BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2018/563 VAN DE COMMISSIE

van 20 november 2017

betreffende de door de Helleense Republiek ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.34308 (2013/C) (ex 2013/NN) ten gunste van Hellenic Defence Systems SA (EAS — Ellinika Amyntika Systimata)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 7361)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de bovengenoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]),

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) In het kader van zijn economisch aanpassingsprogramma voert Griekenland een privatiseringsprogramma uit ([2]). Hellenic Defence Systems („HDS") was oorspronkelijk aangemerkt als een te privatiseren staatsonderneming.

(2) In januari 2012 heeft het Hellenic Republic Asset Development Fund („HRADF") ([3]) de Commissie geïnformeerd over de voorgenomen privatisering van HDS. Om na te gaan of daarbij sprake zou kunnen zijn van staatssteun, heeft de Commissie op 1 februari 2012 ambtshalve een voorlopig onderzoek ingeleid.

(3) Uit het onderzoek is gebleken dat HDS in het verleden mogelijk staatssteun heeft ontvangen. De Commissie heeft bij brieven van 16 februari 2012 en 4 april 2012, bij e-mail van 10 april 2012, en bij brieven van 4 mei 2012, 4 juli 2012 en 24 juli 2012 om inlichtingen verzocht. De Griekse overheid heeft geantwoord op 9 maart 2012, 18 juli 2012 en 20 augustus 2012. De diensten van de Commissie en vertegenwoordigers van de Griekse overheid en het HRADF hebben elkaar tijdens vergaderingen op 26 maart 2012, 30 april 2012 en 11 september 2012 ontmoet.

(4) Bij brief van 6 maart 2013 (hierna „het besluit van 6 maart 2013" genoemd) heeft de Commissie Griekenland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden met betrekking tot de in deel 2.2 beschreven steunmaatregelen (hierna „de formele onderzoeksprocedure" genoemd).

(5) Het besluit van de Commissie van 6 maart 2013 tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([4]). De Commissie heeft de Griekse overheid en belanghebbenden verzocht om hun opmerkingen met betrekking tot de steunmaatregelen te maken.

(6) Op 1 juli 2013 heeft de Commissie opmerkingen van de Griekse overheid ontvangen. De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.

([1]) PB C 152 van 30.5.2013, blz. 1.

([2]) Zie het *Second Economic Adjustment Programme for Greece — First Review December 2012* (Tweede economisch aanpassingsprogramma voor Griekenland — Eerste evaluatie van december 2012), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf

([3]) Het Hellenic Republic Asset Development Fund (HRADF) is een rechtspersoon die de rechtsvorm van een „*Société Anonyme*" (SA) heeft en die op 1 juli 2011 is opgericht om het privatiseringsproces in goede banen te leiden.

([4]) Zie voetnoot 1.

(7) Bij brieven van 23 juli 2013, 21 augustus 2014, 11 november 2014, 28 januari 2016, 27 mei 2016 en 8 juni 2017 heeft de Commissie Griekenland om aanvullende inlichtingen verzocht. De Griekse overheid heeft geantwoord op 7 augustus 2013, 22 september 2014, 16 december 2014, 25 februari 2016, 24 juni 2016, 17 november 2016 en 3 juli 2017. Tussen augustus 2013 en augustus 2014 heeft de Griekse overheid op verschillende tijdstippen ook aanvullende inlichtingen verstrekt over met name de scheiding van de activiteiten van HDS in civiele en militaire activiteiten. De diensten van de Commissie en vertegenwoordigers van de Griekse overheid hebben elkaar tijdens verscheidene vergaderingen in september 2013 in Athene ontmoet. Daarnaast heeft op 17 maart 2016 een telefoonconferentie plaatsgevonden tussen de diensten van de Commissie en de Griekse overheid.

(8) Bij brief van 30 maart 2017 heeft de Griekse overheid ermee ingestemd dat dit besluit enkel in het Engels wordt vastgesteld en ter kennis gebracht.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. De begunstigde

2.1.1. *Voorstelling van HDS*

(9) HDS was een onderneming die zich bezighield met de vervaardiging van defensiegerelateerde producten en producten voor civiel gebruik. Zij was voor 99,8 % in handen van de Griekse staat, voor 0,18 % in handen van de Bank van Piraeus (een particuliere financiële instelling) en voor 0,02 % in handen van particulieren. HDS werd in 2004 opgericht na de fusie van „Greek Powder and Cartridge Company SA" (hierna „PYRKAL" genoemd) en „Hellenic Arms Industry SA" (hierna „EBO" genoemd). Op 31 juli 2011 had de onderneming ongeveer 1 000 werknemers in dienst, waardoor zij als een grote onderneming gold ([5]). Volgens de Griekse overheid kon de productie van HDS als volgt worden uitgesplitst (uitgedrukt als gemiddeld percentage van de omzet voor de periode 2004-2011):

a) militaire productie ([6]): 94,34 %;

b) civiele productie ([7]): 5,66 %.

(10) HDS beschikte over vijf industriële installaties op verschillende plaatsen in Griekenland: […] (*) De civiele productie vond plaats in een fabriek in de industriële installatie van Lavrion en een productielijn in de installatie van Hymettus.

(11) HDS had twee grote dochterondernemingen voor 100 % in handen: Electromechanica Kymi Ltd, waar producten voor tweeërlei gebruik ([8]) werden vervaardigd; en Ipiros Metalworks Industry SA waar producten voor civiel gebruik ([9]) werden vervaardigd. Daarnaast had HDS nog negen kleinere dochterondernemingen.

(12) De Commissie zal in dit besluit naar HDS verwijzen op het niveau van de groep.

2.1.2. *Financiële resultaten van HDS*

(13) Volgens de inlichtingen van de Griekse overheid komen de belangrijkste financiële kengetallen van HDS tijdens de periode waarop de in het kader van het besluit van 6 maart 2013 onderzochte maatregelen betrekking hebben, namelijk 2004-2011, overeen met de cijfers in tabel 1.

Tabel 1

Belangrijkste financiële kengetallen van HDS op groepsniveau in 2004-2011 (in miljoen EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Omzet	97,3	91,4	94,7	63,8	62,1	53,9	31,3	39,2
EBT	– 132,1	– 94,7	– 110,5	– 118,9	– 146,9	– 173	– 138,7	10,9

([5]) Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).
([6]) Met inbegrip van infanteriewapens, munitie, wapensystemen en brandstoftanks voor luchtvaartuigen.
([7]) Met inbegrip van kleine pistolen, explosieven voor bouwwerkzaamheden en vuurwerk.
(*) […] bedrijfsgeheimen
([8]) Uniformen en accessoires.
([9]) Verwerking van koperlegeringen voor muntplaatjes enz.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Geplaatst kapitaal	400,3	461,4	489,0	493,0	493,0	493,0	493,0	651,2
Eigen vermogen	41,2	7,7	– 75,3	– 282,7	– 418,7	– 594,0	– 676,3	– 537,7
Verliezen uit voorgaande jaren	215,96	348,06	442,7	553,2	672,1	819,0	992,0	1 130,7

Bron: Brief van 3 juli 2017 van de Griekse overheid.

2.2. **Beschrijving van de maatregelen**

(14) Bij besluit van 6 maart 2013 heeft de Commissie Griekenland in kennis gesteld van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot de volgende drie maatregelen.

2.2.1. *Maatregel 1: staatsgaranties*

(15) Volgens de inlichtingen van de Griekse overheid heeft de staat tussen 2004 en 2011 voor elf leningen die door diverse Griekse banken tegen uiteenlopende rentevoeten aan HDS waren verstrekt, garanties afgegeven in ruil voor een garantiepremie van 1 % (hierna „vergoeding" genoemd). Deze vergoeding moest aan Griekenland worden betaald samen met de aflossing van de tranches van de leningen aan de banken. De Griekse overheid heeft verklaard dat voor deze leningen geen activa als zekerheid zijn gesteld. De leningen bleken in totaal 942,05 miljoen EUR te belopen. Van dat bedrag bedroeg het aandeel wanbetalingen door HDS in totaal meer dan 246 miljoen EUR, waardoor de betrokken staatsgarantie moest worden aangesproken. Geen van deze staatsgaranties zijn bij de Commissie aangemeld met het oog op een staatssteunrechtelijke beoordeling.

(16) In haar brieven van 9 maart 2012 en 3 juli 2017 heeft de Griekse overheid een lijst van de staatsgaranties en betalingen bij in gebreke blijven verstrekt, zoals weergegeven in de tabellen 2 en 3:

Tabel 2

Griekse staatsgaranties voor leningen aan HDS

Leningen waarvoor de staat garanties heeft afgegeven								
Mededeling	Bank	Soort lening	Datum uitkering	Datum afgifte garantie	Commissie (%)	Totaal bedrag	Duur	Rentetarief
Bedragen in EUR								
1	Nationale Bank	Obligatielening	2009	23.7.2009 (Staatscourant 1554/28-9-2009)	1	195 000 000	5 jaar	2,6055 % + 1,85 %
2	Nationale Bank	Lening	2005	17.3.2005 (Staatscourant 387/24-3-2005)	1	30 000 000	10 jaar	3,54 % + 0,14 %
3	Alpha Bank	Obligatielening	2006	18.4.2006 (Staatscourant 550/3-5-2006)	1	164 000 000	12 jaar	4,019 % + 0,12 %

Leningen waarvoor de staat garanties heeft afgegeven

Mededeling	Bank	Soort lening	Datum uitkering	Datum afgifte garantie	Commissie (%)	Totaal bedrag	Duur	Rentetarief
4	National Bank	Lening	2004	3.3.2004 (Staatscourant 494/5-3-2004)	1	10 000 000	10 jaar	EUR 6M + 0,135 %
5	Nationale Bank	Obligatielening	2008	21.4.2008 (Staatscourant 788/6-5-2007)	1	213 000 000	15 jaar	4,63 % + 0,29 %
6	Emporiki Bank	Obligatielening	2007	25.4.2007 (Staatscourant 720/8-5-2007)	1	175 000 000	20 jaar	4,605 % + 0,06 %
7	Nationale Bank	Lening	2004	15.12.2004 (Staatscourant 1886/20-12-2004)	1	15 050 000	10 jaar	3,36 % + 0,14 %
8	Nationale Bank	Lening	2004	21.6.2004 (Staatscourant 963/28-6-2004)	1	40 000 000	10 jaar	EUR 6M + 0,35 %
9	Alpha Bank	Lening	2005	28.6.2005 (Staatscourant 911/4-7-2005)	1	60 000 000	10 jaar	2,974 % + 0,09 %
10	Nationale Bank, Alpha Bank, EFG Eurobank	Obligatielening	2011	29.7.2011 (Staatscourant 1823/12-8-2011)	1	30 000 000	2 jaar	9,70 %
11	Tbank	Obligatielening	2011	4.11.2011 (Staatscourant 2495/4-11-2011)	1	10 000 000	2 jaar	12 %
Totaal						**942 050 000**		

Bron: Brieven van de Griekse overheid van 9 maart 2012 en 3 juli 2017.

Tabel 3

Betalingen door de Griekse staat voor gegarandeerde leningen die niet door HDS zijn terugbetaald

Datum van wanbetaling	Betaling (bedragen in EUR)
2004	
[…]	
Totaal	**583 288,89**
2005	
[…]	
Totaal	**3 449 021,79**
2006	
[…]	
Totaal	**4 703 698,18**
2007	
[…]	
Totaal	**15 307 189,45**

Datum van wanbetaling	Betaling (bedragen in EUR)
2008	
[…]	
Totaal	**10 953 074,99**
2009	
[…]	
Totaal	**31 578 868,23**
2010	
[…]	
Totaal	**89 679 233,21**
2011	
[…]	
Totaal	**90 305 615,31**

Bron: Brief van de Griekse overheid van 9 maart 2012.

2.2.2. *Maatregel 2: subsidie van 2003*

(17) Volgens de inlichtingen van de Griekse overheid heeft de staat HDS in 2003 een subsidie van 10 miljoen EUR ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een investeringsplan […] verleend, die uitsluitend is gebruikt voor militaire productie. Deze subsidie is niet bij de Commissie aangemeld met het oog op een staatssteunrechtelijke beoordeling.

2.2.3. *Maatregel 3: kapitaalverhogingen van 2011*

(18) Volgens de jaarrekening van HDS van december 2011 is het aandelenkapitaal in de loop van 2011 met 158,2 miljoen EUR verhoogd.

(19) Uit het halfjaarlijks verslag van HDS van juni 2011 blijkt met name dat er in de eerste helft van 2011 sprake was van twee kapitaalverhogingen, namelijk 50,6 miljoen EUR (maart 2011) en 62,5 miljoen EUR (mei 2011). Aangezien de totale verhoging van het aandelenkapitaal in de loop van 2011 158,2 miljoen EUR bedroeg, blijkt een derde kapitaalverhoging van 45,1 miljoen EUR te hebben plaatsgevonden in de tweede helft van 2011. Alleen de staat heeft, in zijn hoedanigheid van hoofdaandeelhouder, bijgedragen aan deze kapitaalverhogingen.

2.3. **Redenen voor de inleiding van de procedure**

(20) In het besluit van 6 maart 2013 is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de drie niet-aangemelde maatregelen toerekenbaar waren aan Griekenland, met staatsmiddelen waren bekostigd en selectief waren. Daarnaast konden zij de mededinging verstoren en het handelsverkeer binnen de Unie negatief beïnvloeden. Bovendien is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat HDS een onderneming in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004 ([10]) was toen de bovengenoemde maatregelen werden toegekend. De Commissie betwijfelde of een investeerder handelend in een markteconomie een dergelijke financiering (garanties, subsidie en kapitaalverhogingen) zou hebben verstrekt aan HDS. De Commissie heeft derhalve voorlopig geconcludeerd dat de maatregelen HDS een voordeel hebben verleend.

([10]) Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

(21) De Commissie heeft voorts opgemerkt dat HDS weliswaar hoofdzakelijk militaire producten voor het Griekse leger produceerde, maar dat Griekenland in de loop van het voorlopige onderzoek van de zaak nooit argumenten heeft aangevoerd voor of zich formeel heeft beroepen op de toepassing van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU en dat dit artikel toen derhalve niet in aanmerking kon worden genomen bij de beoordeling van de zaak.

(22) Tegen deze achtergrond heeft de Commissie voorlopig geconcludeerd dat de drie maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft voorts twijfels geuit over de verenigbaarheid van deze steun met de interne markt en met name de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004, die het relevante juridische kader waren en nog steeds zijn voor de beoordeling van staatssteun die tussen 2004 en 2011 aan ondernemingen in moeilijkheden is toegekend.

3. OPMERKINGEN VAN GRIEKENLAND

3.1. Onderscheid tussen militaire en civiele productie — Wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland

(23) In haar opmerkingen in het kader van de formele onderzoeksprocedure heeft de Griekse overheid aangevoerd dat de drie maatregelen uitsluitend tot doel hadden de militaire productie van HDS te ondersteunen en in hun geheel noodzakelijk waren voor de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland.

(24) De Griekse overheid heeft een uitsplitsing van de totale opbrengsten van de onderneming voor de periode 2004-2011 verstrekt. Daaruit bleek dat de totale opbrengsten 482,4 miljoen EUR bedroegen en dat daarvan 91,23 % voortvloeide uit contracten voor militaire producten die aan de Griekse strijdkrachten werden verkocht of verband hielden met verplichtingen van de Griekse strijdkrachten en de nationale defensie en veiligheid, dat 3,11 % voortvloeide uit contracten voor uitgevoerde militaire producten (waaronder naar Cyprus) en dat 5,66 % voortvloeide uit de verkoop van civiele producten.

(25) Wat de civiele productie van HDS betreft, heeft de Griekse overheid verklaard dat deze plaatsvond in productielijnen die fysiek en organisatorisch gescheiden waren van de militaire productie ([…]), en dat HDS een gescheiden boekhouding voerde voor de kosten en opbrengsten van de militaire en civiele productie.

(26) Wat de militaire productie betreft, heeft de Griekse overheid aangevoerd dat deze intrinsiek gekoppeld was aan de behoeften en de bevoorrading van de Griekse strijdkrachten en dat deze uitsluitend betrekking had op producten die vallen onder de lijst van wapenen, munitie en oorlogsmateriaal die de Raad in 1958 heeft opgesteld (hierna „lijst van de Raad van 1958" genoemd) ([11]). In dit verband heeft Griekenland een overzicht verstrekt van alle contracten en verkopen met betrekking tot de militaire productie van HDS sinds 2003. Deze omvatten munitie, met inbegrip van lichte munitie, granaten, tankmunitie, wapensystemen, infanteriewapens met inbegrip van pistolen, kanonnen, mortieren en lucht- en ruimtevaartproducten met inbegrip van brandstoftanks en externe uithouders van vliegtuigen. De Griekse overheid heeft voorts verklaard dat de militaire productie van HDS uitsluitend plaatsvond in het kader van specifieke contracten, in die zin dat HDS geen voorraden militaire producten aanlegde.

(27) Volgens de Griekse overheid zijn de militaire productielijnen van HDS het enige nationale industriecomplex in Griekenland dat voor de vervaardiging van wapens en munitie wordt gebruikt en derhalve maken zij een wezenlijk deel uit van de nationale industriële defensie-infrastructuur van Griekenland. HDS is opgericht als defensieonderneming en opereert sinds haar oprichting als zodanig. Haar infrastructuurvoorzieningen zijn altijd opgenomen in de nationale defensieplanning van Griekenland om het belang van de nationale defensie en veiligheid te dienen. In die zin moest HDS een volledig operationele stand-bycapaciteit van haar militaire productielijnen voor producten in de lijst van de Raad van 1958 handhaven die zelfs verder ging dan de daadwerkelijke en huidige vraag, teneinde de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland te beschermen, zoals het waarborgen van de bevoorradingszekerheid en de operationele autonomie van de Griekse strijdkrachten, en teneinde te kunnen voldoen aan de vraag in tijden van crisis, mobilisatie of oorlog.

(28) Tegen deze achtergrond heeft de Griekse overheid aangevoerd dat de militaire productie van HDS vanwege de geopolitieke positie van Griekenland, dat een fundamentele zelfvoorziening op het gebied van essentiële wapens en munitie vereist, van wezenlijk belang is voor zijn nationale veiligheid.

(29) Wat de export van militaire producten betreft, heeft de Griekse overheid erop gewezen dat de totale opbrengsten uit export gedurende de periode tussen de oprichting van de onderneming in 2004 en 2011 15,02 miljoen EUR bedroegen (d.w.z. 3,1 % van de totale opbrengsten of 3,3 % van de opbrengsten uit defensieactiviteiten). […]

([11]) In 1958 heeft de Raad als aanhangsel 1 bij bijlage D bij Besluit 255/58 van de Raad een lijst van wapenen, munitie en oorlogsmateriaal opgesteld, waarop de eerste zin van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU van toepassing is. De lijst is nooit officieel gepubliceerd, maar behoort nu tot het publieke domein.

(30) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat het overige deel van de export, dat een zeer klein percentage van de totale omzet van HDS uitmaakt, betrekking heeft op de export naar derde landen […] op basis van contracten die rechtstreeks aan HDS zijn gegund. […]

(31) Tot slot heeft de Griekse overheid met betrekking tot de militaire productie uitgelegd dat de drie maatregelen tot doel hadden een militaire producent te ondersteunen die een cruciale rol speelt bij de levering van wapens en munitie aan de Griekse strijdkrachten. Haar activiteiten zijn dus belangrijk voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland. De Griekse overheid heeft haar argumentatie gestaafd door een aantal Griekse rechtshandelingen aan te halen waarin de rol van EBO en PYRKAL ten behoeve van de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland — die later aan HDS zijn overgedragen — is vastgesteld ([12]).

(32) Met deze argumenten heeft de Griekse overheid zich ten aanzien van de onderzochte maatregelen uitdrukkelijk beroepen op artikel 346, lid 1, onder b), VWEU en heeft zij aangevoerd dat deze noodzakelijk waren voor de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland in verband met de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal.

(33) […]

(34) De Griekse overheid heeft toegegeven dat ook de civiele productie van HDS verlieslatend was. Zij heeft verklaard dat deze verliezen werden veroorzaakt door de hoge exploitatiekosten van HDS, die verband hielden met het feit dat een deel van de civiele productie werd uitbesteed aan de militaire productie voor contracten met de Griekse strijdkrachten. Dit gebeurde zonder uitgifte van een overeenkomstig schuldbewijs in de rekeningen van de militaire productie. Bovendien hebben de militaire en civiele productielijnen soms gebruikgemaakt van de administratieve en distributiediensten van HDS.

3.2. **Maatregel 1: staatsgaranties**

(35) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat maatregel 1 uitsluitend tot doel had de militaire productie van HDS te ondersteunen, aangezien de leningen uitsluitend waren verstrekt voor militaire doeleinden die rechtstreeks verband hielden met de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland. Volgens de Griekse overheid volgt hieruit dat maatregel 1 niet aan een staatssteunrechtelijke beoordeling moet worden onderworpen, aangezien deze onder de uitzondering van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU valt. De Griekse overheid heeft in dit verband aangevoerd dat de militaire productie los stond van de civiele productie en dat in de rechtshandelingen uit hoofde waarvan de staatsgaranties zijn afgegeven een verwijzing was opgenomen waaruit bleek dat de gegarandeerde leningen tot doel hadden „de exploitatiebehoeften van de onderneming voor de productie van militair materiaal voor het land te dekken".

(36) De Griekse overheid heeft ook uitgelegd dat het voor HDS onmogelijk zou zijn geweest activa als zekerheid voor de betrokken leningen te stellen, omdat de installaties van HDS beschermd waren door nationale veiligheidsvoorschriften die geen toegang tot deze activa toestonden. Derhalve zou het gebruik als zekerheid van het vastgoed van de onderneming volgens de Griekse overheid in strijd zijn met de nationale veiligheidsbelangen die de onderneming dient en zou dit mogelijk leiden tot de openbaarmaking van gerubriceerde gegevens. Daaruit volgt dat HDS niet kon proberen om leningen van banken te verkrijgen door een deel van haar vastgoed als zekerheid te stellen. Volgens de Griekse overheid heeft de onderneming dus niet geprobeerd om bankleningen zonder staatsgaranties te verkrijgen, niet omdat zij deze financiële middelen niet kon verkrijgen, maar omdat zij geen zekerheden mocht verschaffen vanwege het risico dat dat zou vormen voor de nationale veiligheidsbelangen.

(37) Wat betreft de staatsgarantie voor een lening van 30 miljoen EUR van de Nationale Bank van Griekenland, Alpha Bank en EFG Eurobank in 2011 (lening nr. 10 in tabel 2), heeft de Griekse overheid in haar opmerkingen van 7 augustus 2013 en 3 juli 2017 verduidelijkt dat HDS uiteindelijk slechts een voorschot van 6 miljoen EUR heeft ontvangen op 8 september 2011 en dat na de terugtrekking van de banken slechts 7 095 858 EUR van die obligatielening is verstrekt op 19 maart 2013. Daarom mag het eventuele voordeel van deze staatsgarantie niet hoger liggen dan dat bedrag.

(38) Ook wat betreft de staatsgarantie voor een lening van 10 miljoen EUR van Tbank in 2011 (lening nr. 11 in tabel 2), heeft de Griekse overheid in haar opmerkingen van 3 juli 2017 verduidelijkt dat HDS een voorschot van 6 miljoen EUR heeft ontvangen (3 miljoen EUR op 5 juli 2011 en 3 miljoen EUR op 2 november 2011). Aangezien de obligatielening nooit is verstrekt, geeft de Griekse overheid aan dat het voorschot niet door een staatsgarantie werd gedekt.

(39) Volgens de Griekse overheid bedroegen de totale staatsgaranties voor leningen in 2011 dus 7 095 858 EUR, en niet 40 miljoen EUR zoals oorspronkelijk vermeld in het besluit van 6 maart 2013. De Griekse overheid heeft de garanties en leningen voor de andere jaren niet betwist.

([12]) Presidentieel decreet 514/1977 (referentie in het Griekse staatsblad A/165/14.6.1977); wet nr. 3978/2011 (referentie in het Griekse staatsblad FEK A/137/16.6.2011).

3.3. **Maatregel 2: subsidie van 2003**

(40) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat maatregel 2 eveneens uitsluitend tot doel had de militaire productie van HDS te ondersteunen en niet aan een staatssteunrechtelijke beoordeling moet worden onderworpen, aangezien deze onder de uitzondering van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU zou vallen.

(41) De Griekse overheid heeft haar argumentatie gebaseerd op het feit dat de industriële installatie in […], die het voorwerp was van maatregel 2, uitsluitend wordt gebruikt voor de militaire productie van producten […] ([13]).

3.4. **Maatregel 3: kapitaalverhogingen van 2011**

(42) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat de beslissing van de Griekse staat, in zijn hoedanigheid van meerderheidsaandeelhouder, om de betrokken kapitaalverhogingen door te voeren in overeenstemming was met het gedrag van een investeerder handelend in een markteconomie in een vergelijkbare situatie. De Griekse overheid heeft aangevoerd dat haar beslissing, in haar hoedanigheid van aandeelhouder, om het aandelenkapitaal van de onderneming te verhogen teneinde haar levensvatbaarheid te waarborgen, een billijke commerciële beslissing was, gezien de bepalende rol van de onderneming op het gebied van defensie en veiligheid. Volgens haar hielden de kapitaalverhogingen dus geen staatssteun in. In haar brief van 3 juli 2017 heeft de Griekse overheid echter bevestigd dat zij niet over aanvullende inlichtingen of documenten beschikt om haar opmerkingen over de kapitaalverhoging te staven naar aanleiding van het verzoek van de Commissie om, indien beschikbaar, het volgende over te leggen: i) herstructureringsplannen voor HDS, opgesteld vóór de beslissing om het kapitaal van de onderneming te verhogen; ii) economische analyses vooraf, uitgevoerd door de staat om na te gaan of het omzetten in kapitaal van de vorderingen uit hoofde van het aanspreken van de garanties economisch voordeliger was dan het behoud of de inning van deze vorderingen, en iii) rendementsanalyses vooraf, uitgevoerd door de staat met betrekking tot het nieuwe kapitaal dat is verstrekt voor de kapitaalverhogingen.

(43) In elk geval heeft de Griekse overheid, net als bij de andere twee maatregelen, aangevoerd dat ook maatregel 3 uitsluitend tot doel had de militaire productie van HDS te ondersteunen en niet aan een staatssteunrechtelijke beoordeling moet worden onderworpen, aangezien deze onder de uitzondering van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU zou vallen.

(44) Wat het totale bedrag van de betrokken kapitaalverhogingen betreft, heeft de Griekse overheid in haar opmerkingen van 1 juli 2013 verklaard dat deze 107,6 miljoen EUR beliepen. In haar opmerkingen van 7 augustus 2013 heeft de Griekse overheid echter uiteindelijk verduidelijkt dat de kapitaalverhogingen in het kader van maatregel 3 een totale kapitaalverhoging van 158,19 miljoen EUR omvatten, zoals aangegeven in het besluit van 6 maart 2013.

(45) Van de totale kapitaalverhoging van 158,19 miljoen EUR was 154,19 miljoen EUR het resultaat van de kapitalisatie van schulden die HDS tegenover de staat had. Deze schulden vloeiden voort uit het aanspreken van garanties, die in het kader van maatregel 1 waren afgegeven, omdat HDS de leningen niet had terugbetaald. De overige 4 miljoen EUR werd als nieuw kapitaal verstrekt.

(46) Op de algemene vergadering van 25 oktober 2010 was overeengekomen dat het kapitaal van HDS moest worden verhoogd. De precieze bedragen van de verschillende kapitaalverhogingen zijn echter door de algemene vergadering tijdens verschillende bijeenkomsten in 2011 vastgesteld op de datums waarop Griekenland de desbetreffende financiële middelen heeft vastgelegd. Volgens de Griekse overheid waren de verdeling van de kapitaalverhogingen in het kader van maatregel 3 en de datums van toekenning als volgt:

Tabel 4

Datums van toekenning van de kapitaalverhogingen van 2011

Datum van de beslissing van de algemene vergadering	Bedrag in EUR	Opmerkingen
4 mei 2011	109 052 604,87	Kapitalisatie van schulden uit hoofde van het aanspreken van garanties
19 oktober 2011	42 255 180,01	
16 december 2011	2 882 919,33	
4 mei 2011	4 000 000	Betaling in contanten
Totaal	**158 190 704,21**	

([13]) […]

(47) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat de kapitaalverhoging van 154,19 miljoen EUR als gevolg van de kapitalisatie van schulden uit hoofde van de aangesproken garanties niet als „nieuwe" staatssteun aan HDS mag worden beschouwd, omdat deze volgens de redenering van de Commissie in haar besluit van 6 maart 2013 reeds als staatssteun in het kader van maatregel 1 was aangemerkt.

3.5. **Splitsing van HDS**

(48) In het kader van de regelmatige evaluatie van zijn economisch aanpassingsprogramma door de instellingen die de crediteuren van het land vertegenwoordigen (de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds) heeft Griekenland zich medio 2013 ertoe verbonden om uiterlijk eind augustus 2013 een onherroepelijke beslissing over de toekomst van HDS te nemen. Op 27 augustus 2013 heeft de Griekse overheid haar voorstel voor de toekomst van HDS ingediend.

(49) Volgens dat voorstel zou HDS in twee delen worden gesplitst: civiel en militair. Deze proces werd „splitsing" genoemd. Het civiele deel zou worden geliquideerd. Het militaire deel zou worden geherstructureerd en de productie ervan zou beperkt blijven tot producten die noodzakelijk zijn voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van het land.

(50) Na besprekingen met de diensten van de Commissie en die van de andere instellingen heeft de Griekse overheid in een brief van 16 december 2013 toegezegd de splitsing uit te voeren en heeft zij een actieplan ingediend.

(51) Bij besluit van de raad van bestuur van 26 februari 2014 is de splitsing van de onderneming gestart en 28 februari 2014 werd vastgesteld als de datum voor de herstructurering (datum van de „herstructureringsbalans"). Bij besluit van de raad van bestuur van 21 mei 2014 is vastgesteld dat de opvolgende naamloze vennootschap die zich in de toekomst uitsluitend zou bezighouden met de productie van en de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal die noodzakelijk zijn voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland, *Hellenic Defence Systems Industrial Commercial Ltd* (hierna „HDS military" genoemd) zal heten. Bij hetzelfde besluit is vastgesteld dat de opvolgende naamloze vennootschap die de zuiver civiele activiteiten van de oorspronkelijke onderneming zou overnemen, *Hellenic Civilian Production Systems Industrial Commercial Ltd* (hierna „HDS civil" genoemd) zal heten.

(52) Bij besluit van de raad van bestuur van 26 mei 2014 zijn het splitsingsplan, de herstructureringsbalans en het toelichtend verslag van de raad van bestuur goedgekeurd. De gemachtigde vertegenwoordigers van de onderneming hebben het splitsingsplan op dezelfde dag ondertekend en het plan werd voorgelegd aan de toezichthoudende autoriteit. Op 7 juli 2014 is een officiële accountantsverklaring ingediend ter beoordeling en vaststelling van de boekwaarde van de activa van de defensie- en militaire afdelingen van de onderneming.

(53) Op de algemene vergadering van 28 augustus 2014 zijn het besluit tot splitsing van de onderneming, de herstructureringsbalans, het toelichtend verslag van de raad van bestuur, de accountantsverklaring over de boekwaarde van de activa in het bezit van de oorspronkelijke onderneming en de taakomschrijving van beide opvolgende ondernemingen goedgekeurd. Daarnaast zijn de raden van bestuur van de twee opvolgende ondernemingen benoemd.

(54) De activa en productiecapaciteit van de oorspronkelijke onderneming zijn gesplitst op basis van de herstructureringsbalans van 28 februari 2014. Alle activa in verband met de militaire productie van de oorspronkelijke onderneming zijn overgedragen aan HDS military. De Griekse overheid heeft aangevoerd dat al deze activa uitsluitend verband houden met de productie van defensieproducten in de zin van artikel 346 VWEU.

(55) Alle activa die uitsluitend verband houden met de civiele productie zijn overgedragen aan HDS civil. Dit betrof met name:

a) alle grond die uitsluitend voor de civiele productie werd gebruikt (met inbegrip van productiefaciliteiten, opslagplaatsen enz. op die grond);

b) alle machines, apparatuur, vervoermiddelen enz. die uitsluitend werden gebruikt voor de civiele productie;

c) afgewerkte en halfafgewerkte producten voor civiel gebruik, relevante grondstoffen en de vorderingen van de oorspronkelijke onderneming van klanten van civiele producten.

(56) Bij besluit nr. 22153/2014/2.10.2014 heeft de regio Attica de splitsing van de onderneming, de ontbinding van de oorspronkelijke onderneming en de oprichting van de twee nieuwe ondernemingen goedgekeurd. Deze beslissing is geregistreerd in het Algemeen Handelsregister en vervolgens zijn de twee opvolgende ondernemingen en hun statuten ook ingeschreven in het Algemeen Handelsregister.

4. MARKTVOORWAARDEN MET BETREKKING TOT STAATSGARANTIES VOOR HDS (MAATREGEL 1)

(57) De Griekse overheid heeft verklaard dat HDS niet heeft geprobeerd bankleningen zonder staatsgaranties aan te gaan, maar dat de reden hiervoor niet was dat HDS niet in staat was dergelijke financiële middelen te verkrijgen (overweging 36). Derhalve konden, voor wat maatregel 1 betreft, in het formele onderzoek geen toenmalige koersen van rentevoeten voor leningen aan HDS vanaf 2004 zonder de staatsgarantie of koersen voor deze garantie door een garant op de markt aan het licht worden gebracht. Om een feitelijke basis tot stand te brengen waarmee kan worden beoordeeld of de staatsgaranties voor de leningen aan HDS haar een voordeel hebben verleend dat zij niet zou hebben verkregen tegen marktvoorwaarden en gezien haar financiële situatie in de periode 2004-2006 (tabel 1), heeft de Commissie onderzocht tegen welke marktvoorwaarden ondernemingen met een rating van CCC+ (zeer risicovolle onderneming in moeilijkheden), D (in gebreke gebleven onderneming) of SD (selectieve wanbetaling) financiering op de financiële markten hadden kunnen verkrijgen. Daartoe heeft de Commissie financiële gegevens verzameld uit de database *S&P Capital IQ Platform* ([14]), en in het bijzonder spreads voor kredietverzuimswaps (CDS) en obligatierendementen tussen 2004 en 2006.

(58) De CDS is een financiële swapovereenkomst waarbij de verkoper van de CDS de koper (meestal de crediteur van de referentielening) zal vergoeden ingeval de lening niet kan worden terugbetaald (door de debiteur). Met andere woorden, de verkoper van de CDS verzekert de koper tegen wanbetaling door de begunstigde van een referentielening. Dit instrument is relevant om een indicatie te geven van de mogelijke risicopremie/garantievergoeding die een marktdeelnemer nodig zou hebben om het risico van wanbetaling van een lening te verzekeren. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat CDS-spreads voor looptijden van vijf jaar aan financieel zeer risicovolle ondernemingen tussen 2004 en 2006 varieerden van 4,4 % tot 33,5 %.

(59) Een obligatierendement is het bedrag van het rendement dat een belegger op een obligatie haalt en geeft een goede indicatie van de „all-in"-kosten van een lening (de kosten van de lening plus de kosten van een eventuele bijbehorende garantie) voor een onderneming. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat de rentevoeten voor door financieel zeer risicovolle ondernemingen uitgegeven obligaties met een looptijd van één jaar in de periode 2004-2006 varieerden tussen 12,9 % en 43,2 %.

5. BEOORDELING

(60) In dit besluit wordt eerst ingegaan op de toepasselijkheid van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU. Vervolgens wordt bekeken of er, met betrekking tot activiteiten of maatregelen die niet onder de uitzondering van dat artikel vallen, sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en, ten slotte, of dergelijke steun mogelijk verenigbaar is met de interne markt.

5.1. Toepasselijkheid van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU

(61) Overeenkomstig artikel 346, lid 1, onder b), VWEU kan „elke lidstaat […] de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de interne markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden".

(62) Het besluit van de Raad van 1958 tot vaststelling van een lijst van producten waarop artikel 346, lid 1, onder b), VWEU van toepassing is (hierna „besluit van de Raad van 1958" genoemd) omvat onder meer draagbare en automatische vuurwapens, artilleriematerieel, munitie voor dergelijke wapens, bommen, torpedo's, raketten, buskruit en springstoffen (punten 1, 2, 3, 4, 8 en 13 van de lijst). Voor wat deze zaak betreft, houdt dit in dat de artikelen 107 en 108 VWEU niet van toepassing zijn op steunmaatregelen voor producten die in het besluit van de Raad van 1958 voorkomen, op voorwaarde dat die maatregelen noodzakelijk worden geacht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van de veiligheid van de lidstaat in kwestie.

(63) Overeenkomstig de rechtspraak moet een lidstaat die zich wil beroepen op de uitzondering van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU, het bewijs leveren dat de maatregelen niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is voor zijn wezenlijke veiligheidsbelangen ([15]).

(64) De Griekse overheid heeft aangevoerd dat de militaire productie van HDS onder het toepassingsgebied van het besluit van de Raad van 1958 valt, met name de punten 1, 2, 3, 4, 8 en 13, en noodzakelijk is voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland, omdat HDS gespecialiseerde militaire producten levert aan de

([14]) https://www.capitaliq.com
([15]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 16 september 1999, Commissie/Spanje, C-414/97, ECLI:EU:C:1999:417, punt 22, en arrest van het Hof van Justitie van 8 april 2008, Commissie/Italië, C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203, punten 42, 43 en 44.

Griekse strijdkrachten. Wat maatregel 2 betreft, heeft de Griekse overheid aangetoond dat de modernisering van de industriële installatie in Aeghion noodzakelijk was zodat de Griekse strijdkrachten konden voldoen aan een specifiek contract voor de specifieke productie van militaire producten die zijn opgenomen in de lijst van de Raad van 1958, met name punt 1.

(65) De Griekse overheid heeft ook aangevoerd dat de civiele productielijnen van HDS gescheiden waren van de militaire productielijnen en dat de onderzochte maatregelen alleen ten goede zijn gekomen aan de militaire productie, waarvan de producten hoofdzakelijk aan de Griekse strijdkrachten werden verkocht.

(66) In het licht van de argumenten van Griekenland aanvaardt de Commissie dat het gedeelte van de productie van HDS dat betrekking heeft op militair materiaal, kan worden geacht binnen het toepassingsgebied van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU te vallen.

(67) De Commissie betwist evenmin de fysieke scheiding van de civiele en militaire productielijnen. De gegevens van de Griekse overheid hebben echter niet het argument gestaafd dat HDS in de betrokken periode een gescheiden boekhouding voerde voor de civiele en militaire productie. Bovendien heeft de Griekse overheid toegegeven dat de civiele productielijnen soms ook voor de militaire productie werden gebruikt zonder dat daarvoor een adequate vergoeding werd betaald, zoals het geval had moeten zijn indien er sprake was geweest van een behoorlijke boekhoudkundige scheiding, en dat de militaire en civiele productielijnen soms allebei gebruikmaakten van de administratieve diensten en de distributiediensten van HDS.

(68) In het licht van het bovenstaande en bij gebrek aan een gescheiden boekhouding voor civiele en militaire activiteiten kan de Commissie niet uitsluiten dat maatregelen ten behoeve van de militaire productie ook de civiele productie van HDS ten goede zijn gekomen en daardoor de mededinging op de relevante markt hebben vervalst. Dit is het geval voor de maatregelen 1 en 3 die, ongeacht hun doel, in wezen HDS als geheel ten goede zijn gekomen en dus ook haar civiele productie die niet financieel gescheiden was van de militaire productie.

(69) De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregelen 1 en 3, voor zover zij ten goede zijn gekomen aan de civiele productie van HDS, moeten worden beoordeeld in het licht van de verdragsbepalingen inzake staatssteun. Voor zover deze maatregelen ten goede zijn gekomen aan de productie van militaire producten en de levering daarvan aan de Griekse strijdkrachten, aanvaardt de Commissie echter dat zij op grond van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU zijn vrijgesteld van een beoordeling in het licht van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.

(70) Met betrekking tot maatregel 2 merkt de Commissie op dat uit het door Griekenland verstrekte bewijsmateriaal blijkt dat de betrokken subsidie […] op geen enkele wijze ten goede is gekomen aan de civiele productie.

(71) De Commissie aanvaardt bijgevolg dat maatregel 2 alleen ten goede is gekomen aan de productie van militaire producten die onder het besluit van de Raad van 1958 vallen en dat deze maatregel noodzakelijk was om die producten aan het Griekse leger te leveren. De Commissie aanvaardt derhalve dat maatregel 2 op grond van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU is vrijgesteld van een beoordeling in het licht van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.

5.2. **Beoordeling van de aanwezigheid van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU**

(72) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

(73) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel op grond van deze bepaling aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt met staatsmiddelen bekostigd; ii) de maatregel is selectief; iii) de maatregel verleent een economisch voordeel aan een onderneming, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

5.2.1. *Maatregel 1: staatsgaranties*

5.2.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

(74) De staatsgaranties zijn rechtstreeks door de Griekse staat afgegeven en als zodanig is maatregel 1 toerekenbaar aan de staat.

(75) Bij staatsgaranties worden per definitie risico's gelopen met staatsmiddelen, aangezien staatsgaranties een mogelijk verlies van middelen van de staat inhouden. Bovendien houdt elke garantie zonder behoorlijke vergoeding een direct verlies aan financiële middelen voor de staat in. De vergoeding van 1 % die door de staat aan HDS in rekening is gebracht, kan niet voldoende worden geacht, gezien de financiële situatie van de onderneming en de potentiële wanbetaling. Bovendien was HDS reeds in 2004 in gebreke gebleven bij een aantal leningen, waarna de meeste garanties werden verstrekt. De garanties hielden dus staatsmiddelen in, zowel in termen van mogelijk gederfde garantievergoedingen als in termen van blootstelling van de overheidsbegroting in geval van wanbetaling door HDS.

(76) Bijgevolg wordt met maatregel 1 voldaan aan het criterium van staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat. Deze beoordeling werd ook niet betwist door de Griekse overheid.

5.2.1.2. Selectiviteit

(77) Aangezien de garanties op ad-hocbasis aan een individuele begunstigde, namelijk HDS, zijn verstrekt en niet in het kader van een maatregel van algemeen economisch beleid die mogelijk voor alle Griekse ondernemingen en economische sectoren beschikbaar is, is de maatregel selectief.

5.2.1.3. De aanwezigheid van een economisch voordeel

(78) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is aan te merken, dient volgens vaste rechtspraak te worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel heeft ontvangen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ([16]).

(79) Wanneer de financiële situatie van een onderneming als gevolg van overheidsmaatregelen verbetert, is er sprake van een economisch voordeel. Maatregelen van een overheidsinstantie verlenen echter niet noodzakelijkerwijs een voordeel aan de begunstigde ervan en vormen bijgevolg geen staatssteun indien zij onder normale marktvoorwaarden plaatsvinden, d.w.z. indien de overheidsinstantie zich heeft gedragen zoals een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie in een vergelijkbare situatie zou hebben gedaan. In dat opzicht was de Griekse staat ten tijde van de feiten de controlerende aandeelhouder van HDS en dat is nog steeds het geval. In die hoedanigheid heeft de Griekse staat elf leningen gegarandeerd die tussen 2004 en 2011 door vijf verschillende banken zijn verstrekt. Het valt niet uit te sluiten dat het mogelijk in het belang van een controlerende aandeelhouder is om garanties af te geven voor leningen die aan zijn deelneming worden verstrekt, voor zover minder dure financiering een hogere vergoeding (dividenden) of een verhoging van de waarde van zijn deelneming kan opleveren ten koste van een verhoging van het risico dat hij als garant loopt. In het geval van HDS kon de staat een dergelijk rendement echter niet verwachten, gezien de moeilijke financiële situatie van HDS tijdens deze periode, zoals blijkt uit de cijfers in tabel 1, en met name de aanhoudende verliezen sinds 2004. Hieruit volgt dat de aan de staatsgaranties verbonden logica en potentiële vergoeding op zelfstandige basis moeten worden beoordeeld, zonder rekening te houden met eventuele verwachtingen inzake het rendement voor aandeelhouders.

(80) Met name door de vermindering van het risico voor de banken die tussen 2004 en 2011 leningen aan HDS hebben verstrekt, konden de elf garanties in kwestie leiden tot een verlaging van de rentevoet op de onderliggende leningen. Deze rentevoeten waren verschillend, maar op twee na waren ze in die periode allemaal lager dan 5 %. Gezien de slechte prestaties van HDS, zelfs op zelfstandige basis, zou geen enkele voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie in de periode 2004-2011 financiering aan HDS hebben verstrekt tegen de voorwaarden die verbonden zijn aan de elf leningen die tussen 2004 en 2011 zijn verstrekt zonder de garanties van de staat.

(81) Wat betreft de bewering van de Griekse autoriteiten dat HDS zonder de staatsgarantie toegang tot financiering had kunnen krijgen op de markt, moet in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen: i) de periode tussen 2004 en 2006, en ii) de periode tussen 2007 en 2011. Op basis van de financiële gegevens van HDS in tabel 1 is de Commissie van oordeel dat HDS in de periode 2004-2006 toegang tot financiering had kunnen krijgen op de markt, zij het tegen minder gunstige voorwaarden dan die uit hoofde van de staatsgaranties. Daarentegen blijkt uit de aanzienlijk verslechterde financiële gegevens van HDS in tabel 1 dat zij in de periode 2007-2011, zonder de staatsgaranties, geen toegang tot financiering zou hebben gehad op de markt tegen welke voorwaarden dan ook.

(82) Hoewel HDS in de periode 2004-2006 aanzienlijke verliezen leed uit voorgaande jaren en een negatieve EBT had, had de onderneming nog steeds een relatief stabiele jaaromzet van ongeveer 91-97 miljoen EUR. Bovendien was het eigen vermogen van HDS nog steeds positief en werd het pas in 2006 voor het eerst negatief. Hoewel HDS in de periode 2004-2006 tekenen van financiële moeilijkheden vertoonde, waren deze moeilijkheden dus niet van

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999, DM Transport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punt 22.

een zodanige grootteorde dat de toegang tot financiering in die periode volledig onmogelijk was. Wat het niveau van deze financiering betreft, bevestigen de in de overwegingen 58 en 59 vermelde CDS-spreads en obligatierendementen dat bepaalde financieel zeer risicovolle ondernemingen in de beoordeelde periode 2004-2006 toegang hadden tot financiële markten en geven zij een grootteorde van de voorwaarden aan waaronder deze ondernemingen financiering konden verkrijgen. Dergelijke marktgegevens wijzen erop dat HDS zonder de staatsgaranties nog steeds toegang tot financiering zou hebben gehad op de markt, maar tegen een garantiepremie die aanzienlijk hoger zou zijn dan 1 %.

(83) Ook de leningen aan HDS die in tabel 2 zijn opgenomen, vertonen aanzienlijke verschillen wat betreft de blootstelling aan het risico van wanbetaling voor de garant, van 10 miljoen EUR hoofdsom (lening nr. 4 van de Nationale Bank in 2004) tot 164 miljoen EUR hoofdsom (lening nr. 3 van Alpha Bank in 2006). Deze verschillen vertaalden zich echter niet in hogere garantievergoedingen. Hieruit volgt dat de vaste vergoeding van 1 % die HDS betaalde om de staat voor de garanties te vergoeden, geen marktconform percentage is, aangezien daarin niet het verhoogde risico van de gegarandeerde leningen in geval van wanbetaling wordt weerspiegeld.

(84) De in de periode 2004-2006 afgegeven garanties hebben HDS derhalve een economisch voordeel verleend dat HDS onder marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het bedrag van het voordeel komt overeen met het verschil tussen de kost van de financiering die HDS zonder staatsgaranties van de markt zou hebben verkregen en de prijs (basisrente plus premies) die daadwerkelijk voor deze staatsgaranties en de desbetreffende leningen is betaald ([17]).

(85) In het onderzoek konden echter geen specifieke toenmalige koersen van rentevoeten voor leningen aan HDS zonder de staatsgarantie of marktkoersen voor deze garantie aan het licht worden gebracht. De beschikbare marktgegevens (overwegingen 58 en 59) schetsen financiële instrumenten die verschillen van de door HDS aangegane leningen en garanties, met name wat de looptijd en het bedrag betreft, en zijn afkomstig van ondernemingen waarvan de financiële gegevens niet vergelijkbaar zijn met de gegevens van HDS in tabel 1 (voor de periode 2004-2006) en waarvan het verleden van wanbetalingen niet vergelijkbaar is met dat van HDS (zie tabel 3 voor de periode 2004-2006). Bovendien hadden de Griekse banken, in tegenstelling tot die ondernemingen, de aard van de militaire productie van HDS en de activiteiten van haar belangrijkste klant, namelijk de Griekse strijdkrachten, kunnen zien als een bijkomende commerciële reden om financiering aan HDS te verstrekken. Hieruit volgt dat de marktgegevens in dit geval op zich geen solide indicatie en precieze benchmark vormen van de kosten waartegen HDS dezelfde leningen tussen 2004 en 2006 tegen marktvoorwaarden had kunnen verkrijgen.

(86) Om de hypothetische kosten van financiering op de markt voor de zes leningen die in de periode 2004-2006 zijn verstrekt (d.w.z. de in tabel 2 weergegeven leningen nr. 2, 3, 4, 7, 8 en 9) vast te stellen, heeft de Commissie derhalve ook rekening gehouden met de indicaties in de mededeling over de referentie- en disconteringspercentages („de mededeling van 2008") ([18]).

(87) Gezien de financiële situatie van HDS in de periode 2004-2006, zoals weergegeven in de financiële gegevens van HDS in tabel 1, en het feit dat de Griekse overheid de Commissie geen enkel plan heeft kunnen voorleggen waaruit op geloofwaardige wijze positieve ontwikkelingen voor de toekomst van de onderneming blijken, moet de kredietwaardigheid (rating) van HDS worden geacht overeen te komen met de laagste van de vijf mogelijke ratings waarin in de mededeling van 2008 is voorzien, namelijk „slecht/financiële moeilijkheden (CCC en lager)". Bovendien was voor de betrokken leningen geen zekerheid gesteld en moeten zij derhalve worden aangemerkt als „lage zekerheidstelling" op de schaal met drie onderverdelingen in de mededeling van 2008. De marktrentevoet moet derhalve voor elke lening worden berekend op basis van de som van de eenjaars IBOR op het tijdstip waarop de lening werd verstrekt, vermeerderd met 1 000 basispunten zoals gedefinieerd in de mededeling van 2008.

(88) De betrouwbaarheid van het resultaat van de bovenstaande berekening wordt in dit geval verder bevestigd door het feit dat dit resultaat binnen de marges van de in de overwegingen 58 en 59 genoemde CDS-spreads en obligatierendementen valt.

(89) Daarom moet het bedrag van het voordeel in verband met de door de staat afgegeven garanties voor de leningen die HDS in de periode 2004-2006 heeft verkregen (zoals aangegeven in overweging 87) voor elke lening afzonderlijk worden berekend volgens de volgende methode: het verschil tussen: i) de marktrentevoet op basis van de mededeling van 2008, berekend zoals uiteengezet in overweging 87 en toegepast op de hoofdsom van de lening, en ii) de werkelijke financieringskosten die door HDS verschuldigd zijn, rekening houdend met de

([17]) Zie in dat verband ook de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties, met name punt 4.2 (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

([18]) Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

rentevoet die door de banken wordt toegepast op de hoofdsom van de lening en de door de staat toegepaste garantiepremie van 1 % (zie tabel 2), berekend en in rekening gebracht voor de periode waarin de verschillende bedragen ter beschikking waren gesteld van HDS.

(90) Daarentegen was de financiële situatie van HDS in de periode 2007-2011 aanzienlijk verschillend. Uit tabel 1 blijkt dat HDS in 2007 een derde van haar omzet ten opzichte van voorgaande jaren heeft verloren, dat haar verliezen (negatief resultaat vóór belasting, „EBT") tweemaal haar omzet bedroegen, dat zij een negatief eigen vermogen had van meer dan het vierdubbele van haar omzet en dat haar verliezen uit voorgaande jaren bijna negenmaal haar omzet bedroegen. Het negatieve eigen vermogen van HDS is in 2007 bijna vier keer hoger uitgevallen dan in 2006, waardoor deze negatieve ontwikkeling zich niet alleen bestendigde, maar ook sterk aan intensiteit toenam. Na 2007 zijn de financiële gegevens enkel nog verder verslechterd. De omzet van HDS daalde geleidelijk van 95 miljoen EUR in 2006 naar 39 miljoen EUR in 2011, terwijl de verliezen uit voorgaande jaren opliepen tot 1 131 miljoen EUR in 2011, tegenover 443 miljoen EUR in 2006. In 2011 had HDS een negatief eigen vermogen dat bijna 14 keer zo groot was als haar omzet en de verliezen uit voorgaande jaren waren bijna 29 keer zo groot als haar omzet. Bovendien blijkt uit tabel 3 dat de bedragen waarvoor HDS in gebreke is gebleven, vanaf 2007 opliepen tot in de tientallen miljoenen euro en voortdurend zijn gestegen van 15 miljoen EUR in 2007 tot 90 miljoen EUR in 2011.

(91) In het licht van dit bewijsmateriaal is de Commissie van oordeel dat het risico dat HDS in gebreke zou blijven bij leningen waarvoor geen zekerheden waren gesteld, vanaf 2007 zo groot was dat zij zonder de staatsgaranties tegen om het even welke rentevoet geen lening op de markt had kunnen krijgen. Geen enkele leninggever op de markt die de financiële gegevens van HDS voor de periode 2007-2011 en haar verleden van wanbetalingen te zien zou krijgen, zou immers bereid zijn geweest om HDS een financiering te verstrekken zonder solide garantie of zekerheid, aangezien elke leninggever op de markt zou verwachten dat deze financiering uiteindelijk verloren zou gaan. Verder zou geen enkele garant op de markt na 2007 een garantie voor de leningen aan HDS hebben afgegeven aan de leninggevers zonder eenmalige premies vooraf van 100 % van de hoofdsommen van de leningen te vragen, teneinde zich volledig in te dekken tegen het verlies dat de garant met zekerheid zou dragen wanneer HDS uiteindelijk de leningen niet meer zou kunnen aflossen. Het steunelement in de staatsgaranties die in de periode 2007-2011 aan HDS zijn verleend, komt derhalve overeen met een eenmalige garantiepremie die gelijk is aan het volledige bedrag van de hoofdsom van de gegarandeerde leningen en die bij de afgifte van elke garantie vooraf in rekening wordt gebracht, verminderd met de garantiepremie die HDS daadwerkelijk voor elke lening heeft betaald ([19]).

(92) De Commissie neemt nota van de verduidelijking van de Griekse overheid met betrekking tot het bedrag dat daadwerkelijk ter beschikking is gesteld van HDS in het kader van de lening van 30 miljoen EUR verstrekt door de Nationale Bank van Griekenland, Alpha Bank en EFG Eurobank in 2011 (garantie nr. 10 in tabel 2), die 7 095 858 EUR bedroeg en niet 30 000 000 EUR zoals oorspronkelijk vermeld in het besluit van 6 maart 2013.

(93) De Commissie neemt ook nota van de verduidelijking van de Griekse overheid met betrekking tot de staatsgarantie voor de lening van 10 miljoen EUR verstrekt door Tbank in 2011 (garantie nr. 11 in tabel 2) en het feit dat de obligatielening volgens deze bank nooit is verstrekt.

(94) De Commissie merkt ook op dat, zelfs indien slechts 7 095 858 EUR van lening nr. 10 en 0 EUR van lening nr. 11 in tabel 2 daadwerkelijk ter beschikking is gesteld van HDS, de staatsgaranties voor het volledige bedrag van 40 miljoen EUR zijn afgegeven. Voor de vaststelling van het terug te vorderen steunbedrag spelen echter alleen de bedragen van de daadwerkelijk uitbetaalde leningen een rol, zoals uiteengezet in overweging 135 van dit besluit. De datums van toekenning zijn vermeld in tabel 2.

(95) De Commissie merkt bovendien op dat een deel van de garanties in het kader van maatregel 1 is aangesproken en dat de staat dus crediteur van HDS werd (maatregel 3). Voor zover deze wanbetalingen hebben plaatsgevonden nadat de desbetreffende garantie was afgegeven, is dit echter niet relevant voor de aanmerking van de maatregel als staatssteun en voor het totale bedrag van het economische voordeel. Het aanspreken van een garantie is immers een logisch gevolg van het feit dat een garant een dergelijke garantie afgeeft. Met andere woorden, het economische voordeel van een staatsgarantie onder de marktprijs ligt in het verschil tussen de door de staat in rekening gebrachte garantiepremie en de premie die een eventuele garant op de markt in rekening zou hebben gebracht. De garantiepremie kan dus mogelijk een voordeel inhouden, ongeacht of de garantie wordt aangesproken en zelfs indien de onderliggende lening naar behoren wordt terugbetaald en de leninggever de garantie niet aanspreekt. Niettemin zou een garant op de markt, voor zover de wanbetalingen reeds hadden plaatsgevonden toen nieuwe garanties zouden worden afgegeven, rekening hebben gehouden met het verleden van wanbetalingen door HDS en zou hij ten minste het verhoogde risico hebben ingecalculeerd in de garantiepremie die HDS voor nieuwe leningen moest betalen, of zou hij helemaal geen garantie of lening hebben verstrekt ([20]).

([19]) Zaak C-334/99, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2003:55, punt 138; zaak C-288/96, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2000:537, punten 30 en 31.

([20]) Zie overweging 90 van dit besluit.

(96) Ten slotte is de Commissie van oordeel dat het door de Griekse overheid aangevoerde argument dat HDS om veiligheidsredenen geen zekerheid voor de betrokken leningen kon stellen, irrelevant is voor de aanmerking als staatssteun van de garanties waaruit maatregel 1 is samengesteld. Aangezien staatssteun een objectief begrip is, is de reden waarom HDS geen zekerheden kon stellen niet relevant. Het simpele feit dat HDS zonder de garanties de in tabel 2 beschreven leningen niet tegen dezelfde voorwaarden had kunnen verkrijgen, is dat wel. Leningen zonder zekerheidstelling zijn namelijk riskanter voor de leninggever dan leningen met een zekerheidstelling en dus brengen zij een hogere rentevoet met zich mee om het genomen risico te vergoeden. Dit objectieve feit komt tot uiting in de overeenkomstig de mededeling van 2008 berekende rentevoet, die omgekeerd evenredig is met de kwaliteit van de verstrekte zekerheden.

(97) Bijgevolg concludeert de Commissie dat maatregel 1 een voordeel aan HDS heeft verleend dat overeenstemt met het bedrag dat is berekend op basis van de methode zoals uiteengezet in overweging 89 voor garanties voor leningen die in de periode 2004-2006 zijn verkregen en zoals uiteengezet in overweging 91 voor garanties voor leningen die in de periode 2007-2011 zijn verkregen.

(98) Met betrekking tot de argumenten van de Griekse overheid die in de overwegingen 33 en 34 van dit besluit zijn samengevat, is de Commissie van oordeel dat de financiële moeilijkheden van een onderneming objectief moeten worden beoordeeld op basis van de financiële en economische indicatoren van de specifieke onderneming in kwestie. De oorzaken van de financiële moeilijkheden mogen dus als zodanig niet leiden tot een verlichting van de graad van ernst van die financiële moeilijkheden, zoals blijkt uit de desbetreffende financiële en economische indicatoren ([21]).

5.2.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten

(99) Dankzij de betrokken maatregelen kon HDS zowel haar militaire als haar civiele productie onder normale marktrentevoeten financieren. De betrokken maatregelen kunnen dus de mededinging vervalsen, aangezien andere ondernemingen die op dezelfde markten actief zijn, hun activiteiten tegen marktvoorwaarden moesten financieren en hun activiteiten zonder vergelijkbare staatssteun moesten uitoefenen.

(100) Ongeacht het belang van de militaire productie van HDS voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland, was HDS ook actief in een sector waarin producten voor civiel gebruik tussen de lidstaten worden verhandeld.

(101) Bijgevolg konden de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten door maatregel 1 ongunstig worden beïnvloed.

5.2.1.5. Conclusie ten aanzien van de vraag of er voor maatregel 1 sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

(102) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de als maatregel 1 omschreven garanties die door Griekenland aan HDS zijn afgegeven en die in de overwegingen 15 en 16 zijn beschreven, staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover zij ten goede zijn gekomen aan de civiele activiteiten van HDS.

5.2.2. *Maatregel 3: kapitaalverhogingen van 2011*

5.2.2.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

(103) De Commissie merkt op dat de kapitaalverhogingen in kwestie door de Griekse staat zijn verstrekt. Als zodanig is de toekenning van maatregel 3 toerekenbaar aan de Griekse staat en wordt deze uit staatsmiddelen bekostigd.

(104) Wat het bedrag van de betrokken staatsmiddelen betreft, is de Commissie het niet met de Griekse overheid eens dat een deel van de kapitaalverhogingen niet in maatregel 3 mag worden meegerekend, omdat het ging om de kapitalisatie van schulden uit hoofde van het aanspreken van staatsgaranties (maatregel 1). De kapitalisatie van schulden uit hoofde van het aanspreken van een garantie is immers geen automatische omzetting, maar veeleer een actieve beslissing van de staat om deze schuld niet te innen.

([21]) Zie het recente arrest in zaak T-220/14, Saremar/Commissie, ECLI:EU:T:2017:267, punt 175.

(105) Een dergelijke omzetting brengt een potentieel waardeverlies met zich mee, aangezien de staat zijn positie als crediteur heeft geruild tegen die van aandeelhouder, waardoor de staat inkomsten derft in de zin dat hij heeft beslist deze schulden niet te innen. Bij een mogelijke liquidatie van de onderneming zou een aandeelhouder per definitie minder geneigd zijn om zijn kapitaal in te vorderen dan een crediteur, zodat de omzetting in kapitaal van schulden aan de staat tot gevolg zou hebben dat potentiële staatsmiddelen worden gederfd.

5.2.2.2. Selectiviteit

(106) Aangezien de maatregel aan een individuele onderneming, namelijk HDS, is toegekend, concludeert de Commissie dat deze selectief was.

5.2.2.3. De aanwezigheid van een economisch voordeel

(107) Zoals hierboven is beschreven, is een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU elk economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben kunnen verkrijgen. In dit verband heeft de Commissie van de Griekse overheid geen overtuigend bewijsmateriaal ontvangen voor haar argument dat aangezien de staat heeft gehandeld zoals een investeerder redelijkerwijs in een markteconomie zou doen, de kapitaalverhogingen in kwestie onder normale marktvoorwaarden zijn verkregen en derhalve geen voordeel konden inhouden.

(108) De Commissie merkt op dat de verschillende kapitaalverhogingen waaraan de Griekse staat als aandeelhouder in de loop van 2011 tussen mei 2011 en december 2011 heeft deelgenomen, niet waren onderbouwd door een prospectieve analyse van de rendementen van de voorgenomen investering die een rationele investeerder zou hebben onderzocht en in aanmerking zou hebben genomen alvorens een beslissing over de investering te nemen. Zoals Griekenland heeft uitgelegd, zijn de kapitaalverhogingen doorgevoerd om de levensvatbaarheid van HDS te waarborgen, gezien de bepalende rol die deze onderneming op het gebied van defensie en veiligheid speelt. Het bedrag van de kapitaalverhogingen was hoe dan ook ontoereikend om het negatieve eigen vermogen van HDS te dekken en het kon derhalve niet worden gezien als een maatregel om de waarde van de onderneming te behouden en haar herstructurering te ondersteunen.

(109) In dit opzicht volgt uit de inlichtingen van Griekenland dat er geen enkel bewijs is dat de staat vooraf een economische analyse heeft uitgevoerd om na te gaan of de omzetting in kapitaal van de vorderingen uit hoofde van het aanspreken van de garanties economisch gezien voordeliger was dan het behoud of de inning van die vorderingen. Een crediteur op de markt zou normaal gesproken eerst nagaan welke handelwijze economisch gezien voordeliger is, voordat hij een beslissing neemt.

(110) Om te beoordelen of de staat bij het doorvoeren van de kapitaalverhogingen in kwestie een voordeel aan HDS heeft verleend, moet worden vastgesteld of hij heeft gehandeld zoals een marktdeelnemer in een markteconomie dat zou doen in een vergelijkbare situatie. Een dergelijke marktdeelnemer in een markteconomie zou geen rekening houden met overheidsbeleidsoverwegingen. In dit verband kan het argument van de Griekse overheid met betrekking tot het behoud van een onderneming die relevant is voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van het land, derhalve niet in aanmerking worden genomen als overweging waarmee een investeerder in een markteconomie rekening zou houden en is het argument als zodanig niet relevant voor de beoordeling van de kapitaalverhogingen in kwestie.

(111) Zelfs bij gebrek aan destijds actueel bewijsmateriaal dat de Griekse overheid de in overweging 108 genoemde analyse heeft uitgevoerd, blijkt uit de beschikbare cijfers duidelijk dat de omzetting minder voordelig was dan de status quo waarbij de schuldvorderingen worden behouden. De langlopende en kortlopende passiva die HDS in 2011 volgens haar balans verschuldigd was, bedroegen in feite 1 008 miljoen EUR. Gezien het reeds negatieve eigen vermogen van 537 miljoen EUR dat in hetzelfde jaar werd geboekt en de onmogelijkheid om de militaire activa van de onderneming te verkopen, zou de staat hoogstwaarschijnlijk geen enkel deel van het verhoogde eigen vermogen van 154,19 miljoen EUR hebben teruggevorderd in geval van liquidatie van de onderneming of voortzetting zonder rendementsvooruitzichten. Een crediteur op de markt zou dus de schuldvorderingen hebben behouden, omdat die een noodzakelijkerwijs hogere kans op een positief rendement, hoe gering ook, hadden dan de omzetting in eigen vermogen. Schuldvorderingen (zelfs ongedekte schuldvorderingen) worden qua voorrang van crediteurs hoger gerangschikt dan vorderingen van aandeelhouders.

(112) Dezelfde overwegingen gelden mutatis mutandis ook voor de inbreng van nieuw kapitaal ten bedrage van in totaal 4 miljoen EUR. Geen enkele investeerder op de markt zou de onderschreven bedragen derven wanneer er vooraf geen rendement wordt verwacht. Dit vloeit voort uit het feit dat de Griekse overheid heeft nagelaten vooraf een economische analyse van de toekomstige winstgevendheid uit te voeren en ook uit het onderzoek van de financiële prestaties van HDS in het verleden en heden wat betreft de in tabel 1 weergegeven werkelijke of

potentiële rendementen voor de aandeelhouder. Uit de financiële prestaties van HDS sinds 2004 blijkt immers duidelijk dat de onderneming geen enkel rendement heeft voortgebracht wat betreft dividenden uit het geïnvesteerde kapitaal. Tot 2011 is het aandelenkapitaal gestegen van licht positief (41 miljoen EUR) tot aanzienlijk negatief (– 537 miljoen EUR), waardoor al het door de aandeelhouders geïnvesteerde kapitaal werd opgebruikt en, bij gebrek aan een geloofwaardig herstructureringsplan voor de onderneming, alle hypothetische verwachtingen voor een toekomstige waardestijging van de deelneming werden tenietgedaan.

(113) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat een redelijke investeerder in een markteconomie onder deze voorwaarden niet zou hebben deelgenomen aan de verhogingen van het aandelenkapitaal van HDS, vooral zonder geloofwaardig herstructureringsplan van de onderneming waarin vooraf het vooruitzicht van herstel van de levensvatbaarheid van HDS en een adequaat rendement op de investering voor de staat als aandeelhouder werden aangetoond, en zonder enig vooruitzicht op een dergelijk rendement op basis van de door Griekenland verstrekte cijfers. De Commissie concludeert derhalve dat de deelneming van de staat in de kapitaalverhogingen van 2011 de begunstigde een voordeel heeft verleend dat overeenstemt met het volledige bedrag van de kapitaalverhogingen. De tranches van de maatregel en de datums van toekenning zijn opgenomen in tabel 4.

5.2.2.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten

(114) De Commissie is van oordeel dat maatregel 3 om de in de overwegingen 99 en 100 uiteengezette redenen de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden.

5.2.2.5. Conclusie ten aanzien van de vraag of er voor maatregel 3 sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

(115) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de als maatregel 3 omschreven kapitaalverhogingen die door Griekenland aan HDS zijn toegekend en die in de overwegingen 42 tot en met 47 zijn beschreven, staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover zij ten goede zijn gekomen aan de civiele activiteiten van HDS.

5.2.3. *Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van staatssteun*

(116) In het licht van het bovenstaande en voor zover de maatregelen 1 en 3 ten goede zijn gekomen aan de civiele productie van HDS, is de Commissie van oordeel dat zij staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.3. **Onrechtmatige steun**

(117) De maatregelen 1 en 3 zijn staatssteun en zijn toegekend in strijd met de aanmeldings- en standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU. De maatregelen vormen bijgevolg onrechtmatige staatssteun.

5.4. **Verenigbaarheid van de steun**

(118) Het verbod op staatssteun als bedoeld in artikel 107, lid 1, VWEU, is absoluut noch onvoorwaardelijk. Met name vormen artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, een rechtsgrondslag op grond waarvan bepaalde steunmaatregelen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(119) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is het aan de lidstaten om zich te beroepen op mogelijke gronden voor verenigbaarheid en om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor die verenigbaarheid wordt voldaan ([22]).

(120) De Griekse overheid heeft zich niet beroepen op mogelijke gronden voor verenigbaarheid. Zij heeft benadrukt dat de maatregelen 1 en 3 uitsluitend tot doel hadden de militaire productie te ondersteunen die relevant is voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van Griekenland en dat maatregel 3 in geen geval staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien deze maatregel HDS geen enkel voordeel heeft verleend, maar is uitgevoerd in overeenstemming met het gedrag van een investeerder handelend in een markteconomie.

([22]) Arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

(121) Aangezien de maatregelen staatssteun vormen, was de Commissie echter van oordeel dat het niettemin passend is om de verenigbaarheid van deze maatregelen te beoordelen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, dat bepaalt dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad", als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(122) Om op grond van dat artikel verenigbaar met de interne markt te kunnen worden verklaard, moet de steun een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang bereiken, noodzakelijk zijn en evenredig zijn aan dat doel, een stimulerend effect hebben, de mededinging en het handelsverkeer in de Unie niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad en aan de transparantiebeginselen voldoen.

(123) De Commissie merkt echter op dat zij geen enkel doel van gemeenschappelijk belang kan vaststellen dat mogelijk met de steun is nagestreefd, hetgeen, zoals hierboven reeds is opgemerkt, ook niet door de Griekse overheid is aangevoerd. Zelfs indien HDS zou worden beschouwd als een onderneming in moeilijkheden, en in dat geval zou de verenigbaarheid van de steun moeten worden beoordeeld in het licht van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2004, merkt de Commissie op dat duidelijk niet aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van deze richtsnoeren is voldaan voor maatregel 1 (staatsgaranties) en maatregel 3 (kapitaalverhogingen).

(124) De steun is niet na zes maanden vervallen en de Griekse overheid heeft geen herstructureringsplan aangemeld, of zelfs opgesteld, dat de levensvatbaarheid van de onderneming zou herstellen. Daarnaast zijn geen compensatiemaatregelen genomen om de vervalsing van de mededinging als gevolg van de steun te beperken. Bovendien is niet aangetoond dat de steun tot het strikt noodzakelijke minimum was beperkt, met name door een aanzienlijke eigen bijdrage van de begunstigde van de steun. Tot slot heeft de overheid evenmin een liquidatieplan overgelegd.

(125) De Commissie heeft geen mogelijke andere gronden voor de verenigbaarheid van de maatregelen 1 en 3 aangetroffen.

(126) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de staatssteun die door middel van de maatregelen 1 en 3 aan HDS is toegekend, onverenigbaar is met de interne markt.

5.5. **Terug te vorderen steun**

(127) Volgens het VWEU en volgens vaste rechtspraak is de Commissie bevoegd om, wanneer haar een steunmaatregel onverenigbaar met de interne markt blijkt, te beslissen dat de betrokken staat die maatregel moet intrekken of wijzigen ([23]). Het Hof heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([24]).

(128) In dit verband heeft het Hof bepaald dat deze doelstelling is verwezenlijkt wanneer de begunstigde de als onrechtmatige steun toegekende bedragen heeft terugbetaald, zodat hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([25]).

(129) Overeenkomstig de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([26]) is het volgende bepaald: „Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen […]."

(130) Omdat maatregel 1 en maatregel 3 in strijd met artikel 108 VWEU ten uitvoer zijn gelegd en als onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steunmaatregelen moeten worden beschouwd, moet het bedrag van het onrechtmatige voordeel dat op basis van die maatregelen is uitbetaald worden teruggevorderd om de situatie te herstellen die vóór de toekenning ervan op de markt bestond. De terugvordering moet dus betrekking hebben op de periode waarin het voordeel aan de begunstigde is verleend, dat wil zeggen vanaf het tijdstip waarop de steun

([23]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([24]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, gevoegde zaken C-278/92–C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.
([25]) Zie arrest van het Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.
([26]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot het tijdstip van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De terug te vorderen bedragen omvatten de tot aan de daadwerkelijke terugbetaling verschuldigde rente. Volgens de desbetreffende rechtspraak moet de terugvorderingsrente beginnen te lopen vanaf de datum van daadwerkelijke beschikbaarstelling van de steun aan de begunstigde ([27]).

(131) De Commissie heeft echter geconcludeerd dat het gedeelte van de productie van HDS dat betrekking had op militair materiaal, kan worden geacht binnen het toepassingsgebied van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU te vallen. Voor zover zij dit gedeelte van de productie ten goede kwamen, zijn de maatregelen 1 en 3 vrijgesteld van een beoordeling op grond van de verdragsbepalingen inzake staatssteun. Het is derhalve noodzakelijk de overheidsfinanciering te verdelen over de twee zijden van de productie, namelijk militair en civiel, om het bedrag van de onverenigbare steun te kunnen vaststellen dat van de civiele zijde moet worden teruggevorderd.

(132) Teneinde bij gebrek aan een gescheiden boekhouding te bepalen in welke mate de in de maatregelen 1 en 3 vastgestelde staatssteun ten goede is gekomen aan de civiele productie, zal de Commissie zich overeenkomstig de desbetreffende praktijk ([28]) baseren op een benadering en zal zij de verdeling tussen de verkopen van militaire producten en civiele producten van HDS onderzoeken en dienovereenkomstig het uit de maatregelen 1 en 3 voortvloeiende voordeel toewijzen.

(133) De Commissie acht het passend om gebruik te maken van het door de Griekse overheid opgegeven percentage van de verkoop van militaire en civiele producten voor de periode 2004-2011 (zie overweging 24), aangezien dit percentage betrekking heeft op de periode waarin de maatregelen zijn toegekend. In die periode was de militaire productie goed voor 94,34 % van de verkoop, terwijl de civiele productie goed was voor 5,66 %.

(134) Wat maatregel 1 betreft, betekent dit dat de staatssteun die in verband met de civiele activiteit is toegekend en die als onverenigbare steun moet worden teruggevorderd, overeenkomt met 5,66 % van het bedrag dat is berekend op basis van de methode voor de vaststelling van het economische voordeel zoals uiteengezet in overweging 89 voor de garanties voor leningen die in de periode 2004-2006 zijn verstrekt en zoals uiteengezet in overweging 91 voor de garanties voor leningen die in de periode 2007-2011 zijn verkregen. Het voordeel is verleend in de vorm van de betaling van lagere garantievergoedingen. Daarom is de Commissie van oordeel dat de steun aan de begunstigde ter beschikking is gesteld op het moment dat de garantievergoedingen door de oorspronkelijke HDS verschuldigd waren (d.w.z. vóór de splitsing in HDS civil en HDS military).

(135) Wat betreft de delen van de gegarandeerde leningen van 2011 die niet zijn gebruikt ([29]), merkt de Commissie het volgende op met betrekking tot het bedrag van de hoofdsom van de lening dat moet worden gebruikt in de in overweging 91 beschreven methode ([30]). Aangezien de Griekse staat heeft toegezegd garanties te verlenen voor het volledige bedrag van 40 miljoen EUR, moet de garantie worden beschouwd als een garantie van 40 miljoen EUR. Op het moment van die toezegging door de Griekse staat kreeg HDS namelijk het wettelijke recht om de steun te ontvangen op basis van een te lenen bedrag van 40 miljoen EUR. Aangezien het volledige bedrag van 40 miljoen EUR niet als lening is opgenomen door HDS, moet de steun echter alleen worden geacht te zijn uitbetaald voor het bedrag dat daadwerkelijk in het kader van de gegarandeerde leningen is opgenomen, namelijk 7 095 858 EUR voor lening nr. 10 en 0 EUR voor lening nr. 11. Hoewel het volledige bedrag van de toegekende steun (ook al is die niet uitbetaald) voor de toekomst moet worden ingetrokken ([31]), is het dus alleen het bedrag dat tot nu toe daadwerkelijk op basis van deze gegarandeerde leningen is uitbetaald, dat als hoofdsom van de lening moet worden gebruikt voor de berekening van het bedrag dat moet worden teruggevorderd op basis van de in overweging 91 beschreven methode ([32]).

(136) Voor maatregel 3 bedraagt de terug te vorderen staatssteun 8 953 593,86 EUR ([33]).

(137) Wat de terugvorderingsrente betreft, is de Commissie van oordeel dat deze moet worden berekend op basis van de datums waarop de steun daadwerkelijk voor elke maatregel (garantie of kapitaalverhoging) ter beschikking is gesteld of daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd.

(138) Voorts was de Commissie in een soortgelijke zaak ([34]) van oordeel dat de onverenigbare steun alleen door het civiele deel van de gesteunde onderneming mag worden terugbetaald, zodat de terugvordering niet wordt gedekt door middelen die anders de militaire activiteit ten goede zouden komen ([35]).

([27]) Arrest van het Gerecht van 30 januari 2002, Keller en Keller Meccanica/Commissie, T-39/99, ECLI:EU:T:2002:19, punten 106-109.
([28]) Zie de overwegingen 55 tot en met 60 van de beschikking van de Commissie van 24 maart 2009 inzake steunmaatregel C 47/05 (ex NN 86/05) die Griekenland ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van Hellenic Vehicle Industry SA (ELVO) (PB L 118 van 12.5.2010, blz. 81).
([29]) Uiteraard aangepast om het niet-militaire deel van de activiteiten weer te geven, zoals uitgelegd in overweging 134.
([30]) D.w.z. het verschil tussen het volledige bedrag waarvoor een garantie is afgegeven, namelijk 40 miljoen EUR en het daadwerkelijk geleende bedrag, namelijk 7 095 858 EUR. Zie de overwegingen 92 tot en met 94.
([31]) D.w.z. het recht op twee staatsgaranties van in totaal 40 miljoen EUR.
([32]) D.w.z. het bedrag van 7 095 858 EUR.
([33]) 158 190 704,21 EUR × 0,0566.
([34]) Zie beschikking van de Commissie inzake ELVO, voetnoot 28.
([35]) Zie beschikking van de Commissie inzake ELVO, ibid.

(139) In deze zaak neemt de Commissie nota van de splitsing van HDS in twee opvolgende ondernemingen, namelijk HDS military en HDS civil. Op basis van de toewijzing van de activa en productiecapaciteit (zie overwegingen 54 en 55) is HDS civil de opvolger van de civiele productie van HDS. Dit is met name gebaseerd op het feit dat alle activa in verband met de civiele productie van de oorspronkelijke HDS als geheel zijn overgedragen aan HDS civil, met inbegrip van alle grond en productiefaciliteiten, machines, apparatuur, vervoermiddelen, afgewerkte en onafgewerkte producten, grondstoffen en vorderingen van klanten van civiele producten van de oorspronkelijke HDS. Bovendien lijken de passiva te zijn toegewezen in overeenstemming met de toewijzing van de activa tussen HDS military en HDS civil. Derhalve moet de onverenigbare steun uit hoofde van de maatregelen 1 en 3 worden teruggevorderd uit de inkomsten en activa van HDS civil en moet alle steun uit hoofde van maatregel 1 die in de toekomst nog steeds wordt verleend, worden ingetrokken.

(140) De Commissie herinnert er tot slot aan dat het feit dat ondernemingen mogelijk in moeilijkheden of in staat van faillissement verkeren, volgens vaste rechtspraak niet afdoet aan de verplichting om onverenigbare steun terug te vorderen ([36]). In dergelijke omstandigheden kan het herstel van de situatie op de markt vóór de toekenning van de steun en dus de opheffing van de verstoring van de mededinging in beginsel geschieden door de vordering tot terugbetaling van de betrokken steun op de lijst van schuldvorderingen te doen opnemen ([37]). Wanneer de nationale autoriteiten niet het volledige steunbedrag kunnen terugkrijgen, kan met die opneming evenwel alleen aan de terugvorderingsverplichting worden voldaan indien de faillissementsprocedure leidt tot liquidatie van de betrokken onderneming, d.w.z. tot het definitief stopzetten van haar activiteiten ([38]).

6. **CONCLUSIE**

(141) Maatregel 2 is op grond van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU vrijgesteld van de verdragsbepalingen inzake staatssteun. Ook de delen van de maatregelen 1 en 3 die aan de militaire productie van HDS zijn toegekend, zijn op grond van artikel 346, lid 1, onder b), VWEU vrijgesteld van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.

(142) De maatregelen 1 en 3 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover zij ten goede zijn gekomen aan de civiele productie van HDS. Griekenland heeft deze staatssteun onrechtmatig ten uitvoer gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU en deze steun is onverenigbaar met de interne markt. De aan de civiele productie van HDS toegekende bedragen moeten worden teruggevorderd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De overheidssubsidie die Griekenland in 2003 aan Hellenic Defence Systems SA heeft verleend voor de tenuitvoerlegging van een investeringsplan voor de modernisering van de industriële installatie in Aeghion, is op grond van artikel 346, lid 1, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vrijgesteld van de bepalingen inzake staatssteun.

De aan Hellenic Defence Systems SA toegekende maatregelen in de vorm van i) staatsgaranties gedurende de periode 2004-2011 en ii) de deelneming van de staat aan de kapitaalverhogingen van de onderneming in 2011, zijn op grond van artikel 346, lid 1, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vrijgesteld van de bepalingen inzake staatssteun, voor zover deze maatregelen betrekking hebben op de militaire productie van de onderneming.

Artikel 2

De aan Hellenic Defence Systems SA toegekende staatssteun in de vorm van i) staatsgaranties gedurende de periode 2004-2011 en ii) de deelneming van de staat aan de kapitaalverhogingen van de onderneming in 2011, is door Griekenland onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie toegekend en is onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze maatregel betrekking heeft op de civiele productie van de onderneming.

([36]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie („Merco"), C-42/93, ECLI:EU:C:1994:326, punt 33; arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, punt 72.
([37]) Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Duitsland/Commissie („SMI"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punt 85.
([38]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2012, Commissie/Spanje („Magefesa"), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punt 104 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

Artikel 3

1. Griekenland vordert de in artikel 2 bedoelde onverenigbare steun terug van de opvolger van de begunstigde, te weten Hellenic Civilian Production Systems Industrial Commercial Ltd.

2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([39]) en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([40]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Griekenland schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 2 bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 4

1. De in artikel 2 bedoelde steun wordt onverwijld en daadwerkelijk teruggevorderd.

2. Griekenland zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden na de kennisgeving van dit besluit verstrekt Griekenland de volgende informatie:

a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

c) de documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen.

2. Griekenland houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de in artikel 2 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 20 november 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

([39]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

([40]) Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).