

# BESLUITEN

## BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 14 december 2010

betreffende de door Griekenland ten uitvoer gelegde staatssteun C 8/10 (ex N 21/09 en NN 15/10) ten gunste van Varvaressos SA

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2010) 8923)

(Slechts de tekst in de Griekse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2011/414/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea <sup>(1)</sup>,

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

Gezien het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU ten aanzien van steunmaatregel C 8/10 (ex N 21/09 en NN 15/10) <sup>(2)</sup>,

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. PROCEDURE

- (1) Op 5 november 2007 heeft de Commissie van Griekenland een aanmelding ontvangen van een reddingssteunmaatregel ten gunste van Varvaressos SA (hierna „Varvaressos” genoemd). Na uitwisseling van inlichtingen heeft de Commissie op 16 juli 2008 besloten geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregel.
- (2) Op 15 januari 2009 heeft de Commissie van Griekenland een aanmelding ontvangen van een steunmaatregel voor herstructurering ten gunste van Varvaressos.
- (3) Na uitwisseling van inlichtingen heeft de Commissie op 9 maart 2010 de formele onderzoeksprocedure ingeleid

<sup>(1)</sup> Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide Verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG.

<sup>(2)</sup> Besluit C(2010) 1250 definitief van de Commissie van 9 maart 2010 (PB C 126 van 18.5.2010, blz. 7).

ten aanzien van de herstructureringssteun die Griekenland op 15 januari 2009 had aangemeld, en van een staatsgarantie die in 2007 door Griekenland onrechtmatig aan Varvaressos was verleend. In verband met genoemde staatsgarantie verklaarde de Commissie dat zij mogelijk haar besluit van 16 juli 2008 ter goedkeuring van de steunmaatregel voor Varvaressos zou herroepen.

- (4) Het besluit van de Commissie van 9 maart 2010 tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup> bekendgemaakt. Nadat de procedure was ingeleid, heeft Griekenland op 28 juli 2010 opmerkingen en inlichtingen ingediend. Ook Varvaressos heeft op 18 juni 2010 opmerkingen en inlichtingen gezonden. Ten slotte werden opmerkingen van derden ontvangen op 4 juni 2010, 14 juni 2010 en 17 juni 2010 <sup>(4)</sup>.
- (5) De Commissie heeft bij schrijven van 9 juli 2010 om nadere inlichtingen ten aanzien van voornoemde steunmaatregelen verzocht. De Griekse autoriteiten hebben daarop geantwoord bij schrijven van 14 september 2010.
- (6) Op verzoek van de begunstigde is een vergadering belegd op 14 juli 2010. Bij die gelegenheid is het aangepaste herstructureringsplan besproken.

### 2. BESCHRIJVING

#### 2.1. De begunstigde onderneming

- (7) Varvaressos is opgericht in 1975 en is op de textielmarkt actief als spinnerijbedrijf (voor de productie en verhandeling van garens). Het voert garens uit naar twintig landen, waaronder Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Slovenië. In 2009 behaalde de onderneming 52 % van haar omzet in andere EU-landen dan Griekenland (57 % in 2008, 67 % in 2007), 42 % in Griekenland (40 % in 2008, 32 % in 2007) en 6 % in landen buiten de EU (2 % in 2008, 1 % in 2007).

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>(4)</sup> Griekse federatie van ondernemingen, Ondernemingskamer van Imathia, Gemeente Naoussa en Feinjersey Betriebsgesellschaft (een Oostenrijks kledingbedrijf, [...]).

- (8) In 2009 had de onderneming gemiddeld 205 werknemers (tegenover 212 in 2008) en een omzet van 19 miljoen EUR. Op basis van de gegevens over 2007 was het in grootte het tiende bedrijf op de Griekse textielmarkt. Haar aandeel in de garenmarkt bedroeg in 2008 [...] %.
- (9) In de periode 2004-2009 daalde de jaaromzet van de onderneming van 28,4 miljoen EUR naar 19,2 miljoen EUR (een krimp van 32 %). Gedurende de periode 2006-2009 leed de onderneming steeds verlies, oplopend van 2 miljoen EUR in 2006 tot 17,2 miljoen EUR in 2009. De financiële kerncijfers van de onderneming voor de jaren 2004-2009 zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1

**Financiële kerncijfers van Varvaressos 2004-2009**

(in miljoen EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omzet	28,5	26,1	26,4	23,2	20,7	19,2
Resultaat vóór belasting (EBT)	0,02	- 2,8	- 3,3	- 2,7	- 6,3	- 5,5
Geaccumuleerd verlies	n.v.t.	n.v.t.	- 2	- 5,1	- 11,5	- 17,2
Nominaal kapitaal	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6
Eigen vermogen	32,9	29,1	25,5	22,4	15,9	10,3
Schuldverhouding	79 %	106 %	117 %	135 %	216 %	350 %

Bron: Gegevens afkomstig uit jaarrekeningen 2004-2009.

**2.2. De maatregelen**

- (10) In de periode 2007-2008 werd twee keer staatssteun aan Varvaressos verleend, in de vorm van een niet-aangemelde staatsgarantie voor deerschikking van bestaande leningen in mei 2007 (maatregel 1) en een aangemelde staatsgarantie voor een nieuwe reddingslening, die door de Commissie werd goedgekeurd in juli 2008 (maatregel 2). In januari 2009 meldde Griekenland een herstructureringssteunmaatregel in de vorm van een rechtstreekse subsidie (maatregel 3) aan.

**2.2.1. Het herstelplan van 2006**

- (11) Om voornoemde steun te kunnen ontvangen, legde Varvaressos de Griekse autoriteiten in december 2006 een herstelplan voor met als titel „Strategisch bedrijfsplan 2006-2011”. Hierin worden het strategische doel van de onderneming en de daarvoor noodzakelijke maatregelen beschreven en wordt een prognose gegeven van de financiële positie van de onderneming in de jaren 2006-2011. Het plan voorziet in a) een toename van het aandeel van de speciale vezels in de totale productie van [...] % in 2007 tot [...] % in 2011, teneinde de winstmarge van de onderneming te vergroten, b) een inkrimping van de totale productiecapaciteit van [...] duizend ton in 2007 tot [...] duizend ton in 2008-2011, en c) een vermindering van het aantal personeelsleden van 237 in 2007 tot 217 in 2011.
- (12) Verwacht wordt dat de langlopende leningen van de onderneming ten bedrage van 15,6 miljoen EUR eind 2010 zijn afgelost. Ook worden in de periode 2006-2009 kosten van [1-2] miljoen EUR verwacht voor investeringen in de reorganisatie van het bedrijfsbeheer en de overgang naar de fabricage van meer winstgevendende producten. De voor 2007-2011 benodigde staatssteun belooft

13,5 miljoen EUR, waarmee mislukte investeringen in de periode 2000-2005, die de oorzaak zijn van de problemen bij de onderneming, moeten worden gecompenseerd. De onderneming zal naar verwachting in 2010 weer levensvatbaar zijn met een resultaat vóór belasting van 1 miljoen EUR en een winstmarge van 3,5 % (in 2011 een positief resultaat vóór belasting van 0,8 miljoen EUR met een winstmarge van 2,6 %). Er wordt een omzetsijging verwacht van 26,2 miljoen EUR in 2006 naar 29,3 miljoen EUR in 2011 (+ 12 %).

**2.2.2. Maatregel 1: de niet-aangemelde staatsgarantie van 2007**

- (13) Op 30 mei 2007 maakte Griekenland bij ministerieel besluit bekend dat aan Varvaressos een staatsgarantie werd verstrekt als zekerheid voor deerschikking van de bestaande leningen van de onderneming van in totaal 22,7 miljoen EUR. De garantie werd geacht 80 % van de leningen te dekken, dat wil zeggen 18,2 miljoen EUR; zij overtrof in werkelijkheid echter het totaal van de onderliggende lening (zie overweging 16).
- (14) Voor deerschikking van 2007 was slechts een deel van het vastgoed van de onderneming met hypotheek bezwaard om leningen te dekken. In het kader van deerschikking in 2007 werd ook de rest van het vastgoed met een hypotheek bezwaard. Deze aanvullende hypotheek had de kredietverschaffende banken als begunstigde, niet de staat. Volgens het Griekse recht<sup>(5)</sup> moet de staat echter, alvorens een waarborg kan worden aangesproken, eerst de zekerheden voor degegarandeerde leningen ontvangen.

<sup>(5)</sup> N 2322/95 en N 2362/95, alsmede ministerieel besluit 2/478/0025 van 4 januari 2006.

- (15) Deze maatregel is nooit aangemeld bij de Commissie; integendeel, Griekenland verklaarde in de aanmelding van de reddingssteun van 5 november 2007 dat de onderneming niet eerder reddings- of herstructureringssteun had ontvangen.
- (16) Deze maatregel was gebaseerd op een niet-aangemeld garantiestelsel dat op 26 januari 2007 was goedgekeurd door het Griekse ministerie van Financiën. In het stelsel werden staatsgaranties verstrekt voor de herschikking van op 31 december 2006 uitstaande, al dan niet vervallen leningen, tot een nieuwe lening. De leningen in kwestie werden verstrekt aan nijverheids-, mijnbouw-, veeteelt- en hotelbedrijven die waren gevestigd en actief waren in het district Imathia in het noorden van Griekenland, ten behoeve van investeringen in vaste activa en bedrijfskapitaal. Het stelsel voorzag niet in een premie voor de staatsgarantie. Op basis van een van haar bepalingen dekte de garantie uiteindelijk een maximumbedrag van 30 miljoen EUR plus rente, dat wil zeggen een hoger bedrag dan dat van de onderliggende leningen (22,7 miljoen EUR) <sup>(6)</sup>.

### 2.2.3. Maatregel 2: de aangemelde staatsgarantie van 2008

- (17) Op 16 juli 2008 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een aangemelde reddingssteunmaatregel ten gunste van Varvaressos in de vorm van een staatsgarantie voor een lening van 2,4 miljoen EUR <sup>(7)</sup>. Dat besluit werd goedgekeurd op basis van de mededeling dat de onderneming niet eerder reddings- of herstructureringssteun had ontvangen <sup>(8)</sup> en derhalve in aanmerking kwam voor reddingssteun.
- (18) De garantie werd verstrekt zonder premie voor de borg (de staat) en dekte het gehele bedrag van de lening, te weten 2,4 miljoen EUR.
- (19) Volgens de aanmelding van de maatregel, door de Griekse autoriteiten aan de Commissie toegezonden op 5 november 2007, zou van het totale steunbedrag [1-2] miljoen EUR dienen ter financiering van de volgende investeringen: a) de reorganisatie en modernisering van het bedrijfsmanagement ([...] miljoen EUR), uit te voeren in de periode 2006-2009, en b) de overgang naar de fabricage van meer winstgevendende producten ([...] miljoen EUR), uit te voeren in de periode 2007-2009. Deze investeringen maakten ook deel uit van het op 15 januari 2009 ingediende herstructureringsplan en moesten worden uitgevoerd in dezelfde periode als het plan (zie de overwegingen 22-23 en 42-43).

### 2.2.4. Maatregel 3: de aangemelde rechtstreekse subsidie van 2009

- (20) Op 15 januari 2009 meldde Griekenland een rechtstreekse subsidie van 14 miljoen EUR aan ter financiering van het herstructureringsplan voor de onderneming.

<sup>(6)</sup> De maatregel wordt momenteel onderzocht in zaak CP150/2009, die betrekking heeft op in totaal vier garantiestelsels die de Griekse autoriteiten hebben ingesteld in de periode 2006-2009 en die niet zijn aangemeld bij de Commissie. Zie ook steunmaatregel C 27/10 United Textiles.

<sup>(7)</sup> Steunmaatregel N 635/07 (PB C 264 van 17.10.2008, blz. 1).

<sup>(8)</sup> Zoals aangegeven door de Griekse autoriteiten in de aanmelding van de steun (november 2007).

- (21) Volgens het ingediende herstructureringsplan werden de moeilijkheden van de onderneming veroorzaakt door de hoge financieringskosten van een in 2000-2005 uitgevoerd investeringsprogramma, door hoge operationele kosten en door tekortkomingen van het management.

- (22) Het plan bestrijkt de periode 2006-2011. Het is tijdens de formele onderzoeksprocedure naar behoren geactualiseerd en gecorrigeerd. In de kern voorziet het herstructureringsproces in de volledige aflossing van het merendeel van de bankleningen van de onderneming (met inbegrip van die waarvoor reddingssteun is goedgekeurd in juli 2008), een inkrimping van de productie en het personeelsbestand <sup>(9)</sup>, de ombuiging van de productie naar meer winstgevendende producten (met een verhoging van het aandeel van speciale garens in de totale productie naar [...] % in 2012) en reorganisatie en modernisering van het bedrijfsmanagement.

- (23) Volgens de drie scenario's in het herstructureringsplan (gemiddeld, best- en worstcasescenario) zal de levensvatbaarheid van de onderneming voor de lange termijn eind 2011 zijn hersteld.

- (24) In alle drie scenario's wordt ervan uitgegaan dat de omzet van de onderneming stijgt en dat de kosten en bestedingen (zonder afschrijving) dalen. Gevolg is dat het resultaat vóór belasting plus afschrijving (EBT + D) <sup>(10)</sup> naar verwachting in 2010 negatief en in 2011, aan het eind van de herstructureringsperiode, positief zal zijn. Tegelijkertijd zal in 2011 het rendement op het aandelenkapitaal (ROE) <sup>(11)</sup> hoger zijn dan de financieringskosten <sup>(12)</sup> (in het gemiddelde of bestcasescenario) of daaraan gelijk (in het worstcasescenario).

### 3. GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE

- (25) In haar besluit om de procedure in te leiden heeft de Commissie aangegeven dat de verenigbaarheid van de steunmaatregelen zou worden beoordeeld op grond van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (hierna „de richtsnoeren” genoemd) <sup>(13)</sup>. De Commissie heeft daarom een eerste beoordeling van de steunmaatregelen uitgevoerd op basis van de criteria die zijn vastgesteld in de richtsnoeren.

- (26) Ten eerste constateerde de Commissie dat Griekenland haar niet had ingelicht over een eerdere staatsgarantie die in mei 2007 aan Varvaressos was verstrekt. De Commissie constateerde voorts dat Griekenland haar in zijn aanmelding van de reddingssteun in november 2007 had medegedeeld dat Varvaressos niet eerder reddings- of herstructureringssteun had ontvangen. Vervolgens betwijfelde de Commissie of zij in haar besluit van juli 2008 had geoordeeld dat de onderneming in aanmerking kwam voor reddingssteun als Griekenland geen onjuiste inlichtingen had verstrekt ten aanzien van de garantie van 2007.

<sup>(9)</sup> Tot 190 werknemers.

<sup>(10)</sup> EBT + D = Earnings Before Tax plus Depreciation.

<sup>(11)</sup> ROE = Return On Equity.

<sup>(12)</sup> 6-maands Euribor + maximaal 3,6 %, dat is momenteel circa 5 %.

<sup>(13)</sup> PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

- (27) Ten tweede trok de Commissie in het licht van de garantie van 2007 ook in twijfel of de onderneming wel in aanmerking kwam voor de aangemelde herstructureringssteun, met andere woorden: of was voldaan aan het beginsel dat dit soort steun eenmalig dient te zijn.
- (28) Ten aanzien van de status van de begunstigde als onderneming in moeilijkheden constateerde de Commissie dat Varvaessos, gezien de verliezen en het omzetverlies van de voorgaande jaren, inderdaad als onderneming in moeilijkheden kon worden aangemerkt. De Commissie betwijfelde echter of Varvaessos daadwerkelijk in moeilijkheden verkeerde toen de garantie van 2007 werd verstrekt, omdat de onderneming naar haar mening de herschikking van haar bestaande leningen bij dezelfde banken ook had kunnen bereiken zonder overheidsingrijpen.
- (29) Ten aanzien van het herstel van de levensvatbaarheid sprak de Commissie haar twijfel uit over het tijdschema van het plan, dat tegen eind 2009 het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn voorzag. Aangezien het jaar 2009 verstreken was en het belangrijkste deel van de herstructurering nog niet was uitgevoerd, vond de Commissie dat het tijdpad dat was gepresenteerd voor het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn, niet langer als realistisch kon worden beschouwd.
- (30) Daarnaast sprak de Commissie haar twijfel uit over de voorgelegde onderzoeken naar de spinnerijmarkt, die uit 2007 dateerden. Aangezien er al twee jaar waren verstreken en zich sindsdien aanmerkelijke veranderingen in de wereldeconomie hadden voorgedaan, zouden deze onderzoeken achterhaald kunnen zijn. Derhalve verzocht de Commissie om nieuwe gegevens en prognoses en meer recent marktonderzoek.
- (31) Wat het vermijden van ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging betreft uitte de Commissie twijfel over de twee voorgestelde compensatiemaatregelen. Deze hielden het volgende in: a) de sluiting van een van de drie productielocaties van de onderneming, in Naoussa, en b) de verkoop van het aandeel in de dochteronderneming Thiva Ginning Mills SA (hierna „Thiva” genoemd). Beide maatregelen werden vooral noodzakelijk geacht om de begunstigde op lange termijn levensvatbaar te maken en behelsden daarom geen compensatie voor de concurrenten van de onderneming in verband met de verstoring van de mededinging.
- (32) Ten slotte meende de Commissie wat betreft de voorwaarde dat de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt moet blijven, dat Varvaessos in het kader van de beoordeling als grote onderneming moest worden beschouwd (de onderneming had in 2006 een jaaromzet van 28 miljoen EUR); ook gaf zij aan dat de onderneming was gevestigd in een steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU. Op grond van bovengenoemde bevindingen bepaalde de Commissie de eigen bijdrage van de onderneming in beginsel op ten minste 40 % van de totale kosten van het plan.

#### 4. OPMERKINGEN VAN GRIEKENLAND

- (33) De door de Griekse autoriteiten verstrekte inlichtingen over de vermeende staatssteunmaatregelen kunnen als volgt worden samengevat.

#### 4.1. De garantie van 2007 als staatssteun

- (34) Griekenland erkent de staatsgarantie van mei 2007 te hebben verstrekt. Griekenland voert echter aan dat deze geen staatssteun vormde. Griekenland stelt met name dat a) geldverstrekende banken ook zonder de staatsgarantie zouden hebben ingestemd met de herschikking, b) er geen noodzaak was voor een staatsgarantie omdat de leningen bij de herschikking voldoende gedekt werden door activa met een hogere waarde dan het uitstaande bedrag, en c) de staatsgarantie van 2007 de mogelijkheden van de onderneming om geld op de kapitaalmarkt aan te trekken niet heeft verbeterd, omdat Varvaessos nog zelf in staat was geld aan te trekken.

#### 4.2. De begunstigde als „bedrijf in moeilijkheden” in 2007

- (35) Griekenland betoogt dat Varvaessos in 2007 werkelijk in moeilijkheden verkeerde en dat zij alleen dankzij onbezwaarde activa van aanzienlijke waarde zonder staatsgarantie toegang kon krijgen tot de financiële markt.
- (36) Griekenland voert ook aan dat de herschikking van leningen in 2007 voor de onderneming niet toereikend was om haar herstructurering te financieren. Deze herschikking werd alleen gebruikt om de bestaande zware schuldenlast te reorganiseren. Nieuwe financiering was nog steeds nodig en die kwam er niet via de herschikking van 2007. Derhalve was de onderneming niet in staat haar levensvatbaarheid op eigen kracht te herstellen en heeft de overheid terecht ingegrepen. Aldus voldoet Varvaessos aan het criterium van punt 9 van de richtsnoeren.
- (37) Tegen deze achtergrond betoogt Griekenland dat, als de maatregel uit 2007 wordt opgevat als staatssteun, de onderneming in aanmerking kwam voor reddings- en herstructureringssteun.

#### 4.3. Het beginsel dat steun eenmalig dient te zijn

- (38) Volgens Griekenland zijn alle drie onderzochte maatregelen (de staatsgarantie van 2007, de staatsgarantie van 2008 en de aangemelde rechtstreekse subsidie) verleend om de uitvoering van één enkel herstructureringsplan mogelijk te maken.
- (39) In december 2006 vroeg Varvaessos reddings- en herstructureringssteun aan en diende zij het plan in dat later, in januari 2009, is aangemeld bij de Commissie. Het tijdsverloop tussen de aanvraag van reddings- en herstructureringssteun bij de Griekse autoriteiten (december 2006) en de aanmelding bij de Commissie van de rechtstreekse subsidie (januari 2009) werd slechts veroorzaakt door administratieve problemen, niet door terugkerende problemen en herhaaldelijke behoefte aan overheidsmaatregelen.
- (40) Ook was de garantie van 2007 (maatregel 1) bedoeld als oplossing voor de financiële problemen van de onderneming op korte termijn doordat zij de onderneming ademruimte gaf met een bevrozing van de aflossingen voor twee jaar. De andere maatregelen waren bedoeld om de financiële problemen van de onderneming op de lange termijn weg te werken. Dit neemt niet weg dat alle drie maatregelen van dezelfde aard waren, aangezien ze alle gericht waren op het probleem van de bankleningen van de onderneming.

(41) Griekenland stelt ten slotte dat alle drie maatregelen onderdeel zijn van hetzelfde herstructureringsproces en dat derhalve geen inbreuk is gemaakt op het beginsel dat steun eenmalig dient te zijn.

#### 4.4. Herstructureringskosten en eigen bijdrage

(42) De herstructureringskosten bestaan uit de herstructurering van langlopende bankleningen (23 miljoen EUR), de herstructurering van het personeelsbestand (1 miljoen EUR), investeringen (3 miljoen EUR) en de herstructurering van activa (1 miljoen EUR). Deze kosten bedragen in totaal 28 miljoen EUR<sup>(14)</sup>.

(43) Griekenland stelt dat de totale kosten van de herstructurering zullen worden gefinancierd uit 14 miljoen EUR staatssteun en een eigen bijdrage van 14 miljoen EUR. De eigen bijdrage bestaat uit de inkomsten tot [...] en 1 miljoen EUR uit de verkoop van een aandeel in een dochteronderneming in 2007.

#### 4.5. Vermijden van ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging

(44) Ten aanzien van de compensatiemaatregelen werd in het plan aanvankelijk (vóór de inleiding van de formele onderzoeksprocedure) voorgesteld a) de activiteiten in een van de drie productielocaties van de onderneming te staken, een proces dat werd begonnen in 2007 en afgerond in 2008, en b) een aandeel in een dochteronderneming te verkopen, hetgeen is geschied in 2007. De onderneming verklaarde dat deze dochteronderneming verliesgevend was in de jaren 2005 en 2006.

(45) Na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure stelde Griekenland de volgende alternatieve compensatiemaatregelen voor:

— terugtrekking van de onderneming uit de Griekse markt voor ten minste 10 % ten opzichte van de omzet die in 2009 in Griekenland was behaald, tot eind 2013, dat wil zeggen tot twee jaar na afloop van de herstructurering;

— een verbod op elke vorm van staatssteun voor de onderneming tot eind 2013, dat wil zeggen tot twee jaar na afloop van de herstructurering.

(46) Griekenland betoogt dat er redenen zijn die in het geval van Varvaessos minder strikte compensatiemaatregelen en een lagere eigen bijdrage rechtvaardigen.

(47) Meer in het bijzonder verklaart Griekenland dat Varvaessos is gevestigd in Imathia, een regionaal steungebied. De werkloosheid in Imathia is tweemaal zo hoog als het nationale gemiddelde en het bbp van het gebied bedraagt 70 % van het nationale gemiddelde. Tegelijkertijd is het aantal textiel- en kledingbedrijven in Imathia van 296 gedaald naar 181 in 2008 (– 39 %). Ten slotte is in de afgelopen jaren 56 % van de werkgelegenheid in bedrijven met meer dan tien werknemers verloren gegaan.

<sup>(14)</sup> De Commissie heeft het hier over de „reële” herstructureringskosten. In overweging 123, waar de totale herstructureringskosten worden gepresenteerd, zijn ook de steunbestanddelen van de staatsgaranties van 2007 en 2008 opgenomen, omdat deze moeten worden gefinancierd uit de eigen bijdrage.

(48) Griekenland verklaart verder dat de omvang van Varvaessos sinds 2006 aanmerkelijk is afgenomen door de sluiting van een van de drie productielocaties en de verkoop van de dochteronderneming. De fabriekssluiting heeft geleid tot een daling van het personeelsbestand met [...] manuren en een inkrimping van de productiecapaciteit met 30 %, die bovendien onomkeerbaar is (door de sloop of verkoop van machines). Als gevolg van de verkoop van de dochteronderneming is de jaaromzet gedaald met 6,7 miljoen EUR. In totaal is het marktaandeel van de onderneming afgenomen met 27 % in omzetwaarde en 30 % in omzetvolume. Ook heeft de onderneming zich volledig teruggetrokken uit Estland, Hongarije en Roemenië, en gedeeltelijk uit Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Italië en Polen (terugtrekkingspercentage van [...] % tot [...] %).

#### 5. OPMERKINGEN VAN DERDEN

(49) De Commissie heeft opmerkingen van Varvaessos ontvangen. De argumenten van de onderneming kwamen grotendeels overeen met die welke de Griekse autoriteiten hebben gemaakt.

(50) De Commissie heeft ook opmerkingen van andere derden ontvangen, hetzij met betrekking tot de activiteiten van Varvaessos, hetzij omdat zij hiervan te lijden krijgen. In alle opmerkingen werd de rol van de begunstigde geprezen als positieve factor in de plaatselijke economie en als gerenommeerd bedrijf. Ook werd verklaard dat het stopzetten van de bedrijfsactiviteiten tot een aanmerkelijke vermindering van de werkgelegenheid en de productiecapaciteit in Griekenland, en met name in Imathia, zou leiden. Daarnaast werd verklaard dat de steun aan Varvaessos, gegeven het minimale marktaandeel van de onderneming, geen verstoring van de mededinging veroorzaakt.

#### 6. BEOORDELING: DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STEUN

##### 6.1. Maatregelen 1 en 2: de staatsgaranties van 2007 en 2008

(51) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt steun die in welke vorm dan ook wordt verleend door een lidstaat of uit staatsmiddelen, onverenigbaar met de interne markt verklaard als deze steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen door bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen te begunstigen, en als deze het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt. Derhalve moet een maatregel aan de volgende vier criteria voldoen, om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt.

(52) Ten eerste moet de steun worden verstrekt door een lidstaat of uit staatsmiddelen. Staatsgaranties vormen een risico voor staatsmiddelen, aangezien een beroep op de garantie wordt betaald uit de staatsbegroting. Bovendien houdt elke garantie zonder behoorlijke vergoeding een verlies aan financiële middelen voor de staat in. Daarnaast worden staatsgaranties versterkt via beslissingen van de bevoegde ministeries. In het onderhavige geval besloot het Griekse ministerie van Financiën de staatsgaranties van 2007 en 2008 aan Varvaessos te verstrekken. Derhalve is aan het criterium „staatsmiddelen” voldaan.

- (53) Ten tweede moet de steun de begunstigde ervan een voordeel opleveren. De Commissie is van mening dat de twee garanties in kwestie Varvaressos een ongerechtvaardigd voordeel hebben opgeleverd. Om redenen die zijn uiteengezet in de punten 2.2 en 3.2 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties <sup>(15)</sup> (hierna „de garantiemededeling” genoemd), verkrijgt de kredietnemer een voordeel wanneer hij geen marktprijs voor de garantie betaalt. In sommige gevallen zal de kredietnemer als onderneming in financiële moeilijkheden financiële instellingen niet bereid vinden onder enige voorwaarde krediet te verstrekken zonder staatsgarantie.
- (54) In punt 3.2 van de garantiemededeling heeft de Commissie de volgende vier cumulatieve omstandigheden uiteengezet die zij toereikend acht om de aanwezigheid van staatssteun (en dus een voordeel) in de vorm van een garantie uit te sluiten:
- de kredietnemer is niet in financiële moeilijkheden;
  - de garantie dekt niet meer dan 80 % van de uitstaande lening;
  - de reikwijdte van de garantie kan bij toekenning goed worden vastgesteld;
  - voor de garantie wordt een marktconforme prijs betaald.
- (55) Als zij deze criteria op het onderhavige geval toepast, komt de Commissie tot de volgende bevindingen:
- Varvaressos verkeerde in financiële moeilijkheden <sup>(16)</sup> ten tijde van de verstrekking van de garanties in 2007 en 2008;
  - ten tweede dekte zowel de garantie van 2007 als die van 2008, zoals aangegeven in de overwegingen 13, 16 en 18, meer dan 100 % van de lening;
  - ten derde constateert de Commissie ten aanzien van de garantie van 2007 dat de reikwijdte van de garantie bij toekenning ervan niet goed kon worden vastgesteld. Dit blijkt uit het feit dat volgens de door de Griekse autoriteiten verstrekte inlichtingen (zie de overwegingen 13 en 16) de garantie aanvankelijk 80 % van de lening, oftewel 18,2 miljoen EUR, moest dekken, maar uiteindelijk, op basis van een van de bepalingen van het garantiestelsel, een bedrag van 30 miljoen EUR dekte;
  - ten vierde werd de garantie zowel in 2007 als in 2008 verstrekt voor leningen aan een onderneming in moeilijkheden zonder dat was voorzien in een premie voor de borg (de staat). Alleen al het feit dat geen premie werd betaald voor de garantie zou erop kunnen duiden dat de maatregelen Varvaressos een voordeel opleverden. Garanties zonder premiebetaling zijn op de commerciële bancaire markt niet verkrijgbaar. Dit geldt des te meer voor garanties die worden gegeven aan ondernemingen in moeilijkheden, die een hoog risico op wanbetaling inhouden.
- (56) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de onderneming de garanties van 2007 en 2008 niet op dezelfde voorwaarden op de markt zou hebben verkregen en dat deze maatregelen de begunstigde derhalve een voordeel hebben opgeleverd.
- (57) Ten derde moet de steun selectief zijn om te worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De garantie van 2007 was gebaseerd op een sectorale regeling en de garantie van 2008 is als ad-hocmaatregel aan Varvaressos verstrekt. Daarmee is aan het criterium „selectiviteit” voldaan.
- (58) Ten slotte moet de steun de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden. Varvaressos is actief in een sector waarvan de producten op ruime schaal worden verhandeld tussen de lidstaten en die onderhevig is aan sterke concurrentie. Ten tijde van de verstrekking van de steun behaalde Varvaressos het grootste deel van haar omzet uit verkopen aan andere lidstaten (zie overweging 7). Ook leverden de steunmaatregelen in kwestie Varvaressos een voordeel ten opzichte van zijn concurrenten op (zie de overwegingen 53-56). Wanneer staatssteun de positie van een onderneming ten opzichte van andere ondernemingen die concurreren in het handelsverkeer tussen lidstaten versterkt, worden die andere ondernemingen geacht te zijn getroffen door die steun. Er wordt derhalve voldaan aan het criterium van verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.
- (59) Op grond van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de staatsgaranties van 2007 en 2008 (maatregelen 1 en 2) staatssteun ten gunste van Varvaressos in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen.
- 6.2. Maatregel 3: de aangemelde rechtstreekse subsidie van 2009**
- (60) Wat het criterium staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat betreft, is deze rechtstreekse subsidie afkomstig uit de staatsbegroting en goedgekeurd door het verantwoordelijke ministerie. Aan dit criterium wordt derhalve voldaan.
- (61) Wat het criterium „voordeel” betreft, is tot de rechtstreekse subsidie besloten ten gunste van een onderneming in financiële moeilijkheden. De Griekse staat ontvangt geen enkele tegenprestatie in ruil voor de subsidie. De subsidie levert Varvaressos derhalve een voordeel op.
- (62) Daarom is de Commissie van mening dat de aangemelde rechtstreekse subsidie van 2009 de onderneming een voordeel oplevert in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (63) Wat het criterium „selectiviteit” betreft, is de rechtstreekse subsidie verstrekt op basis van een ad hoc genomen besluit ten gunste van de onderneming. Aan dit criterium wordt derhalve voldaan.

<sup>(15)</sup> PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

<sup>(16)</sup> Zie punt 7.3 voor een gedetailleerde beoordeling van de bedrijfs-situatie in 2007 en 2008.

(64) Ten slotte wordt aan het criterium van verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten voldaan op de wijze die in overweging 58 is beschreven.

(65) Op grond van bovenstaande overwegingen concludeert de Commissie dat de aangemelde rechtstreekse subsidie van 2009 staatssteun ten gunste van Varvaressos in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

### 6.3. Onrechtmatige steun

(66) Volgens artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag<sup>(17)</sup>, wordt nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering is gebracht, als onrechtmatige steun beschouwd.

(67) In het onderhavige geval is de staatsgarantie van 2007 ten gunste van Varvaressos door Griekenland tot uitvoering gebracht zonder deze aan te melden bij de Commissie en zonder haar opmerkingen of definitieve besluit over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt af te wachten.

(68) Derhalve is de Commissie in dit stadium van mening dat de staatsgarantie van 2007 onrechtmatig is.

## 7. BEOORDELING: VERENIGBAARHEID MET HET VWEU

(69) Zoals in punt 4.1 van de garantiemededeling is uiteengezet, wordt een afzonderlijke staatsgarantie of een garantiestelsel dat niet voldoet aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, geacht staatssteun in te houden. Het staatssteunbestanddeel moet daarom worden gekwantificeerd om na te gaan of de steun verenigbaar kan zijn op grond van een specifieke afwijking inzake staatssteun. Alvorens de verenigbaarheid van de steun te beoordelen, moet de Commissie derhalve het steunelement kwantificeren.

### 7.1. Kwantificering van de steun

(70) Wat betreft de staatsgaranties van 2007 en 2008, de Commissie heeft de algemene beginselen voor het berekenen van het steunelement in garanties uiteengezet in de garantiemededeling.

(71) De Commissie is van mening dat een staatsgarantie in beginsel als steun kan worden aangemerkt tot het totale bedrag van de onderliggende lening indien de begunstigde zich met eigen middelen geen toegang kan verschaffen tot financiële markten (zie de punten 2.2 en 4.1, onder a), van de garantiemededeling).

(72) De garantiemededeling bepaalt in de punten 4.1 (algemene regels), 4.2 (steunelement in individuele garanties) en 4.4 (steunelement in garantieregelingen) de regels die worden toegepast voor het berekenen van het steunelement in de garanties. De Commissie past deze regels in de volgende overwegingen toe op de maatregelen 1 en 2.

(73) In het onderhavige geval heeft Griekenland aangetoond dat Varvaressos nog toegang had tot financiële markten (zie overweging 35) toen de garantie van 2007 werd verstrekt. De Commissie is derhalve van mening dat de onderneming nog toegang zou kunnen hebben gehad tot de financiële markten zonder de staatsgaranties van 2007.

(74) Ten aanzien van de staatsgarantie van 2008 constateert de Commissie dat Griekenland de garantie van 2008 heeft aangemeld in hetzelfde jaar (november 2007) als dat waarin het de garantie van 2007 heeft verstrekt (mei 2007). Daarom meent de Commissie dat de onderneming ook ten tijde van de verstrekking van de garantie van 2008 nog enige kredietwaardigheid en toegang tot de financiële markt had<sup>(18)</sup>.

(75) Gezien de financiële moeilijkheden ten tijde van de toekenning van de steunmaatregelen zouden commerciële banken echter een overeenkomstige hogere rente hebben berekend dan die welke werd gerealiseerd met de staatsgarantie, omdat laatstgenoemde een extra zekerheid voor de banken vormt. Daarom is de Commissie van mening dat het voordeel van Varvaressos als gevolg van de garanties van 2007 en 2008 niet bestaat uit de totale leningen die de onderneming ook zonder de staatsgaranties had kunnen ontvangen, maar uit het lagere rentepercentage dat zij aan de garanties te danken had.

(76) Volgens punt 4.2 van de garantiemededeling moeten bij afwezigheid van een vergelijkbare marktpremie de totale financieringskosten van de lening op de markt met en zonder garantie worden vergeleken (dat wil zeggen dat het rentepercentage voor een soortgelijke lening zonder garantie moet worden vergeleken met het rentepercentage plus de garantiepremie voor de lening met staatsgarantie).

(77) In veel gevallen is een dergelijk marktrentepercentage niet beschikbaar. Daarom heeft de Commissie in haar mededeling uit 2008 over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld<sup>(19)</sup> (hierna „de mededeling referentiepercentages 2008” genoemd), een financiële methodiek ontwikkeld die, om de in punt 4.2 van de garantiemededeling uiteengezette redenen, kan worden gebruikt als alternatieve maatstaf voor de marktrente.

(78) In dit geval zijn er geen aanwijzingen voor wat Varvaressos zou hebben betaald voor een vergelijkbare lening zonder garantie. Bovendien zijn de beide garanties verstrekt voordat de economische en financiële crisis uitbrak. Daarnaast meent de Commissie dat de berekening van een „reële” marktrente voor een Grieks textielbedrijf als gevolg van de tijd die is verstreken sinds de tenuitvoerlegging van de maatregelen, een lastige opgave zou zijn. Derhalve gebruikt de Commissie het betreffende referentiepercentage als alternatieve maatstaf voor de marktrente.

<sup>(18)</sup> In het besluit van 2008 over de reddingssteun werd het steunelement van de garantie niet gekwantificeerd.

<sup>(19)</sup> Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

<sup>(17)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

- (79) Toen de staatsgarantie van 2007 werd verstrekt, kon de zekerheidsstelling voor de leningen van Varvaressos als hoog worden beschouwd voor de doeleinden van de mededeling referentiepercentages 2008 <sup>(20)</sup>. Derhalve moet het steunelement van de staatsgarantie van 2007 worden berekend met een marge van 400 basispunten, zoals van toepassing op leningen met hoge zekerheidsstelling aan ondernemingen in moeilijkheden.
- (80) Op deze basis is de markttrente die zonder staatsgarantie had moeten worden betaald voor de lening die werd gedekt door de garantie van 2007, berekend op in totaal 7,3 miljoen EUR. De daadwerkelijk betaalde rente (er was geen garantietergoeding) bedraagt in totaal 4,9 miljoen EUR voor de periode van januari 2007 tot en met december 2010. Derhalve vormt het verschil tussen de specifieke markttrente die deze onderneming zonder garantie had moeten betalen, en het rentepercentage dat werd verkregen dankzij de staatsgarantie, na betaling van alle premies, een steunelement van 2,4 miljoen EUR, dat moet worden opgeteld bij het steunbedrag van het herstructureringsplan <sup>(21)</sup>.
- (81) Wat de staatsgarantie van 2008 betreft, werd de onderliggende lening van 2,4 miljoen EUR aan de onderneming betaald op 10 februari 2009. Deze lening had een rentepercentage van 6-maands Euribor plus 3,6 % en een looptijd van zes maanden (of tot het einde van de beoordeling van het herstructureringsplan). De lening is nog niet afgelost (en staat nog op het aanvankskapitaal).
- (82) De onderneming verkeerde nog altijd in moeilijkheden en had geen onbezwaarde activa meer die als zekerheid konden dienen <sup>(22)</sup>. Bij gebrek aan zekerheden heeft de Commissie daarom een verhoging van 1 000 basispunten op de Griekse basisrente toegepast, hetgeen een bedrag oplevert van 550 000 EUR aan markttrente die had moeten worden betaald voor de financiering in 2008. De daadwerkelijk voor de lening van 2008 berekende rente (er was geen garantietergoeding) bedroeg in totaal 0,25 miljoen EUR voor de periode van februari 2009 (toen de onderliggende lening werd betaald) tot en met december 2010. Derhalve vormt het verschil tussen de

specifieke markttrente die deze onderneming zonder garantie had moeten betalen, en het rentepercentage dat werd verkregen dankzij de staatsgarantie, na betaling van alle premies, een steunelement van 0,3 miljoen EUR, dat moet worden opgeteld bij het steunbedrag van het herstructureringsplan.

- (83) Aangezien maatregel 3 een rechtstreekse subsidie is, vertegenwoordigt het gehele bedrag van 14 miljoen EUR het steunelement.
- (84) Op grond van het bovenstaande bedraagt het steunelement van de maatregelen 1, 2 en 3 in totaal 16,7 miljoen EUR.

### 7.2. Rechtsgrondslag voor de beoordeling: de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun

- (85) Voor zover de maatregelen steun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet hun verenigbaarheid worden beoordeeld in het licht van de in de leden 2 en 3 van dat artikel bepaalde afwijkingen.
- (86) De in artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, onder d) en e), bepaalde afwijkingen zijn duidelijk niet van toepassing, en de Griekse autoriteiten hebben ook niet aangevoerd dat zij van toepassing zouden zijn.
- (87) Varvaressos was een onderneming in moeilijkheden ten tijde van de toekenning van de maatregelen (zie de overwegingen 9, 89 en 90) en daarom kan de verenigbaarheid van de steunmaatregelen alleen worden beoordeeld in het licht van de richtsnoeren, dat wil zeggen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

### 7.3. Subsidiabiliteit van de onderneming

- (88) Ten aanzien van punt 10, onder a), van de richtsnoeren constateert de Commissie dat Varvaressos weliswaar een substantieel deel van haar eigen vermogen verloor in de periode 2004-2009, maar dat zij in de onderzochte periode (2007-2009) niet meer dan de helft van haar nominale kapitaal verloor. Wat punt 10, onder c), betreft, voldeed Varvaressos niet aan de criteria volgens het nationale recht om aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen.
- (89) Anderzijds verslechterden de financiële prestaties van de onderneming aanzienlijk in de periode 2006-2009, zoals blijkt uit overweging 9. Daarom wordt geconcludeerd dat Varvaressos al in 2006 een onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 11 van de richtsnoeren was, aangezien de verliezen opliepen en de omzet daalde.
- (90) Ten aanzien van punt 9 van de richtsnoeren lijkt het erop dat de onderneming in 2007 inderdaad meer middelen dan zijn bestaande leningen nodig had om levensvatbaar te worden. Dit blijkt uit het feit dat het in 2006 herstructureringssteun aanvraag. De herschikking van 2007 was derhalve niet genoeg voor het herstel van de levensvatbaarheid, want deze diende slechts om de bestaande leningen te regelen, niet om nieuwe af te sluiten. De Commissie aanvaardt dan ook dat de onderneming in 2007 haar levensvatbaarheid niet kon herstellen zonder overheidssteun en dat zij ook, overeenkomstig punt 9 van de richtsnoeren, financiële problemen had.

<sup>(20)</sup> De activa van Varvaressos in de vorm van vastgoed hadden een handelswaarde en een „liquidatiewaarde” (opbrengst bij gedwongen verkoop) die de hoogte van de uitstaande leningen benaderden. Meer bepaald werden de vastgoedactiva van de onderneming in januari 2005 getaxeerd op een handelswaarde van 15,6 miljoen EUR en in december 2008 op een handelswaarde van 28,8 miljoen EUR. Voorts beliepen de totale leningen van de onderneming 26,4 miljoen EUR in december 2007 en 29,2 miljoen EUR in december 2008. Een „liquidatiewaarde” van [...] % van de marktwaarde van de activa zou een „liquidatiewaarde” van [...] miljoen EUR opleveren. Derhalve bedroeg de „liquidatiewaarde” van vastgoedactiva van de onderneming één jaar na de herschikking [...] % van de uitstaande leningen. Dit percentage zou een Loss given default (LGD) [...] % opleveren, dus minder dan [...] %. Op grond hiervan wordt de waarde van het onderpand voor de herschikte lening als hoog beschouwd.

<sup>(21)</sup> De berekening is uitgevoerd door de daadwerkelijk berekende rente te vergelijken met de rente die had moeten worden berekend. Zij heeft betrekking op de periode van januari 2007 (toen de staatsgarantie van 2007 in werking trad) tot en met december 2010, aangezien het herstructureringsplan in volledige afbetaling van de leningen voorziet.

<sup>(22)</sup> In feite werden wel activa als zekerheid aangeboden, maar al die activa waren al eerder met een hypotheek bezwaard en kunnen daarom niet worden beschouwd als daadwerkelijke dekking voor de lening van 2008.



#### 7.4. Het beginsel dat steun eenmalig dient te zijn

- (91) De Commissie beschouwt de staatsgaranties van 2007 en 2008 als reddingssteun. De eerste van deze garanties was bedoeld als oplossing voor Varvaressos' financiële problemen op korte termijn, met een adempauze door bevroering van de aflossingen voor twee jaar. De tweede was bedoeld om de onderneming draaiend te houden totdat een herstructureringsplan was ingediend.
- (92) Ondanks het feit dat de garantie van 2007 in feite een reddingssteunmaatregel was, werd zij niet beëindigd binnen zes maanden na de datum waarop zij was toegekend (30 mei 2007), dat wil zeggen uiterlijk op 30 november 2007. Dit kan in beginsel worden opgevat als misbruik van (onrechtmatige) steun en een inbreuk op het beginsel dat steun eenmalig dient te zijn.
- (93) Toch moet de Commissie de verenigbaarheid van de steunmaatregelen ook beoordelen op alle andere mogelijke gronden. Punt 20 van de richtsnoeren beperkt de gronden tot die welke zijn bepaald in de richtsnoeren. Dat laat nog de mogelijkheid open dat de reddingssteun als herstructureringssteun kan gelden, dat wil zeggen als onderdeel van een voortgezette herstructurering (zie ook steunmaatregel C 11/2007 — Ottana Energia <sup>(23)</sup>).
- (94) In dit verband en ten aanzien van de vraag of de drie hier te onderzoeken maatregelen een voortgezette herstructurering vormen, is de Commissie van mening dat dit inderdaad het geval is. Zij baseert deze mening op de volgende overwegingen (zie de overwegingen 95-99).
- (95) Ten eerste waren alle drie maatregelen gericht op hetzelfde doel: het oplossen van de problemen die het gevolg waren van de zware financiële verplichtingen van de onderneming in verband met leningen uit het verleden.
- (96) Voorts waren de garanties van 2007 en 2008 niet voldoende om de onderneming de financiële middelen te verschaffen die nodig waren voor haar herstructurering (een bedrag dat ten minste gelijk was aan al haar leningen, dat wil zeggen 25,4 miljoen EUR aan het eind van 2006), aangezien deze herstructurering alleen kon worden bereikt door de combinatie van alle drie maatregelen als drie onderdelen van één herstructureringsproces.
- (97) Ook was het grootste deel van de door de garantie van 2008 gedekte lening (1,8 miljoen EUR van in totaal 2,4 miljoen EUR) gericht op financiering van dezelfde investeringen als de herstructureringssubsidie van 2009. Tegelijkertijd moesten die investeringen worden uitgevoerd in dezelfde periode als het herstructureringsplan van 2009 (zie overweging 19).
- (98) Bovendien is het herstructureringsplan van 2009 hetzelfde als het herstelplan dat al in 2006 door de onderneming bij de Griekse autoriteiten was ingediend (zie de overwegingen 11-12), met bepaalde aanpassingen in verband met de beoordeling.
- (99) Ten slotte is de herstructurering daadwerkelijk begonnen in 2006. Meer in het bijzonder bevatte het plan vier

herstructureringsmaatregelen die zijn uitgevoerd of waarvan de uitvoering is begonnen vóór de verstrekking van de garantie van 2007 (mei 2007): de afbouw van de productie (2006), de inkrimping van het personeelsbestand (2006), de verkoop van dochteronderneming Thiva (januari 2007) en de reorganisatie en modernisering van het bedrijfsmanagement (2006).

- (100) Aldus concludeert de Commissie dat de onderzochte steunmaatregelen onderdelen van dezelfde herstructurering zijn, die zijn verstrekt teneinde de uitvoering van één herstructureringsplan mogelijk te maken. Derhalve wordt geen inbreuk gemaakt op het beginsel dat steun eenmalig dient te zijn.

#### 7.5. Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

- (101) Op basis van het bovenstaande zal de Commissie de drie steunmaatregelen bij de beoordeling van hun verenigbaarheid beschouwen als een voortgezette herstructurering.
- (102) De Commissie is van mening dat de in het herstructureringsplan voorziene maatregelen de kern van de problemen van de onderneming raken. Meer in het bijzonder meent de Commissie dat in het plan terecht de volgende (interne en externe) factoren worden aangewezen als oorzaak van Varvaressos' moeilijkheden:
- zware schuldenlast uit het verleden (de periode 2000-2005);
  - hoge operationele kosten (margeverlies als gevolg van Aziatische concurrentie en snel stijgende grondstofprijzen);
  - onvermogen om op de marktontwikkeling in te spelen.
- (103) De voorgestelde herstructureringsmaatregelen zijn gericht op het verhelpen van deze problemen. Allereerst voorziet het plan in de financiële herstructurering van de onderneming; ten tweede worden concrete maatregelen voorgesteld om de winstmarge te vergroten door de inkomstenmix te wijzigen en de operationele kosten te verlagen; ten derde wordt een modernisering van het management voorgesteld. De herstructureringsmaatregelen zijn uitgesplitst in 14 „acties”, met telkens een toerekening van de kosten. De Commissie concludeert dat de voorgestelde acties inderdaad toereikend lijken om de fundamentele problemen van de onderneming aan te pakken.
- (104) Wat het financiële effect van het herstructureringsplan betreft, sluiten de financiële prognoses op realistische wijze aan bij de tenuitvoerlegging van het herstructureringspakket. Zowel de omzetgroei (circa 5 % per jaar) als de stijging van het bedrijfsresultaat (circa 10 % per jaar) lijken redelijk wanneer de herstructureringsmaatregelen eenmaal ten uitvoer zijn gelegd (wijziging van de productmix en kostenbesparende maatregelen).

<sup>(23)</sup> PB L 259 van 2.10.2009, blz. 22.

- (105) Op deze basis aanvaardt de Commissie dat de onderneming dankzij de herstructurering in 2011 weer levensvatbaar zou moeten kunnen zijn en dat haar aandeelhouders een rendement op hun geïnvesteerde kapitaal zullen behalen dat hoger is dan of (in het ergste geval) gelijk is aan de kosten van leningen en derhalve een bevredigend niveau heeft. De Commissie constateert dat deze resultaten binnen een redelijke termijn bereikt zullen worden en dat de verwachte resultaten zijn gebaseerd op redelijke aannames.
- (106) Aldus concludeert de Commissie dat het plan voldoet aan de criteria van de punten 35-37 van de richtsnoeren.

#### 7.6. Vermijden van ongerechtvaardigde verstooring van de mededinging

- (107) Ten aanzien van compensatiemaatregelen bevat het herstructureringsplan de volgende voorstellen: a) terugtrekking van de onderneming uit de Griekse markt met ten minste 10 % ten opzichte van de omzet in Griekenland in 2009 gedurende de periode tot eind 2013, dat wil zeggen tot twee jaar na afloop van de herstructurering, en b) een verbod op elke vorm van staatssteun voor de onderneming gedurende de periode tot eind 2013, dat wil zeggen tot twee jaar na afloop van de herstructurering.
- (108) De Commissie is van mening dat de voorgestelde terugtrekking met 10 % uit Griekenland concurrenten de mogelijkheid zal bieden een markt te betreden waar de onderneming sterk aanwezig is, of daar hun omzet te verhogen. Het marktaandeel van de onderneming in Griekenland is de laatste jaren aanmerkelijk toegenomen, van 32 % tot 42 %, in tegenstelling tot de omzet in de EU, die van 67 % tot 52 % daalde (zie overweging 7). Ten slotte is de onderneming in grootte de tiende onderneming op de Griekse textielmarkt (volgens gegevens van 2007, zie overweging 8). Tegelijkertijd is ook het marktaandeel in niet-EU-landen de afgelopen jaren gestegen (van 1 % tot 6 %), waaruit blijkt dat de levensvatbaarheid van de onderneming niet afhangt van een toename van haar aanwezigheid op de EU-markt.
- (109) Tegelijkertijd betekent de terugtrekking uit de Griekse markt dat Varvaressos zijn gevestigde handelsrelaties in eigen land geheel of gedeeltelijk opgeeft en tracht deze te vervangen door nieuwe, in andere EU-lidstaten of in derde landen. Dit zal een echte proef op de som zijn voor het concurrentievermogen van de onderneming.
- (110) De Commissie rekent ook aan dat in alle drie levensvatbaarheidsscenario's de verwachting is dat de verkopen van de onderneming toenemen (zie overweging 24). De vermindering van de verkoop in Griekenland is echter niet per definitie in tegenspraak met de omzetgroei: eerstgenoemde factor kan de concurrenten van de onderneming weliswaar ten goede komen door capaciteit voor hen vrij te maken, maar laatstgenoemde factor maakt de levensvatbaarheid van de begunstigde mogelijk.
- (111) Er kan echter worden aangevoerd dat het jaar dat moet worden gebruikt als referentiepunt voor de inkrimping met 10 % op de Griekse markt niet 2009 moet zijn maar 2006, omdat volgens punt 40 van de richtsnoeren deze inkrimping „een integrerend deel [moet] uitmaken van de herstructurering zoals die in het herstructureringsplan is vastgelegd”. De herstructurering van de onderneming is namelijk al gestart in 2006 en moest vijf jaar duren (tot 2011). Volgens deze gedachtegang zou de compensatiemaatregel een uitwerking moeten hebben die betrekking heeft op en overeenkomt met de gehele duur van de herstructurering en niet slechts een deel ervan.
- (112) Anderzijds merkt de Commissie op dat het effect van compensatiemaatregelen zo groot mogelijk moet zijn. In het onderhavige geval was de omzet van de onderneming in Griekenland in 2009 (8,1 miljoen EUR) hoger dan in 2006 (7,1 miljoen EUR). Daarom is de Commissie toch van mening dat voor de maatregel de omzet in 2009 als uitgangspunt moet worden genomen, omdat zo een groter effect wordt bereikt.
- (113) Ten aanzien van het verbod op elke vorm van staatssteun is de Commissie van mening dat dit een aanvulling is op de terugtrekking uit de Griekse markt, die al een bevredigend niveau (10 %) heeft. Bovendien is Varvaressos gevestigd in Imathia, een regionaal steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU (zie overweging 47), hetgeen wil zeggen dat de onderneming in aanmerking had kunnen komen voor investeringssteun met een steunintensiteit van 40 %. Verboden op toekomstige steun zijn als aanvullende compensatiemaatregelen eerder goedgekeurd in de zaak-Alstom<sup>(24)</sup> en de zaak-Constructions Mécaniques de Normandie<sup>(25)</sup>.
- (114) Daarnaast is de Commissie van mening dat de omvang van de onderneming zodanig is afgenomen dat een verdere inkrimping fataal zou zijn voor haar levensvatbaarheid (zie overweging 48).
- (115) Tegelijkertijd herhaalt de Commissie dat het effect van compensatiemaatregelen zo groot mogelijk moet zijn. Daarom is de Commissie in het onderhavige geval van mening dat de duur van het toekomstige verbod op staatssteun moet worden verlengd tot meer dan twee jaar. De levensvatbaarheid van de onderneming zal hierdoor niet geschaad worden, maar wel zal de ongerechtvaardigde verstooring van de mededinging worden gecompenseerd. Concluderend meent de Commissie dat een verbod voor vier jaar passender is.
- (116) Op grond van het bovenstaande is de Commissie van mening dat de hiervoor beschreven compensatiemaatregelen voldoen aan de voorwaarden van de richtsnoeren. Meer in het bijzonder geldt dat ze a) Varvaressos' concurrenten ten goede komen in de zin van punt 31; b) een vorm aannemen die is voorzien in punt 39 en punt 46, onder c), en c) zullen worden uitgevoerd in de markt waarop Varvaressos na de herstructurering een belangrijke positie zal innemen in de zin van punt 40.
- (117) Ook zijn de compensatiemaatregelen, in overeenstemming met punt 40 van de richtsnoeren, proportioneel ten opzichte van de versturende effecten van de steun in kwestie, in het bijzonder ten opzichte van de grootte en het relatieve belang van de onderneming op de markt. Varvaressos had in 2008 een gering marktaandeel van [...] % in de EU-garenproductie (zie overweging 8).

<sup>(24)</sup> PB L 150 van 10.6.2005, blz. 24, overweging 209.

<sup>(25)</sup> PB C 191 van 17.8.2007, blz. 1, punt 29.

(118) Tegelijkertijd bepaalt punt 56 van de richtsnoeren dat de voorwaarden voor de goedkeuring van steun in een steungebied minder strikt mogen worden gehanteerd. Varvaessos is gevestigd in de regio Imathia, een regionaal steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU (zie overweging 47).

(119) Afgaande op het bovenstaande lijken de door Griekenland voorgestelde compensatiemaatregelen niet voldoende. Anderzijds meent de Commissie dat de maatregelen, in combinatie met een tot 2015 verlengd verbod op toekomstige steun, wel voldoen aan de criteria voor compensatiemaatregelen in de richtsnoeren.

#### 7.7. Steun tot het minimum beperkt: reële bijdrage zonder steun

(120) Griekenland stelt dat de onderneming sinds 2009 een middelgrote onderneming is volgens de criteria die zijn geformuleerd in de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen <sup>(26)</sup>. Rekening houdende met het feit dat de onderneming voor het eerst staatssteun heeft ontvangen in 2007, dient zij in het kader van onderhavige beoordeling echter te worden beschouwd als een grote onderneming (in 2006 had zij een jaaromzet van 28 miljoen EUR). Daarom zou de bijdrage van de onderneming aan het herstructureringsplan in beginsel ten minste 50 % van de totale kosten van het plan moeten zijn, overeenkomstig punt 44 van de richtsnoeren.

(121) De Commissie merkt daarbij echter op dat de onderneming is gevestigd in een regionaal steungebied ex artikel 107, lid 3, onder a), VWEU (zie overweging 47). Volgens punt 56 van de richtsnoeren kunnen in steungebieden, tenzij anders is bepaald in de regels voor staatssteun in een bepaalde sector, de voorwaarden voor de goedkeuring van steun minder strikt worden gehanteerd ten aanzien van de omvang van de bijdrage van de begunstigde.

(122) Gezien deze omstandigheden en in lijn met haar vaste praktijk is de Commissie van mening dat in het onderhavige geval een percentage van 40 % als een gerechtvaardigde eigen bijdrage volgens de richtsnoeren kan gelden.

(123) Gezien het bovenstaande en de berekening van de steunmaatregelen in de overwegingen 70 tot en met 84, is de totale herstructurering van 30,7 miljoen EUR als volgt gefinancierd:

— 16,7 miljoen EUR steun: de rechtstreekse subsidie van 14 miljoen EUR, plus het steunelement van 2,4 miljoen EUR van de staatsgarantie van 2007 (volgens het scenario met 400 basispunten), plus het steunelement van 0,3 miljoen EUR van de staatsgarantie van 2008 (volgens het scenario met 1 000 basispunten);

— plus een eigen bijdrage van 14 miljoen EUR.

(124) De eigen bijdrage van de onderneming bedraagt derhalve 46 % van de totale kosten van de herstructurering, en ligt daarmee boven de minimale eigen bijdrage van 40 % zoals vastgesteld in overweging 122 en dus binnen de marges op grond van de richtsnoeren.

#### 8. HERROEPING VAN HET BESLUIT VAN DE COMMISSIE OVER REDDINGSSTEUN VAN JULI 2008

(125) Uit de staatsgarantie van 2007 blijkt dat het besluit van de Commissie over reddingssteun van juli 2008 (zie overweging 1) was gebaseerd op onjuiste inlichtingen van de Griekse autoriteiten. Meer bepaald, verklaarden de Griekse autoriteiten in de kennisgeving van de reddingssteun (november 2007) dat Varvaessos geen reddings- of herstructureringssteun had ontvangen, hoewel aan de onderneming in mei 2007 een staatsgarantie was verstrekt.

(126) Volgens artikel 9 van de procedureverordening kan de Commissie een op grond van artikel 4, lid 3, vastgesteld besluit herroepen, nadat zij de betrokken lidstaat de gelegenheid heeft gegeven opmerkingen in te dienen, indien het besluit berustte op tijdens de procedure verstrekte onjuiste informatie die voor het besluit doorslaggevend was.

(127) In het onderhavige geval wist de Commissie niet dat Varvaessos al eerder steun had ontvangen toen zij al in moeilijkheden verkeerde. Daarom werd er niet getoetst aan criterium dat steun eenmalig dient te zijn en werd bij de berekening van de reddingssteun geen rekening gehouden met de al verstrekte steun.

(128) Bij haar besluit van 9 maart 2010 tot inleiding van de procedure heeft de Commissie Griekenland de gelegenheid gegeven opmerkingen te maken ten aanzien van het feit dat het besluit van de Commissie over reddingssteun van juli 2008 berustte op de onjuiste mededeling van de Griekse autoriteiten dat Varvaessos niet eerder reddings- of herstructureringssteun had ontvangen. In zijn opmerkingen erkende Griekenland de staatsgarantie van mei 2007 te hebben verstrekt. Griekenland betoogde daarbij echter dat de garantie van 2007 geen staatssteun vormde (zie overweging 34). De Commissie kan de argumenten van Griekenland niet aanvaarden omdat deze ofwel zijn gebaseerd op hypothetische verklaringen en criteria die geen verband houden met staatssteun, ofwel een verwrongen betekenis aan het begrip kredietwaardigheid geven.

(129) Op grond van het bovenstaande moet het besluit van de Commissie over reddingssteun van juli 2008 worden herroepen.

#### 9. CONCLUSIE

(130) De Commissie concludeert dat de onderzochte steunmaatregelen met de interne markt verenigbaar zijn, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen,

<sup>(26)</sup> PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

Het besluit van de Commissie van 16 juli 2008 tot goedkeuring van de aangemelde reddingssteun ten gunste van Varvaressos wordt overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EG) nr. 659/1999 herroepen op grond van het feit dat tijdens de procedure onjuiste informatie is verstrekt die doorslaggevend was voor het besluit.

*Artikel 2*

De steun die Griekenland deels ten uitvoer heeft gelegd en deels voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van Varvaressos SA, ten bedrage van 16,7 miljoen EUR, is onder de in artikel 3 beschreven voorwaarden met de interne markt verenigbaar.

*Artikel 3*

1. Het plan voor de herstructurering van Varvaressos wordt volledig ten uitvoer gelegd.

2. Met ingang van het jaar 2011 wordt de jaarlijkse omzet van Varvaressos uit verkopen in Griekenland verminderd met 10 % ten opzichte van de omzet uit verkopen in Griekenland in 2009. Deze beperking geldt voor de kalenderjaren 2011, 2012 en 2013.

3. De onderneming ontvangt geen enkele vorm van staatssteun tot het einde van 2015, met inbegrip van financiering uit plaatselijke, regionale, nationale en EU-bronnen.

4. De twee voorgaande voorwaarden gelden voor Varvaressos, voor al haar toekomstige dochterondernemingen en voor elke onderneming die wordt beheerd door de aandeelhouders van Varvaressos voor zover deze gebruikmaakt van productiemiddelen (bijvoorbeeld productielocaties en productielijnen) die thans eigendom van Varvaressos of haar dochterondernemingen zijn. Beide voorwaarden blijven ook van kracht indien Varvaressos wordt verkocht aan en/of gefuseerd met een andere rechtspersoon, of indien de activa van Varvaressos in going-concern worden verkocht aan een andere rechtspersoon.

5. Ten behoeve van het toezicht op de naleving van alle voorgaande voorwaarden dient Griekenland bij de Commissie halfjaarlijkse verslagen in over de stand van uitvoering van de herstructurering van Varvaressos. Ten aanzien van de omzetbeperking verstrekt Griekenland de Commissie jaarlijkse verslagen, die uiterlijk eind januari worden ingediend, met de omzetcijfers van het voorafgaande kalenderjaar.

*Artikel 4*

Griekenland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

*Artikel 5*

Dit besluit is gericht tot de Helleense Republiek.

Gedaan te Brussel, 14 december 2010.

*Voor de Commissie*  
Joaquín ALMUNIA  
*Vicevoorzitter*