COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 21 april 1999

betreffende de staatssteun welke door Griekenland is verleend aan twee ondernemingen die meststoffen produceren

(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 1120)

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2001/88/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel [1] te hebben verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Naar aanleiding van een klacht werd de aandacht van de Commissie gevestigd op de steun die de Griekse autoriteiten hebben verleend aan twee producenten van meststoffen: Protypos Ktimaki — Touristiki NV, eveneens bekend onder de naam Moretco (hierna: „PKT"), en Nitrogen Fertilizers Industry, tevens bekend onder de naam „AEVAL" (hierna: „NFI").

Op 3 oktober 1996 besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de betrokken steun. De Griekse autoriteiten zijn hiervan op de hoogte gesteld bij brief van 16 oktober 1996. Hun antwoord werd door de Commissie op 7 januari 1997 ontvangen en op 15 januari ingeschreven.

De tekst van de brief aan de Griekse autoriteiten is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2] en lokte de reactie uit van drie belanghebbenden: twee Europese bedrijfsverenigingen uit de sector, en een kamer van koophandel van een van de lidstaten. Het standpunt van deze belanghebbenden is bij brief van 23 september 1997 aan de Griekse autoriteiten toegezonden voor commentaar. In deze brief verzocht de Commissie eveneens om aanvullende inlichtingen over bepaalde specifieke aspecten van de zaak. Het antwoord van de Griekse autoriteiten werd bij brief van 21 november 1997 ontvangen.

[1] PB C 82 van 14.3.1997, blz. 5.
[2] Zie voetnoot 1.

II

A. DE BEGUNSTIGDEN

PKT en de onderneming Lipasmata Drapetsonas

Volgens de eerste informatie waarover de Commissie beschikte bij de inleiding van de procedure heette de onderneming PKT tot 1992 „Hellenic Chemical Products and Fertilizers NV" (hierna: HCPF). Deze onderneming werd geliquideerd omdat zij een schuld van 18 miljard GRD bij de Nationale Bank van Griekenland (hierna: „NBG") niet had afgelost. De NBG verwierf vervolgens de vaste activa van de onderneming voor 9 miljard GRD; deze werden gebruikt voor de oprichting van PKT. Tegelijkertijd schold de bank de resterende uitstaande schuld van 9 miljard GRD kwijt.

De betrokken activa werden op PKT overgedragen op bepaalde voorwaarden; de belangrijkste voorwaarden waren dat de exploitatie van de fabriek voor de productie van meststoffen voorlopig zou worden voortgezet en dat de aankoopprijs van de activa aan de NBG later zou worden terugbetaald. Volgens de beschikbare inlichtingen werd de exploitatie van de fabriek op duurzame basis voortgezet en stond de NBG een onbeperkt uitstel toe voor de eerste aflossingstermijnen.

Bovendien bevond PKT zich in een slechte financiële positie. Uit de rekeningen van 1994 en 1995, de eerste twee jaar van exploitatie, blijkt dat de verliezen veel hoger waren dan het eigen vermogen van de onderneming, zodat de algemene vermogenssituatie van meet af aan negatief was. Ook het tweede boekjaar werd afgesloten met aanzienlijke verliezen, ondanks het feit dat de PKT op 30 november 1995 de productie van meststoffen staakte; deze werd overgenomen door de nieuw opgerichte dochteronderneming, Lipasmata Drapetsonas (hierna „LD"). In 1995 boekte LD verliezen ten bedrage van 1,3 miljard GRD, zodat het eigen vermogen van de onderneming nog slechts circa 1,2 miljard GRD bedroeg.

NFI

Volgens de inlichtingen waarover de Commissie beschikt en die haar bij de inleiding van de procedure werden meegedeeld, is NFI eigendom van de Landbouwbank van Griekenland (hierna „LBG"), welke onder zeggenschap van de overheid staat. NFI is ten minste vanaf 1992 verliesgevend. In 1993 was het eigen vermogen van de onderneming vrijwel nihil geworden. Vervolgens werd de vermogenspositie zeer negatief als gevolg van nieuwe verliezen. Het was twijfelachtig of de onderneming in staat was haar kortlopende verplichtingen na te komen, omdat zij al in 1994 met ernstige liquiditeitsproblemen kampte.

B. DE STEUN

De onderhavige procedure is ingeleid ten aanzien van de volgende maatregelen:

— De kwijtschelding van de bovengenoemde schuld van 9 miljard GRD door de NBG en het uitstel voor onbepaalde duur van de eerste aflossingstermijn van de in totaal 9 miljard GRD die de NBG als aankoopsom had betaald.

— Een lening van 500 miljoen GRD die op 7 september 1995 door de NBG aan PKT was toegekend en de daaraan verbonden overheidsgarantie welke op 18 oktober 1995 werd verstrekt.

— Een lening van 1,2 miljard GRD die op 16 januari 1996 door de NBG aan LD werd verstrekt, en de dienovereenkomstige overheidssteun. Deze lening was ervoor bedoeld om de verliezen van 1994 (500 miljoen) en 1995 (700 miljoen) te dekken, hoewel de nieuwe onderneming in deze jaren nog niet was opgericht.

— Een lening van 600 miljoen GRD die, opnieuw in 1996, door de NBG werd toegekend aan LD, alsmede de dienovereenkomstige overheidssteun welke op 30 juli 1996 werd verleend.

— Een kapitaalinjectie van 1 miljard GRD van de LBG ten behoeve van NFI en de steun die door de nationale elektriciteitsmaatschappij werd verleend doordat deze de aflossing van de uitstaande schuld ten bedrage van 4,5 miljard GRD niet afdwong.

— Een quotasysteem dat in 1995 was ingevoerd door SYNEL, een organisatie voor de afzet van meststoffen in Griekenland onder zeggenschap van de overheidsbank LBG, waarmee werd beoogd PKT/LD en NFI een bepaald afzet- en omzetniveau te garanderen dat zij onder normale marktomstandigheden niet zouden kunnen bereiken.

III

De belanghebbenden onderschreven unaniem het standpunt van de Commissie waarbij zij de moeilijkheden benadrukten waarmee de communautaire producenten op de Griekse markt voor meststoffen worden geconfronteerd als gevolg van de overheidssteun die bepaalde plaatselijke ondernemingen ontvangen.

IV

Het standpunt van de Griekse autoriteiten met betrekking tot de onderhavige procedure kan als volgt worden samengevat:

a) De NBG heeft geen enkele schuld van HCPF kwijtgescholden. De activa van deze in liquidatie verkerende onderneming zijn reeds vrijwel volledig gerealiseerd. De NBG werd tot schuldeiser verklaard, zowel ten aanzien van de vorderingen die reeds vóór de aanvang van de liquidatieprocedure bestonden als ten aanzien van de leningen die gedurende de liquidatie zijn verstrekt.

b) De terugbetaling van de aankoopprijs van de fabriek door PKT vindt plaats na de verhoging van het kapitaal met een bedrag dat gelijk is aan het jaarlijks af te lossen bedrag, waarbij de kapitaalverhoging door de aandeelhouder, de NBG, wordt gedekt. De drie eerste termijnen (1995-1997) zijn normaal afgelost en het resterende bedrag zal op de overeengekomen vervaldata worden gestort. De kwijtingsoverzichten van deze aflossingen zijn bij de Commissie ingediend.

c) De moeilijkheden van PKT en vervolgens van LD zijn te wijten aan de vernietiging door de Raad van State van het besluit van de Ministerraad om de voormalige onderneming HCPF toestemming te verlenen haar installaties te moderniseren. Na deze nietigverklaring gelastte de overheid de sluiting van bepaalde productie-eenheden om redenen van milieubescherming (verontreinigende activiteit in een dichtbevolkt gebied). Hierdoor daalde de productie met 50 %, waardoor het niveau van de verkoop niet voldoende was om het break-evenpoint te bereiken.

De leningen van de NBG en de door de overheid verleende garanties waren ervoor bedoeld om de onderneming in staat te stellen de operationele moeilijkheden te boven te komen die na het stilleggen van bepaalde productieeenheden waren ontstaan. Bovendien is de fabriek slechts voorlopig in bedrijf omdat de prefectuur van Pireus de sluiting van het bedrijf heeft gelast op uiterlijk 31 juli 2000. De overheidssteun was derhalve bedoeld voor de herstructurering van de onderneming in het kader van de inkrimping van de productie om milieuredenen.

De Griekse autoriteiten menen dat de desbetreffende steunmaatregelen als verenigbaar met het Verdrag kunnen worden beschouwd uit hoofde van de afwijkingen van artikel 92, lid 3, onder a) en/of c), en de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu ([3]), met name punt 3.4 met betrekking tot exploitatiesteun.

d) De steun heeft geen invloed op het intracommunautaire handelsverkeer omdat het aandeel van Griekenland zeer klein is, tussen 0,4 % en 1,1 %.

e) Wat NFI betreft heeft de grootste aandeelhouder van deze onderneming, de LBG, in februari 1995 een kapitaalverhoging verricht om de onderneming in staat te stellen een investeringsproject ten uitvoer te leggen om de installaties te moderniseren zodat nieuwe producten kunnen worden vervaardigd. De onderneming trachtte haar financiële positie te verbeteren door de productie te verhogen. Het project in kwestie heeft niet het gewenste effect gehad en de onderneming heeft haar financiële moeilijkheden niet kunnen overwinnen. Zij heeft in augustus 1997 haar activiteiten moeten staken. De bijstand van de bank vormt geen staatssteun omdat de bank streeft naar winstmaximalisatie door in haar dochterondernemingen te investeren.

([3]) PB C 72 van 10.3.1994, blz. 3.

f) SYNEL is een particuliere onderneming. Zij heeft nooit (sinds 1992, toen de markt voor meststoffen werd geliberaliseerd) productiequota's opgelegd aan de ondernemingen die aan haar leveren. De betalingsvoorwaarden worden contractueel vastgelegd en kunnen verschillen naar gelang van de aangekochte hoeveelheden meststoffen. SYNEL heeft afnemers op het gehele Griekse grondgebied en houdt bij haar keuze van leveranciers derhalve rekening met het comparatieve voordeel van hun geografische locatie. Zo is PKT/LD concurrerender ten aanzien van de transportkosten naar het centrum en het zuiden van Griekenland, omdat haar concurrenten in het noorden van het land zijn gevestigd.

V

A. AANWEZIGHEID VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 92, LID 1, VAN HET VERDRAG

Zowel de bijstand van de NBG, van de Griekse overheid, van de LBG en van de nationale elektriciteitsmaatschappij als, ten slotte, die van de SYNEL moeten in deze context worden onderzocht.

a) *De bijstand van de NBG*

Volgens de klacht die aan deze zaak ten grondslag ligt wordt de NBG indirect gecontroleerd door de Griekse overheid. Een andere klacht, die zijdelings betrekking heeft op deze zaak en die eveneens de activiteiten van de NBG betreft, voert aan dat deze bank kan worden vereenzelvigd met de Griekse overheid omdat de aandelen van de bank grotendeels in handen zijn van de overheid en van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Volgens de in het kader van deze andere klacht verzamelde informatie bezit de overheid weliswaar slechts circa 5 % van het kapitaal van de bank, maar beloopt de participatie van door de overheid gecontroleerde instellingen 43,67 %. De totale overheidsparticipatie beloopt dus 48,779 %. De overige 51,221 % is over een groot aantal aandeelhouders verspreid, waardoor deze aandeelhouders geen enkele feitelijke zeggenschap hebben over de activiteiten van de bank.

Volgens dezelfde bron wordt de raad van bestuur gekozen door de aandeelhoudersvergadering. Desondanks zouden ten minste vier leden van deze raad op een totaalaantal leden van 15, de directeur van de bank en drie onderdirecteuren, die tevens de voorzitter en de vice-voorzitters van de desbetreffende raad zijn, door de regering worden benoemd voordat zij aan de desbetreffende vergadering worden voorgesteld. Andere leden van deze raad vertegenwoordigen openbare belangen, zoals bijvoorbeeld een bisschop als vertegenwoordiger van de kerk van Griekenland die, volgens de grondwet, niet gescheiden is van de staat.

Naar aanleiding van andere zaken (met name staatssteunzaken NN 137/97 en NN 138/97 — Griekenland), heeft de Commissie de Griekse autoriteiten ondervraagd over het openbare dan wel particuliere karakter van de NBG. Uit de ontvangen antwoorden, met name die van de bank zelf, blijkt dat de NBG overeenkomstig artikel 91 van wet nr. 1892/1990 geen deel meer uitmaakt van de openbare sector omdat de overheid noch het gehele kapitaal noch het grootste deel daarvan in bezit heeft. De rechtstreekse deelneming van de overheid in het kapitaal van de bank bedraagt 5,097 %, terwijl het totale overheidsaandeel 49,194 % bedraagt. Aan de deelnemingen van de openbare sector is geen enkel bijzonder recht verbonden.

De raad van bestuur wordt vrij gekozen en door de aandeelhoudersvergadering gecontroleerd. Alle wettelijke bepalingen op grond waarvan de overheid bepaalde leden van deze raad kon benoemen, zijn bij wet nr. 2076/1992 afgeschaft. Bij dezelfde wet zijn eveneens de bepalingen afgeschaft die de vertegenwoordiging van openbare instellingen door de ministers van Financiën, van Arbeid enz. of van hun gezamenlijke vertegenwoordiger op de algemene aandeelhoudersvergaderingen voorschreven. Volgens deze autoriteiten kan derhalve niet langer worden beweerd dat de verrichtingen van de institutionele organen van de bank verrichtingen van de overheid zijn. De besluiten van de bank vormen derhalve geen staatssteun.

De Commissie neemt nota van de samenstelling van het vermogen van de bank, waarvan het grootste gedeelte aan de particuliere sector toebehoort. Aangezien uit de verstrekte inlichtingen niet blijkt dat de raad van bestuur van de NBG grotendeels uit vertegenwoordigers van de publieke sector bestaat, concludeert de Commissie dat de bank niet door de Griekse overheid wordt gecontroleerd.

De besluiten van deze raad vallen derhalve niet onder het toepassingsgebied van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Deze conclusie is reeds door de diensten van de Commissie op 24 april 1997 aan de Griekse autoriteiten meegedeeld in het kader van een andere zaak. Noch de eventuele kwijtschelding van de schuld van 9 miljard GRD ten behoeve van HCPF, noch het mogelijke uitstel van de aflossing van schulden door PKT aan de NBG, welke door de autoriteiten worden ontkend, vormt derhalve staatssteun. De Commissie kan de procedure ten aanzien van deze vraagstukken derhalve beëindigen, evenals ten aanzien van de aan PKT en LD verstrekte leningen. Er moet echter nog wel worden onderzocht of de bank leningen aan de beide ondernemingen zou hebben toegekend indien er geen overheidsgarantie was verstrekt.

b) *De overheidsgaranties aan PKT en LD*

Deze garanties zijn bij ministeriële besluiten van 16 oktober 1995, 16 januari 1996 en 23 juni 1996 toegekend, welke besluiten in de staatscourant van de Helleense Republiek ([4]) zijn bekendgemaakt. Aangezien het ad-hocmaatregelen betreft begunstigen zij bepaalde ondernemingen of bepaalde producties in de zin van artikel 92, lid 1 van het EG-Verdrag.

De Griekse autoriteiten hebben, in het kader van de procedure, betoogd dat er nooit een garantie is verstrekt voor de lening van 500 miljard GRD van 1995. Zij legden een brief voor van 7 oktober 1997, welke door het ministerie van Financiën aan het ministerie van Economische Zaken was gezonden, waaruit blijkt dat de garantie met betrekking tot deze lening was ingetrokken bij gebrek aan eersterangse zekerheden. Er moet dus worden geconcludeerd dat PKT geen overheidsgarantie heeft ontvangen voor een lening van 500 miljard GRD. De Commissie kan derhalve de procedure ten aanzien van dit aspect van de zaak beëindigen.

In hun opmerkingen over de inleiding van de procedure ontkennen de Griekse autoriteiten niet dat de garanties ten behoeve van PKT (waarvan de intrekking pas later werd aangetoond) en LD staatssteun inhielden. Zij waren van oordeel dat het exploitatiesteun betrof, welke was toegekend om aan de milieunormen te voldoen.

([4]) FEK nr. 876 van 20 oktober 1995, FEK nr. 34 van 19 januari 1996 en FEK nr. 658 van 30 juli 1996.

De Griekse autoriteiten benadrukken tevens dat de desbetreffende staatssteun geen invloed had op de intracommunautaire handel gezien het geringe aandeel van Griekenland in deze handel, zoals door de Commissie bij de inleiding van de procedure is beschreven. Hieruit zou men dus kunnen concluderen, hoewel de autoriteiten dit niet doen en daarmee hun in het bovenstaande uiteengezette redenering tegenspreken, dat deze maatregelen geen steun vormen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Deze redenering kan evenwel niet worden aanvaard. Griekenland heeft immers, zoals de Commissie bij de inleiding van de procedure opmerkte, een aandeel in het intracommunautaire handelsverkeer, ook al is dit gering. De Commissie toonde tevens aan dat de handel op de communautaire markt voor meststoffen aanzienlijk was: 16,8 miljoen t in 1992 en 19,5 miljoen t in 1994. De uitvoer van Griekenland naar de overige lidstaten vertegenwoordigden (in volume) 0,66 % van de communautaire handel in 1993 en 0,44 % in 1994. De invoer maakte, in volume, in 1993 1,1 % en in 1994 0,89 % van de intracommunautaire handel uit. De Commissie sloot haar onderzoek van de meststoffenmarkt af met de conclusie dat de invoer uit andere lidstaten een percentage van 10 à 15 % (volgens de ramingen) van de behoeften van het land dekt.

Het belang van het handelsverkeer werd tevens benadrukt door de belanghebbenden die in de onderhavige procedure een rol hebben gespeeld. Volgens één van de Europese organisaties van meststoffenproducenten die in het kader van de procedure hun opmerkingen indienden, schommelt de invoer van meststoffen in Griekenland tussen 350 000 en 400 000 t, waarvan 150 000 t soorten meststoffen betreffen die ook in Griekenland worden geproduceerd. Van deze 150 000 t is 90 % afkomstig van leden van de bovengenoemde organisatie.

Bovendien heeft Griekenland, volgens een andere producentenorganisatie, in 1996 63 700 t meststoffen uit andere lidstaten ingevoerd, wat neerkomt op circa 5 % van het binnenlandse verbruik.

Aangezien de Griekse autoriteiten erkennen dat LD een gedeelte van haar productie uitvoerde naar andere lidstaten, komt de Commissie tot de slotsom dat de overheidssteun, welke ten doel had de levensvatbaarheid van de onderneming te behouden, de productie van de onderneming en bijgevolg ook haar uitvoer heeft beïnvloed. De hier besproken staatssteun beïnvloedt derhalve het intracommunautaire handelsverkeer.

Wat de verandering van de concurrentiesituatie betreft schrijft het Panorama van de communautaire industrie 1997 ([5]) dat de meststoffenmarkt in West-Europa in de eerste helft van de jaren negentig is gekrompen als gevolg van een daling van de consumptie en een lichte prijsverhoging. De toename van de invoer naar de Europese Unie en de concurrentie op de overzeese markten van producenten uit Midden- en Oost-Europa hebben de financiële positie van de West-Europese producenten nog verder aangetast.

Deze ontwikkeling heeft een versnelling van het herstructureringsproces en de sluiting van een groot aantal fabrieken met zich gebracht. Dit proces is in sommige lidstaten ook thans nog gaande. In 1983 waren er 140 000 personen werkzaam in de communautaire meststoffensector; in 1995 was dit aantal teruggelopen tot 20 000.

Sinds het midden van de jaren negentig heeft de sector zijn concurrentievermogen herwonnen en is hij, zowel technisch als financieel, beter in staat om de Europese markt te voorzien van meststoffen in de gevraagde kwantiteiten en kwaliteiten. Voor de nabije toekomst wordt een stabiele markt verwacht. Een dergelijke ontwikkeling kon reeds in 1995 worden waargenomen aangezien het Panorama van de Europese industrie van dat jaar ([6]) voorspelde dat de productie zich in de komende jaren zou stabiliseren na een aantal jaren van overcapaciteit en zwakke vraag.

Aangezien de overheidssteun tot gevolg heeft gehad dat de herstructurering van deze sector in Griekenland werd vertraagd, terwijl dit proces in de overige lidstaten voltooid is of nog gaande is, concludeert de Commissie dat de steun de concurrentie vervalst.

Deze vaststelling wordt gedeeld door de belanghebbenden die in het kader van de procedure een bijdrage hebben geleverd; zij benadrukten bovendien dat zij een concurrentienadeel hadden ten opzichte van de gesteunde ondernemingen aangezien de overheidssteun deze ondernemingen in staat stelt met verlies te blijven verkopen.

Volgens de door deze belanghebbenden verstrekte inlichtingen, die door de Griekse autoriteiten niet worden betwist, hebben de moeilijkheden van PKT en LD deze ondernemingen niet verhinderd (noch trouwens NFI) om in 1994 en 1995 hun producten te verkopen voor prijzen die 9 à 25 % lager waren dan de marktprijzen. Dit zou, volgens dezelfde bron, het gevolg zijn van het vaste beleid van de desbetreffende ondernemingen om stelselmatig lagere prijzen vast te stellen dan de overige leveranciers. Er zij aan herinnerd dat dit één van de eerste grieven was die door de klager in deze zaak naar voren zijn gebracht.

Er moet derhalve worden geconcludeerd dat de steun in de vorm van overheidsgaranties het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt. De overheidsgaranties ten behoeve van LD vormen dus staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag.

Hoewel de onderhavige analyse op zich reeds volstaat om vast te stellen dat de onderzochte maatregelen staatssteun inhouden, acht de Commissie het zinvol om bepaalde beweringen van de Griekse autoriteiten bij wijze van aanvulling van commentaar te voorzien. Zij hebben immers elementen naar voren gebracht waaruit zou kunnen worden opgemaakt dat de betrokken garanties mogelijk geen steun zouden zijn in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Dit wordt evenwel door de autoriteiten nooit expliciet beweerd.

In hun brief van 21 november 1997 wijzen zij erop dat, in het kader van de liquidatie van de onderneming LD, de activa na realisatie niet alleen toereikend waren om de schulden aan de NBG te dekken, maar tevens de schulden aan derden. Bovendien zou volgens de autoriteiten, de objectieve waarde van de bouwgrond en van de overige onroerende goederen van LD momenteel 16,34 miljard GRD bedragen. Dit wordt bevestigd door een verklaring die bij de belastingdienst van Pireus is ingediend.

([5]) Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1997 (niet in het Nederlands).

([6]) Bureau voor officiële publicaties der de Europese Gemeenschappen, 1995 (niet in het Nederlands).

Deze verklaring dateert echter van 1993 en stemt niet overeen met de aankoopprijs die door de NBG (of PKT) voor de genoemde activa is betaald, namelijk 9 miljard GRD, ook in 1993. Volgens dezelfde autoriteiten zou de aankoop van de activa door de NBG hebben plaatsgevonden na een openbare inschrijving. De laatstgenoemde waarde moet derhalve in voorkomend geval in aanmerking worden genomen als marktwaarde in 1993. Bovendien is op de balans van PKT een bedrag van deze orde opgenomen.

De Griekse autoriteiten betogen dat iedere hypothecaire lening op onderpand van onroerend goed van LD in verband met de leningen die de NBG aan LD heeft toegekend derhalve zonder enig probleem gedekt is door de objectieve waarde van het grondbezit en van andere onroerende goederen van de onderneming. Ten slotte verduidelijken zij dat de waarde van de hypothecaire lening van de NBG op onderpand van de eigendom van LD 5 miljard GRD bedraagt. Bovendien bevestigen zij in hun brief van 7 januari 1997 dat de kredietwaardigheid van de onderneming, zonder dat kan worden uitgemaakt of het hier om PKT of LD gaat, nooit een probleem is geweest omdat de onderneming, dankzij haar omzet en de realiseerbare activa die zij als onderpand kon geven, bij elke bank het bedrijfskapitaal kon verkrijgen dat zij nodig had.

Bovenstaande elementen vragen om uitvoerig commentaar, waarbij eraan moet worden herinnerd dat de Griekse autoriteiten nergens bevestigen dat de reële garanties die LD kon bieden, de onderneming in staat zouden hebben gesteld leningen te verkrijgen om haar verliezen te dekken zonder een beroep te hoeven doen op een overheidsgarantie.

Ten eerste huurt LD, welke onderneming uitsluitend is opgericht om de fabriek te exploiteren, de installaties van PKT en is hiervan derhalve niet de eigenaar. Dit wordt bevestigd door de balansen van LD die bij de onroerende activa geen enkele verwijzing naar terreinen of gebouwen bevatten. LD beschikt derhalve niet over 16,34 miljard GRD aan vaste activa. Men kan zich derhalve afvragen hoe het mogelijk is dat de bescheiden vaste activa van LD (36 miljoen GRD in 1995 en 40 miljoen in 1996), waarvan het eigen vermogen overigens negatief is, toereikend zijn om haar verliezen te dekken (5,67 miljard GRD in 1995 en 7,5 miljard GRD in 1996). De huidige cijfers zijn iets gunstiger maar zij blijven ontoereikend (4,45 miljard GRD in 1995 en 4,5 in 1996).

Verder moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot wat er gebeurd is met betrekking tot de overheidsgarantie voor de lening van 500 miljoen GRD ten behoeve van PKT, nergens uit blijkt dat de Griekse overheid van LD geëist heeft een hypothecaire lening aan te gaan ter dekking van de totale onroerende goederen van de meststoffenfabriek van Drapetsona.

Voorts zou men kunnen veronderstellen dat PKT zich borg zou stellen ten behoeve van LD, bijvoorbeeld door een gedeelte van de bovengenoemde vaste activa te hypothekeren. Dit is evenwel door de Griekse autoriteiten in de loop van de procedure niet beweerd, noch aangetoond. Het is trouwens moeilijk voorstelbaar hoe een dergelijke garantie door PKT zou kunnen worden verstrekt, terwijl deze onderneming de overheid geen reële zekerheid wenste te bieden in ruil voor de overheidsgarantie met betrekking tot de bovengenoemde lening van 500 miljoen GRD.

Wat de hypothecaire leningen van de NBG betreft ten aanzien van de activa van LD voor een waarde van 5 miljard GRD, blijkt uit de door de Griekse autoriteiten verstrekte documenten dat het hypotheekregister heeft bevestigd dat de NBG op 17 juli 1995 in het bezit was van een hypotheek voor dit bedrag met betrekking tot PKT, welke in 1994 was ingeschreven. Deze hypothecaire lening dekt de activa van LD, welke onderneming toen nog niet was opgericht, volstrekt niet.

De Griekse autoriteiten verklaren eveneens dat de leningen van de NBG aan PKT en vanaf 1996 aan LD louter werden toegekend op basis van de in het bankwezen gebruikelijke financiële criteria. De voorwaarden (interesten, zekerheden, enz.) van de als bedrijfskapitaal verstrekte leningen zijn dezelfde als die welke de NBG gewoonlijk toepast met betrekking tot ondernemingen met eenzelfde kredietwaardigheid als de onderneming waarvan hier sprake is.

Men kan zich afvragen wat de economische zin van deze leningen is. Het toekennen van bedrijfskapitaal aan een onderneming heeft ten doel deze onderneming in staat te stellen haar uitstaande schulden af te lossen, en niet om structurele wijzigingen aan te brengen waardoor haar financiële positie wordt verbeterd. Overigens valt het, gezien de geplande sluiting van de meststoffenfabriek, te betwijfelen of andere bankinstellingen LD langlopende leningen zouden hebben verstrekt.

In hun brief van 21 november 1997 verklaren de Griekse autoriteiten dat „met de garanties voor de leningen van 1,2 miljard GRD en 0,6 miljard GRD, de fabriek van Drapetsona van de NBG dienovereenkomstige leningen heeft ontvangen ter dekking van de verliezen van de jaren 1994, 1995 en 1996".

Naar aanleiding van deze verklaring kunnen verschillende opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste bevat zij de suggestie dat de leningen pas zijn verstrekt nadat de overheid erin had toegestemd zich borg te stellen. Inderdaad werd, volgens de brief van de Griekse autoriteiten van 21 november 1997, de lening van 1,2 miljard GRD op 16 januari 1996 aan LD toegekend, op dezelfde datum als die waarop het ministerieel besluit betreffende de goedkeuring van de garantie werd genomen. De tekst van het besluit gebruikt overigens de toekomende tijd met betrekking tot de verstrekking van de lening: „de verstrekking van de lening en de schuldendienst zullen conform de voorwaarden van het document van de Nationale Bank (NBG) van 7 september 1995 zijn…". Indien LD deze middelen zonder overheidsgarantie op de markt had kunnen opnemen, is het verbazingwekkend dat de NBG tot 16 januari 1996 zou hebben gewacht, d.w.z. tot de datum van de verlening van de overheidsgarantie, terwijl volgens het bovengenoemde besluit de voorwaarden van de lening reeds op 7 september 1995 bekend waren. Er zij nogmaals aan herinnerd dat LD op deze datum nog niet bestond, omdat de onderneming pas op 30 november 1995 is opgericht.

Ten tweede acht de Commissie het weinig geloofwaardig dat de NBG geen rekening zou houden met de financiële positie van een onderneming waaraan zij voornemens is een lening te verstrekken, en evenmin dat de meeste cliënten van de NBG zich in dezelfde financiële situatie zouden bevinden als LD. Zoals elke andere handelsbank zou zij normaal rekening moeten houden met het economische risico dat een ondernemen in ernstige moeilijkheden met zich brengt en de eventuele leningvoorwaarden aan dit risico moeten aanpassen. Het is derhalve volkomen logisch dat de NBG LD op dezelfde wijze behandelde als andere ondernemingen toen de overheidsgarantie eenmaal ontvangen was, die elk risico voor deze kredietverlenende bank wegnam.

Evenmin is de bewering geloofwaardig dat LD geen moeite zou hebben om onder normale marktvoorwaarden een lening op te nemen, terwijl uit de rekeningen over 1996 blijkt dat zij niet in staat was een schuld van 3,76 miljard GRD af te lossen die in dat jaar verviel. De enige logische verklaring moet worden gezocht in een aantekening van de accountants op de balans van 1996 waarin wordt opgemerkt dat de desbetreffende 3,76 miljard GRD volledig door de overheid worden gegarandeerd. Dit betekent dat in 1996 87,6 % van de kortlopende schuld aan de banken aflosbare betalingen waren van door de overheid gegarandeerde schulden.

Uit de balans van 1995 blijkt reeds dat LD grote moeite had om de bankleningen terug te betalen omdat een kortlopende schuld met overheidsgarantie van 1,16 miljard GRD aflosbaar was geworden. Deze schuld maakte 82 % van haar kortlopende schuld aan banken uit. Er is geen enkel gegeven waaruit blijkt dat het overige bedrag aan kortlopende bankschulden niet eveneens door de overheid gegarandeerd was, en de Griekse autoriteiten beweren dit ook niet.

Gezien het bovenstaande moet de Commissie vaststellen dat de Griekse autoriteiten niet hebben aangetoond dat LD zonder garantie van de Griekse overheid leningen had kunnen afsluiten om haar verliezen over 1994, 1995 en 1996 te dekken.

Derhalve hebben de desbetreffende garanties een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten en vervalsen zij de mededinging. Zij hebben de meststoffenfabriek immers in staat gesteld de moeilijkheden waarmee zij kampte, te overwinnen, terwijl zij door de van overheidswege opgelegde capaciteitsvermindering niet voldoende kon verkopen om het break-evenpoint te bereiken.

De betrokken garanties staan derhalve een normale herstructurering van deze sector in Griekenland in de weg — terwijl een dergelijke herstructurering in de meeste andere lidstaten reeds heeft plaatsgevonden — omdat zij tot gevolg hebben dat een onderneming tijdelijk op kunstmatige wijze in leven wordt gehouden die er niet in slaagt winst te maken en die in het jaar 2000 onherroepelijk haar activiteiten zou moeten staken. Bovendien kan het marktaandeel van PKT en LD, doordat deze ondernemingen kunstmatig in bedrijf worden gehouden, niet door andere nationale of communautaire producenten worden overgenomen. De garanties vormen derhalve steun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

De Griekse autoriteiten hebben in het kader van de onderhavige procedure niet kunnen aantonen dat LD zonder overheidsgarantie in staat zou zijn geweest leningen af te sluiten ter dekking van haar verliezen over 1994, 1995 en 1996, met name vanwege de zeer moeilijke financiële situatie van de onderneming. Uit de onderzoekprocedure is derhalve geen enkel element naar voren gekomen op grond waarvan de raming zou moeten worden gewijzigd die bij de inleiding van de procedure is gemaakt, volgens welke de steun overeenkomt met het gegarandeerde bedrag minus een provisie van 1 % van het bedrag van de lening welke betaald was om de desbetreffende garantie te waarborgen.

Geen enkele particuliere investeerder zou een verliesgevende activiteit voortzetten, en al helemaal niet gedurende een beperkte periode en met steeds verder oplopende verliezen doordat de onderneming niet in staat is een toereikende afzet te realiseren, om het break-evenpoint te bereiken, indien hij niet over een overheidsgarantie zou kunnen beschikken. Het is onder deze omstandigheden derhalve logisch dat de aandeelhouder NBG LD liever leningen verstrekte die door een overheidsgarantie waren gedekt dan het kapitaal van de onderneming te reorganiseren, omdat de bank in het eerste geval geen enkel gevaar liep om de geïnvesteerde bedragen te verliezen.

De Commissie kan, op basis van de balansen van de onderneming en de besluiten tot toekenning van garanties, niet uitsluiten dat alle of een belangrijk deel van de overheidsgaranties op de door LD opgenomen leningen, gemobiliseerd zijn. De besluiten inzake de toekenning van de garanties bepalen immers dat de overheid zich ertoe verbindt elke aflossingstermijn van een lening die niet binnen twee maanden na de vervaldatum is voldaan, te betalen. Bovendien had LD, zoals hierboven reeds is vermeld, volgens de balans van 1996 een aflosbare schuld (met inbegrip van rente) van 3,76 miljard GRD in de vorm van leningen met een overheidsgarantie.

c) *De kapitaalverhoging van NFI en de schuld aan de nationale elektriciteitsmaatschappij*

i) In februari 1995 ging de LBG, de grootste aandeelhouder van NFI, over tot een verhoging van het eigen vermogen met 1 miljard GRD (1 000 000 041 GRD volgens de balans van 1995) om de genoemde onderneming in staat te stellen een investeringsplan ten uitvoer te leggen om haar installaties te moderniseren met het oog op de vervaardiging van nieuwe producten.

De Griekse autoriteiten presenteren deze operatie als een normale zakelijke transactie. Het investeringsplan beoogde de ingebruikneming van een machine voor de automatisering van de laad- en opzakkingsinrichting en de bouw van een opslagruimte voor grondstoffen en halffabrikaten. Zo trachtte de onderneming haar financiële positie te verbeteren door een verhoging van de productie. De genoemde autoriteiten erkennen evenwel dat het plan niet is geslaagd en dat deze transactie een slecht initiatief van de LBG was.

Om te kunnen concluderen dat deze kapitaalinjectie geen overheidssteun inhoudt, zou moeten worden vastgesteld dat de LBG zich heeft gedragen zoals een particuliere investeerder onder de normale voorwaarden van een marktekonomie zou hebben gedaan. De beginselen die moeten worden toegepast om vast te stellen of een openbare onderneming zich gedraagt als een investeerder in een marktekonomie, zijn vervat in de mededeling van de Commissie aan de lidstaten inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector [7].

Uit de rekeningen van NFI blijkt dat de onderneming sinds ten minste 1992 en tot 1996, de laatste jaarrekening waarover de Commissie beschikt, verlies heeft geleden. Er was geen enkele aanwijzing op grond waarvan de investeerder LBG kon rekenen op een redelijke opbrengst van haar investering; dat zij een dergelijke verwachting niet koesterde, blijkt wel uit het feit dat zij de financiële positie van de onderneming jarenlang heeft laten verslechteren zonder in te grijpen.

[7] PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3.

Noch de Griekse autoriteiten, noch de LBG hebben bij de Commissie een gedetailleerd saneringsplan ingediend zoals de bank had moeten opstellen om de levensvatbaarheid van NFI op lange termijn te herstellen en waaruit de rentabiliteit van de investering van de bank zou blijken. Daarentegen hebben de autoriteiten een studie ingediend die in 1994 door het ministerie van Industrie is uitgevoerd met betrekking tot de rentabiliteit van de vier meststoffenfabrieken in Griekenland. In de studie worden de problemen van NFI opgesomd en wordt een aantal oplossingen voorgesteld om deze te verhelpen.

Tot deze problemen behoorde de veroudering en sluiting van een deel van de productie-eenheden in 1991, het feit dat na het hervatten van de meststoffenproductie in 1992 de afzet onvoldoende was om het break-evenpoint te bereiken, en vooral een schuld van 4,5 miljard GRD waarop de nationale elektriciteitsmaatschappij aanspraak maakte.

Bij wijze van oplossingen beveelt de studie het onderhoud (geraamde kosten 350 miljoen GRD) en de modernisering (geraamde kosten 3,6 miljard GRD) van de installaties aan, het uit de weg nemen van de problemen met de ammoniakvoorziening, de verbetering van de afzet op de binnenlandse markt, met name in toegankelijke regio's met geringe transportkosten, een overeenkomst met SYNEL om een bepaald verkoopvolume te verzekeren en ten slotte het bereiken van overeenstemming met de elektriciteitsmaatschappij, aangezien een verhoging van de meststoffenprijs om de schuld te kunnen aflossen onherroepelijk tot een beëindiging van de activiteiten van de onderneming zou leiden.

Als gevolg van deze moeilijkheden was het eigen vermogen van de onderneming aan het eind van het boekjaar 1993 nog net positief, met 1,6 miljoen GRD tegenover een maatschappelijk vermogen van 3,37 miljard. Eind 1994 was het evenwel negatief geworden met bijna 800 miljoen GRD en eind 1995 was het, ondanks de bovengenoemde kapitaalverhoging, nog altijd negatief met bijna 500 miljoen GRD. Eind 1996 was het eigen vermogen gedaald tot −1,4 miljard. Deze ontwikkeling is een gevolg van de gecumuleerde verliezen tijdens deze verschillende boekjaren. De positie van de onderneming verslechterde voortdurend en zij is in 1997 geliquideerd ([8]).

Volgens de balansen waarover de Commissie beschikte is artikel 47 van wet nr. 2190/1920 ten minste vanaf 1992 van toepassing op NFI. In dit artikel wordt bepaald dat de raad van bestuur een algemene vergadering bijeen moet roepen binnen zes maanden vanaf het eind van het exploitatiejaar indien het totale eigen vermogen van een onderneming minder dan de helft van het nominale kapitaal bedraagt. De algemene vergadering moet vervolgens beslissen of de onderneming wordt geliquideerd of dat andere maatregelen worden genomen. Derhalve had de LBG vanaf medio 1993 een begin moeten maken met de liquidatie van NFI of maatregelen moeten nemen met het oog op de herstructurering van de onderneming. De bank besloot echter, pas twee jaar later, in november 1995, tot een financiële reorganisatie van haar dochteronderneming NFI.

Bovendien moet worden opgemerkt dat deze kapitaalinjectie ontoereikend bleek om de financiële positie van de onderneming in belangrijke mate te wijzigen, omdat zij overeenkwam met minder dan een kwart van de gecumuleerde verliezen en zij niet toereikend was om het eigen vermogen dermate te verbeteren dat de toepassing van het bovengenoemde artikel 47 kon worden vermeden, aangezien dit ruimschoots negatief bleef, en zij net voldoende was om het verschil tussen de vlottende activa en passiva van de onderneming te dekken. Bovendien is de injectie niet toereikend om de kosten voor de modernisering van de installaties te dekken zoals deze door de Griekse autoriteiten in het bovengenoemde verslag worden geraamd. In dit verband zij opgemerkt dat het investeringsplan van de LBG, zoals dit door deze autoriteiten wordt beschreven, uitsluitend betrekking heeft op een verhoging van de afzet van meststoffen, terwijl geen van de andere elementen die in de bovengenoemde studie aan de orde komen, kennelijk in aanmerking is genomen.

Bovendien zij opgemerkt dat de kapitaalinjectie volgens de informatie waarover de Commissie beschikt ([9]) veeleer ervoor bedoeld was om de aankoop van grondstoffen te financieren dan om de installaties te moderniseren. Dit lijkt althans gedeeltelijk te worden bevestigd door de balans over 1995, waarin wordt opgemerkt dat de productiekosten met 800 miljoen GRD zijn gestegen ten opzichte van 1994 en de voorraden met 200 miljoen. Gedurende dezelfde periode stegen de kosten voor uitrusting en machines slechts met 34 miljoen GRD en voor gebouwen en nieuwbouw met circa 100 miljoen GRD. Indien deze interpretatie juist is, zou dit een extra argument zijn om te concluderen dat de kapitaalinjectie niet ervoor bedoeld was om de structuur van de onderneming door kostenrationalisatie te wijzigen, maar om ervoor te zorgen dat de exploitatie van de onderneming kon worden voortgezet en de productie kon worden verhoogd.

Hoe dan ook, de kapitaalinjectie van de LBG in NFI was niet voldoende om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen en er is geen enkele andere saneringsmaatregel die door de aandeelhouders overeenkomstig de Griekse wet en volgens de richtsnoeren van het ministerie van Industrie had moeten worden genomen, aan de Commissie meegedeeld. Het faillissement van de onderneming is waarschijnlijk te wijten aan dit gebrek aan aanvullende maatregelen.

Aangezien de overheidsbank LBG de financiële situatie van NFI gedurende ten minste twee jaar heeft laten verslechteren zonder in te grijpen en, toen eenmaal tot steun was besloten, deze onvoldoende was om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen, moet worden geconcludeerd dat de bank zich niet heeft gedragen zoals een particuliere investeerder onder de normale voorwaarden van een markteconomie zou hebben gedaan. Daarom moet de verhoging van het kapitaal van NFI met 1 miljard GRD als steun worden beschouwd in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

([8]) Volgens de „Fertilizer Week" van 23 maart 1998 zou NFI door de liquidator begin 1998 te koop zijn aangeboden.

([9]) „Fertlizer Week" van 12 juni 1995.

ii) Wat de maatregelen betreft die door de nationale elektriciteitsmaatschappij (NEM) zijn genomen om de aflossing van de schuld van NFI te verzekeren, die zij op 4,5 miljard raamt (inclusief rente), hebben de Griekse autoriteiten verklaard dat de maatschappij alle rechtsmiddelen tegen de onderneming heeft ingesteld waarin de wet voorziet.

De schuld heeft betrekking op het elektriciteitsverbruik in de periode 1989-1991. In 1990 heeft de NEM beroep ingesteld bij het Gerecht van eerste aanleg van Athene. In het kader van de onderhavige procedure hebben de Griekse autoriteiten verklaard dat de rechtsvordering in deze zaak in december 1995 is behandeld maar dat nog geen uitspraak gedaan is ([10]).

Bovendien heeft de NEM bij de rechter een verzoek ingediend tot het nemen van conservatoire maatregelen tegen NFI. In 1993 heeft de maatschappij een hypotheek van 4 miljard GRD ingeschreven met betrekking tot het vermogen van NFI.

Overigens heeft NFI een gedeelte van haar schuld afgelost, over de periode van april tot december 1991, ten belope van ongeveer 800 miljoen GRD.

Gezien de stappen die de NEM genomen heeft, kan worden geconcludeerd dat de maatschappij de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat zij haar leningen aan NFI zou terugkrijgen. De Commissie kan derhalve de procedure met betrekking tot deze kwestie beëindigen.

d) *De bijstand van SYNEL*

Vóór de inleiding van de procedure had de klager verklaard dat SYNEL onder zeggenschap stond van de overheidsbank LBG. In het kader van de inlichtingen die hij na de inleiding van de procedure aan de Commissie zond, verduidelijkte hij dat deze zeggenschap slechts gedeeltelijk was. Tijdens een eerdere beschikking van 1992 ([11]) inzake aan SYNEL verleende steun, had de Commissie vastgesteld dat het bedrijf voor 30 % door de LBG en voor 70 % door organisaties van landbouwcoöperaties werd gecontroleerd. De Griekse autoriteiten hebben in het kader van de onderhavige procedure aangegeven dat SYNEL nog altijd een particuliere onderneming is. Als zodanig vallen haar activiteiten niet onder het toepassingsgebied van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Het feit dat SYNEL aan haar leveranciers verschillende betalingsvoorwaarden biedt overeenkomstig de hoeveelheden aangekochte meststoffen en afhankelijk van de geografische vestiging van deze leveranciers, is niet in strijd met het marktprincipe. De concurrentievervalsing die de klager aan de kaak stelt, berust kennelijk op het feit dat bepaalde leveranciers, en met name PKT, hun producten met verlies verkopen.

Dit wordt overigens bevestigd door een van de belanghebbenden die in het kader van deze procedure opmerkingen hebben ingediend; deze beweert dat de verkoopprijzen van SYNEL op de nationale markt rechtstreeks verband houden met de door de leveranciers gefactureerde prijzen.

De Commissie behoudt zich evenwel het recht voor dit punt uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag te onderzoeken.

([10]) Brief van de Griekse autoriteiten van 21 november 1997.
([11]) PB C 266 van 15.10.1992, blz. 5.

VI

Nadat aldus is aangetoond dat de overheidsgaranties ten behoeve van LD, evenals de kapitaalinjectie voor NFI, steun vormen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag, dienen thans nog de wettigheid en de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt te worden onderzocht.

Alle bovenbedoelde steun is aan de beide ondernemingen in kwestie toegekend zonder vooraf bij de Commissie te zijn aangemeld, hetgeen in strijd is met artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Deze steun is derhalve onwettig.

Verenigbaarheid van de steun aan LD

Er is tweemaal steun verleend; het betreft twee overheidsgaranties voor leningen van respectievelijk 1,2 miljard en 600 miljoen GRD.

a) *Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu*

De Griekse autoriteiten menen dat deze steun verenigbaar is met de betrokken kaderregeling ([12]) en met name met punt 3.4. In dit punt wordt bepaald dat de Commissie kan afwijken van het algemene beginsel dat geen goedkeuring wordt verleend voor exploitatiesteun die verleend wordt om ondernemingen te ontlasten van de kosten in verband met de door hen veroorzaakte vervuiling of hinder. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van afvalbeheer en de vermindering van milieuheffingen. In dergelijke gevallen mag de steun alleen worden verleend om de extra kosten ten opzichte van de traditionele productiekosten te vergoeden; deze compensatie moet tijdelijk en in beginsel degressief van aard zijn, teneinde sneller tot een vermindering van de vervuiling of een rationeler gebruik van hulpbronnen te komen.

In de opmerkingen die de Griekse autoriteiten bij de inleiding van de onderhavige procedure hebben ingediend (brief van 7 januari 1997), wezen zij erop dat, aangezien de fabriek slechts voorlopig in bedrijf was, de steun van de overheid ervoor bedoeld was om bepaalde vaste exploitatie te dekken om redenen van milieubescherming, aangezien de overheid zelf een duurzame productieverlaging had opgelegd.

Deze vaste lasten worden door de autoriteiten geraamd op 1,5 miljard GRD per jaar en betreffen de werking van de uitrusting voor de bescherming van het milieu (filters en installaties voor de afvalbehandeling: 300 miljoen), de aankoop van materieel en reserveonderdelen die onmisbaar zijn voor het onderhoud op korte termijn (300 miljoen) en personeelskosten (900 miljoen). Deze uitgaven nemen vrijwel niet af bij een vermindering van de productie.

Volgens de autoriteiten is de onderneming overgegaan tot een personeelsinkrimping: van 820 werknemers in 1995 tot 520 eind 1996 en 450 in 1997. De steun was derhalve niet ervoor bedoeld om een niet-rendabele onderneming kunstmatig in bedrijf te houden, doch zij beoogde de herstructurering van die onderneming in het kader van een verlaging van de productie om redenen van milieubescherming, tot de definitieve beëindiging van de bedrijfsactiviteiten. Deze sluiting zou binnen drie à vijf jaar plaatsvinden.

([12]) Zie voernoot 3.

In hun brief van 21 november 1997 verklaarden de Griekse autoriteiten dat de definitieve beëindiging van de activiteiten per 31 juli 2000 was opgelegd bij besluit van de prefectuur van Pireus van 18 juni 1997. Volgens deze brief is de steun ervoor bedoeld om de verliezen te dekken die voortvloeien uit de van overheidswege opgelegde productieverlaging met 50 %, alsmede om het personeel geleidelijk te laten afvloeien. Uit de tekst van de besluiten waarbij de overheidsgaranties werden toegekend, blijkt evenwel dat het doel van de leningen alsook van de garanties was om de verliezen van de achtereenvolgende boekjaren te dekken.

De afwijking waarop de Griekse autoriteiten zich beroepen is in dit geval niet van toepassing. Aangezien de autoriteiten immers de sluiting van de vervuilende productie-installaties hebben bevolen, zijn er geen extra productiekosten ten opzichte van traditionele productiekosten, zoals in de kaderregeling wordt gesteld.

Evenmin kan worden beweerd dat de toegekende steun degressief is om de onderneming aan te moedigen sneller tot een vermindering van de vervuiling of een rationeler gebruik van hulpbronnen te komen. Deze kosten dalen in de toekomst niet naarmate een minder verontreinigend productieprocédé wordt toegepast, omdat een dergelijk procédé niet zal worden ingevoerd. Hoe het ook zij, de steun is ervoor bedoeld om de vaste exploitatiekosten van de onderneming te dekken, en niet de extra kosten die voortvloeien uit verontreinigender activiteiten met het oog op de geleidelijke vermindering daarvan. Bovendien blijkt nergens uit dat de steun degressief is indien zij geacht wordt de vaste lasten van de onderneming te dekken.

In dit geval zijn de moeilijkheden van de fabriek veroorzaakt doordat de van overheidswege opgelegde productieverlaging om milieuredenen niet gepaard ging met een reorganisatie van de activiteit die rekening houdt met nieuwe exploitatievoorwaarden. Een dergelijke reorganisatie had ongetwijfeld geen zin omdat, kennelijk vanaf de oprichting van PKT in 1993, de beëindiging van alle activiteiten van de fabriek in de daaropvolgende jaren was voorgenomen.

b) *Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden* ([13]).

Hoewel de Griekse autoriteiten zich niet op de toepassing van deze kaderregeling beroepen, spreken zij herhaaldelijk over de herstructurering en de moeilijkheden van de fabriek van Drapetsona. Er kan derhalve niet worden uitgesloten dat zij, althans impliciet, naar deze kaderregeling verwijzen.

LD, de dochteronderneming van PKT die in november 1995 werd opgericht, heeft de activiteiten op het gebied van de meststoffenproductie van laatstgenoemde overgenomen, terwijl PKT zich richtte op de exploitatie van onroerend goed. De installaties bleven eigendom van PKT, die deze aan LD verhuurde. Hoewel de onderneming in november 1995 is opgericht, heeft zij jaarrekeningen gepubliceerd die betrekking hebben op de periode van 31 januari tot en met 31 december 1995. De omzet van de onderneming komt sterk overeen met die van PKT tussen 9 maart 1993 en 31 december 1994. Bovendien lijkt LD een gedeelte van de passiva van PKT te hebben overgenomen, maar niet de activa. Onder deze omstandigheden betwijfelt de Commissie of LD, aangezien de onderneming slechts een niet nader aangeduid gedeelte van de passiva van PKT heeft overgenomen, als een onderneming in moeilijkheden kan worden beschouwd in de zin van de bovengenoemde kaderregeling. Doch ook al zou zij als zodanig moeten worden beschouwd, dan meent de Commissie toch dat hoe dan ook niet is voldaan aan de voorwaarden die in de genoemde kaderregeling worden gesteld om de verenigbaarheid van de steun te beoordelen.

LD heeft derhalve een niet nader gepreciseerd gedeelte van de financiële lasten van PKT geërfd en bleef verlies lijden omdat de gerealiseerde omzet de exploitatiekosten overschreden. Deze ongunstige situatie werd nog verergerd door de stijging van de schulden van LD. Zo leed LD in het financiële jaar 1995 een verlies van 1,3 miljard GRD en in 1996 een verlies van bijna 2,5 miljard GRD. Gedurende haar gehele bestaan was de onderneming onderworpen aan de bepalingen van artikel 47 van voornoemde wet nr. 2190/1920, omdat zij nooit een positief eigen vermogen heeft gehad. Ten slotte is de onderneming in augustus 1997 geliquideerd.

Ook al is de steun in kwestie in de vorm van overheidsgaranties ervoor bedoeld om de levensvatbaarheid van de onderneming die deze ontvangt te behouden, toch kan zij, als reddingssteun, niet als verenigbaar met de betrokken richtsnoeren worden beschouwd omdat zij zich qua bedrag niet beperkt tot het strikt noodzakelijke minimum om de onderneming in bedrijf te houden, doch een gedeelte van de vaste kosten en/of de exploitatieverliezen dekt.

Bovendien overschrijdt de steun ruimschoots de periode (in de regel zes maanden) die nodig is om saneringsmaatregelen vast te stellen, zoals in de genoemde richtsnoeren is bepaald. In het onderhavige geval dekken de garanties leningen met een looptijd van twee en een half jaar wat de eerste lening betreft en van anderhalf jaar voor de tweede; in deze periode is geen enkele maatregel vastgesteld, althans, de Commissie heeft hierover geen enkele mededeling ontvangen.

Ten slotte moet reddingssteun een eenmalige ingreep zijn. In het onderhavige geval is de steunverlening ten minste eenmaal herhaald om de in achtereenvolgende jaren geleden verliezen te dekken.

Wat de verenigbaarheid van de steun betreft indien deze als herstructureringssteun wordt aangemerkt, moet erop worden gewezen dat de Commissie geen enkel herstructureringsplan heeft ontvangen op grond waarvan de levensvatbaarheid van de fabriek op lange termijn kan worden hersteld.

Overigens blijkt uit de brief van 7 januari 1997 van de Griekse autoriteiten dat de definitieve sluiting van de fabriek reeds vaststond voordat de prefectuur van Pireus het besluit terzake had vastgesteld (18 juni 1997). Vóór de vaststelling van dit besluit gaat de genoemde brief er immers reeds van uit dat de fabriek slechts tijdelijk in bedrijf is tot de definitieve stopzetting van haar activiteiten, welke binnen drie à vijf jaar was voorzien.

Zowel de Griekse autoriteiten als de klager zijn het ten minste over één punt eens, namelijk dat het bedrijfsdoel van PKT de exploitatie van grond is met het oog op de bouw van onroerend goed. De aankoop van het terrein waar de fabriek is gelegen, moet logischerwijs verband houden met het bedrijfsdoel van PKT, die het terrein wenste te exploiteren waarop de fabriek zich bevindt. Het is dan ook zinloos om te spreken van levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming die de fabriek beheert (LD), aangezien deze onderneming zelf reeds met grote problemen kampt en de sluiting en ontmanteling ervan reeds gepland zijn. Dat LD in 1997 geliquideerd is, lijkt een normaal gevolg van de situatie van de onderneming.

([13]) PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.

Aangezien niet is voldaan aan de voorwaarde inzake de indiening van een herstructureringsplan bij de Commissie op basis waarvan de levensvatbaarheid kan worden hersteld, is het niet nodig te onderzoeken of aan de overige voorwaarden van de toepasselijke richtsnoeren is voldaan. De steun in de vorm van garanties kan derhalve niet worden goedgekeurd als herstructureringssteun.

c) *Exploitatiesteun*

De steun in kwestie kan evenmin als regionale investeringssteun worden beschouwd omdat zij niet bedoeld is voor een productieve investering. Zij moet derhalve als exploitatiesteun worden beschouwd.

Exploitatiesteun kan uitsluitend worden toegekend in de regio's van artikel 92, lid 3, onder a). Het gehele grondgebied van Griekenland valt onder deze bepaling. In haar mededeling inzake de wijze van toepassing van artikel 92, lid 3, onder a) en c), op regionale steunmaatregelen ([14]) heeft de Commissie verklaard dat onder bepaalde voorwaarden exploitatiesteun mag worden verleend

i) de steun moet in de tijd beperkt zijn en ervoor bedoeld zijn om de structurele achterstand van bedrijven die gelegen zijn in de in artikel 92, lid 3, onder a), bedoelde regio's, te compenseren;

ii) de steun moet ervoor bedoeld zijn om een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de economische bedrijvigheid te bevorderen en op communautair niveau geen overcapaciteit in de bedrijfstak teweeg te brengen, waardoor het daaruit voortvloeiende probleem voor de bedrijfstak in de Gemeenschap ernstiger wordt dan het aanvankelijke regionale probleem;

iii) de steun mag niet worden verleend wanneer deze strijdig zou zijn met de specifieke voorschriften voor steun aan ondernemingen in moeilijkheden;

iv) er moet jaarlijks verslag aan de Commissie worden uitgebracht over de tenuitvoerlegging, waarin alle uitgaven per steunsoort en per betrokken bedrijfstak opgenomen zijn;

v) steun ter bevordering van de uitvoer naar andere lidstaten is uitgesloten.

Rekening houdende met hetgeen in het voorafgaande is opgemerkt over de toepasselijkheid van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, wordt duidelijk niet aan de derde voorwaarde voldaan. Het valt overigens te betwijfelen of de steun een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de economische bedrijvigheid zou kunnen vergemakkelijken, aangezien de situatie van de onderneming bij uitblijven van herstructurering waarschijnlijk zou verslechteren, zelfs zonder rekening te houden met de aangekondigde sluiting van de fabriek.

Aangezien de steun aan LD in de vorm van garanties die respectievelijk leningen van 1,2 miljard en 600 miljoen GRD dekken, niet als exploitatiesteun kan worden goedgekeurd, komt zij niet in aanmerking voor de afwijking van artikel 92, lid 3, onder a), van het Verdrag. Evenmin komt zij in aanmerking voor de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder b), omdat zij niet ervoor bedoeld is om de verwezenlijking van een belangrijk project van Europees belang te bevorderen.

([14]) PB C 212 van 12.8.1988, blz. 2.

Verder is de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), niet op de steun van toepassing, omdat zij niet voldoet aan de geldende voorwaarden om als reddings- of herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden te worden goedgekeurd. Ten slotte komt de steun niet in aanmerking voor de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder d), omdat zij niet bestemd is voor de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het cultureel erfgoed.

De afwijkingen van artikel 92, lid 2, van het Verdrag zijn ook niet van toepassing, omdat de steun niet wordt toegekend aan individuele gebruikers, noch om door natuurrampen veroorzaakte schade te herstellen.

De steun is derhalve onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Verenigbaarheid van de steun aan NFI

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, was het eigen vermogen van de onderneming aan het eind van het financieel jaar 1993 nog net positief met 1,6 miljoen GRD, tegen een maatschappelijk vermogen van 3,37 miljard. Eind 1994 was het evenwel negatief geworden voor bijna 800 miljoen en eind 1995, ondanks de bovengenoemde kapitaalverhoging, was het nog altijd negatief voor bijna 500 miljoen GRD. Eind 1996 bedroeg het eigen vermogen −1,4 miljard GRD. Deze onderneming moet derhalve worden beschouwd als een onderneming in moeilijkheden in de zin van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden en de kapitaalinjectie van 1 miljard GRD moet worden beschouwd als herstructureringssteun.

De steun was bestemd voor de modernisering van de installaties met het oog op de vervaardiging van nieuwe producten (mengmeststoffen). Het investeringsplan had, meer in het bijzonder, betrekking op een machine voor de automatisering van het laad- en opzakkingsprocédé en de bouw van een opslagruimte voor grondstoffen en halffabrikaten.

Afgezien van de simpele mededeling van het feit dat deze investering ervoor bedoeld was om de financiële situatie van de onderneming te verbeteren door een productieverhoging, werd geen enkele rentabiliteitsprognose aan de Commissie meegedeeld. Als enige indicatie van de gunstige gevolgen die de LBG voor haar dochteronderneming NFI verwachtte, hebben de Griekse autoriteiten een afschrift van de jaarlijkse productie van de onderneming bij de Commissie ingediend, dat waarschijnlijk is opgesteld na de stopzetting van de activiteiten van het bedrijf op 18 juli 1997.

De Commissie heeft geen enkel herstructureringsplan ontvangen op grond waarvan de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming binnen een redelijk tijdsbestek kan worden hersteld op basis van realistische prognoses ten aanzien van de exploitatievoorwaarden in de toekomst. Aangezien, wat LD betreft, niet was voldaan aan de voorwaarde dat een herstructureringsplan bij de Commissie moet worden ingediend op grond waarvan een herstel van de levensvatbaarheid kan worden verwacht, was het niet nodig om na te gaan of aan de overige voorwaarden van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden was voldaan. Aangezien niet is voldaan aan deze voorwaarde sine qua non van bovengenoemde richtsnoeren, komt de steun niet in aanmerking voor de uitzondering die in deze richtsnoeren is voorzien, namelijk die van artikel 92, lid 3, onder c).

Om soortgelijke redenen als die welke voor LD zijn uiteengezet, kan de steun niet worden goedgekeurd als exploitatiesteun. Ook om vergelijkbare redenen komt de steun niet in aanmerking voor de afwijkingen van artikel 92, lid 3, onder b) en d). Dezelfde redenering geldt ook voor de uitzonderingen van artikel 92, lid 2. De steun is derhalve onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

VII

De Commissie stelt vast dat Griekenland op onwettige wijze steun heeft verleend aan de ondernemingen LD en NFI, in strijd met artikel 92, lid 3, van het Verdrag.

In geval van onverenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag, zoals bevestigd bij de arresten van het Hof van Justitie van 12 juli 1973 in zaak 70/72 ([15]), van 24 februari 1987 in zaak 310/85 ([16]) en van 20 september 1990 in zaak C 5/89 ([17]), is de Commissie gehouden de lidstaat te verzoeken het bedrag aan onwettig verleende steun van de begunstigde ondernemingen terug te vorderen. Deze steun dient derhalve ongedaan te worden gemaakt en, indien zij reeds is uitgekeerd, door de Griekse autoriteiten te worden teruggevorderd.

Wat de overheidsgaranties ten behoeve van LD betreft, dit zijn, om de hierboven uiteengezette redenen, garanties waarvan het steunelement overeenkomt met het bedrag van de gegarandeerde lening, zoals tijdens de inleiding van de procedure is opgemerkt.

De Griekse autoriteiten dienen bij LD de dienovereenkomstige bedragen terug te vorderen, met aftrek van de provisie van 1 % van het bedrag van de leningen dat door de onderneming is gestort om de overheidsgarantie te kunnen ontvangen.

Wat de kapitaalinjectie van 1 miljard GRD betreft in de onderneming NFI, is de Griekse overheid verplicht dit bedrag van de onderneming terug te vorderen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De overheidsgaranties aan de onderneming Lipasmata Drapetsonas SA ter dekking van twee leningen van respectievelijk 1,2 miljard GRD en 600 miljoen GRD, verstrekt bij ministeriële besluiten van 16 januari 1996 en 23 juni 1996, vormen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

De kapitaalinjectie van 1 miljard GRD van de Landbouwbank van Griekenland ten behoeve van haar dochteronderneming NFI in 1995 vormt eveneens staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

Deze steun wordt als onwettig beschouwd aangezien zij zonder vooraf bij de Commissie te zijn aangemeld, is verleend, in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag.

Artikel 2

De betrokken steun is bovendien onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat zij voor geen van de uitzonderingen van artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag in aanmerking komt.

Artikel 3

Griekenland is gehouden de in artikel 1 genoemde steun terug te vorderen. Wat de onderneming Lipasmata Drapetsonas SA betreft, wordt de provisie van 1 % van de gegarandeerde bedragen die deze onderneming heeft moeten betalen om de overheidsgaranties te verkrijgen, afgetrokken.

Artikel 4

De terugvordering geschiedt overeenkomstig de procedures en bepalingen van de Griekse wet. Over de teruggevorderde bedragen is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is uitgekeerd tot de datum waarop de steun daadwerkelijk wordt terugbetaald. Deze rente wordt berekend op basis van de rentevoet die als referentiepercentage wordt gebruikt bij de berekening van het nettosubsidie-equivalent in het kader van regionale steunmaatregelen in Griekenland.

Artikel 5

Griekenland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van deze beschikking de maatregelen mee die het genomen heeft om hieraan te voldoen.

Artikel 6

Deze beschikking is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 april 1999.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie

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