COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 21 avril 1999
concernant les aides d'État accordées par la Grèce en faveur de deux sociétés productrices d'engrais

[notifiée sous le numéro C(1999) 1120]

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2001/88/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I

À la suite d'une plainte, l'attention de la Commission a été attirée sur des aides que les autorités grecques ont octroyées à deux producteurs d'engrais: la société Protypos Ktimaki — Touristiki SA (PKT), également connue sous le nom de «Moretco», et la société Nitrogen Fertilizers Industry (NFI), également connue sous le nom d'«Aeval».

Le 3 octobre 1996, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE au sujet des aides en question. Les autorités grecques ont été informées de l'ouverture de la procédure par lettre du 16 octobre 1996. Leur réponse est parvenue à la Commission par lettre du 7 janvier 1997, enregistrée le 15 janvier suivant.

Le texte de cette lettre aux autorités grecques a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* ([2]) et cette publication a suscité la réaction de trois tiers, deux associations européennes d'industriels du secteur ainsi qu'une chambre de commerce d'un État membre. La position des tiers a été communiquée pour observations aux autorités grecques par lettre du 23 septembre 1997. Dans cette lettre, la Commission a également demandé des renseignements supplémentaires sur certains points spécifiques de l'affaire. La réponse de ces autorités est parvenue par lettre du 21 novembre 1997.

([1]) JO C 82 du 14.3.1997, p. 5.
([2]) Voir note 1 de bas de page.

II

A. LES BÉNÉFICIAIRES

PKT et Lipasmata Drapetsonas

Selon les premières informations en possession de la Commission, telles qu'exposées lors de l'ouverture de la procédure, jusqu'en 1992, la société PKT se dénommait «Hellenic Chemical Products and Fertilizers SA» (HCPF). Cette société a été mise en liquidation parce qu'elle avait un arriéré de dettes de 18 millions de drachmes grecques (GRD) envers la Banque nationale de Grèce (ci-après dénommée «ETE», d'après ses initiales en grec). Ses actifs ont alors été acquis par l'ETE pour une somme de 9 milliards de GRD et servi à la création de PKT. Simultanément, la banque a annulé les 9 autres milliards de GRD de dettes non payées.

Ces actifs ont été transférés à PKT, à certaines conditions, notamment qu'elle continue de faire fonctionner l'usine de production d'engrais à titre temporaire et qu'elle rembourse à l'ETE le prix d'achat desdits actifs. Selon les informations disponibles, l'usine était toujours en activité et l'ETE avait accordé un report sine die pour les premières tranches du remboursement.

En outre, PKT se trouvait dans une très mauvaise situation financière. Les bilans de 1994 et 1995, relatifs aux deux premières années d'activité, indiquent que les pertes ont largement dépassé les fonds propres de la société, à tel point que ceux-ci sont devenus négatifs dès le premier exercice. Le second exercice s'est également conclu par d'importantes pertes malgré le fait que les activités de production d'engrais avaient été enlevées à PKT et placées dans une filiale de création nouvelle, Lipasmata Drapetsonas (LD), le 30 novembre 1995. À elle seule, LD a enregistré, en 1995, des pertes d'un montant de 1,3 milliard de GRD, ce qui a amené ses fonds propres à environ – 1,2 milliard de GRD.

NFI

Toujours selon les informations disponibles et exposées lors de l'ouverture de la procédure, NFI appartient à la Banque agricole de Grèce (ci-après dénommée «ATE», d'après ses initiales en grec), qui est contrôlée par l'État. NFI connaît des pertes au moins depuis 1992. En 1993, ses fonds propres sont devenus pratiquement nuls. Depuis, ils sont devenus largement négatifs à cause de nouvelles pertes. La possibilité pour l'entreprise de faire face à ses engagements à court terme était douteuse puisqu'en 1994 on pouvait constater un grave problème de liquidités.

B. LES AIDES

La présente procédure a été engagée au sujet des mesures suivantes:

— l'annulation de la dette susmentionnée de 9 milliards de GRD par l'ETE et le report *sine die* au moins de la première tranche du remboursement des 9 milliards de GRD du prix d'achat payé par l'ETE,

— un prêt de 500 millions de GRD consenti le 7 septembre 1995 par l'ETE à PKT et la garantie correspondante de l'État, accordée le 18 octobre 1995,

— un prêt de 1,2 milliard de GRD, accordé le 16 janvier 1996 par l'ETE à LD, et la garantie d'État correspondante. Ce prêt était destiné à couvrir les pertes subies en 1994 (500 millions) et en 1995 (700 millions), deux années durant lesquelles — il faut le souligner — la nouvelle société n'avait pas encore été constituée,

— un prêt de 600 millions de GRD octroyé, toujours en 1996, par l'ETE à LD ainsi que la garantie d'État correspondante, accordée le 30 juillet 1996,

— une injection de capital de 1 milliard de GRD, effectuée par l'ATE en faveur de NFI et le soutien accordé par la compagnie nationale d'électricité en ne faisant pas procéder au recouvrement forcé du paiement des dettes en suspens, qui s'élevaient à 4,5 milliards de GRD,

— un système de quotas qui avait été mis en place en 1995 par la société SYNEL, organisme chargé de la commercialisation des engrais en Grèce, contrôlé par la banque publique ATE, afin d'assurer à PKT/LD et NFI un certain niveau de débouchés et de chiffre d'affaires qu'elles n'auraient pu atteindre dans des conditions normales de marché.

III

Les tiers intéressés ont unanimement soutenu la position de la Commission, en insistant sur les difficultés que les producteurs communautaires rencontrent sur le marché grec des engrais du fait du soutien public dont bénéficient certaines entreprises locales.

IV

La position exprimée par les autorités grecques dans le cadre de la présente procédure peut être résumée comme suit:

a) L'ETE n'a annulé aucune dette de HCPF. Les actifs de cette société en liquidation ont déjà été réalisés, pratiquement dans leur totalité. L'ETE s'est déclarée créancière tant pour les créances antérieures à l'ouverture de la liquidation que pour les prêts accordés pendant la période de liquidation.

b) Le paiement par PKT de la valeur de rachat de l'usine s'effectue après augmentation de son capital à raison d'un montant égal à chacun des versements annuels, le montant de ladite augmentation étant pris en charge par son actionnaire, l'ETE. Les trois premières échéances (1995-1997) ont été régulièrement honorées et le solde sera versé aux échéances convenues. Les relevés comptables de ces versements ont été fournis à la Commission.

c) Les difficultés de PKT et puis de LD sont dues à l'annulation par le Conseil d'État de l'autorisation du Conseil des ministres, donnée à la société préexistante, de moderniser ses installations. À la suite de cette annulation, l'État a imposé une fermeture de certaines lignes de production, pour des motifs environnementaux (activité polluante dans une zone à forte densité de population). Cela a conduit à une réduction de 50 % de la production, ce qui n'a pas permis de réaliser des ventes suffisantes pour atteindre le seuil de rentabilité.

Les prêts de l'ETE et les garanties accordées par l'État avaient pour objet de permettre à l'entreprise de faire face aux difficultés de fonctionnement auxquelles elle était confrontée suite à l'arrêt de certaines unités de production. De plus, l'usine ne fonctionne qu'à titre provisoire, le préfet du Pirée ayant imposé sa fermeture au plus tard le 31 juillet 2000. L'intervention de l'État tendait donc à la restructuration de l'entreprise dans le cadre d'une réduction de la production pour des raisons à caractère environnemental.

Ces autorités estiment que les aides en question pourraient être considérées comme compatibles avec le traité en vertu des dérogations prévues par l'article 92, paragraphe 3, points a) et/ou c), et de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement ([3]), et, notamment, son point 3.4 traitant des aides au fonctionnement.

d) L'aide n'affecte pas le commerce intracommunautaire, puisque la part de la Grece y est minime (entre 0,4 et 1,1 %).

e) En ce qui concerne NFI, en février 1995, son actionnaire principal, l'ATE, a procédé à une augmentation de capital afin de lui permettre de mettre en œuvre un plan d'investissement destiné à moderniser ses installations en vue de la fabrication de nouveaux produits. La société ambitionnait ainsi d'améliorer sa situation financière par une augmentation de sa production. Le plan en question n'a pas eu les effets espérés et la société n'est pas parvenue à surmonter ses difficultés financières. Elle a dû cesser ses activités en août 1997. Cette intervention de la banque ne relève pas des aides d'État, puisque ladite banque cherche à maximiser ses profits en investissant dans ses filiales.

([3]) JO C 72 du 10.3.1994, p. 3.

f) SYNEL est une entreprise privée. Elle n'a jamais (depuis 1992, date de la libéralisation du marché des engrais) imposé de quotas de production aux entreprises auprès desquelles elle se fournit. Les conditions de paiement sont fixées par contrat et peuvent différer en fonction des quantités d'engrais achetées. SYNEL a des clients répartis sur tout le territoire grec, elle choisit donc ses fournisseurs en tenant compte de l'avantage comparatif que constitue leur localisation géographique. À ce titre, PKT/LD est plus compétitive en ce qui concerne les coûts de transport vers le centre et le sud de la Grèce, puisque ses concurrents sont localisés dans le nord du pays.

V

A. EXISTENCE D'AIDES D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 92, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

Les interventions de l'ETE, celles de l'État grec, celle de l'ATE et de la compagnie nationale d'électricité et, enfin, celle de SYNEL doivent être examinées dans ce contexte.

a) *Les interventions de l'ETE*

Selon la plainte à l'origine de cette affaire, l'ETE est indirectement contrôlée par l'État grec. En marge de cette affaire, une autre plainte, concernant aussi les activités de l'ETE, indique que cette banque s'identifie essentiellement à l'État grec, puisque ses actions appartiennent en grande partie à l'État et à des personnes morales de droit public.

Selon les informations obtenues dans le cadre de cette autre plainte, s'il est vrai que l'État ne détient que 5 % environ du capital de la banque, la participation d'organismes contrôlés par l'État s'élève à 43,67 %. La participation publique totale est donc de 48,779 %. Les 51,221 % restants sont dispersés dans une multitude d'actionnaires. Cette dispersion ferait que ces actionnaires n'ont aucun contrôle de fait sur le fonctionnement de la banque.

Toujours selon la même source, le conseil d'administration est élu par l'assemblée des actionnaires. Néanmoins, au moins quatre des membres de ce conseil sur un total de quinze, le gouverneur de la banque et trois vice-gouverneurs, qui sont en même temps le président et les vice-présidents du conseil en question, seraient désignés par le gouvernement avant de se présenter devant ladite assemblée. D'autres membres de ce conseil représenteraient des intérêts publics, tel un évêque, représentant de l'Église de Grèce, qui, selon la Constitution, n'est pas séparée de l'État.

Dans d'autres affaires (notamment, les aides d'État NN 137/97 et NN 138/97 — Grèce), la Commission a interrogé les autorités grecques au sujet de la nature publique ou privée de l'ETE. Des réponses reçues, notamment de celles de la banque, il ressort que, selon l'article 91 de la loi 1892/1990, l'ETE ne fait plus partie du secteur public puisque l'État ne détient plus ni la totalité ni la majorité de son capital. La participation directe de l'État dans le capital de la banque est de 5,097 %, tandis que la participation publique totale s'élève à 49,194 %. Les parts détenues par le secteur public ne donnent aucun droit particulier.

Le conseil d'administration est librement élu et contrôlé par l'assemblée générale des actionnaires. Toutes les dispositions légales qui permettaient à l'État de nommer certains membres de ce conseil ont été abrogées par la loi 2076/1992. Cette même loi a également abrogé les dispositions qui imposaient la représentation obligatoire des organismes publics par les ministères des finances, du travail, etc., ou de leur représentant conjoint lors de l'assemblée générale des actionnaires. Par conséquent, selon ces autorités, on ne peut plus conclure que les actes des organes institutionnels de la banque sont des actes de l'État. Les décisions de la banque ne constituent donc pas des aides d'État.

La Commission prend acte de la nature de la composition du capital de la banque, dont la majorité appartient au secteur privé. Dans la mesure où aucune des informations fournies ne permet de démontrer que le conseil d'administration de l'ETE est composé en majorité de représentants du secteur public, la Commission doit conclure que la banque n'est pas contrôlée par l'État.

Les décisions de ce conseil ne tombent donc pas dans le champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Cette conclusion a déjà été communiquée aux autorités grecques par les services de la Commission, le 24 avril 1997, dans le cadre d'une autre affaire. Par conséquent, aussi bien l'effacement éventuel de la dette de 9 milliards de GRD en faveur de la HCPF que l'éventuel report des paiements dus par PKT à ETE, dont ces autorités démentent qu'ils aient eu lieu, ne constituent pas des aides d'État. La Commission peut donc clore la procédure sur ces questions ainsi que sur celles des prêts accordés à PKT et LD. Il reste cependant à examiner si cette banque aurait accordé des prêts à ces deux sociétés en l'absence de garantie d'État.

b) *Les garanties de l'État en faveur de PKT et LD*

Ces garanties ont été accordées par décrets ministériels du 16 octobre 1995, du 16 janvier 1996 et du 23 juin 1996, publiés au Journal officiel de la République grecque [4]. S'agissant de mesures ad hoc, elles favorisent certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE.

Dans le cadre de la procédure, les autorités grecques ont affirmé que la garantie d'emprunt de 500 millions de GRD de 1995 n'a jamais été accordée. Ces autorités ont produit une lettre, datée du 7 octobre 1997, adressée par le ministère des finances au ministère de l'économie, d'où il ressort que la garantie sur ce prêt a été annulée faute de garanties réelles sous forme d'hypothèque de premier rang. Il faut donc conclure que PKT n'a pas bénéficié de la garantie de l'État pour un prêt de 500 millions de GRD. Dès lors, la Commission peut clore la procédure sur cet aspect.

Dans leurs observations à l'ouverture de la procédure, les autorités grecques ne contestent pas la nature d'aide des garanties en faveur de PKT (dont l'annulation a été démontrée seulement par la suite) et de LD. Elles estiment qu'il s'agit d'aides au fonctionnement, accordées pour parer à des nécessités d'ordre environnemental.

[4] FEK nº 876 du 20.10.1995, FEK nº 34 du 19.1.1996 et FEK nº 658 du 30.7.1996.

Ces autorités soutiennent également que les interventions en question de l'État n'auraient pas eu d'impact sur le commerce intracommunautaire à cause de la faiblesse de la part de la Grèce dans ces échanges, telle que décrite par la Commission lors de l'ouverture de la procédure. On pourrait donc en conclure, bien que ces autorités ne le fassent en aucune façon et qu'elles se mettent en contradiction avec leur argumentation précédemment expliquée, que ces mesures ne constituent pas des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Cet argument ne peut être retenu. En effet, pour faible qu'elle soit, la part de la Grèce dans les échanges intracommunautaires n'en existe pas moins, comme mentionné par la Commission lors de l'ouverture de la procédure. À cette occasion, la Commission avait indiqué que les échanges dans le marché communautaire des engrais étaient considérables: 16,8 millions de tonnes en 1992 et 19,5 millions en 1994. Les exportations de la Grèce vers les autres États membres représentaient (en volume) 0,66 % des échanges intracommunautaires en 1993 et 0,44 % en 1994. Toujours en volume, les importations de la Grèce représentaient 1,1 % en 1993 et 0,89 % en 1994 des échanges intracommunautaires dans ce secteur. La Commission concluait son analyse du marché des engrais en précisant que les importations originaires des autres États membres couvraient de 10 à 15 % (selon les estimations) des besoins du pays.

L'importance des échanges a également été soulignée par les tiers intervenus dans cette procédure. Selon l'une des associations européennes de producteurs d'engrais intervenues dans le cadre de la présente procédure, les importations d'engrais de la Grèce varient entre 350 000 et 400 000 tonnes, dont 150 000 tonnes concernent des types d'engrais également produits en Grèce. De ces 150 000 tonnes, 90 % proviendraient de membres de l'association susmentionnée.

De plus, selon l'autre association de producteurs intervenue dans la présente procédure, en 1996, la Grèce a importé 63 700 tonnes d'engrais des autres États membres, ce qui représente environ 5 % de sa consommation nationale.

Dans la mesure où les autorités grecques reconnaissent que LD exportait une partie de sa production vers les autres États membres, la Commission ne peut que conclure que l'intervention de l'État visant à maintenir en vie la société affecte sa production et, par conséquent, ses exportations. Donc, cette intervention de l'État affecte les échanges intracommunautaires.

Pour ce qui concerne l'altération des conditions de la concurrence, le *Panorama de l'industrie communautaire 1997* ([5]) indique que, en Europe occidentale, le marché des engrais a été déprimé au cours de la première moitié des années 90 et a souffert à la fois de la baisse de la consommation et de prix peu élevés. L'augmentation des importations dans l'Union européenne et la concurrence, sur les marchés ultramarins, des producteurs des pays d'Europe centrale et orientale ont aggravé la situation financière des producteurs d'Europe occidentale.

Cette évolution a entraîné une accélération du processus de restructuration et la fermeture d'un nombre important d'usines. Ce processus se poursuit encore aujourd'hui dans certains États membres. En 1983, le secteur communautaire des engrais employait 140 000 personnes, en 1995, ce nombre avait été ramené à 20 000.

Depuis le milieu des années 90, le secteur a retrouvé sa compétitivité et est mieux en mesure, techniquement et financièrement, de desservir le marché européen dans les quantités et les qualités d'engrais demandés. Pour le futur proche, les prévisions indiquent un marché stable. Une telle évolution était perceptible en 1995 puisque le *Panorama de l'industrie communautaire* ([6]) de cette année-là indiquait une stabilisation de la production pour les années à venir, après plusieurs années de surcapacité et de faible demande.

Dans la mesure où les interventions de l'État ont pour effet de retarder la restructuration de ce secteur en Grèce, alors que, dans les autres États membres, ce processus a été réalisé et continue pour certains d'entre eux, la Commission doit conclure que l'aide fausse la concurrence.

Ce constat est partagé par les tiers intervenus dans le cadre de la procédure, lesquels ont d'ailleurs souligné qu'ils subissent un désavantage compétitif vis-à-vis des entreprises aidées dans la mesure où le support public leur permet de continuer à vendre à perte.

Selon les informations communiquées par les tiers, non contestées par les autorités grecques, les difficultés que connaissent PKT et LD ne les ont pas empêchées (mais également NFI) de vendre, en 1994 et 1995, leur production à des prix inférieurs de 9 à 25 % aux prix généralement constatés sur le marché. Cela serait dû, toujours selon la même source, à une politique constante des sociétés en question de proposer systématiquement des prix inférieurs à ceux des autres fournisseurs. Il faut rappeler que ce grief était l'un des tout premiers soulevés par le plaignant dans cette affaire.

Par conséquent, il y a lieu de conclure que les aides sous forme de garanties publiques affectent les échanges entre les États membres. Les garanties publiques en faveur de LD constituent donc des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE.

Bien que la présente analyse suffise en elle-même à établir le caractère d'aide d'État des mesures sous examen, la Commission estime approprié de commenter à titre subsidiaire certaines allégations des autorités grecques. En effet, celles-ci font mention d'éléments qui pourraient faire supposer que lesdites garanties ne seraient peut-être pas des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Néanmoins, ces autorités n'affirment à aucun moment de façon explicite que cela est le cas.

Dans leur lettre du 21 novembre 1997, ces autorités indiquent que, dans le cadre de la liquidation de la société LD, les actifs suffisent, après réalisation, pour couvrir non seulement les dettes qu'elle a vis-à-vis de l'ETE, mais aussi celles qu'elle a vis-à-vis des tiers. En outre, toujours selon ces autorités, la valeur objective des superficies à bâtir et autres actifs immobiliers de LD s'élèverait actuellement à 16,34 milliards de GRD. Cela serait confirmé par une déclaration faite à l'administration des finances du Pirée.

([5]) Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

([6]) Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.

En fait, cette déclaration date de 1993 et n'est pas cohérente avec le prix d'achat payé par l'ETE (ou PKT) pour lesdits actifs, 9 milliards de GRD, toujours en 1993. En effet, selon ces mêmes autorités, l'achat desdits actifs par ETE aurait eu lieu lors d'un appel d'offres public. C'est donc cette dernière valeur qu'il faudrait considérer, le cas échéant, comme une évaluation de marché en 1993. C'est d'ailleurs un montant de cet ordre qui est inscrit au bilan de PKT.

Lesdites autorités indiquent que toute inscription hypothécaire faite au titre des prêts consentis par l'ETE à LD est donc couverte sans problème par la valeur objective des terrains et autres actifs immobiliers de l'entreprise. Elles précisent enfin que les inscriptions hypothécaires de l'ETE sur les biens de LD SA portent sur une valeur de 5 milliards de GRD. De plus, dans leur lettre du 7 janvier 1997, les mêmes autorités affirment que la capacité d'emprunt de l'entreprise, sans qu'il soit possible de dire s'il s'agit de PKT ou de LD, n'a jamais posé de problème puisque, grâce à son chiffre d'affaires et aux actifs réalisables qu'elle pouvait mettre en gage, elle pouvait obtenir les fonds de roulement dont elle avait besoin auprès de n'importe quelle banque.

Tout en rappelant que les autorités grecques n'affirment à aucun moment que les garanties réelles que LD était en mesure d'offrir lui auraient permis d'obtenir les prêts, destinés à couvrir ses pertes, sans devoir recourir à la garantie de l'État, les éléments susmentionnés appellent plusieurs commentaires.

En premier lieu, LD, fondée uniquement pour exploiter l'usine, loue les installations de propriété de PKT et n'en est, par conséquent, pas propriétaire. Cela est confirmé par la lecture des bilans de LD, qui ne comportent, dans les actifs immobilisés, aucune mention relative ni à des terrains ni à des bâtiments. LD ne dispose donc pas de 16,34 milliards de GRD d'actifs fixes. On voit dès lors mal comment les modestes actifs fixes de LD (36 millions de GRD en 1995 et 40 millions en 1996), dont les fonds propres sont par ailleurs négatifs, peuvent suffire à couvrir ses dettes (5,67 milliards de GRD en 1995 et 7,5 milliards en 1996). Les actifs courants sont un peu plus consistants, mais toujours insuffisants (4,45 milliards de GRD en 1995 et 4,5 milliards en 1996).

En outre, il faut remarquer que, contrairement à ce qui s'est passé pour la garantie publique sur le prêt de 500 millions de GRD en faveur de PKT, aucun élément ne montre que l'État grec a exigé de LD qu'elle lui accorde une hypothèque couvrant la totalité des biens immobiliers de l'usine d'engrais de Drapetsona.

De plus, on pourrait supposer que PKT se soit portée garante en faveur de LD, par exemple en hypothéquant une partie des actifs fixes susmentionnés. Cela n'a été ni soutenu ni démontré par les autorités grecques lors de la présente procédure. On voit d'ailleurs mal comment une telle garantie aurait été accordée par PKT, alors que celle-ci n'a pas souhaité donner des garanties réelles à l'État en échange de la garantie publique sur le prêt susmentionné de 500 millions de GRD.

Pour ce qui est des inscriptions hypothécaires de l'ETE sur les biens de LD SA pour une valeur de 5 milliards de GRD, les documents fournis par les autorités grecques indiquent que le bureau du registre des hypothèques a certifié que, au 17 juillet 1995, l'ETE détenait une hypothèque portant pour ce montant vis-à-vis de PKT, hypothèque inscrite en 1994. Cette hypothèque ne couvre aucunement des biens de LD qui n'existait pas encore à l'époque.

Les autorités grecques expliquent également que les financements accordés par l'ETE à PKT et, à partir de 1996 à LD, s'effectuent selon des critères financiers d'ordre purement bancaire. Les conditions (intérêts, sûretés, etc.) des prêts accordés en tant que fonds de roulement sont celles que l'ETE pratique habituellement vis-à-vis de sociétés ayant une capacité d'emprunt analogue à celle de l'entreprise dont il est question.

On peut s'interroger sur la logique économique de ces prêts. En effet, accorder du fonds de roulement à une entreprise consiste à lui permettre de régler ses dettes courantes et pas à lui permettre d'effectuer des modifications structurelles permettant d'améliorer sa situation. Par ailleurs, compte tenu de la fermeture programmée de l'usine d'engrais, il est douteux que des organismes bancaires auraient accordé à LD des prêts à long terme.

Dans leur lettre du 21 novembre 1997, les autorités grecques indiquent que «les autorités grecques ayant accordé leur garantie pour les emprunts de 1,2 milliard de GRD et 0,6 milliard de GRD, l'usine de Drapetsona a obtenu de l'ETE les prêts correspondants, destinés à couvrir les pertes des années 1994, 1995 et 1996».

Cette affirmation amène plusieurs commentaires. En premier lieu, elle suggère que les prêts n'ont été accordés qu'après que l'État eut consenti à se porter garant de la société. En fait, selon la lettre des autorités grecques du 21 novembre 1997, le prêt de 1,2 milliard de GRD a été accordé à LD le 16 janvier 1996. Il s'agit du même jour que celui de l'adoption du décret ministériel autorisant la garantie. Le texte de ce décret utilise d'ailleurs le futur pour se référer à l'octroi du prêt puisqu'il indique que «l'octroi et le service du prêt seront conformes aux termes repris dans le document de la Banque nationale (ETE) du 7 septembre 1995…». Si LD était en mesure de se procurer ces fonds auprès du marché sans la garantie de l'État, il est surprenant que l'ETE ait attendu le 16 janvier 1996, c'est-à-dire le jour même de l'octroi de la garantie publique, alors que, selon le décret susmentionné, les termes du prêt étaient connus depuis le 7 septembre 1995. Il faut rappeler encore une fois qu'à cette date LD n'existait pas encore, puisqu'elle n'a été constituée que le 30 novembre 1995.

En second lieu, la Commission considère qu'il est peu crédible que l'ETE ne tienne pas compte de la situation financière d'une entreprise à laquelle elle envisage d'accorder un prêt ni du fait que la plupart des clients de l'ETE se trouvent dans la même situation financière que LD. Comme toute autre banque commerciale, elle devrait normalement tenir compte du risque économique inhérent à une entreprise en très grande difficulté et adapter les éventuelles conditions de prêt à ce risque. Il est donc parfaitement logique que l'ETE ait accordé à LD le même traitement qu'à d'autres sociétés, une fois obtenue la garantie de l'État, qui annulait tout risque pour cette banque prêteuse.

Il est tout aussi peu crédible d'affirmer que, dans des conditions normales de marché, LD n'avait pas de problème à emprunter, alors que ses comptes de 1996 montrent qu'elle n'a pas réussi à rembourser 3,76 milliards de GRD de dettes arrivées à échéance dans cette année. La seule explication logique doit être recherchée dans une note des réviseurs aux comptes dans le bilan de 1996 où il est dit que les 3,76 milliards de GRD en question sont tous garantis par l'État. Cela signifie qu'en 1996 87,6 % des dettes à court terme envers les banques représentaient des paiements échus de dettes garanties par l'État.

Le bilan de 1995 indique déjà que LD avait de sérieuses difficultés à rembourser ses emprunts bancaires, puisqu'elle avait 1,16 milliard de GRD de dettes à court terme garanties par l'État arrivées à échéance. Cela représentait déjà 82 % de son endettement bancaire à court terme. Aucun élément n'indique, et les autorités grecques ne l'ont pas soutenu, que le solde des dettes bancaires à court terme n'aurait pas été également garanti par l'État.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission doit constater que les autorités grecques n'ont pas démontré que LD aurait pu obtenir les prêts destinés à couvrir ses pertes de 1994, 1995 et 1996 sans la garantie de l'État grec.

Dès lors, les garanties en question affectent les échanges entre les États membres et faussent la concurrence. En effet, elles ont permis à l'usine d'engrais de faire face aux difficultés de fonctionnement qu'elle connaissait, alors que la réduction de capacité imposée par l'État ne lui a pas permis de réaliser des ventes suffisantes pour atteindre le seuil de rentabilité.

Les garanties en question empêchent donc la restructuration normale de ce secteur en Grèce, alors qu'une telle restructuration a déjà eu lieu dans la plupart des autres États membres, puisqu'elles ont pour effet de maintenir artificiellement en vie pour une période provisoire une entreprise qui n'arrive pas à dégager de bénéfices et qui devra cesser irrévocablement ses activités en 2000. De plus, le maintien artificiel de l'activité de PKT et de LD ne permet pas que leur part de marché soit reprise par d'autres producteurs nationaux ou communautaires. Les garanties en question constituent donc des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Les autorités grecques n'ont pas été en mesure de démontrer, dans le cadre de la présente procédure, que LD aurait pu obtenir les prêts destinés à couvrir ses pertes de 1994, 1995 et 1996 sans la garantie de l'État, notamment à cause de la situation financière très difficile du bénéficiaire. La procédure d'examen n'a donc permis de dégager aucun élément permettant de renverser l'appréciation, énoncée lors de l'ouverture de la procédure, selon laquelle l'aide coïncide avec le montant garanti, au net de la commission de 1 % du montant du prêt, versée pour obtenir ladite garantie.

Aucun investisseur privé n'aurait poursuivi l'activité à perte, qui plus est pour une période limitée et avec un fardeau croissant de pertes, à cause de l'incapacité de réaliser des ventes suffisantes pour atteindre le seuil de rentabilité, s'il n'avait pu disposer de la garantie de l'État. Il devient logique, dans ces conditions, que l'ETE, en tant qu'actionnaire, ait préféré accorder à LD des prêts couverts par la garantie publique plutôt que de recapitaliser cette société, puisque, dans le premier cas, la banque ne courait aucun risque de perdre les montants investis.

Sur la base des bilans de la société et des décrets d'octroi des garanties, la Commission ne peut exclure que tout ou une partie significative des garanties publiques sur les prêts obtenus par LD ait été mobilisée. En effet, les décrets d'octroi des garanties prévoient que l'État assume l'obligation de verser à l'ETE toute tranche du prêt non remboursée deux mois après la date d'échéance. De plus, comme mentionné plus haut, d'après le bilan de 1996, LD avait 3,76 milliards de GRD de dettes échues (y compris les intérêts), constituées de prêts garantis par l'État.

c) *L'augmentation de capital de NFI et la dette vis-à-vis de la compagnie nationale d'électricité*

i) En février 1995, l'ATE, l'actionnaire principal de NFI, a procédé à une augmentation de capital de 1 milliard de GRD (1 000 000 041 GRD selon le bilan de l'exercice 1995), afin de permettre à cette dernière de procéder à la mise en œuvre d'un plan d'investissement pour moderniser ses installations en vue de la fabrication de nouveaux produits.

Les autorités grecques présentent cette opération comme une opération commerciale normale. Le plan d'investissement visait la mise en place d'un équipement mécanique d'automatisation de la ligne de chargement et d'ensachage et la construction d'un entrepôt de matières premières et auxiliaires. Par ce moyen, la société ambitionnait d'améliorer sa situation financière par un accroissement de la production. Lesdites autorités reconnaissent cependant que le plan n'a pas réussi et que cette opération a été un mauvais choix de l'ATE.

Pour pouvoir conclure à l'absence d'aide d'État dans cette injection de capital, il faudrait pouvoir établir que l'ATE s'est comportée comme l'aurait fait un investisseur privé dans des conditions normales d'économie de marché. Les principes à appliquer pour déterminer si une entreprise publique se comporte comme un investisseur en économie de marché sont énoncés dans la communication de la Commission aux États membres sur l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 5 de la directive 80/723/CE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier ([7]).

L'examen des comptes de NFI montre que cette société réalise des pertes depuis au moins 1992 et jusqu'en 1996, dernier bilan en possession de la Commission. Or, aucun élément ne permet de considérer que l'ATE, en tant qu'investisseur, pouvait escompter un rendement acceptable de son investissement dans la mesure où elle a laissé la situation de l'entreprise se détériorer sans intervenir pendant plusieurs années.

([7]) JO C 307 du 13.11.1993, p. 3.

Ni les autorités grecques ni l'ATE n'ont fourni à la Commission un plan de redressement détaillé que la banque aurait élaboré pour rétablir la viabilité à long terme de NFI et qui montrerait la rentabilité de l'investissement de l'ATE. Tout au plus, les autorités ont communiqué une étude effectuée en 1994 par le ministère de l'industrie à propos de la rentabilité des quatre usines d'engrais existant en Grèce. L'étude énumère les problèmes de NFI et propose un certain nombre de solutions pour y remédier.

Au rang des difficultés, il y a l'obsolescence et l'arrêt en 1991 d'une partie des unités de production, le fait qu'après le redémarrage de la production d'engrais en 1992 les ventes étaient insuffisantes pour atteindre le seuil de rentabilité et, surtout, une dette de 4,5 milliards de GRD réclamée par la compagnie nationale d'électricité.

Pour ce qui est des solutions, l'étude recommande l'entretien (coût estimé à 350 millions de GRD) et la modernisation des installations (coût estimé à 3,6 milliards de GRD), la solution des problèmes d'approvisionnement en ammoniaque, l'amélioration des ventes sur le marché domestique, notamment dans les régions accessibles avec de faibles coûts de transport, un accord avec SYNEL pour assurer un certain volume de ventes et, enfin, la recherche d'un accord avec la compagnie d'électricité, étant donné que l'augmentation du prix des engrais qu'il faudrait mettre en œuvre pour rembourser la dette amènerait la cessation d'activité de l'entreprise.

À cause de ces difficultés, à la fin de l'exercice 1993, les fonds propres de la société étaient encore tout juste positifs, 1,6 million de GRD pour un capital de 3,37 milliards. À la fin de 1994, ils étaient négatifs pour près de 800 millions et, à la fin de 1995, malgré l'augmentation de capital susmentionnée, encore négatifs pour près de 500 millions de GRD. À la fin de 1996, les fonds propres étaient de – 1,4 milliard de GRD. Cette évolution est due aux pertes accumulées lors de ces différents exercices. La situation de l'entreprise semble s'être dégradée au point qu'elle a été liquidée en 1997 ([8]).

D'après les bilans en possession de la Commission, l'article 47 de la loi 2190/1920 est applicable à NFI au moins depuis 1992. Cet article prévoit que le conseil d'administration est tenu de convoquer une assemblée générale dans un délai de six mois à compter de la fin de l'exercice d'exploitation si le total des fonds propres d'une société est inférieur à la moitié du capital nominal. L'assemblée générale doit alors décider de dissoudre la société ou de prendre d'autres mesures. Par conséquent, dès la mi-1993, l'ATE aurait dû mettre en œuvre la liquidation de NFI ou prendre des mesures pour assurer sa restructuration. Or, ce n'est que plus de deux ans plus tard, en novembre 1995, que la banque a décidé de recapitaliser sa filiale NFI.

([8]) Selon le *Fertilizer Week* du 23 mars 1998, NFI aurait été mise en vente par son liquidateur au début de l'année 1998.

Il faut, de plus, considérer que cette injection de capital apparaît comme insuffisante pour modifier significativement la situation financière de la société puisqu'elle équivaut à moins d'un quart des pertes accumulées, qu'elle ne permet pas d'améliorer les fonds propres de façon à échapper à l'application de l'article 47 susmentionné étant donné qu'ils restent très largement négatifs, et enfin, qu'elle équivaut tout juste à couvrir la différence entre actifs et passif courants de la société. De plus, cette injection n'est pas suffisante pour couvrir les coûts de modernisation des installations tels qu'évalués par les autorités grecques dans le rapport susmentionné. À ce sujet, il faut remarquer que le plan d'investissement de l'ATE, tel que décrit par ces autorités, porte uniquement sur l'augmentation des ventes d'engrais, aucun des autres éléments cités dans l'étude susmentionnée n'ayant apparemment été pris en compte.

Il convient, en outre, de remarquer que, selon des informations en possession de la Commission ([9]), l'injection de capital était censée financer l'achat de matières premières et non pas servir à moderniser les installations. Une confirmation au moins partielle de cela semble provenir du bilan relatif à l'année 1995, où l'on remarque que les coûts de production ont augmenté de 800 millions de GRD par rapport à 1994, et les stocks de 200 millions. De leur côté, les équipements et machines n'ont augmenté que de 34 millions de GRD et les bâtiments et constructions d'environ 100 millions pendant la même période. Si cette interprétation devait être correcte, il s'agirait d'un argument supplémentaire pour conclure que l'injection de capital ne visait pas à modifier la structure de la société par la rationalisation des coûts, mais à faire en sorte que l'usine continue son activité et augmente sa production.

Dans un cas comme dans l'autre, l'injection de capital de l'ATE dans NFI n'était pas suffisante pour rétablir la viabilité de l'entreprise, et aucune autre mesure de redressement qui aurait dû être prise par les actionnaires, conformément à la loi grecque et selon les indications du rapport du ministère de l'industrie, n'a été communiquée à la Commission. La mise en liquidation de la société s'explique probablement par cette absence de mesures supplémentaires.

Compte tenu du fait que l'ATE, en tant que banque publique, a laissé la situation financière de NFI se détériorer sans intervenir pendant au moins deux ans et que, une fois l'intervention décidée, celle-ci ait été insuffisante pour rétablir la viabilité de l'entreprise, il faut conclure que la banque ne s'est pas comportée comme un investisseur privé dans des conditions normales d'économie de marché. Par conséquent, l'augmentation de 1 milliard de GRD du capital de NFI doit être considérée comme une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

([9]) *Fertilizer Week* du 12 juin 1995.

ii) Pour ce qui est des mesures prises par la compagnie nationale d'électricité (DEI) pour obtenir le paiement de la dette de NFI, qu'elle évalue à 4,5 milliards de GRD (intérêts inclus), les autorités grecques ont indiqué que la créancière a exercé contre cette société toutes les possibilités de recours que lui offrait la loi.

Cette dette se rapporte à des consommations d'électricité de la période 1989-1991. En 1990, une action a été intentée par la DEI devant le tribunal de première instance d'Athènes. Dans le cadre de la présente procédure, les autorités grecques ont indiqué que les débats relatifs à cette affaire ont eu lieu en décembre 1995, mais l'arrêt n'a pas encore été rendu ([10]).

De plus, la DEI a introduit une requête tendant à ce que des mesures conservatoires soient prises à l'encontre de NFI. En 1993, il a été procédé à l'inscription d'une hypothèque d'un montant de 4 milliards de GRD sur le patrimoine de NFI.

Par ailleurs, NFI a réglé une partie de sa dette, pour la période allant d'avril à décembre 1991, pour un montant d'environ 800 millions de GRD.

Compte tenu de ces actions, on peut conclure que la DEI a pris les mesures nécessaires afin d'assurer le recouvrement de ses créances vis-à-vis de NFI. Dès lors, la Commission doit clore la procédure sur cette question.

d) *Les interventions de SYNEL*

Avant l'ouverture de la procédure, le plaignant avait indiqué que SYNEL était contrôlée par l'ATE, une banque publique. Dans le cadre des informations qu'il a continué d'adresser à la Commission après l'ouverture de la procédure, le plaignant a précisé que ce contrôle était seulement partiel. Lors d'une précédente décision, en 1992 ([11]), concernant des aides à SYNEL, la Commission avait constaté que celle-ci était contrôlée à 30 % par l'ATE et à 70 % par des associations de coopératives agricoles. Les autorités grecques ont indiqué, dans le cadre de la présente procédure, que SYNEL est toujours une entreprise privée. Comme telle, ses actions ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Le fait que SYNEL accorde à ces fournisseurs des conditions de paiement différentes selon les quantités d'engrais achetées, lesquelles dépendent également de la localisation géographique des fournisseurs en question, n'est pas contraire à une logique de marché. La distorsion de concurrence, dénoncée par le plaignant, trouve vraisemblablement son origine dans le fait que certains fournisseurs, notamment PKT, vendent leurs produits à perte.

Cela est d'ailleurs confirmé par l'un des tiers intervenus dans le cadre de la présente procédure, selon lequel les prix de vente de SYNEL sur le marché national sont directement liés aux prix facturés par ses fournisseurs.

L'appréciation de ce point par la Commission est sans préjudice de toute autre investigation au titre des autres dispositions du traité.

([10]) Lettre des autorités grecques du 21 novembre 1997.
([11]) JO C 266 du 15.10.1992, p. 5.

VI

Étant établi que les garanties d'État en faveur de LD ainsi que l'injection de capital en faveur de NFI constituent des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, il reste à examiner la question de leur légalité et de leur compatibilité.

Toutes ces aides ont été accordées aux deux entreprises en question sans être préalablement notifiées à la Commission, en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Ces aides sont, par conséquent, illégales.

Compatibilité des aides en faveur de LD

Les aides sont au nombre de deux, il s'agit de deux garanties d'État pour des prêts, respectivement, d'un montant de 1,2 milliard et 600 millions de GRD.

a) *Au titre de l'encadrement communautaire des aides d'État à la protection de l'environnement*

Les autorités grecques estiment que ces aides sont compatibles avec cet encadrement ([12]), et notamment son point 3.4. Ce point de l'encadrement prévoit que la Commission peut déroger au principe général consistant à ne pas autoriser les aides au fonctionnement qui déchargent les entreprises d'une partie des charges financières résultant de la pollution ou des nuisances entraînées par leurs activités. Cela peut être le cas dans des domaines comme la gestion des déchets et la réduction des taxes écologiques. Dans ces cas, les aides doivent être limitées à la stricte compensation des surcoûts de production par rapport aux coûts de production traditionnels; elles doivent être temporaires et en principe dégressives, de manière à constituer un incitant à opérer plus rapidement une réduction de la pollution ou à instaurer une utilisation plus rationnelle des ressources.

Dans leurs observations à l'ouverture de la présente procédure, les autorités grecques ont indiqué (lettre du 7 janvier 1997) que, puisque l'usine ne fonctionne qu'à titre provisoire, l'intervention de l'État avait pour but de couvrir certains frais fixes de fonctionnement, pour des raisons environnementales, compte tenu du fait que c'est l'État lui-même qui a imposé une réduction permanente de la production.

Ces frais fixes sont évalués par ces autorités à 1,5 milliard de GRD par an et concernent le fonctionnement des installations de protection de l'environnement (filtres et traitements des déchets: 300 millions), l'achat de matériel et pièces de rechanges indispensables à l'entretien à court terme (300 millions) et les coûts de personnel (900 millions). Ces dépenses ne baissent quasiment pas avec la diminution de la production.

Toujours selon ces autorités, la société a d'ailleurs procédé à une réduction du personnel: de 820 travailleurs en 1995 à 520 à la fin de 1996, pour arriver à 450 en 1997. L'aide n'avait donc pas pour objet de maintenir artificiellement en vie une société non rentable, elle tendait à la restructuration de celle-ci dans le cadre d'une réduction de la production pour des raisons environnementales, jusqu'à sa fermeture définitive. Cette fermeture devait intervenir dans un délai de trois à cinq ans.

([12]) Voir note 3 de bas de page.

Dans leur lettre du 21 novembre 1997, les autorités grecques ont indiqué que la cessation définitive des activités pour le 31 juillet 2000 avait été imposée par arrêté du préfet du Pirée du 18 juin 1997. Dans cette dernière lettre, les aides sont censées couvrir les pertes découlant de la réduction de 50 % de la production imposée par les pouvoirs publics et permettre un licenciement progressif du personnel. Le texte des décrets accordant les garanties d'État indique quant à lui que l'objet des prêts ainsi garantis est de couvrir les pertes des exercices successifs.

La dérogation invoquée par les autorités grecques n'est pas applicable au cas d'espèce. En effet, dans la mesure où ces autorités ont imposé la fermeture des installations de production polluantes, on ne peut parler de l'existence de surcoûts de production par rapport aux coûts de production traditionnels, comme le demande l'encadrement.

On ne peut pas non plus soutenir que les aides accordées sont dégressives de façon à inciter l'entreprise à opérer plus rapidement une réduction de la pollution ou à instaurer une utilisation plus rationnelle des ressources. Ces coûts ne diminueront pas à l'avenir, à mesure qu'un procédé de production moins polluant sera mis en place, puisqu'il ne s'agit pas de mettre en place un tel procédé. De toute manière, l'aide vise à couvrir les coûts fixes de l'entreprise, et non des surcoûts découlant d'activités plus polluantes en vue de leur diminution progressive. Par ailleurs, rien ne montre que l'aide est dégressive si elle est censée couvrir les coûts fixes de l'entreprise.

Dans le cas présent, les difficultés de l'usine proviennent du fait que la réduction de la production imposée par l'État pour des motifs de pollution ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation de l'activité qui tienne compte des nouvelles conditions d'exploitation. Une telle réorganisation n'avait sans doute pas de sens puisqu'il était prévu, vraisemblablement dès la création de PKT en 1993, que l'usine cesse toute activité dans les années suivantes.

b) *Au titre des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté* ([13])

Bien que l'application de cet encadrement n'ait pas été invoquée par les autorités grecques, celles-ci font référence à plusieurs reprises à la restructuration et aux difficultés de l'usine de Drapetsona. On ne peut donc exclure que ces autorités se réfèrent, au moins implicitement, à cet encadrement.

LD, filiale de PKT créée en novembre 1995, a repris les activités de production d'engrais de cette dernière, celle-ci se consacrant à l'exploitation de biens immobiliers. Les installations restent la propriété de PKT, qui les loue à LD. Tout en ayant été constituée en novembre 1995, cette société a publié des comptes qui couvrent la période allant du 31 janvier au 31 décembre 1995. Le chiffre d'affaires obtenu par cette dernière est sensiblement le même que celui réalisé par PKT entre le 9 mars 1993 et le 31 décembre 1994. En outre, LD semble avoir repris une partie du passif de PKT, mais pas les actifs. Dans ces conditions, la Commission doute que LD, ayant repris seulement une partie non précisée du passif de PKT, puisse être considérée comme une entreprise en difficulté au sens de l'encadrement susmentionné. Quand bien même il faudrait la considérer comme telle, la Commission estime, seulement à titre subsidiaire, que les conditions requises par ledit encadrement pour apprécier la compatibilité des aides ne sont pas respectées.

LD a donc hérité d'une partie des charges financières, non précisées, de PKT et a continué à réaliser des pertes puisque ses coûts opérationnels ne couvraient pas le chiffre d'affaires réalisé. À cette situation déjà défavorable, il fallait également ajouter l'évolution croissante des dettes de LD. C'est ainsi que pour l'exercice 1995, LD a réalisé 1,3 milliard de GRD de pertes et près de 2,5 milliards en 1996. Pendant toute la durée de son existence, la société était assujettie aux dispositions de l'article 47 de la loi 2190/1920 susmentionnée, puisqu'elle n'a jamais eu de fonds propres positifs. Enfin, la société a été mise en liquidation en août 1997.

Même si elles ont pour effet de maintenir en vie la société qui les reçoit, les aides en question sous forme de garanties de l'État ne peuvent être considérées comme compatibles avec les lignes directrices en question en tant qu'aides au sauvetage puisque leur montant n'est pas limité à ce qui est nécessaire pour l'exploitation de l'entreprise, mais qu'elles couvrent une partie des coûts fixes et/ou des pertes d'exploitation.

En outre, elles dépassent largement la période nécessaire (généralement six mois) à la définition de mesures de redressement, comme requis par lesdites lignes directrices. Dans le cas présent, les garanties couvrent des prêts d'une durée de deux ans et demi, pour le premier, et d'un an et demi pour le second, périodes pendant lesquelles il n'y aurait eu aucune élaboration de mesure de redressement ou, du moins, la Commission n'en a jamais été informée.

Enfin, l'aide au sauvetage doit être une opération exceptionnelle. Or, dans le cas présent, l'opération a été répétée au moins une fois afin de couvrir les pertes d'exercices successifs.

Pour ce qui est de la compatibilité des aides en tant qu'aides à la restructuration, il faut remarquer que la Commission n'a été saisie d'aucun plan de restructuration permettant la restauration de la viabilité à long terme de l'usine.

Par ailleurs, d'après la lettre du 7 janvier 1997 des autorités grecques, il apparaît que la fermeture définitive de l'usine était décidée avant que le préfet du Pirée (18 juin 1997) n'adopte l'arrêté relatif à cette décision. En effet, avant même l'adoption de cet arrêté, ladite lettre donne déjà pour acquis que l'usine ne fonctionne qu'à titre provisoire, jusqu'à la cessation de ses activités, prévue dans trois à cinq ans.

En fait, tant les autorités grecques que le plaignant sont d'accord sur au moins un point, à savoir que l'objet social de PKT est d'exploiter des terrains à des fins immobilières. L'achat du terrain où se situe l'usine doit logiquement être relié à l'objet social de PKT, qui souhaitait exploiter le terrain sur lequel est bâtie l'usine. Dès lors, parler de viabilité à long terme de l'entreprise qui gère l'usine (LD) n'a guère de sens, alors que l'entreprise même connaît une situation déjà très gravement compromise et que sa fermeture et sa disparition sont déjà programmées. Le fait que LD ait été mise en liquidation en 1997 apparaît comme une conséquence normale de la situation de l'entreprise.

([13]) JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

La condition de la présentation à la Commission d'un plan de restructuration permettant le retour à la viabilité n'étant pas remplie, l'examen des autres conditions requises par les lignes directrices applicables n'est pas nécessaire. Par conséquent, les aides sous forme de garanties ne peuvent être approuvées en tant qu'aides à la restructuration.

c) *Au titre d'aides au fonctionnement*

L'aide en question ne peut pas non plus être considérée comme une aide régionale l'investissement étant donné qu'elle ne vise pas à favoriser la réalisation d'un investissement productif. L'aide doit donc être considérée comme une aide au fonctionnement.

Les aides au fonctionnement peuvent être accordées uniquement dans les régions proposées au titre de l'article 92, paragraphe 3, point a). Tout le territoire de la Grèce est concerné par cette possibilité. Dans sa communication sur la méthode pour l'application de l'article 92, paragraphe 3, points a) et c), aux aides régionales ([14]), la Commission a admis que des aides au fonctionnement peuvent être accordées à certaines conditions:

i) l'aide doit être limitée dans le temps et avoir pour objet de surmonter les handicaps structurels d'entreprises implantées dans les régions proposées au titre de l'article 92, paragraphe 3, point a);

ii) l'aide doit viser à promouvoir un développement durable et équilibré de l'activité économique et ne pas susciter de surcapacités sectorielles au niveau communautaire, de sorte que le problème sectoriel créé sur le plan de la Communauté serait plus grave que le problème régional initial;

iii) l'aide ne doit pas être accordée en violation des règles spécifiques visant les aides consenties aux entreprises en difficulté;

iv) un rapport annuel sur leur application doit être adressé à la Commission et indiquer le total des dépenses par type d'aide, en mentionnant les secteurs concernés;

v) les aides ayant pour objet de promouvoir les exportations vers d'autres États membres sont à exclure.

Compte tenu de ce qui a été établi précédemment en ce qui concerne l'applicabilité des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, la troisième condition n'est clairement pas respectée. Par ailleurs, il est douteux que l'aide puisse promouvoir un développement durable et équilibré de l'activité économique compte tenu du fait que, en l'absence de restructuration, la situation de la société devait vraisemblablement se détériorer, et cela même sans tenir compte de la fermeture annoncée du site.

Puisque les aides sous forme de garanties en faveur de LD, couvrant respectivement des prêts de 1,2 milliard et 600 millions de GRD, ne peuvent être autorisées au titre d'aides au fonctionnement, elle ne peuvent bénéficier de la dérogation prévue par l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité. Elles ne peuvent, en outre, bénéficier de la dérogation prévue par l'article 92, paragraphe 3, point b), puisqu'elles ne visent pas à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen.

([14]) JO C 212 du 12.8.1988, p. 2.

Par ailleurs, les aides en question ne peuvent bénéficier de la dérogation prévue par l'article 92, paragraphe 3, point c), puisqu'elles ne remplissent pas les conditions pour être approuvées en tant qu'aides au sauvetage ou à la restructuration d'entreprises en difficulté. Enfin, elles ne peuvent bénéficier de la dérogation prévue par l'article 92, paragraphe 3, point d), puisqu'elles ne sont pas destinées à la promotion de la culture et du patrimoine culturel.

Les dérogations prévues par l'article 92, paragraphe 2, du traité ne sont pas non plus applicables puisque les aides ne sont pas accordées à des consommateurs individuels ni pour remédier aux dommages causés par des calamités naturelles.

Ces aides sont donc incompatibles avec le marché commun.

Compatibilité des aides en faveur de NFI

Comme il a été dit plus haut, à la fin de l'exercice 1993, les fonds propres de la société étaient encore tout juste positifs, 1,6 million de GRD pour un capital de 3,37 milliards. À la fin de 1994, ils étaient négatifs pour près de 800 millions et, à la fin de 1995, malgré l'augmentation de capital susmentionnée, encore négatifs pour près de 500 millions de GRD. À la fin de 1996, les fonds propres étaient de – 1,4 milliard de GRD. Cette entreprise doit donc être considérée comme étant en difficulté au sens des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, et l'injection de capital de 1 milliard de GRD dans son capital doit être considérée comme une aide à la restructuration.

L'aide était destinée à la modernisation des installations en vue de la fabrication de nouveaux produits (engrais composés). Plus précisément, le plan d'investissement avait trait à un équipement mécanique d'automatisation de la ligne de chargement et d'ensachage et à la construction d'un entrepôt de matières premières et auxiliaires.

Par ailleurs, en dehors d'une simple mention au fait que cet investissement était censé améliorer la situation financière de l'entreprise par une augmentation de la production, aucune prévision de rentabilité n'a été communiquée à la Commission. Pour seule indication des résultats bénéficiaires que l'ATE escomptait pour sa filiale NFI, les autorités grecques ont communiqué à la Commission un relevé de la production annuelle de la société, vraisemblablement établi après la cessation de l'activité, le 18 juillet 1997.

La Commission n'a reçu aucun plan de restructuration permettant de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes en ce qui concerne ses conditions d'exploitations futures. Comme pour ce qui concerne LD, la condition de la présentation à la Commission d'un plan de restructuration permettant le retour à la viabilité n'étant pas remplie, l'examen des autres conditions requises par les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté n'est pas nécessaire. Cette condition sine qua non, requise par les lignes directrices susmentionnées, n'étant pas remplie, l'aide ne peut bénéficier de la dérogation prévue par ces dispositions, à savoir celle de l'article 92, paragraphe 3, point c).

Pour des raisons identiques à celles qui ont été développées en ce qui concerne LD, l'aide ne peut être autorisée en tant qu'aide au fonctionnement. Toujours pour des raisons identiques, elle ne peut bénéficier des dérogations prévues par l'article 92, paragraphe 3, points b) et d). Le même raisonnement vaut pour les dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 2. Cette aide est donc également incompatible avec le marché commun.

VII

La Commission constate que la Grèce a illégalement mis à exécution les aides en faveur de LD et de NFI, en violation de l'article 92, paragraphe 3, du traité.

En cas d'incompatibilité des aides avec le marché commun, conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité, confirmé par les arrêts de la Cour de justice du 12 juillet 1973 dans l'affaire 70/72, Commission contre Allemagne ([15]), du 24 février 1987 dans l'affaire 310/85, Deufil contre Commission ([16]), et du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89, Commission contre Allemagne ([17]), la Commission est tenue de demander à l'État membre de récupérer auprès des bénéficiaires le montant des aides accordées illégalement. Par conséquent, ces aides doivent être supprimées et, au cas où elles auraient déjà été accordées, doivent faire l'objet de récupération par les autorités grecques.

En ce qui concerne les garanties publiques en faveur de LD, pour les motifs expliqués ci-dessus, il s'agit de garanties dont l'élément d'aide coïncide avec le montant du prêt garanti, comme mentionné lors de l'ouverture de la procédure.

Les autorités grecques doivent récupérer auprès de LD les sommes correspondantes, déduction faite de la commission de 1 % du montant des prêts versé par la société pour obtenir la garantie publique.

En ce qui concerne l'injection de capital de 1 milliard de GRD dans la société NFI, l'État grec est tenu de récupérer cette somme auprès de la société,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les garanties d'État au bénéfice de la société Lipasmata Drapetsonas SA pour la couverture de deux prêts d'un montant respectif de 1,2 milliard et 600 millions de GRD, telles qu'accordés par les décrets ministériels du 16 janvier 1996 et du 23 juin 1996, constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

L'injection de capital de 1 milliard de GRD par l'ATE, banque publique, en faveur de sa filiale NFI en 1995 constitue également une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Ces aides sont illégales dans la mesure où elles ont été mises à exécution sans avoir été préalablement notifiées à la Commission, en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Article 2

Ces aides sont, en outre, incompatibles avec le marché commun, puisqu'elles ne peuvent bénéficier d'aucune des dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité.

Article 3

La Grèce prend les mesures nécessaires pour récupérer les aides mentionnées à l'article 1er de la présente décision. Pour ce qui concerne la société Lipasmata Drapetsonas SA, cette récupération s'effectue au net de la commission de 1 % des montants garantis que cette société a dû payer pour obtenir les garanties de l'État.

Article 4

La récupération s'effectue conformément aux procédures et aux dispositions de la loi grecque, avec un intérêt calculé à compter de la date de versement des aides jusqu'à la date de remboursement effectif, à un taux égal à la valeur en pourcentage à la date de versement des aides du taux de référence servant au calcul de l'équivalent-subvention net des aides régionales en Grèce.

Article 5

La Grèce informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour s'y conformer.

Article 6

La République hellénique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 avril 1999.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission

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