

STAATLICHE BEIHILFEN

C 51/98 (ex N 852/97 und N 6/98)

Portugal

(98/C 363/04)

*(Artikel 92 bis 94 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)***Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag an die übrigen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten über die Beihilfemaßnahmen von Portugal für Umstrukturierung und Privatisierung zugunsten von EPAC und SILOPOR**

Mit dem nachstehend wiedergegebenen Schreiben hat die Kommission die portugiesische Regierung von ihrer Entscheidung in Kenntnis gesetzt, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten.

„Mit Schreiben vom 8. Dezember 1997, eingegangen am 11. Dezember 1997, hat die Ständige Vertretung Portugals bei der Europäischen Union der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag das Umstrukturierungs- und Privatisierungsprogramm des öffentlichen Getreidehandelsunternehmens EPAC notifiziert (Beihilfe Nr. N 852/97).

Mit Schreiben vom 5. Dezember 1997, eingegangen am selben Tag, notifizierte die Ständige Vertretung Portugals bei der Europäischen Union der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag eine Kapitalzuführung an das öffentliche Hafenumschlagsunternehmen SILOPOR (Beihilfe Nr. N 6/98).

Mit Schreiben vom 5. März 1998 und 22. Juni 1998 (Eingangsvermerke vom 5. März 1998 bzw. 23. Juni 1998) übermittelte die Ständige Vertretung Portugals bei der Europäischen Union der Kommission die in deren Schreiben vom 2. Februar 1998 und 6. Mai 1998 zur Beihilfe Nr. N 852/97 (EPAC) geforderten zusätzlichen Informationen.

Mit Schreiben vom 1. April 1998 und 25. Juni 1998 (Eingangsvermerke vom 3. April bzw. 26. Juni 1998) übermittelte die Ständige Vertretung Portugals bei der Europäischen Union der Kommission die in deren Schreiben vom 5. Februar 1998 und 6. Mai 1998 zur Beihilfe Nr. N 6/98 (SILOPOR) geforderten zusätzlichen Informationen.

Im Rahmen von zweiseitigen Zusammenkünften mit den portugiesischen Behörden, die am 14. Januar 1998 und 4. Mai 1998 stattfanden, erhielt die Kommission außerdem ergänzende Informationen zu den Umstrukturierungsprogrammen von EPAC und SILOPOR.

I. EPAC

1. HINTERGRUND

Bei dem Unternehmen EPAC (Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA) handelt es sich um eine 1991 gegründete, ausschließlich von der öffentlichen Hand finanzierte Aktiengesellschaft. Vorläufer war das öffentliche Unternehmen zur Getreideversorgung EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais), das 1977 aus dem Zusammenschluß von 19 Einrichtungen zum Schutz und zur Entwicklung der Getreideproduktion und des Getreidehandels hervorging. Zwischen 1977 und 1985 fungierte EPAC als staatliche Interventionsstelle. In den ersten Übergangsjahren nach dem Beitritt Portugals nahm EPAC seine früheren Aufgaben im Rahmen einer schrittweisen Liberalisierung des Getreidehandels (1986—1989) und der staatlichen Unterstützung der Direktvermarktung von Getreide einheimischer Erzeugung (1987—1990) wahr.

Zum Abbau des staatlichen Monopols im Getreidehandel, der im Vertrag über den Beitritt Portugals zur EG gefordert wurde, beschloß Portugal, die Aktivitäten des Hafenumschlags von Getreide und die Handelsgeschäfte zu trennen. Zu diesem Zweck wurde 1986 SILOPOR (Empresa de Silos Portuários, SA) gegründet.

Seither hat sich die wirtschaftliche Lage von EPAC aufgrund folgender Faktoren verschlechtert:

- Fehlende Umstrukturierung: EPAC behielt ein großes Netz von Sachanlagen und einen entsprechenden Personalbestand. Zusammen mit dem normalen Rückgang des Marktanteils des Unternehmens erwiesen sich die Kosten ab 1991 als zu hoch für eine rentable und wettbewerbsfähige Betriebsführung.
- Gründung von SILOPOR: Durch Übertragung des Anlagevermögens, der Verbindlichkeiten und des Kapitals von EPAC wurde ausschließlich mit öffentlichen Mitteln die Gesellschaft SILOPOR gegründet. Die Hafensilos sowie alle entsprechenden Ausrüstungen, Anla-

gen und Geräte, die zuvor EPAC gehörten, wurden SILOPOR übertragen. Dieses Unternehmen war nicht in der Lage, die aus der Übertragung dieser Vermögenswerte resultierenden Verbindlichkeiten aus eigenen Mitteln zu tilgen und wurde von EPAC wegen entsprechender Zahlungsrückstände mit Zinsen belastet. Aufgrund seiner unausgeglichenen Vermögenslage, die nicht rechtzeitig korrigiert wurde, war SILOPOR nicht imstande, seine Verbindlichkeiten plus Zinsen zu erfüllen. Am 30. Juni 1996 belief sich der Zinsbetrag, den SILOPOR inzwischen EPAC schuldet, auf insgesamt 21,5 Milliarden Escudos. Am 31. Dezember 1997 hatte der Betrag der Anfangsschuld zuzüglich Zinsen die Gesamtsumme von 31,35 Milliarden Escudos erreicht.

- Sonstige Faktoren: Durch Förderung von Investitionsprogrammen hat der portugiesische Staat Genossenschaften darin bestärkt, Silos zu bauen und sie darin unterstützt, ihre Tätigkeit auf den Getreidehandel auszudehnen. Darüber hinaus weisen die portugiesischen Behörden darauf hin, daß die von EPAC entwickelten kommerziellen Tätigkeiten nicht das erhoffte finanzielle Ergebnis erbrachten.

Im Jahr 1996 erreichten die Verschuldung und die finanziellen Belastungen eine solche Höhe, daß EPAC nicht mehr in der Lage war, seinen Verpflichtungen aus eigenen Mitteln nachzukommen. Von April 1996 an hat EPAC seine Zahlungen fast völlig eingestellt. Angesichts der Aussicht, daß ein Unternehmen, das sich zu hundert Prozent in staatlichem Besitz befindet, seine Verbindlichkeiten nicht mehr erfüllen kann, beschloß der portugiesische Staat im Oktober 1996, EPAC in Verbindung mit einem von EPAC bei einem Bankenkonsortium aufgenommenen Darlehen in Höhe von 48,7 Milliarden Escudos eine staatliche Bürgschaft in Höhe von 30 Milliarden Escudos zu gewähren. Mit dem Darlehen sollten die kurzfristigen Bankschulden von EPAC in mittel- bis langfristige Schulden umgewandelt werden.

Diese Staatsbürgschaft wurde von der Kommission als rechtswidrig und unvereinbar mit dem EG-Vertrag angesehen (Entscheidung 97/762/EG vom 9. Juli 1997⁽¹⁾). In dieser Kommissionsentscheidung wurde Portugal verpflichtet, die Staatsbürgschaft auszusetzen und die Beträge, die dem Unternehmen unrechtmäßig zugute gekommen sind, wieder einzuziehen. Portugal beschloß, dieser Entscheidung nicht nachzukommen, und legte beim EuGH Widerspruch ein.

2. DERZEITIGE LAGE

EPAC ist ein Unternehmen in Schwierigkeiten, da es nicht mehr in der Lage ist, seinen Fortbestand aus eigenen Mitteln zu sichern. Abgesehen von der Gründung von SILOPOR und den nicht beglichen Verbindlichkeiten für die Übertragung von EPAC-Vermögen trugen zu dieser Situation auch andere Faktoren bei, namentlich die fortschreitende Öffnung des Getreideeinfuhrmarkts für private Händler, die Öffnung des Getreidehandels insgesamt sowie die Unterstützung, die staatlicherseits ab 1986 in bezug auf Getreidelagereinrichtungen für die Konkurrenten von EPAC gewährt wurde.

Trotz der tiefgreifenden Veränderungen auf dem Getreidemarkt in der Zeit vor und nach dem Beitritt nahm EPAC keine signifikante Umstrukturierung seiner internen Organisation vor. Angesichts der erheblichen strukturellen Überkapazität hätten diese Anpassungsmaßnahmen eine drastische Verminderung des Personalbestands wie auch der Zahl von Silos erforderlich gemacht.

[...]⁽²⁾

Was die Verbindlichkeiten anbelangt, so beläuft sich die mittel- bzw. langfristige Verschuldung auf 49,8 Milliarden Escudos. Verantwortlich dafür ist der zwischen EPAC und einem Bankenkonsortium geschlossene Umschuldungsvertrag, der in einem signifikanten Umfang vom portugiesischen Staat verbürgt wird.

Hauptursachen der Verbindlichkeiten ist die ungetilgte Schuld von SILOPOR (60 % der Gesamtschuld). Als zweiten Grund für die hohen Verbindlichkeiten nennen die portugiesischen Behörden die Kosten der nicht erfolgten Umstrukturierung. Im einzelnen führen sie an, daß EPAC 1988 noch 1 392 Mitarbeiter beschäftigte, während bei einer angemessenen Dimensionierung nicht mehr als 170 erforderlich wären. Den Berechnungen der portugiesischen Behörden zufolge fielen zwischen 1988 und 1997 infolge der nicht erfolgten EPAC-Umstrukturierung Netto-Sozialkosten in Höhe von 50,6 Milliarden Escudos an.

3. EPAC-UMSTRUKTURIERUNGSPROGRAMM

3.1. EPAC-COMERCIAL

Geplant ist, EPAC in zwei verschiedene Unternehmen aufzuspalten: EPAC-COMERCIAL und EPAC-MOTHER.

⁽¹⁾ ABl. L 311 vom 14.11.1997, S. 25.

⁽²⁾ Auf Antrag der portugiesischen Behörden ist dieser Teil als vertraulich zu behandeln.

Die für EPAC-COMERCIAL vorgesehene Struktur und Ausstattung soll das Unternehmen befähigen, auf dem freien und durchgehend wettbewerbsorientierten Getreidemarkt zu agieren. EPAC-COMERCIAL würde das notwendige Anlagevermögen für den Aufbau einer normalen Betriebstätigkeit in der Getreide- und Nahrungsmittelbranche, das Personal zur Sicherstellung seiner Geschäftstätigkeit sowie einen Teil der kurzfristigen Schuld aus betrieblicher Tätigkeit erhalten. Anfangs wäre EPAC-COMERCIAL noch Eigentum von EPAC, doch rechnet Portugal mit der Privatisierung von EPAC-COMERCIAL im ersten Halbjahr 1999 im Wege eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens.

Kern des Umstrukturierungsprogramms ist es, die Bedeutung des Getreidegeschäfts zu verringern und — im Gegenzug — den Handel mit landwirtschaftlichen Produktionsgütern fördern. Dazu müßten entsprechende Maßnahmen in den Bereichen Marketing, Handel, Lieferungen und Geschäftstätigkeit ergriffen werden.

Grundlage der strategischen Orientierung von EPAC-COMERCIAL wird die Fortführung der gegenwärtigen Geschäftsfelder von EPAC sein. Diese Aktivitäten werden ausgebaut und neu ausgerichtet. Angesichts der traditionellen EPAC-Aktivitäten würde EPAC-COMERCIAL das Silonetz neu gestalten und die jeweiligen Standorte unter dem Aspekt einer rationellen Sammlung, Einfuhr und Verteilung des Getreides festlegen. Desgleichen würde EPAC-COMERCIAL das Handelsnetz für Erzeugnisse und Leistungen für die Landwirtschaft in den Regionen konzentrieren, in denen günstige Aussichten für Getreide und Zwischenprodukte für die Landwirtschaft bestehen. EPAC-COMERCIAL soll seine Position in den Nahrungsmittelbranchen ausbauen und seine Einfuhren von Getreide und Ölsaaten von Außenmärkten entsprechend steigern.

Um für das neue Image von EPAC-COMERCIAL zu werben, wird das Unternehmen entsprechende Marketingmaßnahmen konzipieren. Die Planung für EPAC-COMERCIAL umfaßt auch den Vorstoß in andere Bereiche des Landwirtschafts- und Ernährungssektors, insbesondere den Vertrieb von Diesel für die Landwirtschaft, den Handel mit Kartoffeln, Pflanzkartoffeln und Kastanien, Heimtierfutter, Lagerleistungen, zweizeiliger Gerste und Malz. EPAC-COMERCIAL wird neue Geschäftsmöglichkeiten erschließen, die bereits in Bereichen wie Obst und Gemüse, Wein, Olivenöl, Zuckerrüben, extensive Tierhaltung, Forstwirtschaft, regionaltypische und ökologisch erzeugte Produkte ausgemacht wurden.

In bezug auf Lieferungen wird EPAC-COMERCIAL mit den wichtigsten Lieferanten Vereinbarun-

gen schließen sowie Verpackungs- und Vertriebskosten senken.

Aus organisatorischer Sicht liegt das Hauptaugenmerk des Umstrukturierungsplans bei EPAC-COMERCIAL auf dem (bereits eingeleiteten) Personalabbau von 517 auf 216 bis Ende 1997 und 170 bis zum Abschluß des Plans wie auch auf der Stilllegung der 10 weniger rentablen Silos (von 25), was eine Verminderung der Lagerungskapazität um 87 500 t von insgesamt 272 000 t (d. h. um 24 %) zur Folge hat. Zudem sollen bei den wichtigsten Verträgen für die Lieferung externer Leistungen erhebliche Kosteneinsparungen vorgenommen werden.

Das Gesellschaftskapital von EPAC-COMERCIAL beliefe sich auf 5 Milliarden Escudos. Das Unternehmen würde von EPAC die für seine Tätigkeit erforderlichen Anlagegegenstände (Silos, Lagerhäuser, Ladengeschäfte) zum Netto-Buchwert und darüber hinaus die Lagerbestände erhalten. An EPAC-COMERCIAL würden eine der finanziellen Beteiligungen von EPAC und auch laufende Handelskredite (3 Milliarden Escudos) übergehen. EPAC-COMERCIAL würde sämtliche kurzfristigen Schulden von EPAC in einer Gesamthöhe von 5,9 Milliarden Escudos übernehmen.

3.2. EPAC-MOTHER

EPAC-MOTHER soll keinerlei Handelstätigkeit nachgehen und im Jahr 2000 aufgelöst werden. An EPAC-MOTHER würden das überzählige Personal wie auch die zu veräußernden Grundmittel übergehen. Ferner würde EPAC-MOTHER die Betriebskosten für die Liquidation von EPAC tragen, darunter auch die Sozialkosten und langfristige Schulden. Dazu würde das Unternehmen folgendes übernehmen: die Schuld von SILOPOR, andere Verbindlichkeiten, Gewinne aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen, Gewinne aus dem Verkauf von EPAC-COMERCIAL sowie eine Ausgleichszahlung vom Staat, die zum Erreichen der vollständigen Liquidation des Unternehmens bestimmt ist.

EPAC-MOTHER würde vom Staat nach dem jeweiligen Marktwert für die Nutzung einiger Gebäude entschädigt werden und das Saatgutzertifizierungslabor von EPAC übernehmen (der Wert dieser Geschäftsvorgänge wird von Portugal nicht angegeben, dürfte jedoch kaum nennenswert sein, da er im Umstrukturierungsprogramm keine Berücksichtigung findet). Des Weiteren würde EPAC-MOTHER die finanzielle Beteiligung von EPAC an anderen Unternehmen erhalten.

4. BEURTEILUNG DES EPAC-UMSTRUKTURIERUNGS- UND PRIVATISIERUNGSPLANS

4.1. Staatliche Beihilfen zugunsten von EPAC

Es hat den Anschein, daß eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zugunsten von EPAC-COMERCIAL gewährt wurde, da der portugiesische Staat zu dessen Gründung mit einer ausgeglichenen Lage durch die Tilgung von Schulden des Unternehmens EPAC-MOTHER beiträgt. Praktisch kann hier von einer Beihilfe für die Umstrukturierung von EPAC ausgegangen werden, bei der am Ende des Verfahrens EPAC-COMERCIAL steht. Im Prinzip kann EPAC-COMERCIAL auf dem Markt nur deshalb agieren, weil der Staat ein weiteres, zur Liquidation bestimmtes Unternehmen gegründet hat und seine Schulden bereinigt. Dieser Auffassung folgen auch die portugiesischen Behörden.

Bei der Privatisierung von EPAC-COMERCIAL scheinen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag an sich für den Erwerber nicht vorgesehen, da sie im Wege einer Ausschreibung vonstatten gehen wird, bei der das höchste Gebot den Zuschlag erhält, vorausgesetzt, der erfolgreiche Bieter ist nicht Empfänger weiterer staatlicher Beihilfen.

4.1.1. [...]

4.1.2. *Finanzielle Beteiligungen*

Die Kommission ist der Meinung, daß die staatliche Beihilfe nicht nur in der Umstrukturierungsbeihilfe von 12 Milliarden Escudos für die Stilllegungsliquidation besteht, sondern auch in der Übertragung der finanziellen Beteiligungen von EPAC an anderen Unternehmen, deren nominaler Wert mit 3,5 Milliarden Escudos beziffert wird, an den Staat. Diese Anteile werden auf den Staat übertragen, da sie vor der Auflösung von EPAC-MOTHER nicht betreibbar sind. Nach Aussagen der portugiesischen Behörden bedeutet dieser Umstand nicht den Verlust dieser Summen.

Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß die Übertragung dieser finanziellen Beteiligungen zu ihrem Nennwert unter Umständen eine staatliche Beihilfe einschließt, da das Verhalten des portugiesischen Staates augenscheinlich nicht dem eines privaten Kapitalgebers entspricht. Praktisch berechnet Portugal den Gesamtumfang der Beihilfen, indem es die aus dem Verkauf von Anlagevermögen (Immobilien, Schuldenbeitreibung usw.) erzielten Einkünfte von der Liquidationsgesamtschuldensumme der EPAC-MOTHER abzieht. Im Gegensatz zum übrigen Vermögen des Unternehmens werden diese finanziellen Beteiligungen nicht auf

dem freien Markt verkauft, sondern zu ihrem Nennwert auf den Staat übertragen. [...]

Am 2. Juli 1998 erhielt die Kommission Informationen, denen zufolge EPAC von der portugiesischen Regierung verpflichtet wurde, eine Vereinbarung aufzustellen, die den Austausch von finanziellen Beteiligungen an anderen Unternehmen beinhaltet. Nach diesen Informationen würde ein solcher Austausch von Beteiligungen der Rettung von ‚Nacional‘, eines anderen Unternehmens, dienen.

Die Kommission fordert die portugiesischen Behörden auf, sämtliche Angaben zu übermitteln, die sie benötigt um festzustellen, ob diese angebliche Vereinbarung weitere staatliche Beihilfen zugunsten von EPAC oder anderen Unternehmen enthält. Sollten diese Absprachen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 einschließen, sind die portugiesischen Behörden aufgefordert, der Kommission sämtliche relevanten Angaben zu übermitteln, anhand derer sie beurteilen kann, ob die in Artikel 92 Absätze 2 und 3 genannten Freistellungsvoraussetzungen erfüllt sind.

4.1.3. *Beurteilung der insgesamt zugunsten von EPAC gewährten Beihilfen*

Ausgehend von den Schlußfolgerungen in den Absätzen 4.1.1 und 4.1.2 befand die Kommission, daß die Gesamtsumme der im Zuge der Umstrukturierung und Privatisierung von EPAC geleisteten staatlichen Beihilfen im Höchstfall 15,5 Milliarden Escudos betragen darf.

Zur Beurteilung der Vereinbarkeit des EPAC-Umstrukturierungsplans mit den allgemeinen Wettbewerbsregeln sind die ‚Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten‘^(*) der Gemeinschaft heranzuziehen. Dabei verfährt die Kommission nach dem allgemeinen Grundsatz, daß Umstrukturierungsbeihilfen nur unter solchen Umständen genehmigt werden, unter den nachgewiesen werden kann, daß ihre Genehmigung im Gemeinschaftsinteresse liegt. Dies ist nur dann möglich, wenn die nachstehenden allgemeinen Bedingungen erfüllt sind:

1. *Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität nach einem Umstrukturierungsplan:* Jeder Umstrukturierungsplan muß die langfristige Rentabilität und Lebensfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf der Grund-

(*) Veröffentlicht im ABl. C 283 vom 19.9.1997, S. 2.

lage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen wiederherstellen. Die Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit muß vor allem durch entsprechende unternehmensinterne Maßnahmen herbeigeführt werden, und externe Faktoren dürfen nur berücksichtigt werden, wenn die betreffenden Marktprognosen allgemein anerkannt werden. Zur Erfüllung des Rentabilitätskriteriums muß der Umstrukturierungsplan geeignet sein, das Unternehmen in die Lage zu versetzen, alle anfallenden Kosten, einschließlich Abschreibungen und Finanzierungskosten, selbst zu tragen und eine Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals zu erwirtschaften, so daß es dann aus eigener Kraft am Markt konkurrieren kann.

2. *Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die Beihilfe:* Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um nachteilige Auswirkungen auf Konkurrenten nach Möglichkeit auszugleichen. Zeigt eine objektive Beurteilung der Nachfrage- und Angebotsbedingungen, daß strukturelle Überkapazitäten auf einem relevanten Markt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bestehen, so muß der Umstrukturierungsplan einen im Verhältnis zur Höhe der empfangenen Beihilfe stehenden Beitrag zur Umstrukturierung des betreffenden Marktes durch eine endgültige Reduzierung oder Stilllegung von Kapazitäten leisten.

Als Alternative zu den allgemeinen Bestimmungen für Kapazitätsreduzierungen können vom Mitgliedstaat auf dessen Ersuchen hin auch spezielle Vorschriften Anwendung finden, die ausschließlich für den Agrarsektor gelten (Absatz 3.2.5 der Leitlinien). In Absatz 3.2.5 der Leitlinien wird als Regelfall gefordert, daß bei Maßnahmen, die auf bestimmte Erzeugnisse oder Wirtschaftsbeteiligte abzielen, die Kapazitätsverringerung in der Regel 16 % (gesenkt auf 14 % für Fördergebiete und benachteiligte Gebiete) der Produktionskapazitäten erreichen, für die die Umstrukturierungsbeihilfe tatsächlich gewährt wird.

3. *Beihilfe im Verhältnis zu den Kosten und Nutzen der Umstrukturierung:* Umfang und Intensität der Beihilfe müssen sich auf das für die vorzunehmende Umstrukturierung notwendige Mindestmaß beschränken und in einem Verhältnis zu dem aus Gemeinschaftssicht erwarteten Nutzen stehen. Normalerweise wird von Beihilfeempfängern ein erheblicher Beitrag zum Umstrukturierungsplan aus eigenen Mitteln oder durch Fremdfinanzierung verlangt.
4. *Vollständige Durchführung des Umstrukturierungsplans und Einhaltung der Auflagen:* Das Unternehmen muß den von der Kommission genehmigten Umstrukturierungsplan vollständig durchführen

und alle von der Kommission festgelegten Auflagen erfüllen.

5. *Kontrolle und Jahresberichte:* Die Gewährung einer Umstrukturierungsbeihilfe muß in regelmäßigen Zeitabständen anhand entsprechender Berichte kontrolliert werden.

Im Hinblick auf die vorgenannten Bedingungen prüfte die Kommission folgende Elemente:

1. *Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität entsprechend dem Umstrukturierungsplan*

Der Kommission ist ein ausführlicher Umstrukturierungsplan vorgelegt worden, aus dem hervorgeht, daß das Unternehmen ab dem Jahr eins (1997) einen positiven Cash-flow ausweist und im Jahre 2000 (drittes Jahr der Programmdurchführung) in die Gewinnzone zurückkehrt. Die finanzielle Autonomie wird im Bereich von 37 bis 42 % liegen. Angesichts des Umfangs der Schulden scheint der auf drei Jahre ausgelegte Zeitrahmen für die Wiederherstellung der Rentabilität ausreichend. Die im Plan getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Getreidemärkte und entsprechender Erzeugnisse scheinen nicht zu optimistisch auszufallen.

Die Wiedererlangung der Rentabilität erfolgt vorwiegend mittels interner Maßnahmen und weniger durch externe Faktoren. Im Zusammenhang damit scheinen der Personalabbau von 516 auf 170 Arbeitsplätze bis zum Abschluß des Umstrukturierungsplans sowie die Schließung von zehn der 25 Getreidesilos tragfähige interne Maßnahmen zur Herstellung einer langfristigen Rentabilität zu sein. Folglich ist davon auszugehen, daß diese Voraussetzung mit dem vorgelegten Umstrukturierungsplan erfüllt wird.

2. *Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die Beihilfe*

Um die Erfüllung dieser Bedingung bewerten zu können, verlangt die Kommission in aller Regel, daß der Beihilfeempfänger in Wirtschaftszweigen, in denen ein strukturelles Überangebot an Produktionskapazitäten herrscht, einen Beitrag zur Umstrukturierung des relevanten Marktes in der EG durch eine endgültige Reduzierung oder Stilllegung von Kapazitäten leistet. Im speziellen Fall des Agrarsektors (Absatz 3.2.5 Buchstabe a) erster Gedankenstrich) wird im Regelfall verlangt, daß bei Maßnahmen, die auf bestimmte Erzeugnisse oder Wirtschaftsbeteiligte abzielen, die Kapazitätsverringerung in Fördergebieten wie Portugal 14 % (in anderen Regionen 16 %) erreicht.

Zwar kann der Agrarsektor nicht in jeder Hinsicht als Wirtschaftszweig mit strukturellen Überkapazitäten gelten, doch auf dem Gebiet der Getreidevermarktung, in dem EPAC seine Tätigkeit vornehmlich ausweiten will, sind sowohl auf dem europäischen als auch auf dem portugiesischen Markt solche Kapazitätsüberhänge gegeben. Aus diesem Grund ist dieser Sektor durch die sektoralen Beschränkungen, die für den Gemeinschaftsrahmen betreffend staatliche Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (*) gelten, ausdrücklich ausgeschlossen. Daher ist in einem Umstrukturierungsplan, bei dem es um einen Wirtschaftsbeteiligten wie den hier relevanten geht, auch eine Kapazitätsreduzierung vorzusehen.

Im vorliegenden Fall stellte die Kommission fest, daß im Plan die endgültige Schließung von 10 (der insgesamt 25) Silos vorgesehen ist, was einem allgemeinen Abbau der Lagerkapazität von 87 500 t gleichkommt, die zuvor 272 000 t betrug (24 %ige Kapazitätsreduzierung). Mit hin gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß die zweite Bedingung im EPAC-Umstrukturierungsplan erfüllt wird.

3. *Beihilfe im Verhältnis zu den Kosten und Nutzen der Umstrukturierung*

Die dritte Bedingung der Umstrukturierungsleitlinien fordert, daß die Beihilfe in einem Verhältnis zu den aus Sicht der Kommission zu erwartenden Kosten und Nutzen der Umstrukturierung steht. Nach Maßgabe dieses Elements sollten verschiedene Punkte bewertet werden, um zu gewährleisten, daß das umstrukturierte Unternehmen keine Verfälschung des Wettbewerbs bewirkt, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

In der Regel fordert die Kommission, daß Umfang und Intensität der Beihilfe auf das zur Durchführung der Umstrukturierung notwendige Mindestmaß beschränkt sind. Von den Beihilfeempfängern wird normalerweise ein erheblicher Beitrag zum Umstrukturierungsplan aus eigenen Mitteln oder durch Fremdfinanzierung verlangt. Zur Begrenzung ihrer wettbewerbsverfälschenden Auswirkungen muß die Beihilfe in einer solchen Form gewährt werden, daß dem Unternehmen keine überschüssige Liquidität zufließt, die es zu einem aggressiven und marktverzerrenden Verhalten in Geschäftsbereichen verwenden könnte, die von dem Umstrukturierungsprozeß nicht betroffen sind. Außerdem darf die Beihilfe nicht dazu dienen, Neuinvestitionen zu finanzieren, die für die Umstrukturierung nicht erforderlich sind. Bei-

hilfen für die finanzielle Umstrukturierung sollten die finanziellen Lasten des Unternehmens nicht übermäßig herabsetzen.

Im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens hegt die Kommission Zweifel, ob all diese Voraussetzungen erfüllt werden.

Auf den ersten Blick scheint es, daß mit der Form, in der EPAC-MOTHER die Umstrukturierungsbeihilfe zur Deckung der Liquidationskosten zugewiesen wird, der Umfang der Beihilfe auf das für Umstrukturierung notwendige Mindestmaß beschränkt ist und auch nicht die Übertragung überschüssiger Liquidität an das neue Unternehmen EPAC-COMERCIAL erlaubt. In vergleichbarer Form wird EPAC-COMERCIAL von EPAC-MOTHER einen Anfangsbetrag an Betriebskapital für lediglich drei Monate erhalten, den es anschließend zurückzahlen soll, um dann zur Finanzierung seiner Geschäftstätigkeit marktübliches Bankkapital einzusetzen. Allerdings stellte die Kommission fest, daß der Umstrukturierungsplan eine tiefgreifende Diversifizierung der kommerziellen Handelsaktivitäten von EPAC vorsieht, um so die Rückkehr zur finanziellen Rentabilität zu gewährleisten. Daraus ergibt sich ein beträchtliches Risiko in der Weise, daß EPAC-COMERCIAL einen Teil der Beihilfe für aggressive Strategien zum Vordringen auf neue Märkte verwendet.

Nach Angaben der portugiesischen Behörden hat die Neuorientierung der Geschäftstätigkeit von EPAC-COMERCIAL keinerlei wettbewerbsverzerrende Auswirkungen für den Zielmarkt zur Folge, da es im Grunde nur darum geht, die vorhandenen Möglichkeiten besser für andere Aktivitäten zu nutzen.

Dessen ungeachtet hat die Kommission kürzlich Beschwerden erhalten, denen zufolge EPAC beim Verkauf von Zwischenerzeugnissen für die Landwirtschaft vermutlich aggressive Handelspolitiken angewendet hat, namentlich durch den Verkauf von Reissamen zu unrentablen Preisen und durch den Verkauf von Dieselmotoren für die Landwirtschaft zu künstlich niedrigen Preisen. Nach einer ersten Überprüfung dieser Beschwerden fordert die Kommission die portugiesischen Behörden auf, sich zu diesen Beschuldigungen eingehend zu äußern. Darüber hinaus verlangt die Kommission ausführliche Stellungnahmen seitens der portugiesischen Behörden zur Notwendigkeit und Art etwaiger Bedingungen, die an die Gewährung der Beihilfe geknüpft sein könnten, um sicherzustellen, daß EPAC-COMERCIAL keine aggressiven, marktverzerrenden Aktivitäten betreibt.

(*) ABl. C 29 vom 2.2.1996, S. 4.

Von den Beihilfeempfängern wird normalerweise ein erheblicher Beitrag zum Umstrukturierungsplan aus eigenen Mitteln oder durch Fremdfinanzierung verlangt. [. . .]. Auf der anderen Seite wird es Beihilfen in Höhe von 15,5 Milliarden Escudos erhalten. Im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens und insbesondere eingedenk der Tatsache, daß die Wiedererlangung der Rentabilität von EPAC von dessen Einstieg in neue Geschäftsfelder abhängt, kann sich die Kommission nicht billigerweise versichern, daß die Beihilfe im Verhältnis zu den aus Sicht der Kommission zu erwarteten Nutzen steht.

Die portugiesischen Behörden schlugen vor, die Verhältnismäßigkeit anhand einer Gegenüberstellung der Kosten für den portugiesischen Staat in zwei alternativen Szenarien zu überprüfen: Umstrukturierung und Liquidation. Nach der Berechnung des Mitgliedstaats wäre die Umstrukturierungsbeihilfe von insgesamt 12 Milliarden Escudos mit den Gesamtkosten für eine Liquidation von EPAC von 19 Milliarden Escudos zu vergleichen. Die Nettokosten der Liquidation werden von den portugiesischen Behörden wie folgt berechnet: Zunächst wird die Gesamtheit der Verbindlichkeiten des Unternehmens mit den Kosten für die Entlastung des Personals berücksichtigt. Von diesem Wert wird der Wert des Anlagevermögens, korrigiert zwecks Darstellung des wahren Werts, abgezogen.

Im derzeitigen Stadium des Verfahrens ist es für die Kommission äußerst problematisch, die von den portugiesischen Behörden vorgeschlagene alternative Methode zu akzeptieren.

Ausgehend vom Grundsatz des privaten Kapitalgebers müßten die realen Liquidationskosten eines einzigen Unternehmens auf das notwendige Mindestmaß beschränkt werden, im Regelfall auf den Verlust von Anlagevermögen und Eigenkapital. Eine andere Interpretation würde eine unterschiedliche Behandlung von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen bedingen, was nach den Vorschriften des EG-Vertrags unannehmbar ist. Die portugiesische Seite führt an, daß es im Handelsrecht zur Gewährleistung des Gläubigerschutzes vorgeschrieben ist, die Verantwortung für die Schulden des Unternehmens auf den einzigen (bzw. dominierenden) Anteilseigner ungeachtet von dessen privatem oder öffentlichem Status zu übertragen. Wenn bei Unternehmen nur ein Anteilseigner den Konkurs erklärt hat, ist dieser nach Artikel 84 des portugiesischen Handelsgesetzbuchs in der Tat voll und ganz für sämtliche sozialen Verpflichtungen verantwortlich, sofern das Anlagevermögen des Unternehmens nachweislich nicht für die Erfüllung dieser Verpflichtungen bestimmt war. Diese Vor-

schriften gelten für öffentliche wie auch private Körperschaften.

Zur Erfüllung seiner allgemeinen sozialen Verantwortung bewertet der Staat die Liquidationskosten meist zu hoch, um eine möglichst umfassende Befriedigung der Forderungen sicherzustellen und Massenentlassungen zu verhindern. Derartig bewertete Kosten entsprechen nicht den bei marktüblichen Investoren anfallenden Liquidationskosten, deren Engagement nicht über das Eigenkapital hinausgeht. Im vorliegenden Fall stellte die Kommission fest, daß EPAC gegenwärtig mit negativem Unternehmenskapital arbeitet und daher Verluste ausweist, die den für private Kapitalgeber normalerweise akzeptablen Umfang übersteigen.

Nach einer ersten Analyse der von den portugiesischen Behörden vorgelegten Informationen hat es den Anschein, daß die Verantwortung des alleinigen Anteilseigners im Fall einer Liquidation nicht automatisch eintritt. Vielmehr hätten Gläubiger, deren Schulden nicht beglichen werden, keinen Anspruch darauf, sondern müßten ein Gerichtsverfahren gegen den Staat anstrengen und nachweisen, daß die Mittel von EPAC im Verlaufe der Jahre andere Interessen als den sozialen Zweck des Unternehmens berührten. In der notifizierten Akte sind keine ausreichenden Informationen darüber enthalten, welchen Beweisgrad die portugiesischen Gerichte für diese Darlegungen fordern. In jedem Fall würde die Verantwortung des Staates erst nach Vorlage einer gerichtlichen Entscheidung zugunsten des Gläubigers verbindlich.

Aber auch wenn eine solche Klausel in der portugiesischen Gesetzgebung automatisch griffe, hätte die Kommission doch beachten müssen, daß eine solche Klausel an eine Bürgschaft für die Gesamtschuld eines Unternehmens angepaßt würde. Wäre es gestattet, daß der Staat Vereinbarungen dieser Art erfüllt, so bedeutete dies eine Ungleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen. In der Praxis ergäbe sich daraus die Möglichkeit, durch die unbegrenzte Verschuldungskapazität des Staates staatlichen Unternehmen rückwirkende Betriebsbeihilfen zu gewähren⁽⁵⁾.

Unter diesen Umständen scheint es zunächst schwierig, den portugiesischen Alternativvorschlag anzunehmen, die Verhältnismäßigkeit anhand eines Vergleichs der relativen Kosten der Umstrukturierung mit den Liquidationskosten zu messen. Im Grunde sollten die Liquidationskosten unter marktüblichen Bedingungen

⁽⁵⁾ Einen derartigen Standpunkt vertrat die Kommission in der Rechtssache C 38/92 (ABl. C 267 vom 2.10.1993, S. 11), „Andreatta-Van Miert“-Vereinbarung.

auf den Verlust von Anlagevermögen und Eigenkapital beschränkt sein.

Demzufolge hat es zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Anschein, daß die Umstrukturierungsbeihilfe an EPAC offenbar nicht im Verhältnis zu dem aus Gemeinschaftssicht erwarteten Nutzen steht und somit die Beihilfe die Bedingungen der Gemeinschaftsleitlinien für die Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten vermutlich nicht erfüllt.

4.2. Frühere staatliche Beihilfen zugunsten von EPAC

Auf Grund eines Urteils der EuGH in der Rechtsache C-355/95 (Deggendorf) (*), als die Kommission die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt prüfte, müssen sämtliche relevanten Faktoren Berücksichtigung finden, gegebenenfalls auch die bereits bei einer früheren Entscheidung erwogenen Umstände und die Verpflichtungen, die einem Mitgliedstaat mit dieser Entscheidung auferlegt worden sind.

In der Entscheidung 97/762/EG der Kommission vom 9. Juli 1997 wird erklärt, daß die für EPAC genehmigte Staatsbürgschaft rechtswidrig und mit dem EG-Vertrag unvereinbar ist. In Artikel 2 dieser Kommissionsentscheidung wird Portugal aufgefordert, die Staatsbürgschaft auszusetzen und die Beträge wieder einzuziehen, von denen das Unternehmen unrechtmäßig profitiert hat.

Die Kommission war der Meinung, daß auf Grund der Tatsache, daß die betreffende Beihilfe die Form einer Staatsbürgschaft hat, die sich zinsverbilligend auswirkt, der von EPAC unrechtmäßig erlangte Vorteil in der Differenz zwischen den marktüblichen Finanzierungskosten von Bankdarlehen (verkörpert durch den Referenzzinssatz) und den tatsächlich von EPAC bei dem Finanzgeschäft gezahlten Finanzierungskosten (unter Berücksichtigung der Kosten der Bürgschaft) besteht. Bisher hat Portugal die Staatsbürgschaft nicht ausgesetzt, sondern statt dessen um die Annullierung der Entscheidung 97/762/EG nachgesucht.

Für die Zwecke der von Portugal notifizierte Maßnahmen zur Umstrukturierung von EPAC ist festzuhalten, daß der Umfang der vom portugiesischen Staat durch die gewährte Bürgschaft abgesicherten Schuld von EPAC 30 Milliarden Escudos betrug und damit dem Betrag der von SILOPOR gegenüber EPAC zu begleichenden Schuld entsprach. Die Tilgung der Schuld, sofern sie sich als vereinbar mit den Artikeln 92 und 93 EG-Vertrag erweist, wird EPAC in die Lage versetzen, seinen

finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, ohne die Bürgschaft in Anspruch zu nehmen, die letztlich verfallen wird. Zudem wird die Schuld an EPAC-MOTHER beglichen und ausschließlich dazu verwendet werden, die aufgelaufenen finanziellen Verbindlichkeiten von EPAC zu tilgen und nicht etwa, um die künftige Handelstätigkeit von EPAC-COMERCIAL zu unterstützen.

Nichtsdestoweniger haben die portugiesischen Behörden bisher nichts unternommen, um die Bürgschaft als Teil der gegenwärtigen Umstrukturierungen aufzuheben. Entsprechend den vom EuGH in der Rechtssache Deggendorf festgelegten Grundsätzen ist ferner davon auszugehen, daß der Wert des von EPAC durch die Wirkung der Bürgschaft erlangten finanziellen Vorteils bei der Bewertung der Gesamtwirkung aller an EPAC gewährten Beihilfen in Rechnung gestellt werden mußte.

Ausgehend von den durch die Kommission auf der Basis der oben genannten Methode angestellten Berechnungen könnte der von EPAC von Oktober 1996 bis Juni 1998 infolge der unrechtmäßigen Staatsbürgschaft erlangte finanzielle Vorteil unter dem Strich auf 2,87 Milliarden Escudos (?) klettern.

Die Kommission befand, daß das notifizierte Programm den von EPAC durch die Staatsbürgschaft erlangten Vorteil nicht berücksichtigt. Außerdem vertreten die portugiesischen Behörden den Standpunkt, daß die Rechtsprechung in der Sache Deggendorf aus folgenden Gründen nicht auf den vorliegenden Fall anwendbar ist:

- Die Berücksichtigung einer früheren Entscheidung zu einer Beihilfemaßnahme bei der Beurteilung einer nachfolgenden Beihilfe ist nicht zwingend. Die Kommission sollte frühere Entscheidungen berücksichtigen, wo es angebracht ist.
- Im Deggendorf-Urteil lagen andere Fakten zugrunde:
 - Im Deggendorf-Fall wurde die erste Kommissionsentscheidung nicht gerichtlich angefochten. Im EPAC-Fall wurden die ersten beiden Kommissionsentscheidungen von Portugal gerichtlich angefochten.
 - Die staatlichen Beihilfemaßnahmen, um die es im Deggendorf-Fall ging, waren keine Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten wie bei EPAC.

(*) EuGH Slg. 1997, S. I-2549.

(?) Diese Berechnung fußt auf den für den jeweiligen Zeitraum geltenden Referenzzinssätzen der Kommission für Portugal: 12,51 % (bis zum 1.8.1997), 7,37 % (bis zum 1.1.1998) und 7,56 % (ab dem 1.1.1998).

- In der Rechtssache Deggendorf stimmte der Gerichtshof der Auffassung der Kommission zu, daß die Wettbewerbsverzerrung aus der kumulativen Wirkung der Beihilfen herrührte. Im EPAC-Fall läßt sich das Argument einer Kumulierung von Beihilfen auf Grund des vollkommen anders gelagerten Wesens der beiden Beihilfen (Staatsbürgerschaft und direkte Beihilfe) nicht aufrechterhalten.

Die Kommission kann den Standpunkt der portugiesischen Behörden in dieser Angelegenheit nicht teilen.

Zum einen hat die Kommission nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht, im Rahmen einer Entscheidung alle relevanten Faktoren in Rechnung zu stellen. Auch wenn, wie die portugiesischen Behörden geltend machen, die Rechtsprechung der Kommission eine Möglichkeit zuerkannt hätte, so sollte von dieser Befugnis nicht willkürlich, sondern auf dem Boden feststehender Vorschriften für staatliche Beihilfen Gebrauch gemacht werden.

Zum anderen ändert der Umstand, daß die erste Kommissionsentscheidung gerichtlich angefochten wurde, nichts an ihrem verbindlichen Charakter. Zwar unterscheiden sich die beiden Beihilfen formell voneinander, doch stellte die Kommission fest, daß es sich bei der ersten Beihilfe um eine Rettungsbeihilfe handelte, dank derer das Unternehmen überleben konnte, und bei der zweiten Beihilfe um eine Umstrukturierungsbeihilfe. Sie führen zu einem ähnlichen ökonomischen Ergebnis, indem sie das Unternehmen von seinen finanziellen Belastungen befreien. Mithin können die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beihilfen als kumulativ gelten.

II. SILOPOR

SILOPOR (Empresa de Silos Portuários, SA) wurde 1986 gegründet (siehe Kapitel I Punkt 1). Nach den gesetzlichen Anforderungen hätte die Mehrheit des Gesellschaftskapitals vom Staat oder öffentlichen Einrichtungen gezeichnet werden müssen. In der Praxis steht das SILOPOR-Kapital seit 1986 zu 100 % in staatlichem Eigentum.

SILOPOR baut seine Tätigkeit ausschließlich als Anbieter von Umschlagleistungen in den Häfen von Lissabon und Leixões aus. SILOPOR besitzt eine Konzession der portugiesischen Hafenbehörden zum Betreiben einer vorgeblich öffentlichen Dienstleistung für den Umschlag (Löschung und Lagerung im Hafen) von Getreide und Nahrungsgütern. Dank dieser Konzession verfügt SILOPOR über einen Marktanteil von etwa 60 % an der gesamten Nahrungsmiteleinfuhr. Nach Aus-

gen der portugiesischen Behörden ist mit der Konzession für eine öffentliche Dienstleistung beabsichtigt, auf dem überaus wettbewerbsintensiven Markt für die Einfuhr und den Vertrieb von Getreide und Nahrungsmitteln Transparenz zu gewährleisten. Die von SILOPOR im Hafensbereich angebotenen Leistungen können von allen Wirtschaftsbeteiligten zu gleichen Bedingungen in Anspruch genommen werden.

Die Anlagegüter von SILOPOR bestehen in drei großen Hafensilos (zwei in Lissabon und eins in Leixões), deren Wert von den portugiesischen Behörden auf 10 Milliarden Escudos veranschlagt wird. Diese Silos sind auf öffentlichem Hafengelände gebaut worden.

Einem Anlagevermögen von 11 Milliarden Escudos stehen für das Unternehmen ein jährlicher Durchsatz von 3 Milliarden Escudos (Steigerungsmöglichkeiten weitgehend nicht vom Unternehmen beeinflußbar), jährliche Betriebskosten von 2,5 Milliarden Escudos sowie über 1 Milliarde Escudos an technischen Abschreibungskosten gegenüber. Nach Aussagen der portugiesischen Behörden hat die Nutzung der Hafensilos durch SILOPOR im Verlaufe der Jahre positive Cash-flows ermöglicht (im Durchschnitt 370 Millionen Escudos). Dennoch weist SILOPOR einen Überschuß an Anlagegütern auf, in dessen Folge Abschreibungskosten von jährlich einer Milliarde Escudos entstehen. Daher weist das Unternehmen ständig negative Ergebnisse aus.

Die portugiesischen Behörden führen an, daß die absehbare Kumulierung negativer finanzieller Ergebnisse wie auch der Umstand, daß die Schuld gegenüber EPAC wegen offensichtlich fehlender finanzieller Mittel nicht beglichen werden kann, existenzbedrohend für ein Unternehmen sind, dem eine strategische Bedeutung für die portugiesische Wirtschaft zugemessen wird.

1. KAPITALZUFÜHRUNG

Die Gründung von SILOPOR erfolgte durch das portugiesische Gesetzesdekret Nr. 293-A/96 vom 12. September 1986 (nachfolgend abgeändert durch das Gesetzesdekret Nr. 32/87 vom 10. Juli 1987). Mit diesem Gesetz wurden folgende Übertragungen von EPAC an SILOPOR geregelt:

- Anlagevermögen in Verbindung mit Hafenterminals (hauptsächlich Silos),
- die direkt der Finanzierung des Baus dieser Anlagegüter zuzurechnenden Verbindlichkeiten,
- ein Anteil am Gesellschaftskapital von EPAC in Höhe von 3,5 Milliarden Escudos.

In einem nachfolgenden Gesetz wurde festgestellt, daß der Wert des übertragenen Vermögens nach Abzug der Verbindlichkeiten und des von EPAC übertragenen Gesellschaftskapitals eine Schuld von SILOPOR gegenüber EPAC darstellt. Der Wert der Schuld sollte später durch einen Dreiparteien-Ausschuß (EPAC, SILOPOR, Finanzministerium) ermittelt werden. Als Wert der Silos wurde deren buchmäßiger Wert bei EPAC zu diesem Zeitpunkt zugrunde gelegt und mit 16 Milliarden Escudos angesetzt. Im Hinblick auf die Verbindlichkeiten fanden lediglich Darlehen Berücksichtigung, die speziell zur Finanzierung des Baus der Silos aufgenommen worden waren.

Der Ausschuß gab seinen Bericht am 18. Juli 1989 bekannt. Der Wert der Schuld wurde zum damaligen Zeitpunkt mit 7,6 Milliarden Escudos zu Preisen vom Juli 1987 beziffert.

Dieser Ausschuß wurde auch damit beauftragt, eine Methodik für die Schuldenliquidation vorzuschlagen. Er stellte fest, daß SILOPOR nicht in der Lage war, seine Schulden gegenüber EPAC kurzfristig zu tilgen, und daß EPAC seinen Kredit aufnehmen mußte, um seinen Verpflichtungen gegenüber den Finanzinstituten nachkommen zu können. Alle Lösungsvorschläge dieses Ausschusses beruhten auf dem Grundsatz, die Vermögensbilanz beider Unternehmen nicht zu gefährden. Unter diesen Bedingungen betrafen sämtliche Lösungen die finanzielle Beteiligung des Staates.

In der Praxis war der Staat zu keiner Zeit an der Lösung des Problems beteiligt. Die finanzielle Lage von SILOPOR ist von Beginn an dadurch gekennzeichnet, daß der Staat bei Gründung des Unternehmens (1986) diesem nicht genügend Kapital zuwies, damit es seine Schuld gegenüber EPAC aus der Übertragung der Hafensilos begleichen konnte. Es gelang dem Unternehmen im Verlauf der Zeit, diese unausgeglichene Vermögenslage finanztechnisch zu verdecken.

Zum 31. Dezember 1997 beläuft sich die Höhe der Schulden einschließlich anfallender Zinsen aus dem Zeitraum 1987 bis 1997 auf 31,35 Milliarden Escudos. Die Zinsen auf die Anfangsschuld wurden von den portugiesischen Behörden auf der Grundlage der durchschnittlichen effektiven Jahreskosten von EPAC für die Bankenfinanzierung berechnet.

Der portugiesische Staat hat nunmehr seine Absicht bekundet, diese Situation aus der Vergangenheit zu bereinigen und eine Kapitalzuführung an SILOPOR in die Wege zu leiten, mit deren Hilfe dieses Unternehmen seine Schulden an EPAC zurückerzahlen kann. Um mit eigenen Mitteln zur Begleichung der Schulden an EPAC beizutragen,

wird SILOPOR auf dem privaten Bankenmarkt ein Darlehen von einer Milliarde Escudos aufnehmen. Die Silos, die das einzige wahre Vermögen von SILOPOR darstellen, werden einer anderen staatlichen Stelle (Hafenbehörde) zu ihrem geschätzten Marktwert von 10,893 Milliarden Escudos übertragen. Die Differenz, die 21 Milliarden Escudos nicht übersteigen dürfte, trägt der alleinige Anteilseigner — der Staat.

2. PRIVATISIERUNG DER TÄTIGKEIT VON SILOPOR

Die Kapitalaufstockung geht mit einer komplexen Reihe von Finanzgeschäften einher, die dazu dienen, ein Privatisierungsverfahren der Umschlagfähigkeit der Getreidesilos einzuleiten. Auch wenn die Silos an eine andere staatliche Stelle übergehen (Hafenbehörde), wird SILOPOR die Konzession zum Betreiben dieser Silos behalten. Darüber hinaus wird SILOPOR die Gründung von zwei Tochterunternehmen vorantreiben: SILONOR und SILOSUL. Diese Unternehmen werden Unterkonzessionen zum Betreiben der Silos erhalten. Bei SILONOR betraf dies das Silo von Leixões und bei SILOSUL die beiden Terminals in Lissabon (Trafaria und Beato). Später soll SILOPOR dann im Wege einer öffentlichen Ausschreibung 90 % des Finanzkapitals dieser Unternehmen verkaufen. Die Unterkonzessionäre werden dann zu privatwirtschaftlichen Unternehmen.

SILOPOR wird 10 % der Anteile der Unterkonzessionäre behalten, um die Verwaltung der Unterkonzessionen zu erleichtern. Das Unternehmen wäre dann für die Instandhaltung und technische Modernisierung der Silos sowie für die Bereitstellung technischer Hilfe für die privaten Betreiber zuständig. Die Einnahmen von SILOPOR werden aus der Differenz zwischen den von ihm selbst gezahlten Mieten für die Silos und den Mieten, die es von den Untermietern erhält, resultieren. Diese Miete dürfte hoch genug sein, um eine Verwaltungsgebühr, die jährlichen Instandhaltungskosten und Investitionen für die Modernisierung abzudecken.

Die Mehrheit der derzeitigen Mitarbeiter von SILOPOR (185) wird auf SILONOR (max. 50) und SILOSUL (max. 100) aufgeteilt. SILOPOR wird lediglich zehn Stellen behalten. Vorgesehen ist ein Abbau von 25 Arbeitsplätzen in den drei Unternehmen bis 2002.

3. ARTIKEL 92 ABSATZ 1 EG-VERTRAG

Nach Aussagen der portugiesischen Behörden enthält die Kapitalzuführung an SILOPOR keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag. Zur Untermauerung ihres Stand-

punkts führen die portugiesischen Behörden an, daß der Grundsatz des privaten Kapitalgebers in einer Marktwirtschaft nicht nach strengen Gesichtspunkten überprüft werden sollte. Die Rechtsprechung des EuGH bei der Auslegung des Grundsatzes des privaten Kapitalgebers gestattet es dem Staat, andere wirtschaftliche Zielsetzungen im Rahmen der strukturellen, globalen bzw. sektoralen Entwicklung zu erfüllen. Ihren Darlegungen zufolge handelt der Staat als alleiniger Gesellschafter wie ein verantwortlicher und unternehmerisch denkender Kapitalgeber mit dem Ziel, einen aus der Vergangenheit stammenden Mangel zu beheben.

Die portugiesischen Behörden behaupten, insbesondere den fünften Gedankenstrich von Punkt 3.2 der Mitteilung der Kommission über die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen⁽⁸⁾ in Rechnung gestellt zu haben. In diesem Punkt ist festgelegt, daß es sich nicht um staatliche Beihilfen handelt, wenn die Beteiligung mit Rücksicht auf den strategischen Charakter der Investition (Absatzmärkte, Versorgung) dem normalen Verhalten eines Kapitalgebers gleichgestellt werden kann, obwohl die Investition erst zu einem späteren Zeitpunkt rentabel werden wird. Ihren Angaben zufolge kann die Kapitalzuführung als strategische Investition erachtet werden, deren privatwirtschaftliche Ertragskraft erst auf lange Sicht und im Rahmen einer Tätigkeit zu erwarten ist, die insgesamt den Erfordernissen des Landwirtschafts- und Ernährungssektors in Portugal gerecht wird.

Die portugiesischen Behörden notifizieren kein weiteres Beihilfeelement im Rahmen des Plans zur Umstrukturierung und Privatisierung von SILOPOR.

4. ARTIKEL 92 ABSATZ 3 BUCHSTABE C) EG-VERTRAG

Zwar gehen die portugiesischen Behörden davon aus, daß die notifizierte Kapitalzuführung die Bedingungen von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag nicht erfüllt, doch geben sie an, daß, sollte die Kommission anderer Auffassung sein, die Kapitalzuführung als Beihilfe zur Umstrukturierung eines Unternehmens in Schwierigkeiten berücksichtigt werden sollte, das möglicherweise unter bestimmten Voraussetzungen die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag genannten Freistellungs-voraussetzungen erfüllt.

Generell beharren die portugiesischen Behörden auf ihrem Standpunkt, daß der SILOPOR-Umstrukturierungsplan die Bedingungen der Leitlinien für die Umstrukturierung von Unternehmen in

Schwierigkeiten erfülle. Insbesondere verweisen die portugiesischen Behörden auf die nachstehenden Aspekte:

- Die Schließung von SILOPOR würde die Gefahr heraufbeschwören, daß der zentrale Sektor der Hafensilos aggressiven oligopolistischen Strategien dominierender Marktteilnehmer ausgesetzt wäre.
- Die Kapitalzuführung ist das Instrument eines Plans für die finanzielle Umstrukturierung von SILOPOR und dient der Tilgung von Alt-schulden.
- Der Wert des Finanztransfers entspräche exakt dem Umfang der Schulden gegenüber EPAC nach Ausschluß des SILOPOR-Anteils und des Produkts der Übertragung der Silos.
- Das Modell einer Unterkonzession für die Silos zielt auf das Erreichen der Rentabilität des Unternehmens in einem angemessenen Zeitrahmen ab (fünf bis zehn Jahre).
- Es ist geplant, daß SILOPOR mit seinen künftigen Gewinnen seine künftigen laufenden und Investitionskosten decken kann.

Die im Umstrukturierungsplan genannten internen Maßnahmen zum Erreichen der Rentabilität lauten wie folgt:

- Aufteilung der Tätigkeit auf zwei getrennte, zur Privatisierung vorgesehene Unternehmen,
- Gemeinsame Verwaltung der beiden Terminals in Lissabon,
- Investitionen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Silos von Leixões,
- Verkauf von Silos,
- Wechsel des Sitzes mit einer Kostenreduzierung von 75 %,
- Personalabbau.

5. ARTIKEL 90 ABSATZ 2 EG-VERTRAG

Schließlich führen die portugiesischen Behörden an, daß selbst bei bestehenden Zweifeln an der Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 92 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe c) SILOPOR ein Unternehmen ist, das ein allgemeines wirtschaftliches Interesse im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 EG-

⁽⁸⁾ Bulletin EG 9-1984.

Vertrag wahrnimmt. Für diese Unternehmen gelten Wettbewerbsregeln nur, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.

Die von Portugal vorgebrachte Begründung für die Anwendung dieser Ausnahmeregelung stützt sich auf den Umstand, daß dieses Unternehmen Konzessionär einer mutmaßlichen öffentlichen Dienstleistung (Hafenumschlag) ist, und zwar in einem Land, dessen Nahrungsmittelsektor in hohem Maße von Getreideeinfuhren abhängig ist. Ferner wäre SILOPOR dazu bestimmt, einen Auftrag im öffentlichen Interesse zu erfüllen.

6. BEURTEILUNG DES UMSTRUKTURIERUNGS- UND PRIVATISIERUNGSPANS VON SILOPOR

Die Kommission geht davon aus, daß die Elemente in der notifizierten Akte, die einer Überprüfung nach Maßgabe der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag unterzogen werden können, die Übertragung von Hafensilos an die Hafenbehörden und die Kapitalzuführung an SILOPOR zur Tilgung von dessen Schulden gegenüber EPAC sind. Die bei Handelsbanken aufgenommenen Darlehen im Wert von einer Milliarde Escudos fallen nicht in den Geltungsbereich von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag.

Was die Privatisierung der derzeitigen Aktivitäten von SILOPOR anbelangt, so ist dieser Vorgang von politischen und strategischen Erwägungen der portugiesischen Regierung mit Blick auf die Gewährleistung von Transparenz und Stabilität auf dem strategisch bedeutsamen Markt der Verarbeitung und Vermarktung von Getreide bestimmt. Das Ziel der zahlreichen komplexen Abläufe besteht offenbar darin sicherzustellen, daß der Staat die volle Kontrolle über die Silos behält und SILOPOR als indirekter Betreiber auf dem Markt bleibt. Diese Vorgehensweise dürfte nicht als wirkliche Privatisierung zu verstehen sein. Vielmehr könnte sie für einen Versuch gehalten werden, SILOPOR aus der Verantwortung der laufenden Verwaltung der Silos zu entlassen und gleichzeitig zu gewährleisten, daß das Unternehmen (und damit der Staat) langfristig die strategische Kontrolle über die Silos ausübt. Was die staatliche Beihilfepolitik anbelangt, so ist es unerheblich, ob sich die Silos in öffentlichem oder privatem Eigentum befinden, solange diese Regelungen keine zusätzlichen Elemente einer staatlichen Beihilfe umfassen.

6.1. Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (Übertragung von SILOPOR-Silos an die Hafenbehörde)

Nach Angaben der portugiesischen Behörden dürfte die Kapitalzuführung, die SILOPOR für

die Begleichung seiner Schulden an EPAC benötigt, nicht höher sein als 21 Milliarden Escudos, und zwar nach Berücksichtigung des eigenfinanzierten Betrags von einer Milliarde Escudos und von 10,893 Milliarden Escudos aus dem Verkauf der wichtigsten Vermögensgüter (Silos) an die Hafenbehörden.

Hinsichtlich der Übertragung der Silos an die Hafenbehörden hat es den Anschein, daß dieser Betrag als Kapitalzuführung an SILOPOR und nicht als tatsächlicher Verkauf von öffentlichem Vermögen einzustufen wäre. In der Tat müßte dieser Vorgang zwar formell als ‚Verkauf‘ betrachtet werden, doch kann die Übertragung der Silos nicht als wirklicher Verkauf im ökonomischen Sinne angesehen werden. Im Grunde handelt es sich einfach um die Übertragung von Vermögen zwischen zwei staatlichen Einrichtungen zu dem Zweck, die Privatisierung dieser Vermögensgegenstände zu verhindern. SILOPOR wird die Konzession zum Betreiben der zuvor in seinem Eigentum befindlichen Silos behalten, und unter diesen Bedingungen wird der Transfer als solcher keine wirtschaftlichen Folgen haben. Daher handelt es sich bei dem ‚Verkauf‘ der Silos offenkundig um einen wirtschaftlich bedeutungslosen Geschäftsvorgang.

Die Kommission gelangt zu dem Schluß, daß bei der Übertragung der Silos davon auszugehen ist, daß sie unter Beteiligung staatlicher Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zugunsten von SILOPOR erfolgte. So stellt die Kommission gemäß ihrer ständigen Praxis fest, daß der Verkauf von öffentlichem Eigentum keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag bedeutet, sofern:

- der Verkauf der Vermögensgüter im Wege eines offenen, transparenten und bedingungs-freien Ausschreibungsverfahrens oder gleichwertiger Verfahren stattfindet,
- das höchste Gebot den Zuschlag erhält,
- alle Bewerber über ausreichend Zeit und Informationen verfügen, um — in erster Linie zur Formulierung ihres Gebots — die zum Verkauf stehenden Vermögensgegenstände hinreichend zu prüfen (?).

Im vorliegenden Fall scheint keine dieser Voraussetzungen erfüllt zu sein.

(?) XXIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik (1993), Abschnitt 402 ff.

Für die Übertragung der Silos an die Hafenbehörde wurde ein Betrag von 10,893 Milliarden Escudos festgelegt. Dieser Betrag wird berechnet, indem der Wert der Silos auf den Buchkonten von SILOPOR von der kumulierten Abschreibungssumme für diese Güter abgezogen wird. Die Kommission vertritt die Meinung, daß bei Nichtdurchführung eines offenen und transparenten Ausschreibungsverfahrens für den Verkauf dieser Vermögensgüter der veranschlagte Wert der Übertragung theoretischer Natur ist und nicht ausgeschlossen werden kann, daß der Preis zum Vorteil von SILOPOR zu hoch angesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund geht die Kommission im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens davon aus, daß die Übertragung der Silos von SILOPOR an die Hafenbehörde und der entsprechende Kapitalrückfluß eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag zugunsten von SILOPOR darstellt.

6.2. Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag (Kapitalzuführung)

Um zu bewerten, ob die Gründung von SILOPOR durch die Abspaltung von Vermögensgegenständen und Verbindlichkeiten von EPAC eine staatliche Beihilfe bedeutet, ist die Mitteilung der Kommission über die Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital von Unternehmen heranzuziehen. Darin heißt es, daß es sich nicht um staatliche Beihilfen handelt, wenn neues Kapital für Unternehmen unter Umständen bereitgestellt wird, die für einen privaten Kapitalgeber, der unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen sein Geld anlegt, annehmbar wären.

Im ersten Gedankenstrich von Punkt 3.2 ist festgelegt, daß es sich nicht um staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag handelt, wenn ein neues Unternehmen mit 100 %iger Beteiligung des Staates gegründet wird, sofern die öffentliche Hand die Kriterien eines Kapitalgebers unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen anwendet.

Aller Wahrscheinlichkeit nach hat der portugiesische Staat diesen Grundsatz bei der Gründung von SILOPOR im Jahr 1986 nicht beachtet. Der portugiesische Staat gründete ein Unternehmen mit eindeutig unausgeglichener Finanzlage, das nicht in der Lage war, seine langfristige Rentabilität aus eigenen Mitteln zu sichern. Ein Dreiparteien-Ausschuß (EPAC, SILOPOR, Finanzministerium) wurde mit der Aufgabe betraut, den Umfang der Schuld von SILOPOR gegenüber EPAC zu ermitteln, und stellte gleich zu Beginn fest, daß SILOPOR zur Begleichung der EPAC zustehenden 7,6 Milliarden Escudos außerstande war. Demzufolge erscheint es höchst unwahrscheinlich, daß zum damaligen Zeitpunkt ein Anbieter von Kapital in ein Unternehmen investiert hätte, des-

sen Struktur es nicht erlaubt hätte, die Anfangsinvestitionen zurückzuzahlen.

Auch wenn man die ursprüngliche Schuld gegenüber EPAC außer acht läßt, haben die Hafensilos ständig negative Resultate erwirtschaftet, die — nach Aussagen der portugiesischen Behörden — die Existenz eines Unternehmens mit strategischer Bedeutung für die portugiesische Wirtschaft gefährden. Trotz der Tatsache, daß das Unternehmen ausgeglichene Betriebsergebnisse (durchschnittlicher Cash-flow von 370 Millionen Escudos) verbucht, führen hohe jährliche Abschreibungswerte (mehr als eine Milliarde Escudos) regelmäßig zu negativen Resultaten. Unter diesen Umständen muß SILOPOR als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Gemeinschaftsleitlinien angesehen werden.

Nach Absatz 2.3 der Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten besteht dann, wenn der Staat einem Unternehmen, das sich in Schwierigkeiten befindet, Finanzmittel oder Kreditbürgschaften zur Verfügung stellt, die Vermutung, daß die Transfers staatliche Beihilfen enthalten. Die Vermutung einer Beihilfe drängt sich auf, wenn sich der gesamte Wirtschaftszweig in Schwierigkeiten befindet oder unter strukturellen Überkapazitäten leidet.

Im vorliegenden Fall ist nicht nur mit SILOPOR ein Unternehmen in Schwierigkeiten vorhanden, sondern mit dem Getreidesilomarkt auch ein Sektor, der an einem Kapazitätsüberschuß leidet. Die Hafensilos von SILOPOR sind von den sechziger bis in die achtziger Jahre hinein gebaut worden und besitzen eine theoretische Höchstkapazität von 9 Mio. t/Jahr. Bezogen auf den portugiesischen Getreideimportmarkt mit 4 bis 4,5 Mio. t/Jahr, von denen 2,5 Mio. t über SILOPOR-Silos umgeschlagen werden, sind diese Anlagen zu groß bemessen. Bei diesen Silos handelt es sich um Infrastruktur, die vom portugiesischen Staat unter dem Aspekt einer gesellschaftlichen Investition errichtet wurden, um ein strukturelles Defizit in der einheimischen Getreideerzeugung zu beheben. Ihre Bauweise ist auf lange Lebensdauer und sehr modern ausgelegt.

Die portugiesischen Behörden machen geltend, daß die Schuld von SILOPOR gegenüber EPAC im Licht des fünften Gedankenstrichs von Punkt 3.2 der oben genannten Mitteilung zu sehen ist. Dort ist festgeschrieben, daß es sich nicht um staatliche Beihilfen handelt, wenn die Beteiligung mit Rücksicht auf den strategischen Charakter der Investition (Absatzmärkte, Versorgung) dem normalen Verhalten eines Kapitalgebers gleichgestellt werden kann, obwohl die Investition erst zu einem späteren Zeitpunkt rentabel werden wird.

Nach dem Dafürhalten der Kommission steht der strategische Charakter der Investitionen in die Hafensilos in bezug auf die Versorgung außer Frage. Portugal ist seit jeher ein ausgesprochener Netto-Importeur von Getreide (Einfuhr von 80 % seines Bedarfs). Die Getreideimporte erfolgen zu 50 bis 60 % über die SILOPOR-Silos (d. h. 2 bis 2,5 Mio. t). Damit ist die getreideverarbeitende Industrie, sei es für den Menschen oder für Tiere, in starkem Maße abhängig vom Betrieb dieser Silos.

Im Hinblick auf langfristige Rentabilität gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß Portugal offenbar Silos in einer Situation ausgeprägter Überkapazitäten gebaut hat. Nach den vorliegenden Zahlen rangiert die jährliche Höchstkapazität von 9 Mio. t offenbar mindestens 50 % über dem Gesamtbedarf von ganz Portugal (etwa 6 Mio. t). Darüber hinaus ist SILOPOR (mit einem Marktanteil von 50 bis 60 %) zwar der größte, aber nicht der einzige Betreiber auf dem Markt. Auf der anderen Seite hat SILOPOR seit seiner Gründung und auch in einer Situation, in der anscheinend keine Fehler in der Geschäftsführung auftraten, negative Betriebsergebnisse erwirtschaftet. Dies deutet darauf hin, daß die Möglichkeiten der Herstellung einer langfristigen Rentabilität für das Unternehmen unter derartigen Voraussetzungen, d. h. im allgemeinen Rahmen der portugiesischen Wirtschaft, begrenzt waren.

Die portugiesischen Behörden legten Berechnungen vor, mit denen nachgewiesen werden sollte, daß SILOPOR bei seiner Gründung im Jahre 1987 durch die portugiesische Regierung im Wege der Abspaltung von EPAC-Vermögen als Unternehmen durchaus in der Lage gewesen wäre, langfristig gewinnbringend zu arbeiten. Daraus ließe sich ableiten, daß in dem Falle, wenn der Staat SILOPOR 1987 die Summe Eigenkapital zur Verfügung gestellt hätte, die das Unternehmen für die Tilgung seiner Schuld gegenüber EPAC (7,6 Milliarden Escudos) benötigt hätte, dies nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag gelten würde.

Diese Darlegung stützt sich auf Punkt 28 der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie⁽¹⁰⁾. Dieser Punkt besagt, daß die Kommission keinesfalls durch Beurteilung im Rückblick feststellen wird, ob die Zuführung öffentlicher Mittel eine Beihilfe darstellt, bloß weil die tatsächlich erzielte

Ertragsrate nicht angemessen war. Nur solche Maßnahmen können als Beihilfen behandelt werden, bei denen die Kommission der Ansicht ist, daß es für sie zum Zeitpunkt der Investitions- oder Finanzierungsentscheidung keine objektiven oder in gutem Glauben angenommenen Gründe gab, die vernünftigerweise eine mit einem privaten Unternehmen vergleichbare Rendite erwarten ließen.

Ausgehend davon entwickelte Portugal ein Verfahren, nach dem berechnet wurde, daß eine derartige Kapitalzuführung, wenn sie 1987 erfolgte, wegen der angemessenen Möglichkeiten für das Erreichen der langfristigen Rentabilität mit dem normalen Verhalten eines privaten Kapitalgebers gleichgestellt werden könnte. Im Mittelpunkt des Verfahrens stehen Berechnungen, die für das Trafaria-Silo, eines der beiden Lissaboner Silos, angestellt wurden, das allein für 80 % der Anfangsschuld von 7,6 Milliarden Escudos verantwortlich ist.

Bei dem vorgelegten Rechenmodell berücksichtigen die portugiesischen Behörden nur die Bedingungen, die für einen privaten Kapitalgeber unter den 1987 herrschenden marktüblichen Bedingungen annehmbar gewesen wären. Dazu lieferten sie ein ökonomisches Simulationsmodell für die Durchführbarkeitsanalyse der Aktivität der Hafensilos im Jahre 1987. Dieses Modell geht von einem Unternehmen mit exakt der gleichen Struktur wie SILOPOR aus, das jedoch mit folgenden Fakten konfrontiert wird:

1. *Keine Veränderung der Getreidetransportflotte:* Der Tiefwasserhafen von Trafaria wurde für mittlere bis große Schiffe gebaut. Im Jahre 1990 kam es im Gefolge der Verhandlungen zwischen der EU und den USA in der Uruguay-Runde bei der Getreidetransportflotte zu spürbaren Veränderungen im Zusammenhang mit einem Grenzschutz gegenüber europäischen Küstenschiffen. Diese unvorhergesehene Entwicklung führte beim Transport mit mittleren bis großen Schiffen zu einem Einbruch um 30 % sowie zu einer Belebung untergeordneter Häfen wie Setúbal und Aveiro, die von einem großen Teil dieser neuen Flotte angelaufen wurden. Das Modell geht davon aus, daß ein erheblicher Teil (80 %) der Bewegungen von Getreide in Trafaria und nicht — wie es tatsächlich der Fall ist — in den beiden anderen Häfen stattfinden.

Dies würde einen Zuwachs von 420 000 t/Jahr (35 % des Gesamtdurchsatzes) bedeuten. Ebenso würde daraus ein Preisanstieg um 15 % resultieren, und zwar auf Grund der zusätzlichen Löschkosten durch die SILOPOR-Silos.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3.

2. *Dynamisierung der Silo-Nutzung durch Umladung:* Die Trafaria-Silos erlauben es, abgesehen von der Lagerung von Getreide für den Inlandsbedarf Portugals, auch internationale Umladungen durchzuführen, mit denen sich hohe Gewinnspannen erzielen lassen und die einen wesentlichen Schritt auf dem Weg zur Rentabilität darstellen. Diese Arbeiten sind auch in der Vergangenheit schon von SILOPOR ausgeführt worden, jedoch nicht regelmäßig.

Das Modell prognostiziert für den Zeitraum 1987 bis 1997 einen moderaten Anstieg dieser Umladungen von durchschnittlich 60 000 t um kontinuierlich 60 000 t/Jahr. Die Kosten-Nutzen-Rechnung für diese Arbeiten basierte in gleicher Weise auf den von SILOPOR bereits durchgeführten Umladearbeiten.

3. *Fehlen überflüssiger Arbeitskosten:* Die Löschanlagen der Silos arbeiten vollkommen automatisch und benötigen daher kein Eingreifen von Menschen. In der Praxis und aus Gründen der Hafepolitik der portugiesischen Regierungen wurden SILOPOR regelmäßig zusätzliche Kosten für externe Stauerleistungen in Rechnung gestellt.

Diese Zusatzkosten machten zwischen 1987 und 1993 40 % und 1997 17 % der gesamten Unternehmenskosten aus. Ebenfalls berücksichtigt werden im Modell auch eine Senkung der betrieblichen Kosten gleicher Art sowie ein Rückgang des Preises für Umschlagleistungen von 5 %.

Bei der Anwendung auf die SILOPOR-Struktur ergab dieses Modell einen internen Zinsfuß von 7,9 % und einen Kapitalwert von 204 Millionen Escudos.

Außerdem legten die portugiesischen Behörden eine zweite Berechnung vor, die von optimistischen Annahmen ausgeht, d. h. von einem signifikanteren Anstieg der internationalen Umladearbeiten (1,32 Mio. statt 0,66 Mio. t) und einem Anwachsen des SILOPOR-Anteils auf dem einheimischen Markt (64 % statt 54 %). Im Ergebnis dieser Abschätzung wurden ein interner Zinsfuß von 11,1 % und ein Kapitalwert von 5,4 Milliarden Escudos ermittelt.

Alles in allem sieht die Kommission keinen Grund, das Verfahren und die von den portugiesischen Behörden vorgelegten Berechnungen anzuzweifeln, insbesondere im Licht der Bestimmungen von Punkt 28 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie. Allerdings scheint der Anstieg des

Durchsatzes der SILOPOR-Silos auf Grund der beiden ersten Kennziffern (Veränderung der Getreidetransportflotte und internationale Umladungen) in einem gewissen Maß willkürlich gewählt, da in bezug auf das wirtschaftliche Ergebnis des Unternehmens signifikante Schwankungen möglich sind. So hat beispielsweise die Verdoppelung des Umladeaufkommens zwischen den Szenarien 1 und 2 und dazu die Zunahme des Anteils am inländischen Getreidemarkt zu einer Erhöhung des internen Zinsfußes von 41 % und des Kapitalwerts von 0,2 auf 5,4 Milliarden Escudos geführt.

Nach Punkt 43 der obengenannten Mitteilung der Kommission sollte der Staat ebenso wie jeder andere marktwirtschaftlich handelnde Kapitalgeber eine von einem vergleichbaren privaten Unternehmen erwartete normale Verzinsung seiner Kapitalinvestitionen durch Dividenden oder Kapitalwertsteigerungen zugrunde legen. Sollte eine normale Verzinsung mittelfristig oder langfristig nicht erreichbar sein (wobei die Unsicherheit des langfristigen Ertrages sich in einer entsprechenden Diskontierung niederschlagen muß) und von dem öffentlichen Unternehmen keine Abhilfe geschaffen werden, ist von einer indirekten Förderung des Unternehmens auszugehen, da der Staat auf Erträge verzichtet, die ein kaufmännischer Geldgeber von einer vergleichbaren Investition erwarten würde. Wenn ein öffentliches Unternehmen eine unzureichende Kapitalverzinsung aufweist, könnte die Kommission zu der Ansicht gelangen, daß in diesem Fall Beihilfeelemente vorliegen, die in bezug auf Artikel 92 untersucht werden sollten.

Aus den vorstehend genannten Gründen bezweifelt die Kommission im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens, ob die Gründung von SILOPOR eine für die portugiesische Regierung gewinnbringende Investition sein könnte und somit dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers gerecht würde. Aber auch wenn dies der Fall wäre, sollte beachtet werden, daß die Beurteilung des Beihilfecharakters einer Kapitalzuführung zu dem Zeitpunkt erfolgen sollte, an dem diese Zuführung geplant ist (im vorliegenden Fall das Jahr 1998). Des weiteren müßte die Kommission zwangsläufig zu der Auffassung gelangen, daß sich die zu jener Zeit zugrunde gelegten Annahmen zur Berechnung der privatwirtschaftlichen Ertragskraft als falsch erwiesen (da das Unternehmen in Wirklichkeit stets negative Ergebnisse erzielte). Trifft dies zu, so hat es der portugiesische Staat kontinuierlich versäumt, Abhilfe zu schaffen und eine angemessene Kapitalverzinsung für seine Investitionen zu sichern.

Was darüber hinaus die dritte Kennziffer (überflüssige Arbeitskosten) anbelangt, so befand die Kommission, daß die portugiesische Regierung ein Unternehmen systematisch mit überflüssigen Ar-

beitskosten belastet hat, die einen bedeutenden Anteil an den Betriebskosten von SILOPOR ausmachen. Die Kommission verfügt nicht über ausreichende Informationen hinsichtlich der in Portugal geltenden gesetzlichen Bestimmungen, die es dem Staat gestatten, dergestalt in die Politik einer Aktiengesellschaft einzugreifen. Dessen ungeachtet würde das Verhalten des portugiesischen Staats in diesen Fällen offenbar dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers nicht gerecht werden. Ein privater Kapitalgeber, der die Möglichkeit hat, vollautomatische Silos zu betreiben, würde unter keinen Umständen nach zusätzlichen Arbeitskräften verlangen. Daher würde eine Kapitalzuführung an ein Unternehmen, die dazu dient, von zusätzlichen Arbeitskosten herrührende Aufwendungen abzudecken, als rückwirkende Betriebsbeihilfe angesehen werden.

Folglich ist die Kapitalzuführung in Höhe von 21 Milliarden Escudos im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens allem Anschein nach als staatliche Beihilfe an SILOPOR im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag anzusehen.

6.3. Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen in Punkt 6.1 und 6.2 dürfte sich die Höhe der staatlichen Beihilfe zugunsten von SILOPOR auf insgesamt 31,893 Milliarden Escudos belaufen.

Nach Aussagen der portugiesischen Behörden sollte die Bewertung der Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags auf der Basis der Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten erfolgen. Die Kommission stellt fest, daß SILOPOR als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne von Punkt 2.1 der oben genannten Mitteilung gelten kann, da es nicht in der Lage ist, die für die Gewährleistung seines Fortbestands erforderlichen Mittel aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Diese Situation wird noch verschärft durch das offensichtliche Unvermögen, die strukturbedingte Schuld gegenüber EPAC zu begleichen.

Gemäß Punkt 2.3 der Leitlinien wird die Beurteilung von Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen nicht durch einen Wechsel des Eigentümers des geförderten Unternehmens beeinflusst. Somit besteht keine Möglichkeit, sich durch Übertragung des Geschäfts auf eine andere Rechtspersönlichkeit oder einen anderen Eigentümer der Kontrolle zu entziehen. Entsprechend der bestehenden Kommissionspolitik sollte die Einhaltung geltender Vorschriften aus Sicht der gesamten betroffenen Branche und nicht allein auf Unternehmensebene beurteilt werden.

Dies spielt im vorliegenden Fall eine besonders wichtige Rolle, da die von Portugal vorgelegte Begründung für die Vereinbarkeit der Beihilfe zugunsten von SILOPOR auf einem Vergleich der aktuellen Situation, in der SILOPOR Eigentümer und Betreiber der Hafensilos ist, mit der künftigen Situation, in der SILOPOR seine Tätigkeit auf die Verwaltung der Umschlagkonzessionen beschränkt, fußt. Demzufolge liegt der Schwerpunkt der Beurteilung durch die Kommission im Hinblick auf die wichtigsten Voraussetzungen für die Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (siehe Punkt 4.1) auf dem derzeitigen Geschäftsfeld von SILOPOR, d. h. dem Unternehmen selbst, seinem Anlagevermögen (übertragen an eine staatliche Institution) und den Unterkonzessionären.

In bezug auf die Erfüllung der ersten Voraussetzung (Wiederherstellung der Rentabilität) sollten alle Umstrukturierungspläne die langfristige Rentabilität und Lebensfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich seiner künftigen Betriebsbedingungen wiederherstellen.

Zunächst stellte die Kommission fest, daß die portugiesischen Behörden ein Dokument mit dem Titel ‚Grundzüge des Modells für die Privatisierung der Tätigkeit von SILOPOR‘ vorlegten. Zweck des Dokuments ist es nicht nachzuweisen, daß die langfristige Rentabilität der Geschäftstätigkeit dieses Unternehmens gesichert ist, sondern eine ausführliche Erläuterung des Privatisierungsmodells für die Tätigkeit von SILOPOR zu geben. Bei den darin enthaltenen Berechnungen geht es nicht darum, die privatwirtschaftliche Ertragskraft zu ermitteln, sondern die jährliche Miete, die von den Unterkonzessionären an SILOPOR zu zahlen wäre.

Laut Privatisierungsmodell wird sich SILOPOR auf die Verwaltung seiner Beteiligung an den Unterkonzessionären, Instandhaltungsarbeiten und Investitionen für die technische Modernisierung beschränken. SILOPOR wird eine jährliche Miete erhalten, die aus einem festen und einem variablen Teil besteht.

In die Berechnungsgrundlage für die Mieten fließen einige allgemeine Bedingungen ein, unter denen das künftige SILOPOR wie auch die künftigen Unterkonzessionäre voraussichtlich tätig sein werden (die jedoch nicht die Hafensilos betreffen, die an eine andere Rechtspersönlichkeit übergehen). Diese Bedingungen lauten wie folgt:

— Bei den Gebühren für Entladung, Lagerung und andere Leistungen steht bis 2002 eine 11 %ige Reduzierung zu erwarten.

- Die mit diesen Arbeiten verknüpften variablen Kosten sollen aller Voraussicht nach um 15 % sinken.
- Die Fixkosten sollen in diesem Zeitraum unverändert bleiben.
- Die Instandhaltungskosten werden um jährlich 5 % steigen.
- Es wird zu einem Abbau von 30 Arbeitsplätzen (in den drei Unternehmen) kommen.
- SILOPOR wird bis 2002 ein Investitionsprogramm im Umfang von 2 Milliarden Escudos durchführen.

Die Berechnung des festen Mietbestandteils erfolgt anhand einer Situation, in der die Silos ausschließlich für den Inlandsmarkt genutzt werden (keine Umladearbeiten), und zwar für einen stabilisierten Durchsatz von 2,15 Mrd. t, d. h. einen Marktanteil von 50 %. Der Wert der Festmiete beläuft sich damit auf 300 Millionen Escudos/Jahr bezogen auf die jährlichen Betriebsergebnisse der Unterkonzessionäre.

Für den variablen Mietbestandteil wird das prognostizierte Entwicklungsszenarium bis 2002 berücksichtigt:

- Anstieg des Inlandsmarktanteils auf 60 % (2,6 Mio. t),
- Internationale Umladearbeiten (500 000 t/Jahr),
- Allmähliches Vordringen auf den spanischen Markt (100 000 t/Jahr in den ersten beiden Jahren und 50 000 t/Jahr in den Folgejahren),
- Verminderung der Nutzungsgebühren um 3 % (durch Zunahme des Frachturnschlags).

Der Wert der variablen Miete wird daher mit 200 Escudos/t berechnet.

Im Rahmen der vorgenannten Bedingungen geht aus den von den portugiesischen Behörden vorgelegten Finanzbögen hervor, daß SILOPOR ab dem zweiten Jahr der Plandurchführung mit positiven Ergebnissen von 55 Millionen Escudos im Jahr zwei (1998) bis 112 Millionen Escudos im Jahr sechs (2002) rentabel sein wird. Desgleichen werden die Unterkonzessionäre Gewinne in Höhe von 12,5 Millionen Escudos im Jahr zwei (1998) erzielen, die bis zum Jahr sechs (2002) auf 57 Millionen Escudos klettern.

Auf den ersten Blick lassen die von den portugiesischen Behörden vorgelegten Berechnungen den Schluß zu, daß sowohl SILOPOR nach seiner Umstrukturierung als auch die Unterkonzessionäre unter rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten rentabel sind.

Nichtsdestoweniger muß die Wiederherstellung der Rentabilität auf der Grundlage realistischer Annahmen hinsichtlich der künftigen Betriebsbedingungen erreicht werden. Im vorliegenden Fall geschieht die Wiederherstellung der Rentabilität hauptsächlich durch einen Anstieg des Frachturnschlags um 62 % als Folge eines Wachstums des Anteils auf dem inländischen Getreidemarkt, die regelmäßige Durchführung internationaler Umladearbeiten und das Vordringen auf den spanischen Markt. Zwar erscheint für die Zukunft ein mäßiger Zuwachs beim SILOPOR-Marktanteil angemessen, doch kam die Kommission zu dem Schluß, daß die Umladearbeiten in der Vergangenheit sowohl zeitlich als auch hinsichtlich des zu bewältigenden Volumens äußerst unregelmäßig waren. Auch wurden die SILOPOR-Silos ausschließlich für den Inlandsmarkt genutzt. Die Kommission hegt Zweifel, ob die Prognose eines kräftigen, anhaltenden Wachstums der Getreideausfuhren nach Spanien bezüglich der bestehenden Betriebsbedingungen voll und ganz gerechtfertigt ist.

Ferner war die Kommission der Auffassung, daß diese Berechnungen nur aus Sicht der umstrukturierten Unternehmen erfolgten und sämtliche vorhandenen Vermögensgegenstände von SILOPOR keine Berücksichtigung fanden.

In der Tat können die Hafensilos nach den vorgelegten Umstrukturierungsplänen nicht als Vermögensgegenstände betrachtet werden, die auf dem Markt zum Verkauf kommen, deren Kapazität abgebaut wird und deren Restwert als privater Beitrag des Empfängers zum Umstrukturierungsplan einbezogen wird. Vielmehr stellen die Hafensilos den Kern der Geschäftstätigkeit dar, und bei einer Beurteilung der Ertragskraft dürfen die Eigentumsverhältnisse bei den Silos nicht außer acht gelassen werden.

Im vorliegenden Fall werden die Silos an die Hafenbehörde übertragen. Es wird angenommen, daß der Wert der beteiligten Abschreibungen ebenfalls an den neuen Eigentümer übergeht. Die Werte dieser Abschreibungen belaufen sich im Zeitraum 1998—2002 auf annähernd 1,1 Milliarden Escudos. Angesichts des gegenwärtigen Gewinnumfangs, wie er vom umstrukturierten SILOPOR und den Unterkonzessionären gemeinsam erzielt

wird (169 Millionen Escudos für das Jahr mit den besten Ergebnissen), erhebt sich die Frage, wie diese Unternehmen Abschreibungen in diesen Größenordnungen tragen können.

Unter diesen Umständen sieht es nicht so aus, als ob die zugunsten von SILOPOR gewährte staatliche Beihilfe eine Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität der vorstehend genannten Geschäftstätigkeit ermöglicht.

Was die Erfüllung der zweiten allgemeinen Bedingung betrifft (Vermeidung unzumutbarer Wettbewerbsverfälschungen durch die Beihilfe), so verlangt die Kommission normalerweise, daß umzustrukturierende Unternehmen, die in Wirtschaftszweigen tätig sind, in denen strukturelle Überkapazitäten bestehen, einen Beitrag zur Umstrukturierung des relevanten Marktes durch eine endgültige Reduzierung oder Stilllegung von Kapazitäten leisten.

Entsprechend Fußnote 19 der Leitlinien sind solche Überkapazitäten für Erzeugnisse nach Anhang II EG-Vertrag (wie Getreide) u. a. gemäß dem Vorhandensein sektoraler Beschränkungen auf der Basis des Gemeinschaftsrahmens betreffend staatliche Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse⁽¹¹⁾ zu definieren. Die letztgenannten Leitlinien beziehen sich auf die Bestimmungen der Entscheidung 94/173/EG der Kommission⁽¹²⁾. In dem dazugehörigen Anhang ist festgelegt, daß Investitionen für Getreidesilos generell vollkommen ausgeschlossen sind (abgesehen von einigen Ausnahmen, die jedoch auf die Hafensilos von SILOPOR nicht zutreffen). Mithin erfordern Umstrukturierungsbeihilfen für Unternehmen zur Vermarktung von Getreide eine Kapazitätsreduzierung.

In dem von den portugiesischen Behörden vorgelegten Entwicklungsmodell ist keinerlei Kapazitätsabbau bei den Getreidesilos vorgesehen. Die Übertragung der Silos an die Hafensilos wird keine Auswirkungen auf den Betrieb dieser Vermögensgegenstände haben.

Nach Aussagen der portugiesischen Behörden ist der Grundsatz, nach dem eine Herabsetzung vorhandener Kapazitäten gefordert wird, nicht anwendbar, da SILOPOR ein kommerzielles Unternehmen ist. Darüber hinaus betonen sie, daß die Stilllegung von SILOPOR eine Gefährdung für den maßgeblichen Bereich der Hafensilos bedeuten würde, da dieser dann den aggressiven oligopolistischen Strategien der marktbeherrschenden Wirtschaftsbeteiligten ausgesetzt wäre.

Die Kommission vertrat den Standpunkt, daß es sich bei SILOPOR zwar um ein kommerzielles Unternehmen handelt, dessen kommerzielle Tätigkeit jedoch gleichwohl unmittelbar an das Vorhandensein einer physischen Infrastruktur — die Hafensilos — gekoppelt ist. Ohne diese Strukturen könnte SILOPOR seiner kommerziellen Tätigkeit nicht nachgehen. Was die aggressiven Marktstrategien beim Wegfall der öffentlichen Kontrolle über die Hafensilos betrifft, so bemerkt die Kommission, daß der Frachturnschlag in Portugal von Unternehmen ausgeführt wird, die mit den Hafenbehörden Konzessionsverträge geschlossen haben. Die Kommission geht davon aus, daß diese Konzessionen zur Vermeidung von Marktverzerrungen möglicherweise Auflagen vorsehen, die beliebiger Art sein können, jedoch transparent und nicht-diskriminierend sein müssen.

Die Kommission kam zu der Auffassung, daß die zweite in den Leitlinien für die Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten geforderte Bedingung in der notifizierten Akte über die staatliche Beihilfe nicht erfüllt ist.

In der dritten Bedingung verlangt die Kommission, daß die Beihilfe im Verhältnis zu Kosten und Nutzen der Umstrukturierung steht. Zur Erfüllung dieser Bedingung müssen sich Umfang und Intensität der Beihilfe auf das für die Umstrukturierung notwendige Mindestmaß beschränken und in einem Verhältnis zu dem aus Gemeinschaftssicht erwarteten Nutzen stehen.

Die Beihilfe muß sich auf das für die Umstrukturierung notwendige Mindestmaß beschränken und in einer solchen Form gewährt werden, daß dem Unternehmen keine überschüssige Liquidität zufließt. Da die Beihilfe auf den Betrag begrenzt ist, den SILOPOR zur Begleichung seiner Schuld gegenüber EPAC benötigt, ist nicht davon auszugehen, daß dem Unternehmen auf diesem Wege überschüssige Liquidität zufließt. Daher kann billigerweise gefolgert werden, daß sich die Beihilfe auf das Mindestmaß beschränkt, das für die Tilgung der Schuld von SILOPOR gegenüber EPAC notwendig ist.

Allerdings ist der Beitrag, der vom Beihilfeempfänger aus eigenen Mitteln oder durch Fremdfinanzierung verlangt wird, auf das Darlehen in Höhe von einer Milliarde Escudos zu marktüblichen Bedingungen begrenzt. Diese Summe repräsentiert 3 % der insgesamt zugunsten von SILOPOR zu gewährenden Beihilfe. Angesichts dessen kann die Kommission nicht davon ausgehen, daß es sich hierbei um einen erheblichen Beitrag des Beihilfeempfängers aus eigenen Mitteln handelt.

Da der Umstrukturierungsplan für SILOPOR allem Anschein nach zum gegenwärtigen Zeitpunkt

⁽¹¹⁾ ABl. C 29 vom 2.2.1996, S. 4.

⁽¹²⁾ ABl. L 79 vom 23.3.1994, S. 29.

die drei wesentlichen Bedingungen der Gemeinschaftsleitlinien nicht erfüllt, bedarf es keiner Beurteilung der vierten (vollständige Durchführung des Umstrukturierungsplans) und fünften (Kontrolle und Jahresbericht) Bedingung.

Aus diesem Grund hegt die Kommission in der gegenwärtigen Phase des Verfahrens schwerwiegende Zweifel dahingehend, ob der Umstrukturierungsplan für SILOPOR die Bedingungen der Leitlinien der Gemeinschaft für die Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten erfüllt und, ausgehend davon, ob er für die in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehene Ausnahmeregelung in Betracht kommt.

6.4. Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag

Gemäß Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die im EG-Vertrag festgeschriebenen Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Regeln nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

Nach Meinung der portugiesischen Behörden handelt es sich bei SILOPOR um ein Unternehmen, das mit der Wahrnehmung eines allgemeinen wirtschaftlichen Interesses im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag befaßt ist. Die von Portugal vorgebrachte Begründung zur Anwendung dieser Ausnahmeregelung stützt sich auf den Umstand, daß dieses Unternehmen Konzessionär einer strategischen Ressource mit nationaler Bedeutung (Hafensilos und damit verbundene Hafenumschlagsarbeiten) in einem Land ist, dessen Ernährungssektor von Getreideeinfuhren hochgradig abhängig ist. SILOPOR dient somit der Erfüllung eines Auftrags im öffentlichen Interesse.

Beim derzeitigen Stand des Verfahrens bezweifelt die Kommission, daß sämtliche Aktivitäten von SILOPOR in den Geltungsbereich der Bestimmungen von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag fallen.

Die besonderen Umstände auf dem Getreidemarkt Portugals, insbesondere die starke Abhängigkeit von Importen, rechtfertigen für sich genommen nicht die Zuerkennung des Status einer öffentlichen Dienstleistung für alle Hafenumschlagsarbeiten im Getreidesektor. In der Tat verfügt SILOPOR über einen Marktanteil an den Getreideeinfuhren von etwa 50 % und konkurriert mit anderen, in Privateigentum stehenden Silos. Die bloße Tatsache, daß SILOPOR im Besitz der Konzession für den Betrieb bestimmter Hafensilos ist, die von den portugiesischen Behörden als strategische Vermögensgegenstände betrachtet werden, scheint nicht zu genügen, um alle kommerziellen Aktivitä-

ten des Unternehmens als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und damit in den Geltungsbereich von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag fallend zu kennzeichnen. In diesem Zusammenhang muß die Kommission auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs berücksichtigen, namentlich das Urteil in der Sache Porto di Genova⁽¹³⁾, in dem der Gerichtshof feststellte, daß allem Anschein nach an Hafendarbeiten nicht unbedingt ein allgemeines wirtschaftliches Interesse besteht, das gegenüber dem Interesse an anderen Tätigkeiten des Wirtschaftslebens spezifische Merkmale hätte bzw. selbst wenn dies unterstellt würde, die Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages, namentlich zu Wettbewerb und Freizügigkeit, der Wahrnehmung einer solchen Aufgabe nicht entgegenstehen.

Zudem hegt die Kommission Zweifel, ob Unternehmen wie SILOPOR, die Erzeugnisse von Anhang II EG-Vertrag produzieren und vermarkten, für die eine gemeinsame Marktorganisation besteht, deren Ziel u. a. die Versorgungssicherung ist, als Unternehmen erachtet werden können, die im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind. Das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Getreide (sowie anderer Erzeugnisse im Rahmen gemeinsamer Marktorganisationen) scheint unvereinbar mit einer staatlichen Intervention auf dem Markt durch Unternehmen, die andere Zielsetzungen verfolgen als Wirtschaftlichkeit⁽¹⁴⁾.

In Anbetracht der Sachlage hegt die Kommission schwerwiegende Zweifel, ob sämtliche von SILOPOR angebotenen Dienstleistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 zu betrachten sind.

Die Kommission vertritt diesen Standpunkt unbeschadet einer künftigen Beurteilung im Rahmen der Vorschriften des EG-Vertrags für die Gewährung von Konzessionen in portugiesischen Häfen.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

Auf der Grundlage der vorstehenden Darlegungen hat die Kommission beschlossen, hinsichtlich der

⁽¹³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache C-179/90 — *Merci convenzionali porto di Genova SpA gegen Siderurgica Gabrielli, SpA* — Slg. 1991 S. I-5889.

⁽¹⁴⁾ Diese Auffassung vertrat die Kommission kürzlich in der Rechtssache C 28/98 — *Beihilfen zugunsten Centrale del Latte di Roma* (ABl. C 206 vom 27.11.1998, S. 6).

staatlichen Beihilfen in den Umstrukturierungs- und Privatisierungsplänen von EPAC und SILOPOR das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 zu eröffnen.

Im Rahmen dieses Verfahrens fordert die Kommission die portugiesische Regierung auf, ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats ab dem Datum dieses Schreibens mitzuteilen. Diese Informationen sollten sich auf die im vorliegenden Schreiben dargelegte Erwägung beziehen und die Kommission in die Lage versetzen, sich hinsichtlich der Erfüllung gemeinschaftlicher Bestimmungen über staatliche Beihilfen in diesem Beihilfefall ein Urteil zu bilden.

Ferner setzt die Kommission die portugiesischen Behörden davon in Kenntnis, daß sie im Rahmen eben dieses Verfahrens die anderen Mitgliedstaaten sowie anderen Beteiligten im Wege der Veröffentlichung dieses Schreibens im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Gelegenheit geben wird, sich innerhalb von vier Wochen ab Veröffentlichung dieses Schreibens zu äußern.

Sie sind daher aufgefordert, der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitzuteilen, ob darin vertrauliche Informationen enthalten sind, die nicht veröffentlicht werden sollten. Erhält die Kommission innerhalb des festgeschriebenen Zeitraums kein begründetes Ersuchen, geht sie davon aus, daß Sie der Veröffentlichung des vollen Wortlauts dieses Schreibens zustimmen. Ihr Ersuchen und die vorstehend erwähnten Informationen sind als eingeschriebener Brief oder per Faksimile an folgende Anschrift zu senden:

Europäische Kommission
Generaldirektion Landwirtschaft
Direktion B.I — Wirtschaftsgesetzgebung für die Landwirtschaft

Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brüssel
Fax (32-2) 296 21 51

Die Kommission möchte die portugiesischen Behörden auf das Schreiben hinsichtlich ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag, das sie allen Mitgliedstaaten am 3. November 1983 übersandte, sowie auf die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 318 vom 24. November 1983 veröffentlichte Mitteilung aufmerksam machen, in der festgestellt wird, daß jede unrechtmäßig, d. h. ohne endgültige Entscheidung der Kommission im Rahmen des in Artikel 93 Absatz 2 vorgesehenen Verfahrens gewährte Beihilfe vom Beihilfeempfänger zurückgefordert werden kann. Die Rückzahlung muß auf der Grundlage des portugiesischen Rechts erfolgen. Zinsen sind ab dem Tag der Gewährung der fraglichen Beihilfe zu zahlen und nach dem zu diesem Zeitpunkt gültigen, von der Kommission im Zusammenhang mit Regionalbeihilfen zugrunde gelegten Referenzzinssatz zu berechnen.

Unabhängig von einer möglichen Wiedereinziehung der Beihilfe kann sich die Kommission weigern, den EAGFL mit Ausgaben für einzelstaatliche Maßnahmen zu belasten, die sich unmittelbar auf Gemeinschaftsmaßnahmen auswirken.“

Die Kommission fordert hiermit die übrigen Mitgliedstaaten und sonstigen Betroffenen auf, ihre Stellungnahme zu den in Rede stehenden Maßnahmen binnen eines Monats ab dem Datum der Veröffentlichung dieser Mitteilung an folgende Anschrift zu übersenden:

Europäische Kommission
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brüssel

Die Stellungnahmen werden der portugiesischen Regierung übermittelt.