COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO
de 21 de Abril de 1999
relativa a um auxílio concedido pelo Governo grego a duas empresas produtoras de fertilizantes

[notificada com o número C(1999) 1120]

(O texto em língua grega é o único que faz fé)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2001/88/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o primeiro parágrafo do n.º 2 do seu artigo 93.º,

Tendo convidado os terceiros interessados a comunicarem as suas observações nos termos do artigo supramencionado [1], e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

I

Através de uma denúncia, a Comissão tomou conhecimento do auxílio concedido pelas autoridades gregas a duas empresas produtoras de fertilizantes: a Protypo Ktimatiki — Touristiki Ltd, igualmente conhecida sob o nome de Moretco (Model Real Estate and Tourism Co., a seguir denominada «PKT») e a Anonimi Eteria Biomihania Azotouhon Lipasmaton, igualmente conhecida por AEVAL (Nitrogen Fertiliser Industry Ltd, a seguir denominada «NFI»).

Em 3 de Outubro de 1996, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CE relativamente ao auxílio em apreço. As autoridades gregas foram informadas do início do processo por carta de 16 de Outubro de 1996. A Comissão recebeu a resposta das autoridades gregas através de uma carta de 7 de Janeiro de 1997, registada em 15 de Janeiro do mesmo ano.

O texto da carta enviada às autoridades gregas foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [2] e suscitou a reacção de três partes interessadas, duas associações industriais europeias no domínio em causa e uma Câmara de Comércio de um Estado-Membro. As observações das partes interessadas foram comunicadas às autoridades gregas através de uma carta de 23 de Setembro de 1997, para que estas reagissem. Nesta carta, a Comissão solicitava igualmente informações adicionais relativas a certos pontos específicos do caso. A resposta das autoridades gregas foi recebida através de uma carta de 21 de Novembro de 1997.

[1] JO C 82 de 14.3.1997, p. 5.
[2] Ver nota 1.

II

A. OS BENEFICIÁRIOS

A PKT e a Drapetsona Fertilisers

Segundo as informações iniciais da Comissão, tal como apresentadas aquando do início do procedimento, até 1992 a PKT denominava-se Anonimi Elliniki Eteria Himikon Proiondon ke Lipasmaton (Hellenic Chemical Products and Fertilisers Ltd — «AEEHPL»). Esta empresa entrou em processo de falência dado que apresentava dívidas vencidas ao Banco Nacional da Grécia («BNG») num montante de 18 mil milhões de dracmas gregas. O seu activo imobilizado foi adquirido pelo BNG por um montante de 9 mil milhões de dracmas, montante esse que serviu para criar a PKT. Simultaneamente, o banco anulou os restantes 9 mil milhões da dívida não paga.

Os activos foram transferidos para a PKT mediante certas condições, entre as quais as principais consistiam em assegurar o funcionamento da fábrica de fertilizantes unicamente durante um período transitório e em reembolsar posteriormente o preço de aquisição dos activos ao BNG. De acordo com as informações disponíveis, a fábrica continuou a funcionar e o BNG concedeu um período ilimitado para o pagamento das primeiras prestações.

Para além disso, a PKT encontrava-se numa situação financeira deficitária. Os balanços relativos a 1994 e 1995, correspondentes aos primeiros dois anos de funcionamento, revelam que os prejuízos excederam em grande medida o capital social da empresa, tendo dado origem a uma situação líquida negativa logo a partir do primeiro ano. O segundo exercício financeiro encerrou igualmente com prejuízos substanciais mesmo apesar da PKT ter, em 30 de Novembro de 1995, abandonado as suas actividades de produção de fertilizantes, que foi assumida por uma filial recentemente criada, a Lipasmata Drapetsonas (Drapetsona Fertilisers — «DF»). Em 1995, a DF registou prejuízos no valor de 1,3 mil milhões de dracmas gregas, reduzindo o seu capital social para aproximadamente 1,2 mil milhões de dracmas gregas.

NFI

Segundo as informações de que a Comissão dispõe e que lhe foram apresentadas aquando do início do procedimento, a NFI pertence ao Banco Agrícola da Grécia («BAG»), que é controlado pelo Estado grego. A NFI tem registado prejuízos desde 1992. Em 1993, o seu capital social chegou, na prática, a zero. Desde então tornou-se em grande medida negativo, devido a novos prejuízos. Existiam dúvidas quanto ao facto de a empresa poder cumprir as suas obrigações de curto prazo, uma vez que tinha já surgido em 1994 um grave problema de liquidez.

B. O AUXÍLIO

O referido procedimento foi iniciado relativamente às seguintes medidas:

— a anulação da dívida de 9 mil milhões de dracmas gregas por parte do BNG e o adiamento ilimitado do prazo de pagamento no que se refere pelo menos ao reembolso da primeira prestação dos 9 mil milhões de dracmas gregas do preço da compra pagos pelo BNG,

— o empréstimo de 500 milhões de dracmas concedido pelo BNG à PKT em 7 de Setembro de 1995 e a correspondente garantia estatal concedida em 18 de Outubro de 1995,

— o empréstimo de 1,2 mil milhões de dracmas gregas concedido à DF pelo BNG em 16 de Janeiro de 1996, e o correspondente auxílio estatal, este empréstimo destinava-se a cobrir os prejuízos que a empresa registou em 1994 (500 milhões de dracmas gregos) e em 1995 (700 milhões de dracmas gregas), apesar de, note-se, a empresa não ter ainda nessa altura sido criada,

— o empréstimo de 600 milhões de dracmas gregas igualmente concedido à DF pelo BNG em 1996 e a correspondente garantia estatal concedida em 30 de Julho de 1996,

— a injecção de capital no valor de 1 000 000 de dracmas gregas que o BAG realizou a favor da NFI e o apoio concedido pela empresa pública de electricidade ao não proceder à cobrança forçada do pagamento das dívidas em atraso no valor de 4,5 mil milhões de dracmas gregas,

— o sistema de contingentes gerido pela Synel em 1995, uma organização de comercialização de fertilizantes na Grécia, controlada pelo BAG, propriedade do Estado, para garantir à PKT/DF e à NFI um certo nível de instalações e de volume de negócios, que não conseguiriam ter atingido em condições normais de mercado.

III

Os terceiros interessados apoiaram unanimemente a posição da Comissão, sublinhando as dificuldades com que os produtores comunitários se confrontam no mercado grego dos fertilizantes devido ao apoio estatal de que certas empresas locais beneficiam.

IV

A posição das autoridades gregas no que diz respeito ao presente procedimento pode ser resumida da seguinte forma:

a) O BNG não anulou quaisquer dívidas da AEEHPL. Os activos dessa empresa, que foram disponibilizados ao beneficiário, tinham já sido liquidados, praticamente na sua totalidade. O BNG foi declarado credor das dívidas anteriores ao início do beneficio e dos empréstimos concedidos enquanto a empresa se encontrava em processo de liquidação;

b) O pagamento do preço de compra da fábrica por parte da PKT foi efectuado na sequência de um aumento do seu capital social através de um montante equivalente a cada prestação anual, tendo o montante do aumento sido coberto pelo seu accionista BNG. A primeira das três prestações (1995-1997) foi paga normalmente e o saldo será pago nas datas de pagamento acordadas. As declarações de isenção em relação a estes pagamentos foram enviadas à Comissão;

c) As dificuldades com que se confrontou a PKT e posteriormente a DF deveram-se à anulação pelo Conselho de Estado do diploma do Governo que concedia à então empresa AEEHPL autorização para modernizar a sua fábrica. Na sequência da anulação, o Estado ordenou que determinadas unidades de produção deixassem de funcionar por razões ambientais (actividades poluentes numa área densamente povoada). Esta situação conduziu a uma queda de 50 % na produção, o que significou que não se efectuaram vendas suficientes para atingir o ponto de equilíbrio.

O objectivo dos empréstimos do BNG e das garantias do Estado grego consistia em permitir que a empresa suprisse as dificuldades de funcionamento com que se confrontava após o encerramento de certas unidades de produção. Para além disso, a fábrica opera numa base temporária, uma vez que a Prefeitura do Pireu ordenou que deixasse definitivamente de funcionar o mais tardar até 31 de Julho de 2000. Por outras palavras, o objecto da contribuição estatal consistia em permitir a reestruturação da empresa enquanto diminuía a sua produção por razões ambientais.

As autoridades gregas consideram que as medidas de auxílio em apreço podem ser consideradas compatíveis com o Tratado ao abrigo das isenções autorizadas na alínea a) e/ou da alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º e do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente ([3]), em especial do ponto 3.4, que se refere aos auxílios ao funcionamento;

d) O auxílio não afecta as trocas comerciais intracomunitárias, uma vez que a parte da Grécia neste comércio é apenas mínima, flutuando entre 0,4 % e 1,1 %;

e) No que diz respeito à NFI, em Fevereiro de 1995 o seu principal accionista, o BAG, aumentou o seu capital social a fim de poder lançar um plano de investimento destinado a modernizar a sua fábrica tendo em vista o fabrico de novos produtos. Ao aumentar a produção, a empresa esperava melhorar a sua situação financeira. O plano não produziu os resultados previstos e a empresa não conseguiu ultrapassar as suas dificuldades financeiras; em Agosto de 1997, na realidade, foi forçada a encerrar as suas actividades. A contribuição do banco não é abrangida pelo âmbito da categoria de auxílio estatal, uma vez que o objectivo do banco ao investir nas suas filiais se destina a maximizar os seus lucros;

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

f) A Synel é uma empresa privada. Em nenhum momento (desde 1992, aquando da liberalização do mercado dos fertilizantes) impôs quotas de produção aos fabricantes de fertilizantes que a abasteciam. As condições de pagamento são estabelecidas por acordo e podem variar consoante as quantidades de fertilizante adquiridas. A Synel é uma empresa a nível nacional com clientes em toda a Grécia; o factor que determina a sua escolha de fornecedores é por conseguinte a vantagem comparativa da sua localização física. Assim, a PKT/DF é mais competitiva em termos de custos de transporte do produto para a Grécia Central e do Sul, uma vez que os seus concorrentes se encontram estabelecidos no Norte da Grécia.

V

A. A EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL NA ACEPÇÃO DO N.º 1 DO ARTIGO 92.º DO TRATADO

Neste contexto, devem ser tomadas em consideração as operações efectuadas pelo BNG, pelo Estado grego, pelo BAG, pela empresa pública de electricidade e pela Synel.

a) *As acções do BNG*

Segundo a denúncia neste caso, o BNG é indirectamente controlado pelo Estado grego. Um outro denunciante de certa forma relacionado com o presente caso e no que se refere igualmente às actividades do BNG, alega que o banco é, de qualquer modo e para quaisquer fins, idêntico ao Estado grego, uma vez que numa grande medida as acções deste pertencem ao Estado e a entidades jurídicas reguladas pelo direito público.

Segundo as informações constantes da segunda denúncia, apesar de ser verdadeiro que o Estado detém aproximadamente 5 % do capital do banco, a participação de organismos controlados pelo Estado atinge 43,67 %. Por conseguinte, a participação total do Estado é de 48,779 %. Os restantes 51,221 % estão divididos entre um grande número de accionistas que não têm na realidade qualquer controlo sobre o funcionamento do banco.

Segundo a mesma fonte, a administração é eleita por uma reunião geral de accionistas. Contudo, pelo menos quatro do total dos quinze administradores, nomeadamente o governador e os três vice-governadores do banco, que são simultaneamente o presidente e os vice-presidentes da administração respectivamente, são nomeados pelo Governo antes da reunião geral. Outros membros da administração representam interesses públicos, como, por exemplo, um bispo que representa a igreja grega que, segundo a Constituição, não é distinta do Estado.

Noutros casos (particularmente os processos NN 137/97 e NN 138/97 — Grécia), a Comissão perguntou às autoridades gregas se o BNG é um organismo do sector público ou do sector privado. Das respostas recebidas, em especial as provenientes do banco, infere-se que no âmbito do artigo 91.º da Lei n.º 1892/1990, o BNG deixou de pertencer ao sector público, uma vez que o Estado já não detém nem a totalidade do seu capital nem uma maioria de participações nele. A participação directa do Estado no capital do banco atinge 5,097 %, enquanto a participação total do Estado se eleva a 49,194 %. As acções detidas pelo sector público não lhe conferem quaisquer direitos especiais.

A administração é eleita livremente e controlada pela reunião geral de accionistas. Todas as disposições que permitem ao Estado nomear certos membros da administração foram revogadas pela Lei n.º 2076/1992. A mesma lei revogou igualmente as disposições que exigiam que as organizações do sector público estivessem representadas na reunião geral de accionistas pelos Ministérios das Finanças, do Trabalho, etc. ou por um representante conjunto. Por conseguinte, as autoridades gregas referem que já não pode alegar-se que os actos dos organismos estatutários do banco são actos do Estado. As decisões do banco não constituem por conseguinte auxílios estatais.

A Comissão toma em consideração a composição do capital do banco, cuja maior parte pertence ao sector privado. Na medida em que nenhumas das informações fornecidas revelam que uma maioria dos membros da administração do BNG são representantes do sector público, a Comissão conclui que o banco não é controlado pelo Estado grego.

Por conseguinte, as decisões da administração não são abrangidas pelo âmbito do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. A Comissão notificou já as autoridades gregas desta conclusão, no contexto de um outro processo, em 24 de Abril de 1997. Por conseguinte, nem a eventual anulação da dívida de 9 mil milhões de dracmas gregas a favor da AEEHPL nem o eventual adiamento dos pagamentos da dívida da PKT ao BNG — que as autoridades gregas negam ter-se realizado — constitui um auxílio estatal. A Comissão pode, por conseguinte, encerrar o processo relativamente a essas questões e às relativas aos empréstimos concedidos à PKT e à DF. Considera que continua no entanto por analisar se o banco teria concedido empréstimos a essas duas empresas caso não tivessem existido as garantias estatais.

b) *As garantias estatais a favor da PKT e da DF*

Estas garantias foram concedidas através de decisões ministeriais de 16 de Outubro de 1995 e 16 de Janeiro e 23 de Junho de 1996, e foram publicadas no Jornal Oficial grego ([4]). Uma vez que se tratava de medidas *ad hoc*, favorecem certas empresas ou certas produções na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

Durante o processo, as autoridades gregas garantiram que nunca tinha sido concedida qualquer garantia em relação ao empréstimo de 500 milhões de dracmas gregas em 1995. As autoridades apresentaram uma carta do Ministério das Finanças ao Ministério dos Assuntos Económicos, de 7 de Outubro de 1997, que demonstrava que a garantia para o empréstimo em questão tinha sido retirada por falta de garantias de primeira ordem. Deve concluir-se, portanto, que a PKT não recebeu uma garantia estatal para um empréstimo de 500 milhões de dracmas gregas. A Comissão pode, por conseguinte, encerrar o processo relativo a esta questão.

Nas suas observações durante o processo, as autoridades gregas não negaram que as garantias concedidas a favor da PKT (só mais tarde foram apresentadas provas da anulação dessas garantias) e à DK eram realmente auxílios. Consideram que constituíam auxílios ao funcionamento concedidos para efeitos de cumprimento de requisitos ambientais.

([4]) JOG 876 de 20.10.1995; JOG 34 de 19.1.1996; JOG 658 de 30.7.1996.

As autoridades gregas alegam igualmente que as contribuições estatais em apreço não tiveram qualquer impacto no comércio intracomunitário, uma vez que a parte da Grécia nesse comércio era de âmbito limitado, tal como descrito pela Comissão durante o processo. Pode, por conseguinte, concluir-se, apesar de as autoridades gregas, contradizendo a sua própria linha de argumento apresentada inicialmente, não o fazerem, que as medidas em causa não constituem auxílios na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

Este argumento não é válido. A Grécia detém na realidade uma parte, ainda que reduzida, no comércio intracomunitário, tal como a Comissão declarou no início do processo. Assim, a Comissão demonstrou que o comércio no mercado comunitário dos fertilizantes era substancial: 16,8 milhões de toneladas em 1992 e 19,5 milhões de toneladas em 1994. As exportações da Grécia para os outros Estados-Membros representaram (em termos de volume) 0,66 % do comércio intracomunitário em 1993 e 0,44 % em 1994. Ainda em termos de volume, as importações da Grécia atingiram 1,1 % do comércio intracomunitário neste sector em 1993 e 0,89 % em 1994. A Comissão concluiu o seu estudo do mercado dos fertilizantes com as informações de que as importações de outros Estados-Membros satisfazem de 10 % a 15 % (consoante as estimativas) das necessidades do país.

A importância do comércio foi igualmente sublinhada por terceiros que intervieram neste processo. Segundo uma das associações europeias de produtores de fertilizantes envolvidas neste processo, as importações gregas de fertilizantes oscilam entre 350 mil e 400 mil toneladas, das quais 150 mil toneladas envolvem tipos de fertilizantes produzidos na Grécia. Destas 150 mil toneladas, 90 % provêm de membros da associação em questão.

Para além disso, segundo uma outra associação de produtores envolvida neste processo, a Grécia importou 63 700 toneladas de fertilizantes de outros Estados-Membros em 1996, o que representa aproximadamente 5 % do consumo interno.

Na medida em que as autoridades gregas reconhecem que a DF costumava exportar parte da sua produção para outros Estados-Membros, a Comissão conclui que a intervenção estatal para efeitos de apoio à viabilidade da empresa teve efeitos na sua produção e, por conseguinte, nas suas exportações. Por conseguinte, a intervenção estatal em questão afecta o comércio intracomunitário.

No que diz respeito à distorção das regras da concorrência, o panorama da indústria comunitária de 1997 ([5]) refere que o comércio de fertilizantes na Europa Ocidental diminuiu na primeira metade da década de 90, atingido por uma diminuição do consumo e preços ligeiramente mais altos. A situação financeira dos produtores da Europa Ocidental deteriorou-se com o aumento das importações para a União Europeia e a concorrência nos mercados estrangeiros por parte de produtores da Europa Central e Oriental.

Esta evolução levou a que muitas fábricas procedessem a restruturações ou encerrassem mais rapidamente. Esta tendência continua a verificar-se em certos Estados-Membros mesmo actualmente. Em 1983, o sector comunitário dos fertilizantes empregava 140 mil trabalhadores, enquanto em 1995 este valor diminuiu para 20 mil.

Desde meados da década de 90, o sector recuperou a sua competitividade e encontra-se uma vez mais do ponto de vista técnico e financeiro numa situação de servir o mercado europeu em termos de quantidades e qualidades de fertilizantes em procura. Segundo as previsões, o mercado parece estável num futuro próximo. Esta tendência foi evidente em 1995, uma vez que o panorama da indústria comunitária para esse ano ([6]) referiu que a produção estabilizaria nos próximos anos, a seguir a alguns anos de capacidade de produção excedentária e uma procura reduzida.

Na medida em que o objectivo das intervenções estatais consiste em acelerar a reestruturação do sector em questão na Grécia, embora o processo tenha já sido realizado noutros Estados-Membros ou esteja ainda em curso em alguns deles, a Comissão conclui que o auxílio falseia a concorrência.

Este ponto de vista é partilhado pelos terceiros interessados que apresentaram observações no âmbito do processo, que sublinharam igualmente que registam uma desvantagem comparativa relativamente as empresas que beneficiam de auxílios, uma vez que o apoio estatal permite a estas últimas continuarem a vender com prejuízo.

De acordo com os valores fornecidos por estes terceiros, que as autoridades gregas não contestaram, as dificuldades com que a PKT e a DF se confrontaram não as impediram (nem à NFI) de vender a sua produção, em 1994 e 1995, a preços de 9 % a 25 % inferiores aos preços existentes no mercado. Segundo a mesma fonte, tal deveu-se ao facto de as empresas em questão seguirem uma política permanente de cobrar sistematicamente preços inferiores aos cobrados por outros fornecedores. Não deve esquecer-se que esta reclamação se encontrava entre as que levaram em primeiro lugar o denunciante a agir neste caso.

Concluiu-se por conseguinte que auxílios sob a forma de garantias estatais afectam o comércio entre os Estados-Membros. As garantias estatais a favor da DF constituem, por conseguinte, auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

Apesar desta análise ser em si mesma suficiente para demonstrar que as medidas em apreço são auxílios estatais, a Comissão considerou aconselhável acrescentar outras observações relativamente a certas afirmações das autoridades gregas. Estas referem, com efeito, valores que podem ser tomados como base para supor que as garantias em questão não são auxílios na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, ainda que em nenhum momento o afirmem expressamente.

Na sua carta de 21 de Novembro de 1997, as autoridades gregas referem que quando a DF foi liquidada os seus activos eram suficientes, uma vez realizados, para cobrir não apenas as suas dívidas ao BNG mas igualmente as suas dívidas face a terceiros. Para além disso, uma vez mais segundo as autoridades gregas, o valor objectivo dos terrenos edificáveis e outros activos incorpóreos da DF atingiam 16,34 mil milhões de dracmas gregas. Tal é comprovado por uma declaração apresentada no departamento fiscal do Pireu.

([5]) Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

([6]) Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995.

Esta declaração data realmente de 1993 e não é coerente com o preço de aquisição pago pelo BNG (ou PKT) pelos activos em questão, isto é, 9 mil milhões de dracmas gregas, igualmente em 1993. Na realidade, segundo as autoridades gregas, a aquisição dos activos pelo BNG realizou-se através de concurso público. Por conseguinte, o segundo destes valores deve ser tomado, se necessário, como estimativa de mercado para 1993. Na realidade, foi inscrito no balanço da PKT um montante dessa ordem.

As autoridades gregas referem que qualquer anotação no registo hipotecário correspondente aos empréstimos concedidos à DF pelo BNG está por conseguinte plenamente coberta pelo valor objectivo dos terrenos da empresa e por outros elementos do património imobiliário da empresa. Declaram, por último, que o valor da anotação do BNG relativa aos bens da DF foi de 5 mil milhões de dracmas gregas. Para além disso, na sua carta de 7 de Janeiro de 1997, as autoridades gregas garantem que nunca foi posta em causa a capacidade de crédito da empresa, sem no entanto ser possível confirmar se a empresa em causa era a PKT ou a DF, uma vez que, segundo referem, graças ao seu volume de negócios e aos activos realizáveis susceptíveis de serem hipotecados, conseguiria obter junto de qualquer banco o capital de exploração necessário.

Dado que as autoridades gregas não afirmam em nenhum momento que as garantias reais que a DF podia oferecer lhe permitiam contrair os empréstimos destinados a cobrir os seus prejuízos sem necessitar de recorrer a uma garantia estatal, os dados mencionados *supra* exigem uma análise pormenorizada.

Em primeiro lugar, a DF, que foi exclusivamente criada com o objectivo de explorar a fábrica, utiliza as instalações pertencentes à PKT mediante o pagamento de uma renda, não sendo, por conseguinte, a sua proprietária. Tal é demonstrado por uma leitura dos balanços da DF, que não incluem qualquer referência aos terrenos ou aos edifícios. A DF não possui, por conseguinte, 16,34 mil milhões de dracmas gregas em activos fixos. Tal faz-nos pensar como é que os modestos activos fixos da DF (36 milhões de dracmas gregas em 1995 e 40 milhões em 1996), em especial quando os seus fundos próprios são negativos, seriam suficientes para cobrir as suas dívidas (5,67 mil milhões de dracmas gregas em 1995 e 7,5 mil milhões em 1996). Os actuais activos correntes são ligeiramente superiores, mas ainda não suficientes (4,45 mil milhões de dracmas gregas em 1995 e 4,5 mil milhões em 1996).

Deve igualmente notar-se que, em contraste com o que aconteceu com a garantia estatal relativa ao empréstimo de 500 milhões de dracmas gregas a favor da PKT, não existem quaisquer provas de que o Estado grego tenha exigido que a DF contraísse uma hipoteca sobre todos os bens imóveis da fábrica de fertilizantes Drapetsona.

Pode por exemplo imaginar-se a PKT como garante da DF, por exemplo, hipotecando parte dos supramencionados activos fixos, o que não foi nem apoiado nem demonstrado pelas autoridades gregas durante o presente processo. De qualquer forma podemos perguntar-nos como é que a PKT teria dado tal garantia, quando não estava disposta a oferecer garantias desse tipo em troca da garantia estatal sobre o empréstimo de 500 milhões de dracmas gregas referido *supra*.

No que diz respeito às anotações hipotecárias do BNG relativas aos bens da DF Ltd, no valor de 5 mil milhões de dracmas gregas, os documentos apresentados pelas autoridades gregas indicam que o registo hipotecário certificou que, em 17 de Julho de 1995, o BNG era o beneficiário de uma hipoteca nesse montante constituída pela PKT, que foi inscrita em 1994. A hipoteca em questão não dizia respeito de modo algum aos bens da DF, que não tinha ainda sido criada nesse momento.

As autoridades gregas explicam igualmente que as concessões de financiamento à PKT e, a partir de 1996, à DF por parte do BNG foram efectuadas com base em critérios financeiros e de crédito de tipo puramente bancário. As condições (taxas de juro, garantias, etc.) dos empréstimos concedidos enquanto capital de exploração são as que o BNG aplica normalmente a empresas com uma capacidade de contracção de empréstimos semelhante ao da empresa em apreço.

Podemos legitimamente perguntar qual o raciocínio económico subjacente a estes empréstimos. O objectivo de uma concessão de capital de exploração a uma empresa consiste, na realidade, em permitir-lhe saldar as suas actuais dívidas, não proceder a alterações estruturais a fim de melhorar a sua posição. Para além disso, uma vez que não existiam planos para o encerramento da fábrica de produção de fertilizantes, é duvidoso se outras instituições bancárias teriam concedido à DF quaisquer empréstimos a longo prazo.

Na sua carta de 21 de Novembro de 1997, as autoridades gregas referem que: «com as garantias que lhe tinham sido dadas para os empréstimos de 1,2 mil milhões de dracmas gregas e de 0,6 mil milhões respectivamente, a fábrica Drapetsona contraiu empréstimos nesses montantes junto do BNG a fim de cobrir os seus prejuízos em 1994, 1995 e 1996.»

Esta afirmação exige comentários pormenorizados. Em primeiro lugar, implica que os empréstimos só foram concedidos após o Estado ter consentido constituir-se garante da empresa. Na realidade, segundo a carta das autoridades gregas de 21 de Novembro de 1997, o empréstimo no valor de 1,2 mil milhões de dracmas gregas foi concedido à DF em 16 de Janeiro de 1996, data em que foi emitida a decisão ministerial de aprovação da garantia. O texto da decisão utiliza realmente o tempo futuro para se referir à concessão do empréstimo, declarando que «o empréstimo será concedido e as suas condições estarão em conformidade com o documento do Banco Nacional (BNG) de 7 de Setembro de 1995 (…)». Se a DF pudesse ter obtido este capital no mercado sem uma garantia estatal, é curioso que o BNG tivesse aguardado até 16 de Janeiro de 1996, isto é, a própria data em que a garantia estatal foi concedida, embora, de acordo com as instruções citadas *supra*, as condições do empréstimo fossem conhecidas desde 7 de Setembro de 1995. Deve salientar-se uma vez mais que a DF não existia ainda nessa data, uma vez que foi constituída em 30 de Novembro de 1995.

Em segundo lugar, a Comissão considera difícil acreditar que o BNG não tenha tomado em consideração a situação financeira e de crédito de uma empresa à qual se propunha conceder um empréstimo ou que a maioria dos clientes do BNG se encontrasse na mesma situação financeira e de crédito da DF. Tal como qualquer outro banco, o Banco Nacional deve, em circunstâncias normais, tomar em consideração o risco financeiro associado a uma empresa em tais dificuldades e ajustar as eventuais condições de concessão do empréstimo a esse risco. É por conseguinte perfeitamente compreensível que o BNG tenha reservado o mesmo tratamento à DF do que a outras empresas, após ter primeiro recebido a garantia do Estado, que dissipava qualquer risco para o banco credor.

É também de certo modo dfícil de acreditar na afirmação de que a DF não tinha quaisquer problemas em obter um empréstimo em condições normais de mercado, uma vez que as suas contas relativas a 1996 revelam que não conseguiu pagar uma dívida de 3,76 mil milhões de dracmas gregas, que vencia nesse ano. A única explicação lógica encontra-se numa nota feita pelos revisores de contas no balanço de 1996 na qual se indicava que a totalidade dos 3,76 mil milhões de dracmas gregas era coberta por uma garantia estatal. Isto significa que, em 1996, 87,6 % das dívidas bancárias a curto prazo representavam pagamentos devidos que estavam garantidos pelo Estado.

O balanço de 1995 indica já que a DF se confrontava com graves dificuldades de reembolso dos seus empréstimos bancários, uma vez que tinha uma dívida de 1,16 mil milhões de dracmas gregas a curto prazo vencida garantida pelo Estado. Isto por si só representava 82 % das suas dívidas bancárias a curto prazo. Não existem provas que demonstrem que o montante remanescente em dívidas bancárias a curto prazo não estivesse também coberto por uma garantia estatal, nem as autoridades gregas apresentaram qualquer alegação nesse sentido.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que as autoridades gregas não conseguiram demonstrar que a DF poderia ter contraído empréstimos para cobrir os seus prejuízos de funcionamento em 1994, 1995 e 1996 sem uma garantia do Estado grego.

Por conseguinte, as garantias em questão afectam o comércio entre os Estados-Membros e falseiam a concorrência. Na realidade, deram a possibilidade de a fábrica de produção de fertilizantes solucionar as dificuldades de funcionamento com que se confrontava, enquanto a redução da capacidade de produção que o Estado lhe impôs a impossibilitou de atingir vendas suficientes para alcançar o ponto de equilíbrio.

As garantias em causa impedem consequentemente a reestruturação natural do sector na Grécia, processo que se tinha já realizado na maior parte dos outros Estados-Membros, uma vez que mantêm temporária e artificialmente em funcionamento uma empresa incapaz de registar lucros e à qual é irrevogavelmente exigido que encerre as suas actividades no ano 2000. Para além disso, ao manter artificialmente a PKT e a DF em actividade torna-se impossível que outros produtores nacionais ou comunitários assumam a sua quota de mercado. As garantias em apreço constituem por conseguinte auxílios na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

As autoridades gregas não conseguiram demonstrar durante o presente processo que a DF teria podido contrair empréstimos destinados a cobrir os seus prejuízos de funcionamento em 1994, 1995 e 1996 sem a garantia estatal, principalmente devido à posição financeira extremamente difícil da empresa beneficiária. Durante o processo de análise não surgiram quaisquer elementos que sustentem a apreciação a que se chegou aquando do início do processo, no sentido de que as garantias coincidem com o montante garantido menos 1 % de comissão do montante do empréstimo, paga a fim de garantir a garantia.

Nenhum particular teria continuado a desenvolver uma actividade com prejuízo sem uma garantia estatal, quando, para além disso, a actividade se realizava por um período limitado de tempo e envolveria novos prejuízos devido a uma incapacidade de atingir vendas suficientes para chegar ao ponto de equilíbrio. É compreensível que nessas circunstâncias o banco accionista, o BNG, preferisse conceder à DF os empréstimos cobertos por uma garantia estatal e não reestruturar o capital da empresa, uma vez que no primeiro caso o banco não corre quaisquer riscos de perder o seu investimento.

Tendo em conta os balanços da empresa e as decisões relativas à concessão das garantias, a Comissão não pode afastar a possibilidade de que a totalidade ou uma parte substancial das garantias estatais relativas aos empréstimos contraídos pela DF tenha sido activada. As ordens de concessão das garantias prevêem que o Estado pague ao BNG cada prestação do empréstimo que não seja reembolsada no prazo dos dois meses seguintes à data de vencimento do pagamento. Para além disso, tal como referido *supra*, de acordo com o balanço de 1996, a DF tinha dívidas no valor de 3,76 mil milhões de dracmas gregas (incluindo os juros) que consistiam em empréstimos com garantias estatais.

c) *O aumento do capital da NFI e a dívida da empresa pública de electricidade*

i) Em Fevereiro de 1995, o BAG, principal accionista da NFI, aumentou o capital social da empresa em mil milhões de dracmas gregas (1 000 000 041 dracmas gregas segundo o balanço de 1995), de forma a que a empresa pudesse realizar um programa de investimento na modernização da sua fábrica tendo em vista o fabrico de novos produtos.

As autoridades gregas apresentam esta operação como uma operação comercial normal. O plano de investimento contemplava a instalação de equipamento mecânico a fim de automatizar a linha de carga e acondicionamento e a construção de um armazém de matérias-primas e materiais conexos. A empresa esperava desta forma melhorar a sua situação financeira através de um aumento da produção. As autoridades gregas reconhecem, contudo, que o plano falhou e que a operação em questão constituiu uma má escolha por parte do BAG.

Para concluir que a injecção de capital em causa não constituiu um auxílio estatal, seria necessário demonstrar que o BAG agiu como um investidor privado em condições normais de uma economia de mercado. Os princípios aplicados para determinar se uma empresa pública se comporta como um investidor privado em condições de mercado estão enunciadas na comunicação da Comissão aos Estados-Membros relativa à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CEE e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CEE da Comissão (relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas) às empresas públicas no sector transformador ([7]).

A análise das contas da NFI revela que a empresa em causa começou a registar prejuízos pelo menos em 1992 e até 1996, ano relativamente ao qual a Comissão dispõe de uma cópia do último balanço. Não existem contudo quaisquer provas que sugiram que o BAG, enquanto investidor, poderia ter esperado obter um rendimento aceitável do seu investimento, uma vez que durante vários anos tinha permitido que a situação da empresa se deteriorasse sem intervir.

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

Nem as autoridades gregas nem o BAG enviaram à Comissão um plano de racionalização pormenorizado que o banco devia ter elaborado a fim de restabelecer a viabilidade a longo prazo da NFI e que teria demonstrado que o investimento do BAG produziria rendimento. Para além disso, as autoridades gregas enviaram uma cópia de um estudo elaborado pelo Ministério da Indústria em 1994 relativo à produtividade das quatro fábricas de produção de fertilizantes na Grécia. O estudo enumera os problemas da NFI e sugere algumas soluções.

As dificuldades enunciadas incluem o facto de parte das unidades de produção terem encerrado e deixado de funcionar em 1991, o facto de, mesmo após o aumento da produção de fertilizantes de 1992, as vendas terem sido insuficientes para atingir o ponto de equilíbrio e, principalmente, a dívida de 4 500 milhões de dracmas reclamada pela empresa pública de electricidade.

No que diz respeito às soluções, o estudo recomenda a manutenção da fábrica (custos calculados em 350 milhões de dracmas gregas) e a sua modernização (custos calculados em 3,6 milhões de dracmas gregas), a solução dos problemas de abastecimento de amoníaco, o aumento das vendas no mercado nacional, em especial nas regiões acessíveis com baixos custos de transporte, um acordo com a Synel a fim de garantir um determinado volume de vendas e, finalmente, a negociação de um acordo com a empresa pública de electricidade, uma vez que a obrigação de reembolso da dívida dava origem a um aumento dos preços dos fertilizantes, o que conduziria inevitavelmente ao encerramento das actividades da empresa.

Devido a estas dificuldades, no final de 1993 a posição da empresa em termos de capital social continuava a ser apenas ligeiramente positiva, isto é, 1,6 milhões de dracmas gregas contra um capital de 3,37 mil milhões de dracmas. No final de 1994, foi negativo em cerca de 800 milhões de dracmas e no final de 1995, apesar do aumento de capital referido *supra*, permaneceu negativo em aproximadamente 500 milhões de dracmas gregas. No final de 1996, o capital social chegou a – 1,4 mil milhões de dracmas. A razão para esta evolução foram os prejuízos acumulados nos vários exercícios financeiros. A situação da empresa aparentemente deteriorou-se até à sua liquidação em 1997 ([8]).

Segundo os balanços de que a Comissão possui cópias, o artigo 47.º da Lei n.º 2190/1920 foi aplicado à NFI pelo menos a partir de 1992. Este artigo prevê que a administração convoque uma reunião geral no prazo de seis meses a contar do final do ano comercial caso a totalidade do capital social de uma empresa seja inferior a metade do seu capital nominal. Por sua vez, a assembleia geral deve então decidir se a empresa é dissolvida ou se adopta outras medidas. Assim, a partir de meados de 1993, o BAG devia ter liquidado a NFI ou tomado medidas para a sua reestruturação. Só dois anos mais tarde, contudo, em Novembro de 1995, o banco decidiu reestruturar o capital da sua filial, a NFI.

Esta injecção de capital não parece suficiente para proceder a quaisquer alterações significativas da situação financeira da empresa, uma vez que é equivalente a pelo menos um quarto dos prejuízos acumulados, não produz quaisquer melhorias na situação do capital social tal como evitar a aplicação à empresa do artigo 47.º, uma vez que os fundos próprios continuam em grande medida negativos, e finalmente, limita-se a cobrir apenas a diferença entre o activo e o passivo correntes da empresa. Para além disso, esta contribuição não é suficiente para cobrir os custos de modernização da fábrica tal como estimados pelas autoridades gregas no estudo referido *supra*. Relativamente a este aspecto, há que observar que o plano de investimento do BAG, tal como descrito pelas autoridades gregas, diz exclusivamente respeito a um aumento das vendas de fertilizantes sem, aparentemente, tomar em consideração os restantes pontos do estudo em questão.

Refira-se igualmente que, segundo as informações de que a Comissão dispõe ([9]), o objectivo da injecção de capital consistia em financiar a compra de matérias-primas e não em modernizar a fábrica. O balanço de 1995 vem confirmar pelo menos parcialmente estes factos, já que nele se pode observar que os custos de produção aumentaram 800 milhões de dracmas em relação a 1994 e as existências 200 milhões de dracmas. Por seu lado, durante o mesmo período o equipamento e a maquinaria aumentaram 34 milhões de dracmas e os edifícios e construção cerca de 100 milhões de dracmas. Se esta interpretação estiver correcta, constituiria um outro argumento para apoiar o ponto de vista de que o objectivo da injecção de capital não consistia em alterar a estrutura da empresa mas, através da racionalização dos seus gastos, tentar manter a fábrica em funcionamento e aumentar a sua produção.

De qualquer modo, a injecção de capital do BAG na NFI não foi suficiente para viabilizar uma vez mais a empresa, e não foram comunicadas à Comissão quaisquer outras medidas de racionalização, que deveriam ter sido adoptadas pelos accionistas em cumprimento da legislação grega e em conformidade com as indicações do estudo do Ministério da Indústria. A ausência de medidas suplementares explica provavelmente a falência da empresa.

Tendo em conta que o banco estatal BAG permitiu que a situação financeira da NFI se deteriorasse sem tomar quaisquer medidas durante pelo menos dois anos e, mesmo quando foi tomada uma decisão, a medida não foi suficiente para restabelecer a viabilidade da empresa, deve concluir-se que o banco não agiu como um investidor privado em condições normais de mercado. Por conseguinte, o aumento de mil milhões de dracmas gregas do capital da NFI deve ser considerado como um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

([8]) Segundo o *Fertilizer Week* de 23 de Março de 1998, a NFI foi posta à venda pelo liquidador no início de 1998.

([9]) *Fertilizer Week* de 12 de Junho de 1995.

ii) Quanto às medidas tomadas pela empresa nacional de electricidade a fim de garantir o pagamento das dívidas da NFI, que avaliou em 4 500 milhões de dracmas (incluindo os juros), as autoridades gregas indicaram que o credor utilizou todos os meios previstos na lei.

Esta dívida tem a sua origem no consumo de electricidade durante o período entre 1989 e 1991. Em 1990, a empresa nacional de electricidade interpôs uma acção contra a NFI junto do Tribunal de Primeira Instância de Atenas. No âmbito do presente processo, as autoridades gregas indicaram que este processo foi examinado em Dezembro de 1995, não tendo ainda sido proferida qualquer sentença ([10]).

Para além disso, a empresa nacional de electricidade dirigiu-se aos tribunais gregos e apresentou um pedido de medidas cautelares contra a NFI. Em 1993, procedeu à inscrição de uma hipoteca no montante de 4 mil milhões de dracmas sobre o património da NFI.

Na realidade, a NFI saldou parte da sua dívida, relativa ao período de Abril a Dezembro de 1991, representando um montante de cerca de 800 milhões de dracmas.

Tendo em conta o que precede, há que concluir que a empresa nacional de electricidade adoptou as medidas necessárias para garantir a cobrança dos montantes em dívida por parte da NFI. Por conseguinte, a Comissão encerrou o processo relativo a esta questão.

d) *As medidas tomadas pela Synel*

Antes do início do processo, o autor da denúncia referiu que a Synel era controlada pelo banco estatal BAG. Através das informações que continuou a enviar à Comissão após o início do processo, o autor da denúncia tornou bem claro que o controlo era parcial. Numa decisão anterior, em 1992 ([11]), relativa a um auxílio à Synel, a Comissão considerou que esta era controlada a 30 % pelo BAG e a 70 % por associações cooperativas agrícolas. No âmbito deste processo, as autoridades gregas declararam que a Synel é ainda uma empresa privada não sendo, por conseguinte, as suas acções abrangidas pelo âmbito do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE.

O facto de a Synel aplicar aos seus fornecedores condições de pagamento diferentes consoante as quantidades de fertilizante adquiridas e a localização física dos fornecedores não é contrário aos princípios do mercado. A distorção da concorrência a que se refere o autor da denúncia refere-se claramente ao facto de alguns fornecedores, em especial a PKT, venderem os seus produtos com prejuízo.

Tal é confirmado por um dos terceiros interessados que apresentou observações e que alega que os preços de venda da Synel no mercado nacional se encontram directamente associados aos preços cobrados pelos fornecedores.

A Comissão reserva-se o direito de investigar esta questão com base em quaisquer outras disposições do Tratado.

([10]) Carta das autoridades gregas de 21 de Novembro de 1997.
([11]) JO C 266 de 15.10.1992, p. 5.

VI

Na medida em que foi demonstrado que o auxílio estatal concedido à DF bem como a injecção a favor da NFI constituem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CE, há que determinar agora a sua legalidade e a sua compatibilidade com o mercado comum.

Os auxílios às duas empresas supramencionados foram concedidos sem notificação prévia à Comissão, infringindo o disposto no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado, pelo que são ilegais.

Compatibilidade dos auxílios a favor da DF

Trata-se de dois auxílios, sob a forma de duas garantias estatais a empréstimos no valor de 1,2 mil milhões de dracmas e 600 milhões de dracmas respectivamente.

a) *Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente*

As autoridades gregas consideram que os auxílios em questão são compatíveis com o referido enquadramento ([12]), em especial com a secção 3.4. Esta secção prevê que a Comissão pode conceder uma isenção à regra geral de não conceder auxílios ao funcionamento que isentem as empresas de uma parte dos custos devidos pela poluição ou efeitos nocivos provocados pelas suas actividades. Tal é aplicável em domínios tais como a gestão de resíduos e a isenção de impostos ambientais. Nesses casos, o auxílio deve apenas compensar os custos de produção suplementares em comparação com os custos tradicionais e deve ser temporário e em princípio degressivo, de forma a proporcionar um incentivo à redução da poluição ou à introdução mais rápida de utilizações mais eficazes de recursos.

Nas suas observações relativas ao início do presente processo, as autoridades gregas indicaram (numa carta de 7 de Janeiro de 1997) que, uma vez que a fábrica funcionava apenas temporariamente, o objecto da contribuição estatal consistia em cobrir alguns custos fixos de funcionamento, por razões ambientais, tendo em conta que foi o próprio Estado que impôs uma redução permanente da produção.

As autoridades gregas consideram que estes custos fixos atingem 1,5 mil milhões de dracmas anuais e dizem respeito ao funcionamento das instalações de protecção do meio ambiente (filtros e unidade de tratamento de resíduos líquidos, reciclagem de resíduos sólidos: 300 milhões), aquisição de material essencial e peças sobresselentes indispensáveis à manutenção das instalações a curto prazo (300 milhões) e custos com pessoal (900 milhões). Estes custos dificilmente diminuem com o corte da produção.

Ainda segundo as autoridades gregas, a empresa reduziu igualmente o seu pessoal: os 820 trabalhadores em 1995 diminuíram para 520 no final de 1996 e para 450 em 1997. Por outras palavras, o objectivo do auxílio não consistia em manter artificialmente a viabilidade de uma empresa não rentável, mas sim a sua reestruturação num contexto de redução da produção por razões ambientais até ao seu encerramento definitivo, que devia efectuar-se num prazo de três a cinco anos.

([12]) Ver nota 3.

Na sua carta de 21 de Novembro de 1997, as autoridades gregas indicaram que o encerramento definitivo das actividades em 31 de Julho do ano 2000 tinha sido imposto por decisão da Prefeitura do Pireu em 18 de Junho de 1997. Segundo esta carta, o objectivo do auxílio consistia em cobrir prejuízos resultantes da redução de 50 % da produção imposta pelas autoridades e permitir o despedimento progressivo do pessoal. O texto das decisões através das quais são concedidas garantias estatais indica, por seu lado, que o objecto dos empréstimos garantidos é cobrir os prejuízos de exercícios sucessivos.

A excepção invocada pelas autoridades gregas não é aplicável neste caso. Na medida em que foram as próprias autoridades que impuseram o encerramento das instalações de produção de poluentes, não se trata de custos suplementares de produção em relação aos custos de produção tradicionais, tal como o exige o enquadramento comunitário.

Também não pode alegar-se que o auxílio concedido é degressivo, de forma a proporcionar um incentivo para reduzir a poluição ou introduzir mais rapidamente utilizações mais eficazes de recursos. Estes custos não serão reduzidos no futuro, de forma a criar um método de produção menos poluente, uma vez que não existe qualquer plano para introduzir esse método. De qualquer forma, o objectivo do auxílio consiste em cobrir os custos fixos de funcionamento da empresa, e não os custos suplementares resultantes de tipos de actividade mais poluentes tendo em vista a sua redução gradual. Para além disso, não existem quaisquer provas de que o auxílio é degressivo se o seu objectivo é cobrir os custos fixos da empresa.

Neste caso, as dificuldades da empresa resultantes da redução de produção imposta pelo Estado por razões de poluição não foram acompanhadas por uma reorganização das actividades da empresa que tomasse em consideração as novas condições de funcionamento. É certo que qualquer reorganização desse tipo não teria qualquer sentido, uma vez que o plano desde a criação da PKT em 1993 tinha obviamente consistido no facto de a empresa deixar de funcionar completamente nos próximos anos.

b) *Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade ([13])*

Apesar de as autoridades gregas não invocarem as orientações supramencionadas, referem-se a muitas tentativas falhadas de reestruturação e às dificuldades com que se confrontava a fábrica Drapetsona. Assim, não pode excluir-se a possibilidade de se referirem pelo menos indirectamente a este conjunto de orientações.

A DF, a filial da PKT criada em Novembro de 1995 assumiu as actividades de produção de fertilizantes da PKT enquanto esta se passou a ocupar da exploração de bens imóveis. As instalações continuam a ser propriedade da PKT, que as arrenda à DF. Apesar de ter sido criada em Novembro de 1995, a DF publicou contas que abrangem o período de 31 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1995. O seu volume de negócios é mais ou menos idêntico ao alcançado pela PKT entre 9 de Março de 1993 e 31 de Dezembro de 1994. Além disso, afigura-se que a DF assumiu parte do passivo da PKT, mas não do seu activo. Nestas circunstâncias, a Comissão duvida que a DF, que apenas assumiu uma parte indefinida do passivo da PKT, possa ser considerada uma empresa em dificuldades na acepção das orientações referidas *supra*. E ainda que tal acontecesse, a Comissão considera, apenas com carácter subsidiário, que não estão preenchidas as condições para apreciar a compatibilidade do auxílio.

A DF herdou uma parte não especificada dos encargos financeiros da PKT e continuou a registar prejuízos, uma vez que os seus custos de funcionamento não cobriam o volume de negócios realizado. Para além disso, a juntar a esta situação já difícil, as dívidas da DF aumentaram. Deste modo, no exercício de 1995, a DF registou prejuízos no valor de 1,3 mil milhões de dracmas, seguidos de aproximadamente 2,5 mil milhões de dracmas em 1996. Durante todo o período da sua existência, a empresa esteve sujeita às disposições do artigo 47.º da Lei 2190/1920, uma vez que nunca registou fundos próprios positivos. Finalmente, a empresa foi liquidada em Agosto de 1997.

Os auxílios sob a forma de garantias estatais em causa não podem ser considerados auxílios de emergência compatíveis com as orientações, uma vez que não se limitam ao estritamente essencial para o funcionamento da empresa, mas cobrem parte dos custos fixos e/ou dos prejuízos de funcionamento, ainda que o seu objectivo consista em manter a empresa beneficiária viável.

De qualquer modo, o auxílio em apreço ultrapassa em grande medida o prazo exigido (em geral, seis meses) para a definição de medidas de racionalização, tal como estabelecido nas orientações em causa. Neste caso particular, as garantias cobriam empréstimos por um período de dois anos e meio no primeiro caso e de um ano e meio no segundo, durante o qual não foram tomadas quaisquer medidas de racionalização ou, de qualquer modo, a Comissão não foi notificada de quaisquer medidas para o efeito.

Por último, um auxílio de emergência deve ser uma medida excepcional. Neste caso contudo a medida foi repetida pelo menos uma vez, de forma a cobrir prejuízos de exercícios sucessivos.

No que diz respeito à compatibilidade do auxílio enquanto auxílio à reestruturação, deve salientar-se que a Comissão não foi notificada de qualquer plano de reestruturação que teria permitido à fábrica restabelecer a sua viabilidade a longo prazo.

Para além disso, de acordo com as informações fornecidas pelas autoridades gregas na carta de 7 de Janeiro de 1997, afigura-se que a decisão de encerrar permanentemente as actividades da fábrica tinha já sido tomada antes da Prefeitura do Pireu ter emitido a sua decisão para esse efeito em 18 de Junho de 1997. Mesmo antes dessa decisão ter sido tomada, na realidade, a carta acima referida indica como um facto consumado que a empresa funcionava apenas numa base temporária até ao previsto encerramento das actividades num prazo de três ou cinco anos.

Tanto as autoridades gregas como o autor da denúncia coincidem pelo menos em que o objecto social da PKT consistia em explorar terrenos para fins imobiliários. A compra do terreno em que a fábrica se encontrava seria logicamente considerada em conjugação com o objecto social da PKT, que pretendia utilizar o terreno em que a fábrica tinha sido construída. Por conseguinte, não faz qualquer sentido fazer referência à viabilidade a longo prazo da empresa que gere a fábrica (DF), uma vez que a própria empresa se encontrava já numa situação muito delicada e que já estavam programados o seu encerramento e a sua dissolução. A liquidação da DF em 1997 é consequência lógica da situação da empresa.

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

Uma vez que não foi preenchida a condição de apresentar à Comissão um plano de reestruturação que tivesse permitido o restabelecimento da viabilidade da empresa, não existe qualquer necessidade de examinar as outras condições estabelecidas nas orientações. Os auxílios sob a forma de garantias não podem, por conseguinte, ser aprovados como auxílios à reestruturação.

c) *Auxílio ao funcionamento*

O auxílio em apreço também não pode ser considerado um auxílio ao investimento regional, uma vez que o seu objectivo não foi o de realizar qualquer investimento produtivo. Por conseguinte, deve ser considerado um auxílio ao funcionamento.

Os auxílios ao funcionamento podem ser concedidos apenas nas regiões enunciadas no n.º 3, alínea a), do artigo 92.º do Tratado. Este artigo abrange todo o território da Grécia. Na sua comunicação sobre as modalidades de aplicação do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º aos auxílios com finalidade regional [14], a Comissão aceita que os auxílios ao funcionamento possam ser concedidos nas seguintes condições:

i) desde que o auxílio seja limitado no tempo e se destine a ultrapassar desvantagens estruturais de empresas situadas em regiões previstas no n.º 3, alínea a), do artigo 92.º;

ii) desde que o auxílio se destine a promover um desenvolvimento duradouro e equilibrado da actividade económica e não origine um excesso de capacidade sectorial a nível da Comunidade tal que o problema sectorial comunitário dele decorrente seja mais grave que o problema regional inicial;

iii) desde que tais auxílios não sejam concedidos em violação das regras específicas relativas a auxílios concedidos a empresas em dificuldade;

iv) desde que seja enviado à Comissão um relatório anual sobre a sua aplicação, referindo o total das despesas por tipo de auxílio, bem como uma indicação dos sectores em questão;

v) desde que sejam excluídos os auxílios destinados a promover as exportações para outros Estados-Membros.

Tendo em conta o que precede no que diz respeito à possibilidade de aplicação das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, a terceira condição não foi claramente satisfeita. É igualmente duvidoso se o auxílio pode eventualmente promover um desenvolvimento duradouro e equilibrado da actividade económica quando consideramos que, devido à inexistência de reestruturação, existiria obviamente uma deterioração da situação da empresa, mesmo sem ter em conta que estava previsto que a fábrica deixasse de funcionar.

Uma vez que os auxílios sob a forma de garantias à DF que cobriam empréstimos no valor de 1,2 mil milhões de dracmas e de 600 milhões de dracmas respectivamente não podem ser aprovados enquanto auxílios ao funcionamento, não podem ser abrangidos pela isenção estabelecida no n.º 3, alínea a), do artigo 92.º do Tratado. Também não podem ser isentos ao abrigo do n.º 3, alínea b), do artigo 92.º, uma vez que o seu objectivo não consiste em promover a realização de um projecto importante de interesse europeu comum.

[14] JO C 212 de 12.8.1988, p. 2.

Para além disso, ao auxílio em apreço não pode ser concedida a isenção prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º, uma vez que não satisfaz as condições de aprovação enquanto auxílio de emergência ou à reestruturação concedido a empresas em dificuldade. Por último, não é elegível para uma isenção ao abrigo do n.º 3, alínea d), do artigo 92.º, uma vez que o seu objectivo não consiste em promover a cultura e a conservação do património.

Também não podem ser concedidas as isenções previstas no n.º 2 do artigo 92.º, uma vez que o auxílio não foi concedido a consumidores individuais nem se destinou a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários.

O auxílio em questão não é por conseguinte compatível com o mercado comum.

Compatibilidade do auxílio a favor da NFI

Tal como referido *supra*, no final do exercício de 1993, o capital social da empresa era ainda positivo, situando-se em cerca de 1,6 milhões de dracmas em comparação com um capital nominal de 3,37 mil milhões de dracmas. No final de 1994, a situação era negativa em cerca de 800 milhões de dracmas e no final de 1995, apesar do aumento de capital referido *supra*, permanecia negativo em aproximadamente 500 milhões de dracmas. No final de 1996, a situação líquida era negativa atingindo menos de 1,4 mil milhões. Por conseguinte, a empresa em questão deve ser considerada em dificuldades na acepção das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade e a injecção de capital no valor de 1 milhar de milhão de dracmas deve ser considerada um auxílio à reestruturação.

O auxílio destinava-se a modernizar a fábrica tendo em vista o fabrico de novos produtos (fertilizantes artificiais). Mais especificamente, o programa de investimento incluía a instalação de equipamento mecânico a fim de automatizar a linha de carga e acondicionamento e a construção de um armazém de matérias-primas e materiais conexos.

Para além disso, à excepção da simples referência ao facto de o objectivo do investimento consistir em melhorar a situação financeira da empresa através de um aumento da produção, não foi notificada à Comissão qualquer previsão. A única indicação dos resultados favoráveis que o BAG previa para a sua filial NFI que as autoridades gregas comunicaram à Comissão foi uma cópia do registo da produção anual da empresa, que foi claramente elaborado após a empresa ter deixado de funcionar em 18 de Julho de 1997.

A Comissão não recebeu qualquer plano de reestruturação relativo à restauração da viabilidade da empresa a longo prazo num período razoável, com base em assunções realistas quanto às condições futuras de funcionamento. No que diz respeito à DF, uma vez que não estava preenchida a condição de apresentação à Comissão de um plano de reestruturação para a restauração da viabilidade, não é necessário examinar as outras condições estabelecidas nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade. Dado que esta condição *sine qua non* não foi cumprida, ao auxílio não pode ser concedida a isenção prevista nas orientações, isto é, a isenção prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º

Exactamente pelas mesmas razões que as invocadas relativamente à DF, o auxílio não pode ser aprovado enquanto auxílio ao funcionamento. Uma vez mais pelas mesmas razões, não podem ser concedidas as isenções previstas no n.º 3, alíneas b) e d), do artigo 92.º O mesmo argumento é aplicável às isenções previstas no n.º 2 do artigo 92.º Por conseguinte, este auxílio não é compatível com o mercado comum.

VII

A Comissão considera que a Grécia aplicou ilegalmente o auxílio à DF e à NFI infringindo o n.º 3 do artigo 92.º do Tratado.

Em caso de incompatibilidade do auxílio com o mercado comum nos termos do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CE, tal como confirmado pelos acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 12 de Julho de 1973 sobre o processo n.º 70/72, Comissão/Alemanha ([15]), de 24 de Fevereiro de 1987 sobre o processo n.º 310/85, Deufil/ /Comissão ([16]) e de 20 de Setembro de 1990 sobre o processo n.º C 5/89, Comissão/Alemanha ([17]) a Comissão deve instar o Estado-Membro para que obrigue o beneficiário a reembolsar a totalidade do auxílio indevidamente concedido. Os auxílios em questão devem por conseguinte ser suprimidos e, se estes já tiverem sido pagos, devem ser recuperados pelas autoridades gregas.

No que diz respeito às garantias estatais a favor da DF, pelas razões referidas *supra*, trata-se de garantias em que o elemento de auxílio coincide com o montante do empréstimo garantido, tal como indicado no início do processo.

As autoridades gregas devem recuperar os montantes correspondentes junto da DF, após ter sido deduzida a comissão de 1 % do valor dos empréstimos pagos pela empresa a fim de obter a garantia estatal.

No que diz respeito à injecção de capital no valor de mil milhões de dracmas gregas à NFI, o Estado grego deve recuperar o montante em questão junto da empresa,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As garantias estatais a favor da Lipasmata Drapetsonas (Drapetsona Fertilisers) AE destinadas a cobrir dois empréstimos no valor de 1,2 mil milhões de dracmas e 600 milhões de dracmas respectivamente, concedidas ao abrigo das decisões ministeriais de 16 de Janeiro e 23 de Junho de 1996, constituem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

A injecção de capital no valor de mil milhões de dracmas efectuada pelo Agrotiki Trapeza Ellados (Banco Agrícola da Grécia) na sua filial Viomihania Azotouhon Lipasmaton (Nitrogen Fertiliser Industry) em 1995 constitui igualmente um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

Os auxílios em questão são considerados ilegais, uma vez que se realizaram sem notificação prévia à Comissão, infringindo o n.º 3 do artigo 93.º do Tratado.

Artigo 2.º

Os auxílios em questão são, para além disso, incompatíveis com o mercado comum, na medida em que não podem beneficiar de qualquer das isenções previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado.

Artigo 3.º

A Grécia tomará todas as medidas necessárias para exigir aos beneficiários o reembolso dos auxílios referidos no artigo 1.º da presente decisão. No caso da empresa Lipasmata Drapetsonas, deduzir-se-á do valor do auxílio a comissão de 1 % dos montantes garantidos, que a empresa em questão teve de pagar a fim de obter as garantias estatais.

Artigo 4.º

O reembolso do auxílio será efectuado em conformidade com os procedimentos previstos na legislação grega e incluirá os juros a pagar em relação aos montantes reembolsados a partir do momento em que o auxílio foi pago até à sua recuperação efectiva. Os juros serão calculados com base na taxa de referência utilizada para calcular o equivalente subvenção no âmbito dos auxílios regionais na Grécia.

Artigo 5.º

A Grécia informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas que adoptou para lhe dar cumprimento.

Artigo 6.º

A República Helénica é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 21 de Abril de 1999.

Pela Comissão

Karel VAN MIERT

Membro da Comissão

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