte die Kommission 1992 festgestellt, dass das Unternehmen zu 30 % von der ATE und zu 70 % von Verbänden landwirtschaftlicher Genossenschaften kontrolliert wird. Nach Auskunft der griechischen Behörden im Laufe dieses Verfahrens ist SYNEL immer noch ein privates Unternehmen, dessen Maßnahmen folglich nicht unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fallen.

Unterschiedliche Zahlungskonditionen je nach beschaffter Düngemittelmenge und Standort des Lieferanten, wie sie SYNEL praktiziert, widersprechen nicht der marktwirtschaftlichen Logik. Die vom Beschwerdeführer ausgemachte Wettbewerbsverzerrung liegt vermutlich in dem Umstand begründet, dass bestimmte Anbieter wie insbesondere PKT zu Preisen unterhalb der Gestehungskosten verkaufen.

Dies wird auch durch einen der übrigen Betroffenen bestätigt, die sich in diesem Verfahren geäußert haben, nach dessen Auskunft die Verkaufspreise von SYNEL auf dem griechischen Markt direkt mit den Einkaufspreisen zusammenhängen.

Die Würdigung dieses Punktes durch die Kommission hat keinerlei Bindewirkung für andere Nachprüfungen aufgrund von Vorschriften des EG-Vertrags.

([10]) Schreiben der griechischen Behörden vom 21. November 1997.
([11]) ABl. C 266 vom 15.10.1992, S. 5.

VI

Nachdem festgestellt wurde, dass die Staatsbürgschaften zugunsten von LD und die Kapitalzufuhr zugunsten von NFI staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 darstellen, sind diese auf ihre Rechtmäßigkeit und ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag zu prüfen.

Da sämtliche Beihilfen den beiden Unternehmen unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt wurden, sind sie rechtswidrig.

Vereinbarkeit der Beihilfen zugunsten der LD

Es handelt sich um zwei Beihilfen, nämlich die staatliche Bürgschaft für einen Betrag von 1,2 Mrd. GRD und die staatliche Bürgschaft für einen Betrag von 600 Mio. GRD.

a) *Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen*

Nach Ansicht der griechischen Behörden sind die Beihilfen mit diesem Gemeinschaftsrahmen ([12]) und insbesondere mit Punkt 3.4 vereinbar. Danach kann die Kommission von ihrem Grundsatz abweichen, keine Betriebsbeihilfen zu genehmigen, die die Unternehmen von den Kosten ihrer umweltverschmutzenden oder -belastenden Tätigkeit teilweise befreien, wie es im Bereich der Abfallbehandlung und der Befreiung von Umweltabgaben geschehen ist. Die Beihilfen dürfen in solchen Fällen lediglich die Produktionsmehrkosten im Vergleich zu den üblichen Kosten ausgleichen und müssen vorübergehend und grundsätzlich degressiv sein, um einen Anreiz zur Herabsetzung der Verschmutzung oder zum beschleunigten, rationelleren Einsatz von Ressourcen darzustellen.

In ihren Bemerkungen zur Einleitung des Verfahrens haben die griechischen Behörden ausgeführt (Schreiben vom 7. Januar 1997), dass wegen der nur vorübergehenden Fortführung der Betriebstätigkeit die staatliche Maßnahme bestimmte feste Betriebskosten aus Umweltgründen decken sollten, da der Staat selbst die permanente Verringerung der Produktion angeordnet habe.

Diese Festkosten werden von den griechischen Behörden mit 1,5 Mrd. GRD angegeben. Sie entstehen durch die Weiterführung der Umweltschutzanlagen (Filter, Abwasseraufbereitung und Abfallbehandlung: 300 Mio.), den Kauf von Material und unerlässlichen Ersatzteilen für die kurzfristige Wartung (300 Mio.) sowie durch den entsprechenden Personalbedarf (900 Mio.) Diese Kosten verringern sich auch bei einem Produktionsabbau so gut wie überhaupt nicht.

Außerdem wurde nach Auskunft der griechischen Behörden die Belegschaft verringert: von 820 Beschäftigten im Jahr 1995 über 520 Ende 1996 auf 450 im Jahr 1997. Die Beihilfe diente demnach nicht der künstlichen Weiterführung eines unrentablen Unternehmens, sondern seiner Umstrukturierung im Rahmen eines umweltbedingten Produktionsabbaus bis zur endgültigen Schließung, die innerhalb eines Zeitraums von drei bis fünf Jahren vorgesehen war.

([12]) Siehe Fußnote 3.

In ihrem Schreiben vom 21. November 1997 haben die griechischen Behörden ausgeführt, dass die endgültige Einstellung der Tätigkeit zum 31. Juli 2000 vom Präfekt von Piräus am 18. Juni 1997 angeordnet worden war. Laut diesem Schreiben sollten die Beihilfen die aus der staatlich verordneten Verringerung der Produktion um 50 % entstehenden Verluste decken und einen schrittweisen Abbau der Beschäftigtenzahl ermöglichen. Die Bürgschaftserlasse wiederum weisen aus, dass die gewährten Darlehen die Verluste mehrerer aufeinanderfolgender Geschäftsjahre decken sollten.

Die von den griechischen Behörden geltend gemachte Ausnahmebestimmung ist auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Da die Behörden die Schließung umweltverschmutzender Anlagen angeordnet haben, kann von Produktionsmehrkosten im Vergleich zu den üblichen Kosten im Sinne des Gemeinschaftsrahmens keine Rede sein.

Außerdem werden die Beihilfen nicht degressiv gewährt, um einen Anreiz zur Herabsetzung der Verschmutzung oder zum beschleunigten, rationelleren Einsatz von Ressourcen darzustellen. Diese Kosten werden sich schon deswegen nicht aufgrund eines umweltschonenderen Produktionsverfahrens verringern, weil ein solches Verfahren gar nicht geplant ist. Auf jeden Fall dient die Beihilfe der Deckung von Festkosten des Unternehmens und nicht der umweltschutzbedingter Mehrkosten, die allmählich verringert werden sollen. Außerdem ist nicht zu erkennen, inwieweit die zur Deckung von Festkosten bestimmte Beihilfe allmählich verringert wird.

Die Schwierigkeiten der Fabrik beruhen darauf, dass der vom Staat wegen der hohen Umweltbelastung aufgezwungene Produktionsabbau nicht mit einer Umorganisation einhergeht, die den neuen Betriebsbedingungen Rechnung trägt. Eine solche Umorganisation wäre vermutlich schon deswegen sinnlos, weil wahrscheinlich bereits seit der Gründung von PKT im Jahr 1993 geplant war, das Werk innerhalb weniger Jahre zu schließen.

b) *Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten* ([13])

Auch wenn die griechischen Behörden eine Anwendung dieser Leitlinien nicht ausdrücklich beanspruchen, weisen sie doch mehrmals auf die Umstrukturierung und die Schwierigkeiten der Fabrik in Drapetsona hin. Es ist daher nicht auszuschließen, dass sie die griechischen Behörden zumindest implizit auf diese Rahmenregeln beziehen.

Die im November 1995 gegründete PKT-Tochter LD hat die Düngemittelproduktion ihrer Muttergesellschaft übernommen, während diese sich auf die Bewirtschaftung des Immobilienvermögens konzentrierte. Die Anlagen verblieben im Eigentum von PKT und wurden an LD vermietet. Obwohl im November 1995 gegründet, veröffentlichte das Unternehmen eine Bilanz für den Zeitraum vom 31. Januar bis 31. Dezember 1995. Der Umsatz ist in etwa der gleiche wie der von PKT zwischen dem 9. März 1993 und dem 31. Dezember 1994. Außerdem scheint LD zwar einen Teil der Passiva, aber keinerlei Aktiva von PKT übernommen zu haben. Unter diesen Umständen bezweifelt die Kommission, dass LD, die lediglich einen nicht genauer präzisierten Teil der PKT-Passiva übernommen hat als ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne des o. g. Gemeinschaftsrahmens betrachtet werden kann. Ersatzweise weist die Kommission darauf hin, dass selbst in dem Fall, dass LD als ein Unternehmen in Schwierigkeiten betrachtet würde, die Voraussetzungen des Gemeinschaftsrahmens im Hinblick auf eine Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nicht erfüllt wären.

LD hat demnach einen nicht genau bezifferten Teil der Finanzlasten von PKT übernommen und zusätzliche Verluste erwirtschaftet, weil der Umsatz die Betriebskosten nicht deckte. Hinzu kam das ständige Wachstum des Schuldenbergs von LD. Im Geschäftsjahr 1995 betrugen die Verluste von LD 1,3 Mrd. GRD, 1996 waren es etwa 2,5 Mrd. GRD. Während seiner gesamten Lebensdauer galt für das Unternehmen Artikel 47 des o. g. Gesetzes 2190/1920, da seine Eigenmittel nie im positiven Bereich lagen. Im August 1997 wurde schließlich die Gesamtvollstreckung eingeleitet.

Obwohl sie der begünstigten Gesellschaft die Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit ermöglichten, können die staatlichen Beihilfen in Form der Bürgschaften nicht als Rettungsbeihilfen für mit den Leitlinien vereinbar erklärt werden, da sich ihr Betrag nicht auf die zur Weiterführung des Betriebs notwendige Höhe beschränkt, sondern einen Teil der Festkosten und/oder Betriebsverluste decken.

Außerdem reichen sie weit über den Zeitraum (von in der Regel sechs Monaten) hinaus; der in den Leitlinien für die Konzeption eines Sanierungsplans veranschlagt wird. Die Bürgschaften betreffen ein auf zweieinhalb und ein auf anderthalb Jahre befristetes Darlehen. In diesem Zeitraum wurde kein Sanierungsplan konzipiert bzw. zumindest keiner, von dem die Kommission unterrichtet worden wäre.

Zudem muss es sich bei der Rettungsbeihilfe um eine Ausnahmemaßnahme handeln. In diesem Falle wurde die Maßnahme jedoch mindestens einmal wiederholt, um sukzessiv angehäufte Verluste zu decken.

Im Hinblick auf eine Einordnung als Umstrukturierungsbeihilfe ist darauf hinzuweisen. dass der Kommission kein Umstrukturierungsplan vorgelegt wurde, der die langfristige Rentabilität hätte wiederherstellen können.

Außerdem geht aus dem Schreiben der griechischen Behörden vom 7. Januar 1997 hervor, dass die endgültige Schließung der Fabrik schon entschieden war, bevor der Präfekt von Piräus am 18. Juni 1997 den entsprechenden Erlass verfügte, da in diesem Schreiben die nur noch vorübergehende Weiterführung des Geschäftsbetriebs bis zur endgültigen Schließung in drei bis fünf Jahren bereits als feste Tatsache hingestellt wird.

Die griechischen Behörden und der Beschwerdeführer stimmen zumindest in dem Punkt überein, dass der Gesellschaftszweck von PKT die Verwertung der Grundstücke auf dem Immobilienmarkt war. Der Kauf des Grundstücks, auf dem sich die Fabrik befindet, muss logischerweise mit dem Gesellschaftszweck der PKT in Zusammenhang stehen, dieses Grundstück zu verwerten. Deswegen erscheint es sinnlos, sich über die langfristige Rentabilität der Betreibergesellschaft (LD) Gedanken zu machen, zumal dieses Unternehmen schon schwer angeschlagen und die endgültige Schließung bereits geplant war. Der Konkurs der LD im Jahr 1997 erscheint als eine logische Konsequenz der Lage des Unternehmens.

([13]) ABl. C 368 vom 23.12.1994, S. 12.

Da die Bedingung der Vorlage eines Umstrukturierungsplans zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität nicht erfüllt ist, ist die Prüfung der übrigen Kriterien der Leitlinien nicht erforderlich. Die Beihilfen in Form der Bürgschaften sind nicht als Umstrukturierungsbeihilfen genehmigungsfähig.

c) *Betriebsbeihilfen*

Weil sie der Durchführung produktiver Investitionen dient, kann die fragliche Beihilfe auch nicht als regionale Investitionsbeihilfe eingestuft werden. Sie ist daher als Betriebsbeihilfe anzusehen.

Betriebsbeihilfen dürfen nur in Gebieten gewährt werden, die unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) fallen, was grundsätzlich auf das gesamte griechische Hoheitsgebiet zutrifft. In ihrer Mitteilung über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und c) auf Regionalbeihilfen ([14]) hat die Kommission nicht ausgeschlossen, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Betriebsbeihilfen gewährt werden dürfen:

i) die Beihilfe muss zeitlich begrenzt und zur Überwindung der strukturellen Benachteiligungen von Unternehmen in Regionen nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) bestimmt sein;

ii) die Beihilfe muss zu einer dauerhaften und ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen und darf nicht zu sektoralen Überschusskapazitäten auf Gemeinschaftsebene führen, damit die sektoralen Probleme auf Gemeinschaftsebene nicht schwerwiegender sind als die ursprünglichen regionalen Schwierigkeiten;

iii) die Beihilfen müssen im Einklang mit den Regeln gewährt werden, die für Beihilfen an Unternehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden, gelten;

iv) der Kommission ist ein Jahresbericht über die Durchführung vorzulegen, in dem die Gesamtausgaben nach Art der Beihilfe und der betroffenen Sektoren aufgeschlüsselt sind;

v) Beihilfen zur Förderung der Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten sind nicht zulässig.

Angesichts dessen, was mit Bezug auf die Anwendbarkeit der Gemeinschaftsleitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen oben dargelegt wurde, ist die dritte Voraussetzung eindeutig nicht erfüllt. Des weiteren dürfte die Beihilfe kaum zu einer dauerhaften und ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, da eine weitere Verschlechterung der Lage des Unternehmens angesichts des fehlenden Umstrukturierungskonzepts selbst ungeachtet der angekündigten Schließung des Standorts wahrscheinlich war.

Da die Beihilfen zugunsten der LD in Form der Bürgschaften für die beiden Darlehen von 1,2 Mrd. und 600 Mio. GRD nicht als Betriebsbeihilfen genehmigungsfähig sind, ist die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a) auf sie nicht anwendbar. Ebensowenig fallen sie unter den Buchstaben b) des gleichen Artikels, weil sie kein wichtiges Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse fördern. Ferner fallen sie nicht unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c), da sie nicht als Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe an ein Unternehmen in Schwierigkeiten angesehen werden können. Die Anwendung von Buchstabe d) ist ausgeschlossen, da die Beihilfen nicht der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen.

Nicht einschlägig sind schließlich die Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 2, da die Beihilfen weder einzelnen Verbrauchern gewährt werden noch durch Naturkatastrophen entstandene Schäden beseitigen helfen sollen.

Diese Beihilfen sind folglich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Vereinbarkeit der Beihilfen zugunsten der NFI mit dem Gemeinsamen Markt

Wie schon erwähnt befanden sich die Eigenmittel der Gesellschaft Ende des Geschäftsjahres 1993 mit 1,6 Mio. GRD im Verhältnis zum Nominalkapital von 3,37 Mrd. GRD gerade noch im positiven Bereich. Ende 1994 wiesen sie einen Minusbetrag von ungefähr 800 Mio. auf, und Ende 1995 lagen sie trotz der o. g. Kapitalaufstockung immer noch um etwa 500 Mio. GRD im negativen Bereich. Ende 1996 betrugen die Eigenmittel – 1,4 Mrd. GRD. Das Unternehmen muss daher als ein Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der einschlägigen Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen angesehen werden, und die Kapitalzufuhr von 1 Mrd. GRD ist als Umstrukturierungsbeihilfe einzustufen.

Die Beihilfe diente der Modernisierung des Werkes zur Herstellung neuer Produkte (Mehrnährstoffdünger). Genauer gesagt diente der Investitionsplan der Automatisierung der Lade- und Einfüllanlage und dem Bau eines Lagers für Rohstoffe und Zusatzstoffe.

Abgesehen von der bloßen Erläuterung, dass die Investition die wirtschaftliche Lage des Unternehmens durch eine Steigerung der Produktion verbessern sollte, wurden der Kommission keinerlei Rentabilitätsprognosen vorgelegt. Als einzigen Nachweis der positiven Ergebnisse, die die ATE für ihre Tochtergesellschaft NFI registrierte, legten die griechischen Behörden der Kommission einen Auszug der jährlichen Produktionszahlen des Unternehmens vor, der vermutlich nach Beendigung der Geschäftstätigkeit am 18. Juli 1997 erstellt worden war.

Der Kommission wurde kein Umstrukturierungsplan übermittelt, der die langfristige Rentabilität und Lebensfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen hätte wiederherstellen können. Da wie im Fall von LD die Voraussetzung nicht erfüllt worden ist, der Kommission einen solchen Umstrukturierungsplan vorzulegen, erübrigt sich die Prüfung der weiteren in den Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten festgelegten Genehmigungsvoraussetzungen. Es handelt sich um eine Voraussetzung sine qua non, bei deren Nichterfüllung die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c), auf der diese Leitlinien fußen, nicht angewendet werden kann.

([14]) ABl. C 212 vom 12.8.1988, S. 2.

Aus den gleichen Gründen wie im Fall von LD kann die Beihilfe auch nicht als Betriebsbeihilfe genehmigt werden. Gleiches gilt zudem für Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben b) und d) sowie für die Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Absatz 2. Auch diese Beihilfe ist somit mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

VII

Die Kommission stellt fest, dass Griechenland die Beihilfen zugunsten von LD und NFI unter Verstoß gegen Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag und damit unrechtmäßig gewährt hat.

Bei Unvereinbarkeit der Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt ist die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs — Urteile vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache Nr. 70/72 (Kommission/Deutschland ([15]), vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache Nr. 310/85 (Deufil/Kommission ([16]) und vom 20. September 1990 in der Rechtssache Nr. C 5/89 (Kommission/Deutschland) ([17]) — gehalten, dem Mitgliedstaat die Rückforderung des Betrags der unrechtmäßig gewährten Beihilfen aufzuerlegen. Die Beihilfen sind demzufolge aufzuheben oder — falls sie schon gewährt wurden — durch die griechischen Behörden zurückzufordern.

Bei den staatlichen Bürgschaften zugunsten der LD entspricht der Beihilfebetrag aus den o. g. Gründen dem Betrag der verbürgten Darlehen, wie schon bei Einleitung des Verfahrens ausgeführt.

Die griechischen Behörden sind verpflichtet, die entsprechenden Beträge abzüglich der von der Gesellschaft gezahlten Provision von 1 % von LD zurückzufordern.

Außerdem sind die griechischen Behörden gehalten, die Kapitalzufuhr von 1 Mrd. GRD von NFI zurückzufordern —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN.

Artikel 1

U Die staatlichen Bürgschaften zugunsten der Lipasmata Drapetsonas SA für zwei Darlehen in Höhe von 1,2 Mrd. GRD und 600 Mio. GRD, die aufgrund der Ministerialerlasse vom 16. Januar 1996 und 23. Juni 1996 gewährt wurden, sind staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag.

Bei der Kapitalzufuhr der ATE zugunsten ihrer Tochtergesellschaft NFI in Höhe von 1 Mrd. GRD im Jahr 1995 handelt es sich ebenfalls um eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz l EG-Vertrag.

Diese Beihilfen sind rechtswidrig, da sie unter Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt wurden.

Artikel 2

Die Beihilfen sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, da sie unter keine der in Artikel 92 Absatz 2 oder 3 des EG-Vertrags vorgesehenen Ausnahmebestimmungen fallen.

Artikel 3

Die Hellenische Republik fordert die in Artikel 1 bezeichneten Beihilfen von den begünstigten Unternehmen zurück. In Bezug auf die Beihilfen zugunsten der Lipasmata Drapetsonas SA ist jeweils die für den Erhalt der Staatsbürgschaften gezahlte Provision von 1 % vom Rückforderungsbetrag abzuziehen.

Artikel 4

Die Rückforderung erfolgt gemäß den Vorschriften des griechischen Rechts unter Einschluss von Verzugszinsen ab dem Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfen bis zum tatsächlichen Rückzahlungstermin. Der anzuwendende Zins entspricht dem Bezugszinssatz, der von der Kommission bei der Ermittlung des Nettosubventionsäquivalents der Regionalbeihilfen in Griechenland zugrundegelegt wird.

Artikel 5

Die Hellenische Republik unterrichtet die Kommission binnen zwei Monaten ab Übermittlung dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die sie ergriffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 6

Diese Entscheidung ist an die Hellenische Republik gerichtet.

Brüssel, den 21. April 1999

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission

([15]) Slg. 1972/1973, S. 609.
([16]) Slg. 1987, S. 901.
([17]) Slg. 1990, S. I-3437