

III

(Sonstige Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTSRAUM

ENTSCHEIDUNG DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE

Nr. 83/18/COL

vom 26. September 2018

über staatliche Garantien an Landsvirkjun für Derivatekontrakte (Island) [2019/156]

DIE EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE (im Folgenden „Überwachungsbehörde“) —

gestützt auf

das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR-Abkommen“), insbesondere auf Artikel 61,

Protokoll 26 des EWR-Abkommens,

das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (im Folgenden „Überwachungsbehörde- und Gerichtshof-Abkommen“), insbesondere auf Artikel 24,

Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshof-Abkommen (im Folgenden „Protokoll 3“), insbesondere auf Artikel 7 Absatz 2 des Teils II,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Am 3. Mai 2017 leitete die Behörde eine förmliche Prüfung etwaiger staatlicher Beihilfen zugunsten von Landsvirkjun in Form von staatlichen Garantien für Derivatekontrakte ein (im Folgenden „Einleitungsentscheidung“) ⁽²⁾.
- (2) Mit Schreiben vom 15. September 2017 ⁽³⁾ übermittelte Landsvirkjun seine Stellungnahme ⁽⁴⁾. Die Behörde leitete die Stellungnahme an Island weiter ⁽⁵⁾. Ihr gingen keine Stellungnahmen von anderen Beteiligten zu.
- (3) Mit Schreiben vom 25. September 2017 ⁽⁶⁾ nahmen die isländischen Behörden Stellung.
- (4) Am 23. März 2018 kam die Behörde mit Vertretern von Landsvirkjun sowie der isländischen Behörden zusammen. Im Anschluss an die Sitzung und nach Erhalt von Fragen der Behörde am 27. März 2018 ⁽⁷⁾ legte Landsvirkjun am 11. April 2018 ⁽⁸⁾ ergänzende Informationen vor. Am 12. April 2018 teilten die isländischen Behörden der Behörde mit, dass sie die Ausführungen von Landsvirkjun unterstützten und keine Notwendigkeit sahen, ergänzende Erklärungen abzugeben ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Entscheidung Nr. 85/17/COL vom 3. Mai 2017 zur Einleitung eines förmlichen Prüfverfahrens in Bezug auf etwaige staatliche Beihilfen zugunsten von Landsvirkjun durch staatliche Garantien für Derivatekontrakte (ABl. C 242 vom 27.7.2017, S. 6, und EWR-Beilage Nr. 46 vom 27.7.2017, S. 1).

⁽²⁾ Ebd.

⁽³⁾ Dokument Nr. 874341.

⁽⁴⁾ Auf Antrag von Landsvirkjun vom 8. August 2017 (Dokument Nr. 869480) wurde die Frist für die Stellungnahme seitens der Behörde bis zum 15. September 2017 (Dokument Nr. 869479) verlängert.

⁽⁵⁾ Dokument Nr. 878807.

⁽⁶⁾ Dokument Nr. 875032.

⁽⁷⁾ Dokument Nr. 905567.

⁽⁸⁾ Dokument Nr. 908632.

⁽⁹⁾ Dokument Nr. 908885.

- (5) Am 6. Juni 2018 wurde diese Angelegenheit von der Behörde in einer Sitzung mit den isländischen Behörden und Landsvirkjun weiter erörtert. Am 7. Juni 2018 übermittelte Landsvirkjun der Behörde ergänzende Informationen ⁽¹⁰⁾. Nach der Sitzung und dem Erhalt der ergänzenden Informationen von Landsvirkjun ersuchte die Behörde die isländischen Behörden um zusätzliche Erklärungen ⁽¹¹⁾. Mit Schreiben vom 29. Juni 2018 wurden die angeforderten Informationen von den isländischen Behörden übermittelt ⁽¹²⁾.

2. BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

2.1. Der Begünstigte: Landsvirkjun

- (6) Landsvirkjun ist ein öffentliches Partnerschaftsunternehmen, das durch die Landsvirkjun-Verordnung geregelt ist ⁽¹³⁾. Zum 1. Januar 2007 erwarb die Staatskasse das volle Eigentum an Landsvirkjun. Landsvirkjun steht im Eigentum des Staates, und zwar unmittelbar durch die Staatskasse (99,9 %) und indirekt durch Eignarhlutir ehf. (0,1 %), einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die vollständig im Eigentum der Staatskasse steht.

2.2. Von Landsvirkjun abgeschlossene Derivatekontrakte und staatliche Garantien

- (7) Nach Angaben der isländischen Behörden ⁽¹⁴⁾ ist Landsvirkjun Devisenrisiken (foreign currency exchange; im Folgenden „Devisen“) und Zinsrisiken bezüglich seines Schuldenportfolios ausgesetzt. Zur Kontrolle und Steuerung dieser Risiken verwendet Landsvirkjun verschiedene Derivatekontrakte.
- (8) Wie in der Einleitungsentscheidung erläutert, prüfte die Behörde die folgenden Arten von Derivatekontrakten, die von Landsvirkjun abgeschlossen wurden: Devisenswaps, Devisenoptionen und Zinsswaps ⁽¹⁵⁾. In der Einleitungsentscheidung hat die Behörde eine Beschreibung dieser Derivatekontrakte auf der Grundlage der Ausführungen der isländischen Behörden gegeben ⁽¹⁶⁾.

2.3. Bestehende Beihilfeverfahren für staatliche Beihilfen durch unbefristete staatliche Garantien

- (9) Mit Schreiben vom 26. September 2006 ⁽¹⁷⁾ leitete die Behörde das Verfahren in Bezug auf bestehende Beihilfemaßnahmen nach Artikel 17 Absatz 2 Teil II des Protokolls 3 hinsichtlich bestimmter Maßnahmen zugunsten von Stromversorgern in Island ein, einschließlich unbeschränkter staatlicher Garantien für Landsvirkjun. In diesem Schreiben teilte die Behörde den isländischen Behörden ihre vorläufige Einschätzung mit, dass diese Maßnahmen bestehende staatliche Beihilfen umfassten, die mit den Bestimmungen des EWR-Abkommens unvereinbar sind.
- (10) Die Behörde kam in ihrer Entscheidung Nr. 302/09/COL ⁽¹⁸⁾ zu dem Schluss, dass die unbeschränkte staatliche Garantie für Landsvirkjun eine bestehende staatliche Beihilfe darstellt. In dieser Entscheidung empfahl die Behörde, dass die isländischen Behörden die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen sowie andere Maßnahmen ergreifen sollten, um alle unvereinbaren Beihilfen zu beseitigen, die sich aus der unbeschränkten staatlichen Garantie für Landsvirkjun ergaben.
- (11) Mit Schreiben vom 8. August 2009 ⁽¹⁹⁾ haben die isländischen Behörden die vorgeschlagenen Maßnahmen akzeptiert und sich verpflichtet, die Behörde über die Maßnahmen zu informieren, die sie zur Umsetzung der Entscheidung Nr. 302/09/COL ergreifen würden. Nach weiteren Gesprächen mit den isländischen Behörden hat die Behörde in ihrer Entscheidung Nr. 159/13/COL ⁽²⁰⁾ festgestellt, dass Island die geeigneten Maßnahmen im Zusammenhang mit der bestehenden Beihilferegulierung akzeptiert hat, und den Fall abgeschlossen.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

- (12) In der Einleitungsentscheidung stellte die Behörde ihre vorläufige Stellungnahme zum Bestehen von Beihilfen in Bezug auf die betreffenden Garantien und deren mögliche Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen des EWR-Abkommens vor.

⁽¹⁰⁾ Dokumente Nr. 918376 und 918377.

⁽¹¹⁾ Dokumente Nr. 917646 und 917656.

⁽¹²⁾ Dokumente Nr. 920923 und 920925.

⁽¹³⁾ Verordnung Nr. 42/1983 über Landsvirkjun in geänderter Fassung.

⁽¹⁴⁾ Dokument Nr. 793116.

⁽¹⁵⁾ Erwägungsgrund 14 der Einleitungsentscheidung.

⁽¹⁶⁾ Abschnitte 2.3.1 bis 2.3.3 des Teils I der Einleitungsentscheidung.

⁽¹⁷⁾ Dokument Nr. 280834.

⁽¹⁸⁾ Entscheidung Nr. 302/09/COL der Behörde vom 8. Juli 2009 zur Unterbreitung geeigneter Maßnahmen in Bezug auf staatliche Beihilfen an Landsvirkjun und Orkuveita Reykjavíkur.

⁽¹⁹⁾ Dokument Nr. 527076.

⁽²⁰⁾ Entscheidung Nr. 159/13/COL vom 24. April 2013 zur Einstellung des Verfahrens in Bezug auf die Landsvirkjun und Orkuveita Reykjavíkur in Form von unbegrenzten staatlichen Garantien gewährte Beihilfe (Abl. C 237 vom 15.8.2013, S. 3 und EWR-Beilage Nr. 45 vom 15.8.2013, S. 28).

- (13) Nach vorläufiger Einschätzung der Behörde wurden Landsvirkjun die betreffenden staatlichen Garantien für Derivatekontrakte mindestens seit dem Jahr 2013 gewährt. Die Behörde gab in der Einleitungsentscheidung an, dass mehrere Aspekte, die für die Beurteilung der staatlichen Beihilfen im Hinblick auf die Garantien aus Derivatekontrakten an Landsvirkjun erforderlich sind, unklar blieben ⁽²¹⁾.
- (14) Die Behörde konnte nicht ausschließen, dass die Garantien mit staatlichen Beihilfen verbunden sind. Was den wirtschaftlichen Vorteil anbelangt, so war die Behörde vorläufig der Ansicht, dass die betreffenden Garantien nicht den Bedingungen (b), (c) und (d) des Abschnitts 3.2 der Leitlinien für staatliche Beihilfen über staatliche Garantien (im Folgenden „Garantieleitlinien“) ⁽²²⁾ entsprachen und einen Vorteil im Sinne des Beihilferechts darstellten. Die Behörde äußerte Zweifel daran, ob die Garantien als mit den Bestimmungen des EWR-Abkommens vereinbar erklärt werden könnten.
- (15) Island und Landsvirkjun haben sich sowohl zu den von Landsvirkjun abgeschlossenen Derivatekontrakten als auch zu den staatlichen Garantien geäußert. Die für die Entscheidung relevanten Teile der Stellungnahmen sind in den Abschnitten 4 und 5 zusammengefasst.

4. STELLUNGNAHME VON ISLAND

4.1. Allgemeine Stellungnahme zu den Derivatekontrakten und staatlichen Garantien

- (16) Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 20 der Einleitungsentscheidung ⁽²³⁾ erklärt Island, dass Landsvirkjun im Gegensatz zu dem, was im Folgeschreiben der Behörde vom 27. Juni 2016 festgehalten wurde, durchaus in der Lage war, die zu Sicherungszwecken abgeschlossenen Derivatekontrakte ohne staatliche Garantien einzugehen. Die gegenteilige Aussage im Folgeschreiben sei ein Fehler, den Island damals nicht erkannt habe. Darüber hinaus verpflichtet der entsprechende Rechtsrahmen Landsvirkjun nicht zur Erlangung einer staatlichen Garantie, um einen Derivatekontrakt abzuschließen. Landsvirkjun könne jedes Jahr einen Antrag auf eine Garantie zur Absicherung von Derivaten bis zu einem bestimmten Gesamtnennbetrag stellen.
- (17) Unter Bezugnahme auf die Erwägungsgründe 20, 24, 33 und 39 der Einleitungsentscheidung ⁽²⁴⁾ erklärt Island, dass die Garantien vom Finanz- und Wirtschaftsminister und nicht von der staatlichen Schuldenverwaltung (Government Debt Management; im Folgenden „GDM“) gewährt wurden, die eine Einheit innerhalb der Zentralbank unter Staatskasse und Marktoperationen ist. Die GDM ist mit bestimmten Aufgaben im Zusammenhang mit staatlichen Garantien betraut, was jedoch nicht bedeutet, dass die GDM mit der Gewährung dieser Garantien betraut ist ⁽²⁵⁾.

4.2. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

- (18) Island bestreitet nicht, dass die betreffenden staatlichen Garantien dem Staat zugerechnet werden können und dass sie, sollte sich herausstellen, dass ein selektiver Vorteil besteht, zu Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Beteiligten des EWR-Abkommens führen können.
- (19) Island bestreitet jedoch die vorläufige Feststellung ⁽²⁶⁾ der Behörde, dass die betreffenden Garantien Landsvirkjun einen Vorteil gewähren könnten.
- (20) Nach Auffassung Islands handelt es sich bei den betreffenden Garantien um Ausfallbürgschaften, die für Landsvirkjun keinen besonderen Wert haben. Es besteht lediglich die theoretische Möglichkeit der Einziehung durch den Staat. Island erklärt, dass Landsvirkjun Derivatekontrakte nur zu Sicherungszwecken abschließt, d. h. um das finanzielle Risiko von Landsvirkjun aus den zugrunde liegenden Finanztransaktionen zu reduzieren. Dies wird vom Staat als Eigentümer sowie von der vom Board of Directors festgelegten Risikomanagementstrategie von Landsvirkjun gefordert. Island führt ferner an, dass Landsvirkjun Derivatekontrakte mit identischen Bedingungen wie staatliche Garantien abschließt.

⁽²¹⁾ Erwägungsgrund 24 der Einleitungsentscheidung.

⁽²²⁾ ABl. L 105 vom 21.4.2011, S. 32, und EWR-Beilage Nr. 23 vom 21.4.2011, S. 1.

⁽²³⁾ Nach Erwägungsgrund 20 der Einleitungsentscheidung war die Behörde davon ausgegangen, dass die isländischen Behörden in einer Sitzung am 31. Mai 2016 erklärt hätten, dass Landsvirkjun ohne die staatliche Garantie keine Derivatekontrakte zur Absicherung abschließen könne.

⁽²⁴⁾ Die Erwägungsgründe 20, 24, 33 und 39 der Einleitungsentscheidung spiegeln das ursprüngliche Verständnis der Behörde wider, dass die betreffenden Garantien von der staatlichen Schuldenverwaltung gewährt wurden.

⁽²⁵⁾ Dokument Nr. 875032.

⁽²⁶⁾ Erwägungsgrund 58 der Einleitungsentscheidung.

4.3. Anwendbarkeit des isländischen Rechtsrahmens für staatliche Garantien

- (21) Unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 65 der Einleitungsentscheidung⁽²⁷⁾ macht Island geltend, dass die betreffenden Garantien in den Rechtsrahmen fielen, der der Entscheidung Nr. 302/09/COL der Behörde unterlag, und zwar sowohl vor als auch nach den Änderungen, die sich aus dieser Entscheidung ergaben. Island bezieht sich auf die Korrespondenz zwischen den isländischen Behörden und der Behörde, die diese Erklärung bestätigt.

5. STELLUNGNAHME VON LANDSVIRKJUN⁽²⁸⁾

5.1. Der isländische Rechtsrahmen in Bezug auf staatliche Garantien für Landsvirkjun

- (22) Der rechtliche Rahmen, in dem Landsvirkjun staatliche Garantien gewährt werden, basiert auf dem Staatsgarantiesgesetz⁽²⁹⁾ und der Landsvirkjun-Verordnung. Landsvirkjun wurde bereits nach der bisher geltenden Landsvirkjun-Verordnung als Personengesellschaft gegründet⁽³⁰⁾.
- (23) Nach Artikel 1 des Staatsgarantiesgesetzes kann der Staat niemals eine Garantie ohne Rechtsgrundlage erteilen⁽³¹⁾. Im Falle von Landsvirkjun ist die Rechtsgrundlage für staatliche Garantien die Landsvirkjun-Verordnung. Nach der Landsvirkjun-Verordnung ist die Garantie der Eigentümer vor und nach dem bestehenden Beihilfeverfahren eine Ausfallbürgschaft. Darüber hinaus werden die Garantien nicht von der GDM, sondern vom Finanz- und Wirtschaftsminister gewährt.
- (24) Eine Ausfallbürgschaft unterscheidet sich von den normalerweise geltenden Haftungsregeln für Inhaber von Personengesellschaften. Nach dem Gesetz über Personengesellschaften Nr. 50/2007 haften die Eigentümer für die Verbindlichkeiten der Personengesellschaft auf der Grundlage einer direkten, unbegrenzten und bedingungslosen Garantie und damit uneingeschränkt für alle Verbindlichkeiten der Gesellschaft.
- (25) Im Rahmen einer Ausfallbürgschaft muss ein Gläubiger alle Rechtsmittel gegen Landsvirkjun ausschöpfen, bevor er ein Verfahren gegen den Staat einleiten kann. In der Praxis bedeutet dies, dass der Gläubiger nach den allgemeinen Grundsätzen des isländischen Rechts nachweisen muss, dass der Schuldner zahlungsunfähig ist. Der Gläubiger müsste daher eine erfolglose Pfändung vorgenommen haben oder die im Konkursgesetz festgelegten Verfahren förmlich einleiten (oder mit anderen zusammenwirken), bevor er sich an den Bürgen wendet⁽³²⁾. Aufgrund des sehr aufwändigen und langwierigen Verfahrens und der Voraussetzung, dass alle Mittel gegenüber der Gesellschaft ausgeschöpft sein müssen, bevor an den Bürgen herangetreten werden kann, hat eine Ausfallbürgschaft für die Gläubiger einen deutlich geringeren Wert. Landsvirkjun verweist auch auf die bisherige diesbezügliche Vorgehensweise der Behörde⁽³³⁾.

5.2. Einsatz von Derivatekontrakten im Unternehmen Landsvirkjun

- (26) Bei den betreffenden Derivatekontrakten, die durch eine staatliche Garantie abgesichert waren, handelte es sich um grundlegende finanzielle Verbindlichkeiten (Darlehen oder Anleihen), die vor der Durchführung der geeigneten Maßnahme im Rahmen des bestehenden Beihilfeverfahrens eingegangen wurden⁽³⁴⁾.
- (27) Landsvirkjun erklärt, dass sie ihre Finanzierung vollständig nach den in den OECD-Ländern üblichen Grundsätzen für Großunternehmen strukturieren und Derivatekontrakte ein integraler Bestandteil des Risikomanagements sind. Landsvirkjun schließt ISDA-Rahmenverträge⁽³⁵⁾ mit Vertragsparteien ab, die Standardbedingungen enthalten, die für alle zwischen diesen Beteiligten abgeschlossenen Derivatgeschäfte gelten⁽³⁶⁾.

⁽²⁷⁾ Nach Erwägungsgrund 65 der Einleitungsentscheidung (unter Bezugnahme auf Abschnitt 2.5 des Teils I) war die Behörde vorläufig der Ansicht, dass die fraglichen Garantien weder den Bestimmungen des geänderten isländischen Rechtsrahmens für staatliche Garantien noch den Leitlinien für Garantien entsprachen. Insbesondere schien Landsvirkjun keine Prämie zur Deckung der Leistungen zu zahlen, die ihnen aufgrund der Garantien gewährt wurden; die Garantien schienen mehr als 80 % der ausstehenden Verbindlichkeiten auszugleichen; und die Garantien schienen nicht mit bestimmten Finanztransaktionen für einen festen Höchstbetrag verbunden und zeitlich begrenzt zu sein.

⁽²⁸⁾ Die Behörde stellt fest, dass Island, wie in Abschnitt 1 erläutert, der Stellungnahme von Landsvirkjun zustimmt.

⁽²⁹⁾ Verordnung Nr. 121/1997.

⁽³⁰⁾ Artikel 1 der Verordnung Nr. 59/1965, übersetzt von Landsvirkjun: „Die Regierung und der Stadtrat von Reykjavik gründeten ein Energieunternehmen namens Landsvirkjun. Die Gesellschaft ist eine unabhängige juristische Person, die einen unabhängigen Finanz- und Rechnungslegungsstatus hat. Ihr Sitz und Standort ist Reykjavik. Landsvirkjun ist eine Partnerschaftsgesellschaft des Staates und der Stadt Reykjavik und jeder Beteiligte besitzt eine Hälfte des Unternehmens. Jeder Beteiligte ist selbst für alle Verbindlichkeiten der Gesellschaft verantwortlich, aber ihre interne Haftung hängt von den Eigentumsverhältnissen ab. Keiner der Beteiligten darf ohne die Zustimmung der anderen aus dem Unternehmen austreten.“

⁽³¹⁾ Dasselbe wurde im bisher geltenden Staatsgarantiesgesetz Nr. 37/1961 festgelegt.

⁽³²⁾ Dokumente Nr. 874341 und 92092.

⁽³³⁾ Entscheidung Nr. 227/06/COL der Behörde vom 19. Juli 2006 über staatliche Beihilfen zugunsten von Farice hf. (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 69 und EWR-Beilage Nr. 6 vom 5.2.2009, S. 9).

⁽³⁴⁾ Dokument Nr. 917656.

⁽³⁵⁾ Der ISDA-Rahmenvertrag ist ein Standarddokument, das regelmäßig zur Steuerung von OTC-Derivaten verwendet wird. Der ISDA-Rahmenvertrag wird von der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) veröffentlicht.

⁽³⁶⁾ Dokument Nr. 874341.

- (28) Landsvirkjun weist finanzielle Verbindlichkeiten in USD und anderen Währungen auf, sowohl mit variablen als auch mit festen Zinssätzen⁽³⁷⁾. Landsvirkjun ist daher Devisen- und Zinsrisiken ausgesetzt. Landsvirkjun sichert diese Risiken ab, indem es Derivatekontrakte einsetzt, um finanzielle Verbindlichkeiten, die auf eine andere Währung als den US-Dollar (dessen funktionale Währung seit 2008 gilt) lauten, in USD umzuwandeln, sowie finanzielle Verbindlichkeiten mit variablen Zinssätzen in feste Zinssätze.
- (29) Landsvirkjun verwendet Derivatekontrakte nur zu Sicherungszwecken⁽³⁸⁾. Landsvirkjun schließt keine Derivatekontrakte zu spekulativen oder Arbitragezwecken ab⁽³⁹⁾. Die Beschränkung der Verwendung von Derivatekontrakten auf Sicherungszwecke wurde Landsvirkjun auch von seinem Eigentümer — dem Staat — auferlegt. Landsvirkjun reichte interne Dokumente und Schreiben seines Eigentümers ein, um diese Behauptungen zu bestätigen⁽⁴⁰⁾.
- (30) Landsvirkjun erklärt ferner, dass es ihre Philosophie sei, keine privaten oder öffentlichen Garantien für Transaktionen zu verwenden. Nach den Änderungen des staatlichen Garantiesystems begann Landsvirkjun mit den Verhandlungen über eine Verlängerung der garantierten Derivatekontrakte, wobei die letzte staatliche Garantie im Juli 2017 aufgehoben wurde⁽⁴¹⁾. Landsvirkjun vermag Derivatekontrakte auch ohne staatliche Garantien abzuschließen und tut dies auch. Landsvirkjun hat zudem nachgewiesen, dass die Aufhebung der staatlichen Garantien nicht zu einer Änderung der wirtschaftlichen Bedingungen der Derivatekontrakte geführt hat⁽⁴²⁾.

5.3. Keine Vorteile

- (31) Landsvirkjun ist der Ansicht, dass durch die staatlichen Garantien für die betreffenden Derivatekontrakte kein Vorteil verschafft wurde.
- (32) Ein Sicherungsderivat reduziert per Definition die Risikoexposition, die zu einer Verringerung der Prämie für die mit dem zugrundeliegenden Geschäft verbundene Garantie führen sollte. Landsvirkjun bekräftigt, dass die Änderung der ausstehenden Derivatekontrakte zur Ablösung der staatlichen Garantie keine zusätzlichen Kosten für das Unternehmen mit sich gebracht hat. Die Bedingungen und Voraussetzungen für die Finanzierung von Landsvirkjun mit oder ohne staatliche Garantie haben sich nicht verändert⁽⁴³⁾.
- (33) Landsvirkjun hat zwei Berichte über die Auswirkungen der staatlichen Garantien auf die Derivatekontrakte vorgelegt⁽⁴⁴⁾. Den Berichten zufolge war ein wirtschaftlicher Vorteil der staatlichen Garantien für das Derivateportfolio nicht gegeben.
- (34) Landsvirkjun erklärt weiter, dass der Zahlungsmittelbestand zwischen den Jahren 2010 und 2017 zwischen 142 und 287 Millionen US-Dollar lag. Dieser hohe Zahlungsmittelbestand wurde für Zwecke des Liquiditätsrisikos, d. h. als Reserve für unvorhergesehene Risiken, vorgehalten. Die hohe Liquidität führt zu Opportunitätskosten, die in direktem Zusammenhang mit den derzeit an den Staat gezahlten Prämien stehen. Anstatt den vorhandenen Zahlungsmittelbestand zu halten, hätte die Gesellschaft Anleihen vom Markt und/oder vorausbezahlte/amortisierte Kredite von ihren Kreditgebern zurückkaufen können. Dadurch würden nicht nur Zinsen eingespart, sondern auch die [0,1 - 2] % Garantiegebühr, die Landsvirkjun derzeit für die garantierten Anleihen und Darlehen zahlt.

6. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (35) Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens lautet wie folgt:
- „Soweit in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, sind Beihilfen, die von EG-Mitgliedstaaten, EFTA-Staaten oder aus staatlichen Mitteln in irgendeiner Form gewährt werden, die den Wettbewerb verzerren oder zu verfälschen drohen, indem sie bestimmte Unternehmen oder die Produktion bestimmter Waren begünstigen, mit den Bestimmungen dieses Abkommens unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Beteiligten beeinträchtigen.“
- (36) Die Einstufung einer Maßnahme als Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung setzt daher voraus, dass die folgenden kumulativen Bedingungen erfüllt sind: (i) die Maßnahme muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden; (ii) sie muss einem Unternehmen einen Vorteil verschaffen; (iii) sie muss bestimmte Unternehmen begünstigen; und (iv) sie muss dazu geeignet sein, den Wettbewerb zu verzerren und den Handel zu beeinträchtigen⁽⁴⁵⁾. Die Behörde hält es für angemessen, ihre Prüfung damit zu beginnen, ob die Garantien für die betreffenden Derivatekontrakte Landsvirkjun einen Vorteil verschafft haben.

⁽³⁷⁾ Dokument Nr. 908632.

⁽³⁸⁾ Dokument Nr. 908632.

⁽³⁹⁾ Dokument Nr. 874341.

⁽⁴⁰⁾ Dokument Nr. 875032.

⁽⁴¹⁾ Siehe oben.

⁽⁴²⁾ Dokumente Nr. 908633 und 920923.

⁽⁴³⁾ Dokumente Nr. 874341, 908633 und 920923.

⁽⁴⁴⁾ Dokumente Nr. 874344 (Bericht Zanders, September 2017) und 874345 (Summa-Bericht, September 2017).

⁽⁴⁵⁾ Siehe unter anderem das Urteil der World Duty Free Group SA u.a., C-20/15 P und C-21/15 P, ECL:EU:C:2016:981, Rn. 53.

6.1. Vorteile

6.1.1. Vorbemerkungen

- (37) Die Behörde stimmt mit den isländischen Behörden und Landsvirkjun überein, dass die betreffenden Garantien unter die isländischen Rechtsvorschriften über staatliche Garantien fallen, einschließlich der Landsvirkjun-Verordnung, die dem bestehenden Beihilfeverfahren unterlag ⁽⁴⁶⁾.
- (38) Das mit der Einleitungsentscheidung eröffnete förmliche Prüfverfahren ist insofern strenger ausgerichtet als das bestehende Beihilfeverfahren, da es sich nur auf die Anwendung der Landsvirkjun-Verordnung auf staatliche Garantien für bestimmte Derivatekontrakte erstreckt.
- (39) In der Einleitungsentscheidung stellte die Behörde in Frage, ob die Garantien die Bedingungen (b), (c) und (d) nach Ziffer 3.2 ⁽⁴⁷⁾ der Garantierichtlinien erfüllen, die es ermöglichen würden, das Bestehen von Beihilfen auszuschließen ⁽⁴⁸⁾.
- (40) Unbeschadet der Frage, ob die in den Leitlinien für staatliche Beihilfen festgelegten Bedingungen für den Ausschluss staatlicher Beihilfen erfüllt sind, wie nachstehend erläutert, und auf der Grundlage der Informationen, die Island und Landsvirkjun im Laufe des förmlichen Prüfverfahrens übermittelt haben, stellt die Behörde fest, dass die betreffenden staatlichen Garantien Landsvirkjun keinen Vorteil verschafft haben ⁽⁴⁹⁾.

6.1.2. Ausschluss des Vorteils aus staatlichen Garantien für die Derivatekontrakte

- (41) Ein Vorteil im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens ist jeder wirtschaftliche Nutzen, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne die staatliche Intervention, nicht hätte erlangen können ⁽⁵⁰⁾. Die Behörde hat mehrfach betont, dass eine Garantie einen Vorteil gemäß Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens darstellen kann ⁽⁵¹⁾.
- (42) Der Vorteil einer Garantie besteht darin, dass das mit der Garantie verbundene Risiko vom Staat getragen wird. Eine derartige Risikoubernahme durch den Staat sollte in der Regel durch eine geeignete Prämie vergütet werden ⁽⁵²⁾. Nach den Garantierichtlinien „stellt eine Einzelgarantie oder ein vom Staat eingerichtetes Sicherungssystem [jedoch] keine staatliche Beihilfe dar, wenn es einem Unternehmen keinen Vorteil verschafft“ ⁽⁵³⁾. In den Ziffern 3.2 bis 3.5 der Garantierichtlinien sind die Bedingungen für den Ausschluss von Beihilfen bei Einzelgarantien und Sicherungssystemen festgelegt. Nach Ziffer 3.6 der Garantierichtlinien bedeutet „die Nichteinhaltung der in den Ziffern 3.2 bis 3.5 genannten Bedingungen nicht, dass die Garantie oder das Sicherungssystem automatisch als staatliche Beihilfe einzustufen ist.“
- (43) Nach dem 1. Januar 2010 ist es Landsvirkjun gelungen, mit den Vertragsparteien der Derivatekontrakte über die Aufhebung der staatlichen Garantien zu verhandeln, wobei die letzte dieser Garantien im Juli 2017 aufgehoben wurde ⁽⁵⁴⁾. Wie die während der förmlichen Prüfung vorgelegten Beweise zeigen, hat die Aufhebung der staatlichen Garantien die wirtschaftlichen Bedingungen der Derivatekontrakte nicht verändert ⁽⁵⁵⁾.
- (44) Die Behörde sieht in der Tatsache, dass die Gegenparteien bereit waren, die staatlichen Garantien aufzuheben, ohne bessere wirtschaftliche Bedingungen zu verlangen, einen Hinweis darauf, dass die Garantien keinen Vorteil für Landsvirkjun bedeuteten.
- (45) Darüber hinaus hat Landsvirkjun keine privaten Garantien in Anspruch genommen, und aufgrund der Informationen, die während des förmlichen Prüfverfahrens übermittelt wurden, ist es nicht möglich, einen Marktpreis für die Garantien für Sicherungsderivate festzulegen.
- (46) Um den möglichen Vorteil einer Garantie zu quantifizieren (wenn kein Marktpreis ermittelt werden kann), sehen die Garantierichtlinien einen Vergleich der wirtschaftlichen Bedingungen einer Transaktion mit und ohne die Garantie vor ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ Abschnitte 4.3 und 5.1.

⁽⁴⁷⁾ In der Einleitungsentscheidung sah die Behörde keinen Anlass, in Frage zu stellen, dass Landsvirkjun die Bedingung (a) aus Ziffer 3.2 der Garantierichtlinien erfüllte, d. h. dass der Kreditnehmer nicht in finanziellen Schwierigkeiten sein darf, und tat dies daher auch nicht.

⁽⁴⁸⁾ Abschnitt 1.1.3 des Teils II der Einleitungsentscheidung.

⁽⁴⁹⁾ Die Behörde stellt fest, dass diese Schlussfolgerung die von der Einleitungsentscheidung erfassten Garantien und nur die aktuelle Entscheidung betrifft und alle anderen staatlichen Garantien für Landsvirkjun oder andere Unternehmen davon unberührt bleiben.

⁽⁵⁰⁾ Siehe z. B. Urteile in SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60 und Spanien/ Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

⁽⁵¹⁾ Die Behörde hat unter anderem in ihrer Entscheidung Nr. 177/05/COL vom 15. Juli 2005 über eine staatliche Garantie für die Liechtensteinische Landesbank (nicht veröffentlicht) und in der Entscheidung Nr. 227/06/COL über staatliche Beihilfen zugunsten von Farice hf. einen Vorteil festgestellt. (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 69 und EWR-Beilage Nr. 6 vom 5.2.2009, S. 9).

⁽⁵²⁾ Garantierichtlinien, Ziffer 2.1.

⁽⁵³⁾ Garantierichtlinien, Ziffer 3.1.

⁽⁵⁴⁾ Dokument Nr. 908632.

⁽⁵⁵⁾ Abschnitt 5.2.

⁽⁵⁶⁾ Garantierichtlinien, Ziffer 4.2.

- (47) Die Aufhebung der betreffenden staatlichen Garantien hat die wirtschaftlichen Bedingungen der betreffenden Derivatekontrakte nicht verändert. Daher können die Garantien nicht als Vorteil für Landsvirkjun gewertet werden. Darüber hinaus verfügt die Behörde über keine Hinweise oder Informationen, die darauf hindeuten, dass die wirtschaftlichen Bedingungen der betreffenden Derivatekontrakte ohne die staatlichen Garantien zum Zeitpunkt der tatsächlichen Gewährung der staatlichen Garantien anders gewesen sind. Folglich muss die Behörde davon ausgehen, dass eine Aufhebung (oder das Nichtbestehen) der staatlichen Garantien die wirtschaftlichen Bedingungen der betreffenden Derivatekontrakte zu einem bestimmten Zeitpunkt während der Laufzeit dieser Garantien nicht verändert hat.
- (48) Die Schlussfolgerung, dass die Garantien für die betreffenden Derivatekontrakte Landsvirkjun keinen Vorteil verschafft haben, wird auch durch die in Erwägungsgrund 33 genannten Berichte gestützt. So hat Zanders (ein auf Finanzdienstleistungen spezialisiertes Beratungsunternehmen) im Auftrag von Landsvirkjun eine Stichprobe von Derivaten untersucht, die von Landsvirkjun gehalten werden, und die entsprechenden Margen für diese Derivatekontrakte ermittelt⁽⁵⁷⁾. Der Bericht zeigte, dass diese Margen, die zwischen $[-2 - 2]$ und $[10 - 15]$ Basispunkten lagen, mit den Margen übereinstimmten, die bei ähnlichen Derivatekontrakten von Unternehmen mit vergleichbarer Bonität beobachtet wurden, die im Gegensatz zu Landsvirkjun nicht von einer Ausfallbürgschaft profitierten. Auf dieser Grundlage kommt der Bericht Zanders zu dem Schluss, dass es im Durchschnitt keinen Preisvorteil zwischen Landsvirkjun und anderen Unternehmen aufgrund der Ausfallbürgschaft gibt. Dementsprechend kommt der Bericht zu dem Schluss, dass Landsvirkjun keinen wirtschaftlichen Nutzen aus einer derartigen Garantie gezogen hat.
- (49) Der Bericht eines anderen Beratungsunternehmens, Summa Consulting slf, stellte in Bezug auf die Preisgestaltung der Sicherungsderivate fest, dass es „angesichts der soliden Bilanz, der guten Liquiditätslage und der Kreditwürdigkeit von Landsvirkjun nicht wahrscheinlich ist, dass eine staatliche Garantie oder ein Fehlen derselben wesentliche Auswirkungen auf die Preisgestaltung von Derivatekontrakten haben wird, die Landsvirkjun abschließt“⁽⁵⁸⁾.
- (50) Darüber hinaus hat Landsvirkjun die garantierten Derivatekontrakte ausschließlich zu Sicherungszwecken eingesetzt, d. h. um ihre finanziellen Verbindlichkeiten in einer anderen Währung als dem US-Dollar (der funktionalen Währung seit 2008) in US-Dollar und finanzielle Verbindlichkeiten mit variablen Zinssätzen in feste Zinssätze umzuwandeln⁽⁵⁹⁾. Nach den im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens übermittelten Informationen führte die Durchführung der geeigneten Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Beihilfeverfahrens dazu, dass die staatlichen Garantien auf 80 % des Wertes der betreffenden Derivatekontrakte und die Garantien für Sicherungsderivate durch einen bestimmten kumulativen Nennwert begrenzt wurden⁽⁶⁰⁾. Daher kann weder Landsvirkjun noch dem Staat als Bürgen zugerechnet werden, dass sie unbegrenzten Verbindlichkeiten aus diesen Garantien ausgesetzt waren.
- (51) Darüber hinaus handelt es sich bei den betreffenden Garantien nach Artikel 1 der Landsvirkjun-Verordnung um Ausfallbürgschaften. Im Rahmen einer Ausfallbürgschaft muss ein Gläubiger alle Rechtsmittel gegen Landsvirkjun ausschöpfen, bevor er ein Verfahren gegen den Staat einleiten kann⁽⁶¹⁾. Die Behörde ist bereits zu dem Schluss gekommen, dass diese Art von Garantie, obwohl sie den Vorteil nicht ausschließt, mit einem geringeren Risiko verbunden ist⁽⁶²⁾. Wie Landsvirkjun darlegen konnte, überstiegen die Zahlungsmittelbestände der Gesellschaft in jedem der Jahre 2010 bis 2017 die Verluste aus den garantierten Derivaten⁽⁶³⁾. Dadurch wurden die Risiken für den Bürgen reduziert.
- (52) Wie in Erwägungsgrund 36 dargelegt, müssen alle vier Bedingungen kumulativ erfüllt sein, damit eine Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens darstellt. Da die betreffenden Garantien Landsvirkjun keinen Vorteil verschafft, ist es nicht erforderlich, eine Bewertung in Bezug auf die übrigen Bedingungen vorzunehmen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

- (53) Auf der Grundlage der vorgenannten Bewertung kommt die Behörde zu dem Schluss, dass die staatlichen Garantien für Landsvirkjun im Hinblick auf Derivatekontrakte zur Absicherung der Devisen- und Zinsrisiken für Landsvirkjun, von denen die letzte im Juli 2017 aufgehoben wurde, keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens darstellen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatlichen Garantien für Landsvirkjun im Hinblick auf Derivatekontrakte zur Absicherung der Devisen- und Zinsrisiken für Landsvirkjun, von denen die letzte im Juli 2017 aufgehoben wurde, stellen keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens dar.

⁽⁵⁷⁾ Dokument Nr. 874344.

⁽⁵⁸⁾ Dokument Nr. 874345.

⁽⁵⁹⁾ Abschnitt 5.2 und Dokument Nr. 874345.

⁽⁶⁰⁾ Dokumente Nr. 875032, 874341 und 908632.

⁽⁶¹⁾ Abschnitt 5.1.

⁽⁶²⁾ Fußnote 34.

⁽⁶³⁾ Dokument Nr. 874345.

Das förmliche Prüfverfahren ist hiermit abgeschlossen.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an Island gerichtet.

Artikel 3

Nur der englische Text ist verbindlich.

Geschehen zu Brüssel am 26. September 2018.

Für die EFTA-Überwachungsbehörde

Bente ANGELL-HANSEN
*Vorsitzender
Zuständiges Mitglied des
Kollegiums*

Frank J. BÜCHEL
Mitglied des Kollegiums

Högni KRISTJÁNSSON
Mitglied des Kollegiums

Carsten ZATSCHLER
*der als Direktor für Rechts-
und
Verwaltungsangelegenheiten
gegenzeichnet*
