II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 27 novembre 1991

concernant l'aide accordée par le gouvernement italien à Nuova Cartiera di Arbatax

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(92/296/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 93 paragraphe 2 premier alinéa,

après avoir mis, conformément aux dispositions dudit article, les intéressés en demeure de présenter leurs observations,

considérant les éléments de fait et de droit suivants :

I

Nuova Cartiera di Arbatax (NCA) a été constituée le 23 mai 1988. Son capital initial, d'un montant de 200 millions de lires italiennes, a été entièrement souscrit par la Società finanziaria industriale rinascita Sardegna SpA (SFIRS) (55 %) et par Cartiera Burgo SpA (45 %). En juillet 1989, son capital a été porté à 100 milliards de lires italiennes, dont 56 milliards de lires italiennes en actions ordinaires et 44 milliards de lires italiennes en actions privilégiées. Les autres actionnaires étaient les sociétés SIVA SpA et SAF SpA, qui appartiennent à l'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC), le Credito industriale sardo (CIS) et Cartiera di Toscolano SpA.

Le capital de NCA est donc réparti comme suit :

(en milliards de lires italiennes)

Actionnaires	Actions ordinaires	Actions privilégiées
Burgo	16,4	—
Toscolano	1,6	—
CIS	16	—
SFIRS	6	—
ENCC (SIVA + SAF)	16	44

CIS a également accordé à NCA un prêt de 14,5 milliards de lires italiennes, tandis que SFIRS lui a accordé un crédit de 10 milliards de lires italiennes. Il était prévu la possibilité que ENCC apporte, par la suite, quelque 12 milliards supplémentaires sous d'autres formes que des actions ordinaires.

Ni l'apport de capital ni l'octroi de crédits par des organismes publics n'ont été préalablement notifiés à la Commission, en violation des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE.

Le 11 juillet 1989, NCA a absorbé le premier producteur italien de papier journal, Cartiera di Arbatax, société déclarée insolvable le 25 mars 1985 et placée sous *amministrazione straordinaria* par décret du ministre de l'industrie du 16 avril 1985 [1]. Depuis lors, Burgo assure la gestion des affaires de NCA.

[1] *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 93 du 19 avril 1985.

II

Dès 1986, la Commission a eu connaissance de l'intention du gouvernement italien et des autorités sardes de restructurer Cartiera di Arbatax. Par lettres datées des 19 novembre 1986 et 2 avril 1987, la Commission a demandé à être informée de toutes les aides accordées ou devant être accordées à cette société.

Par lettre du 12 février 1987 et par télex du 5 mai 1989, les autorités italiennes ont répondu qu'aucune aide n'avait été accordée à Cartiera di Arbatax depuis que cette société avait été placée sous *amministrazione straordinaria.*

Dans une lettre datée du 21 mai 1987, la Commission a précisé que, si les autorités italiennes envisageaient une prise de participation par le secteur public dans une nouvelle entité juridique, constituée afin de poursuivre les activités de Cartiera di Arbatax, une telle opération pourrait constituer une aide d'État au sens de l'article 92 paragraphe 1 ; elle rappelait par ailleurs l'obligation de notifier cette aide au préalable, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE.

Dans sa décision 90/215/CEE (1), portant sur les aides accordées par le gouvernement italien au secteur du papier journal par l'intermédiaire de l'ENCC, la Commission déclare que l'ENCC a appliqué de façon abusive un régime d'aide à la presse de manière à favoriser le secteur italien du papier journal, en achetant des quantités croissantes de papier journal de fabrication nationale à des prix artificiellement élevés par rapport au prix du marché. Dans sa décision, la Commission estime que l'industrie italienne du papier journal a reçu des aides à concurrence de 900 millions de lires italiennes en 1985, de 21 milliards de lires italiennes en 1986 et de 12 milliards de lires italiennes en 1987. Cartiera di Arbatax était le bénéficiaire principal de ces aides au fonctionnement. La décision déclare ces aides incompatibles avec le marché commun et exige leur suppression immédiate. Cette décision a été notifiée aux autorités italiennes par lettre du 7 juin 1989.

Ces dernières y ont répondu le 9 juin 1989, attirant l'attention de la Commission sur les conséquences graves que la décision 90/215/CEE entraînerait pour Cartiera di Arbatax, cette société étant sur le point d'être reprise par une nouvelle entité qui avait établi un plan de restructuration et d'investissement. Eu égard à la situation difficile de la région, notamment sur le plan industriel, le gouvernement italien demandait que Cartiera di Arbatax puisse, pendant sa restructuration — soit pour une période de cinq ans —, bénéficier d'une dérogation aux dispositions de la décision susmentionnée.

Au cours d'une réunion bilatérale tenue le 11 juillet 1989 et par lettre du 12 juillet de la même année, la Commission a répondu qu'elle ne pouvait accepter le maintien de l'aide au fonctionnement accordée à Cartiera di Arbatax. Toutefois, tout nouvel investissement effectué à Arbatax pourrait bénéficier d'une aide régionale au titre du régime des aides accordées au Mezzogiorno, si les conditions générales d'octroi de ces aides étaient remplies.

Par lettre datée du 10 août 1989, le gouvernement italien a informé la Commission qu'il se conformerait à la décision 90/215/CEE et qu'il avait donné des instructions dans ce sens à l'ENCC. Eu égard à l'avis défavorable exprimé par la Commission au sujet du maintien de l'aide accordée à Cartiera di Arbatax, le gouvernement italien avait opté pour la constitution d'une nouvelle société, de plus grande taille, comptant des actionnaires publics et privés, parmi lesquels figureraient Burgo et SIVA, qui serait chargée de mettre en œuvre la restructuration de Cartiera di Arbatax.

Comme cette lettre ne contenait aucune information précise, la Commission a demandé, par lettre du 9 octobre 1989, à être informée des sommes apportées par les investisseurs publics et privés, des conditions auxquelles ces interventions étaient soumises, des mesures de restructuration prévues et de leur financement, ainsi que de toute autre forme de soutien accordé, directement ou indirectement, par le secteur public. Un rappel a été envoyé le 11 avril 1990.

Le gouvernement italien a fourni certaines informations par lettre du 15 juin 1990. Toutefois, ce n'est qu'après de nouveaux rappels, datés des 10 juillet, 9 août et 19 novembre 1990, que la Commission a reçu, par lettre du 17 décembre 1990, les renseignements nécessaires à une première évaluation des différentes interventions au regard de l'article 92 du traité CEE.

Se fondant sur ces renseignements, la Commission a conclu qu'il n'aurait pas été possible de trouver sur le marché des capitaux les moyens financiers nécessaires au maintien en activité de Cartiera di Arbatax et à sa restructuration et que, par conséquent, les participations prises par l'ENCC et SFIRS à concurrence de 66 milliards de lires italiennes constituaient des aides d'État. La Commission a également considéré que le prêt de 10 milliards de lires italiennes consenti par SFIRS constituait une aide d'État de même que, peut-être, les interventions de CIS. Elle a estimé que ces aides étaient de nature à fausser la concurrence et à affecter le commerce entre États membres, au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE et qu'aucune des dérogations prévues dans cet article ne pouvait être accordée. Elle a donc décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2.

(1) JO n° L 114 du 5. 5. 1990, p. 25.

Le gouvernement italien a été informé de cette décision par lettre datée du 20 mars 1991 et mis en demeure, par lettre du 7 mai 1991, de présenter ses observations dans un délai d'un mois. Les autres États membres et les tiers intéressés ont également été mis en demeure de présenter leurs observations (1).

III

Dans le cadre de la procédure, des contacts avec des représentants du gouvernement italien ont eu lieu les 14 juin, 22 juillet et 24 juillet 1991. Lors des réunions tenues les 14 juin et 24 juillet, les représentants italiens ont annoncé que des observations écrites, dont ils remettraient déjà un exemplaire officieux, seraient présentées officiellement ; les représentants de la Commission ont pressé la délégation italienne de s'exécuter rapidement, la Commission entendant arrêter sa décision en septembre. Après un nouveau rappel daté du 11 septembre 1991, le gouvernement italien a annoncé, par lettre du 4 octobre 1991, qu'il ferait parvenir à la Commission, dans la semaine, toutes les informations dont cette dernière avait besoin pour procéder à son évaluation. Après un dernier rappel daté du 17 octobre 1991, des réunions ont eu lieu avec des représentants du gouvernement italien les 21 octobre et 14 novembre 1991. Les autorités italiennes ont produit à cette occasion un document parlementaire daté du 17 octobre 1991, ainsi qu'une étude, effectuée par GEPI au sujet de NCA, datée du 31 octobre 1991. Cependant, le gouvernement italien n'a pas présenté d'observations écrites dans le cadre de la procédure et n'a fait part d'aucun élément nouveau tel qu'un plan de restructuration permettant un retour à la rentabilité, qui puisse amener la Commission à modifier son appréciation de cette affaire.

Dans ces circonstances, la Commission est tenue de clore la procédure en adoptant une décision fondée sur les informations dont elle dispose [*cf.* arrêt de la Cour de justice du 14 février 1990 dans l'affaire C-301/87 (Boussac), point 22 des motifs].

Dans le cadre de la procédure, le gouvernement danois, l'Association britannique des producteurs de papier journal, SFIRS et NCA ont présenté leurs observations. Celles-ci ont été communiquées au gouvernement italien par lettre datée du 2 juillet 1991, afin qu'il puisse formuler des commentaires à ce sujet. La Commission n'a toutefois reçu aucun commentaire de sa part.

IV

Conformément à l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE, à la jurisprudence de la Cour de justice (2), ainsi qu'à la position générale adoptée par la Commission à l'égard des prises de participations des autorités publiques — dont tous les États membres ont été informés en 1984 —, l'apport de fonds publics à des entreprises, consistant en prises de participation dans le capital de ces dernières, peut comporter des éléments constitutifs d'aides d'État. Afin d'établir si cet apport de fonds publics constitue effectivement une aide, il conviendrait, sans considérations d'ordre social ou de politique régionale ou sectorielle, de déterminer si, dans des circonstances similaires, un investisseur opérant dans les conditions d'une économie de marché procéderait à la même injection de capital en étant guidé par des perspectives de rentabilité.

À cet égard, il convient d'observer que Cartiera di Arbatax a subi des pertes à concurrence de 17 milliards de lires italiennes en 1983, de 30 milliards en 1984 et de 29 milliards en 1985, soit 20 %, 24 % et 27 % de son chiffre d'affaires au cours des mêmes années. En 1985, la société a été déclarée insolvable et placée sous *amministrazione straordinaria ;* les résultats enregistrés au cours des années suivantes n'ont pas été communiqués à la Commission par les autorités italiennes.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces pertes : premièrement, comme Cartiera di Arbatax est établie en Sardaigne, la société a dû suporter des coûts de transport élevés pour les matières premières — bois et cellulose — qu'elle se procurait sur le contient, ainsi que pour le papier journal qu'elle produisait et dont elle devait assurer le transport, notamment vers l'Italie du Nord. Deuxièmement, la cellulose représente entre 20 et 25 % des matières premières utilisées par Arbatax, alors que les producteurs communautaires de papier journal ont, en moyenne, ramené leur consommation de cellulose à près de 4 % et commencé à remplacer cette dernière par du papier de recyclage. En l'absence d'équipements de désencrage et faute de pouvoir accroître ses capacités de production de pâte de bois et de pâte thermomécanique — ce qui aurait permis à Cartiera de Arbatax de traiter du papier recyclé et une plus grande quantité de bois —, la société a dû continuer à utiliser la cellulose, plus coûteuse. Troisièmement, faute de ressources en gaz naturel, la consommation d'énergie de la société était relativement importante. Quatrièmement, Cartiera di Arbatax avait un personnel trop nombreux et enfin, sa production réelle, soit 130 000 tonnes par an, était trop faible par rapport à sa capacité de production, qui est de 183 000 tonnes par an.

La Commission estime que, dans ces conditions, Cartiera di Arbatax n'aurait pu obtenir sur le marché des capitaux les fonds dont elle avait besoin pour assurer le maintien de son activité et effectuer les investissements nécessaires.

Le fait qu'une nouvelle société, constituée sous le nom de NCA, a pris le contrôle de Cartiera di Arbatax ne modifie en rien cette appréciation. Dans la position générale qu'elle a adoptée à l'égard des prises de participation des autorités publiques, la Commission a déclaré au point 3 paragraphe 3 quatrième alinéa qu'il y a aide lorsque la prise de participation publique concerne la reprise ou la poursuite totale ou partielle de l'activité non viable d'une entreprise en difficulté par le biais de la création d'une nouvelle entité juridique.

(1) JO n° C 123 du 9. 5. 1991, p. 12.
(2) Cf. arrêts de la Cour dans les affaires 323/82 (Intermills) du 14 novembre 1984, 142/87 (Tubemeuse) du 21 mars 1990, 303/88 (ENI-Landerossi) et 305/89 (Alfa Romeo) du 21 mars 1991.

Dans le cadre de la procédure, SFIRS a indiqué que sa décision d'acquérir une participation au capital de NCA avait été fondée, d'une part, sur un plan de restructuration élaboré par Burgo et, d'autre part, sur un rapport, rédigé par ses soins, qui prévoyait un retour à la rentabilité dans un délai de deux ans. SFIRS a présenté le plan et le rapport susmentionnés à la Commission.

La Commission constate que ce plan est fondé notamment sur le maintien, pour une période de cinq ans, de l'aide accordée par ENCC en faveur de la vente de papier journal. Étant donné que, dans sa décision 90/215/CEE, la Commission a établi que cet usage abusif d'aides accordées à la presse était incompatible avec le marché commun et que le programme d'aides régionales destiné à alléger le coût du transport, fondé sur la loi n° 64/86, a expiré le 30 septembre 1990, le principe, illégitime, sur lequel reposait le plan de restructuration en cause était qu'une aide de 45 lires italiennes par kilogramme de papier journal vendu serait versée à NCA pour une période de cinq ans. L'objectif de production fixé à 183 150 tonnes par an, le plan de restructuration impliquait donc le paiement d'une aide de 8,2 milliards de lires italiennes par an. La Commission en conclut que, en l'absence de cette aide, NCA subirait une perte de 5 milliards de lires italiennes en 1991 au lieu d'enregistrer les bénéfices de 3,2 milliards de lires italiennes prévus en 1989 par le plan de restructuration.

La Commission constate également que le plan de restructuration de NCA s'est révélé trop optimiste dans le domaine social et en matière d'environnement. Entre le 15 décembre 1989 et le 9 février 1990, NCA a dû interrompre son activité pour des raisons relatives à l'environnement et en 1990, la société a perdu plusieurs autres journées à cause de grèves. Ses pertes se sont élevées à 12 milliards en 1990. Selon les prévisions qui figurent sur le document parlementaire susmentionné, daté du 17 octobre 1991, les pertes de NCA devraient atteindre 18 à 20 milliards de lires italiennes pour 1991.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut que l'apport de capital à NCA par les autorités publiques ne peut être assimilé au comportement d'un investisseur opérant dans une économie de marché, mais constitue une aide d'État.

À cet égard, le fait que Burgo, qui est une société privée, a, elle aussi, acquis une participation au capital de NCA ne modifie pas cette appréciation. Étant un grand groupe producteur de papier, Burgo poursuit une stratégie de groupe dans laquelle NCA pourrait jouer un rôle, ce qui n'est pas le cas de ENCC ou de SFIRS. Témoigne également de cette différence le fait que la gestion de NCA est assurée par Burgo. La Commission constate aussi que, après avoir acquis une participation de 45 % dans le capital de NCA — initialement fixé à 200 millions de lires italiennes —, Burgo s'est, dans une certaine mesure, désengagée au profit de certains groupes appartenant au secteur public, puisque sa participation au capital souscrit de NCA, lui-même porté à 100 milliards de lires italiennes, est tombée à 16,4 %. Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que les conditions énoncées au point 3 paragraphe 3 cinquième alinéa de la position générale qu'elle a définie à l'égard des prises de participation des autorités publiques, dont il est fait mention ci-dessus, sont remplies, à savoir : il y a aide lorsque, lors d'un apport de capital à des entreprises dont le capital est partagé entre des actionnaires privés et publics, la participation publique atteint une proportion sensiblement supérieure à celle de la distribution d'origine et que le désengagement relatif des actionnaires privés est essentiellement imputable aux mauvaises perspectives de rentabilité de l'entreprise.

La Commission constate encore que le risque réellement encouru par Burgo en raison de sa participation au capital de NCA diffère de celui qui est supporté par un investisseur normal opérant dans une économie de marché. Jusqu'à ce que la Commission adopte sa décision 90/215/CEE, Burgo pouvait être assurée que, pour une période d'au moins cinq ans, la production de NCA serait acquise par ENCC à des prix artificiellement élevés. Après l'adoption de ladite décision, Burgo avait la garantie de pouvoir bénéficier de la constitution, au sein de NCA, d'un matelas financier supplémentaire de 60 milliards de lires italiennes, finalement porté à 72 milliards, dont la plus grande partie sous une forme qui ne limiterait pas son pouvoir de vote, mais qui couvrirait les pertes que NCA n'aurait pu éviter.

Conformément à l'article 4 de ses statuts, la majorité des actions de SFIRS sont détenues par des entreprises et autorités publiques ; actuellement, 95,5 % de son capital appartiennent à la région autonome de Sardaigne. SFIRS a pour mission statutaire de promouvoir et de soutenir les initiatives dans le domaine économique, et notamment industriel, en Sardaigne, entre autres en prenant des participations dans des entreprises — plus particulièrement petites et moyennes — de la région.

La Commission constate que les rapports financiers par SFIRS dans le cadre de la présente procédure indiquent que, au terme de chacun des exercices sociaux pour lesquels cette société a fourni un rapport, elle a enregistré des pertes sur ses participations. La Commission en conclut que l'objectif principal de SFIRS est le développement de la Sardaigne et non sa propre rentabilité et qu'en cela elle diffère d'un investisseur opérant dans une économie de marché.

ENCC est une entreprise de droit public qui réunit tous les producteurs italiens de papier et de cellulose, ainsi que les entreprises italiennes qui utilisent cette matière première. Selon ses statuts, ENCC a pour mission de promouvoir le développement de la production de cellulose en Italie, de favoriser la production et l'utilisation à cette fin de matières premières de fabrication nationale, d'organiser la production et la vente de papier, ainsi que de rassembler et de fournir des informations relatives à la fabrication de la cellulose et du papier. La Commission constate que ce n'est que le 10 juillet 1989 qu'ENCC a reçu du ministère italien de l'industrie l'autorisation de prendre une participation, au capital de NCA, soit plus d'un mois après la notification, par la Commission, de sa décision 90/215/CEE au gouvernement italien. Se fondant sur ce dernier élement et sur des lettres du gouvernement italien, datées des 9 juin et 10 août 1989 et déjà évoquées au point II de la présente décision, la Commission conclut que le gouvernement italien a pris la décision d'autoriser ENCC à effectuer un apport de capital en faveur de NCA parce qu'il ne pouvait, comme il le souhaitait, maintenir pendant cinq années supplémen-

taires l'aide au fonctionnement accordée à NCA. Comme l'a déclaré la Cour de justice dans l'arrêt qu'elle a rendu le 14 novembre 1984 dans l'affaire 323/82 (Intermills) (1), une distinction ne saurait être établie selon qu'une aide est accordée sous forme de prêts ou sous forme de participation au capital d'entreprises. Les aides sous l'une et l'autre de ces formes tombent sous le coup de l'interdiction de l'article 92 lorsque les conditions énoncées par cette disposition sont remplies.

L'apport de capital effectué par SFIRS à concurrence de 6 milliards de lires italiennes, dont un demi-milliard provenant des fonds propres de cette dernière et 5,5 milliards provenant d'un fonds spécial (versement qui ne pouvait s'effectuer sans une décision des autorités sardes) institué par la loi régionale n° 66/76, constitue une aide d'État au sens de l'article 92 du traité.

De même, les 60 milliards de lires italiennes apportés par SIVA et SAF, toutes deux filiales d'ENCC, constituent une aide d'État au sens de l'article 92, tout comme l'intention, exprimée par le gouvernement italien, d'injecter par la suite 12 milliards supplémentaires par le biais d'ENCC. Le fait que sur cette somme, 44 milliards de lires italiennes ont été consacrés à l'acquisition d'actions privilégiées de NCA ne modifie pas cette appréciation, étant donné que, à l'instar du dividende qu'offriraient des actions ordinaires, le dividende produit par ces actions privilégiées est lié aux profits réalisés par NCA. Au contraire, comme les actions privilégiées confèrent un droit de vote limité, la participation d'ENCC constitue surtout un matelas financier destiné à absorber les pertes que, selon les prévisions, NCA devrait enregistrer.

CIS a effectué un apport de capital de 16 milliards de lires italiennes en faveur de NCA. Dans sa lettre du 20 mars 1991, par laquelle elle informait le gouvernement italien de sa décision d'ouvrir la présente procédure, la Commission a mis ce dernier en demeure de prouver que CIS agissait en toute indépendance, sans subir l'influence des autorités publiques. Dans le cas contraire, l'injection par cette dernière de 16 milliards de lires italiennes constituerait également une aide d'État.

Parmi les observations qu'il a formulées dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement italien a déclaré que CIS est une entreprise de droit public, créée par la loi n° 298 du 11 avril 1953, qui est chargée de financer des entreprises industrielles afin de favoriser le développement économique de la Sardaigne. Aucun des actionnaires de CIS ne détient d'intérêt majoritaire. CIS se procure ses ressources financières sur le marché des capitaux et les utilise en toute indépendance vis-à-vis des autorités régionales ou nationales, mais sous le contrôle de la Banque d'Italie tout comme les autres établissements de crédit, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé.

La Commission constate également que, d'après les informations présentées par SFIRS, CIS disposait d'une créance de 33 milliards de lires italiennes sur Cartiera di Arbatax lorsque cette dernière se trouvait sous *amministrazione straordinaria.* Sa participation au capital de NCA résulte de la conversion en capital, effectuée lors de la reprise de Cartiera di Arbatax par NCA, d'une partie de cette créance, à concurrence de 16 milliards de lires italiennes. En ce qui concerne le reste de sa dette, NCA a immédiatement remboursé 2,5 milliards de lires italiennes et remboursera 14,5 milliards dans un délai de cinq ans.

Eu égard aux observations qui précèdent, la Commission reconnaît que, dans le cas présent, le comportement de CIS ne diffère pas de celui qu'aurait adopté un investisseur privé dans une situation comparable et que, par conséquent, l'apport de capital effectué par cette institution à concurrence de 16 milliards de lires italiennes ne constitue pas une aide d'État.

En plus d'un apport de capital, SFIRS a également accordé à NCA, le 1er mai 1990, un prêt de 10 milliards de lires italiennes au taux de 5 % pour une durée de dix ans, afin de financer le programme d'investissement de cette dernière. Dans une lettre datée du 16 janvier 1991, antérieure à l'ouverture de la présente procédure en vertu de l'article 93 paragraphe 2, le gouvernement italien a reconnu que ce prêt constituait une aide d'État. Dans le cadre de la même procédure, SFIRS a affirmé au contraire que ni ce crédit ni sa propre participation ne constituaient une aide.

La Commission estime que NCA a bénéficié d'une bonification d'intérêt de 9,66 % sur un prêt de 10 milliards de lires italiennes, représentée par la différence entre le taux de 5 % qui lui était demandé à titre d'intérêt et le taux de référence du marché italien, qui s'élevait à 14,66 % en 1990. Cette bonification d'intérêt consentie sur des fonds publics constitue une aide, car elle permet à NCA d'effectuer des investissements sans avoir à en supporter le coût total. Il est peu vraisemblable que SFIRS ait considéré comme un investissement rentable le taux réduit qu'elle a consenti sur les fonds prêtés à NCA.

Enfin, la Commission a également étudié le prix auquel Cartiera di Arbatax a été vendue à NCA. La Commission constate qu'un appel d'offres a été publié en 1987 et que plusieurs offres concernant la reprise d'Arbatax et de quatre autres sociétés sous *amministrazione straordinaria* ont été soumises. Dans le cadre de la présente procédure, SFIRS a produit des exemplaires du contrat de vente, ainsi que de deux autres offres. La Commission relève que le prix payé par NCA pour Cartiera di Arbatax s'est élevé à 38 958 millions de lires italiennes. L'un des deux autres soumissionnaires offrait un montant identique, bien qu'avec un paiement différé, tandis que la troisième offre portait sur les cinq sociétés mises en vente. Dans ces conditions et en l'absence d'autres informations, la Commission estime que le prix de vente ne constituait pas, en soi, une aide supplémentaire.

Par conséquent, la Commission relève que les aides suivantes ont été accordées à NCA : une première aide s'élevant à 6 milliards de lires italiennes, sous forme d'apport de capital par SFIRS, une deuxième aide, d'un montant de 10 milliards de lires italiennes, sous forme de prêt subventionné octroyé par la même institution et une troisième aide, sous forme d'apport de capital par ENCC à concurrence de 60 milliards de lires italiennes. L'injection, prévue par cette dernière, de 12 milliards supplémentaires également sous forme d'apport de capital aurait également constitué une aide d'État.

(1) Recueil (1984), p. 3830, point 31 des motifs.

V

Le gouvernement italien a manqué à l'obligation, prescrite par l'article 93 paragraphe 3 du traité, de notifier ces aides au préalable. Au plus tard depuis l'envoi par la Commission d'une lettre datée du 21 mai 1987, le gouvernement italien savait que cette dernière considérait probablement comme une aide les prises de participation des autorités publiques dans une nouvelle entité juridique constituée afin de poursuivre les activités de Cartiera di Arbatax.

À cet égard, la Commission rappelle que, par lettre datée du 20 novembre 1974, elle a approuvé certaines interventions d'ENCC en faveur de la sylviculture, de la recherche sur la fabrication du papier, et de la presse. Même si la prise de participation d'ENCC dans le capital de NCA à concurrence de 60 milliards de lires italiennes est conforme aux dispositions législatives italiennes qui régissent les opérations d'ENCC, il s'agit de toute évidence d'un type d'intervention que la Commission n'approuve pas.

En ce qui concerne les opérations de SFIRS, la Commission a demandé au gouvernement italien, par lettre du 20 mars 1991, de préciser le régime d'aide appliqué en l'espèce. Dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement italien n'a pu invoquer aucun régime d'aide approuvé par la Commission pour justifier les opérations de SFIRS.

Comme le gouvernement italien n'a pas notifié au préalable les aides accordées, ainsi qu'il aurait dû le faire en vertu de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, la Commission n'a pas pu lui faire connaître sa position au sujet de ces mesures avant leur mise en application. Au regard du droit communautaire, ces aides sont donc illégales depuis le jour où elles ont été accordées. La situation qui résulte de ces infractions aux prescriptions légales est particulièrement grave, dans la mesure où les aides ont déjà été versées aux bénéficiaires. De plus, elles ont produit des effets jugés incompatibles avec le marché commun.

Au cas où une aide s'avère incompatible avec le marché commun, la Commission peut — comme l'a confirmé la Cour de justice dans ses arrêts des 12 juillet 1973 dans l'affaire 70/72 (Kohlegesetz), 21 mars 1990 dans l'affaire 142/87 (Tubemeuse) et 20 septembre 1990 dans l'affaire 5/89 (BUG-Alutechnik) — obliger les États membres à exiger des bénéficiaires la restitution des aides illégalement accordées.

VI

La concurrence existe entre les producteurs communautaires de papier journal et il y a des échanges de ce produit entre les États membres, bien que la Communauté dans son ensemble importe plus de la moitié de ses besoins de pays tiers.

Selon les informations recueillies chaque année par la Confédération européenne de l'industrie des pâtes, papiers et cartons (en abrégé : CEPAC), l'Italie a produit 242 000 tonnes de papier journal en 1987,m 264 000 tonnes en 1988 et 252 000 tonnes en 1989, soit environ 10 % de la production et 4 % de la consommation communautaires. Sa capacité de production, s'élevant à 183 000 tonnes par an, confère à NCA une position très importante sur le marché national.

En 1987, l'Italie a importé 303 000 tonnes de papier journal, dont 125 000 tonnes (41 %) des autres États membres, 265 000 tonnes en 1988, dont 124 800 tonnes (47 %) des autres États membres ; en 1989, l'Italie a importé 363 800 tonnes de papier journal, dont 139 400 tonnes (38 %) des autres États membres.

L'Italie a exporté 28 000 tonnes de papier journal en 1987, 25 100 tonnes en 1988 et 11 700 tonnes en 1989, principalement vers des pays tiers.

Dans les observations qu'il a formulées dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement italien a souligné que Nuova Cartiera di Arbatax n'est pas exportatrice et que les effets des mesures en cause sur le commerce intracommunautaire seraient simplement d'empêcher les importations potentielles en provenance des autres États membres. Le gouvernement italien a également déclaré que, même si la production de Nuova Cartiera di Arbatax était remplacée par des importations en provenance des autres États membres, il s'ensuivrait finalement un accroissement net des importations en provenance des pays tiers, puisque la consommation communautaire de papier journal excède les capacités de production disponibles.

À cet égard, la Commission rappelle que la Cour de justice, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 13 juillet 1988 dans l'affaire 102/87 (SEB) [1], a déclaré que :

« ... Une aide à une entreprise peut être de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser la concurrence même si cette entreprise se trouve en concurrence avec des produits en provenance d'autres États membres sans participer elle-même aux exportations. Une telle situation peut également se présenter lorsqu'il n'y a pas de surcapacité dans le secteur en cause. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, la production intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que, dans des conditions telles que constatées par la Commission, les chances des entreprises établies dans d'autres États membres d'exporter leurs produits vers le marché de cet État membre en sont diminuées. Une telle aide est donc susceptible d'affecter le commerce entre États membres et de fausser la concurrence. »

Par conséquent, l'aide accordée par le gouvernement italien à Nuova Cartiera di Arbatax affecte le commerce entre États membres et fausse la concurrence entre fabricants de papier journal au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité [2].

VII

L'article 92 paragraphe 1 du traité CEE énonce le principe que les aides présentant les caractéristiques qu'il précise sont incompatibles avec le marché commun. En

[1] Recueil (1988), p. 4087.
[2] Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes 296/82 et 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek).

ce qui concerne les dérogations à ce principe, celles que prévoit l'article 92 paragraphe 2 du traité CEE ne sont pas applicables au cas qui fait l'objet de la présente procédure, étant donné la nature et l'objet de cette aide.

Aux fins de l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE, afin de garantir le bon fonctionnement du marché commun et de tenir compte des objectifs énoncés à l'article 3 point f) du traité CEE, les dérogations au principe de l'incompatibilité des aides doivent être interprétées de manière restrictive lorsqu'un régime d'aide ou un cas précis est examiné.

Ces dérogations ne sont accordées, en particulier, que si la Commission est à même d'établir que, sans l'aide, le jeu des forces du marché ne suffirait pas pour amener les bénéficiaires à adopter un comportement permettant d'atteindre les objectifs visés.

Accorder les dérogations dans des cas qui ne contribuent pas à atteindre l'un de ces objectifs ou lorsque l'aide n'est pas indispensable pour atteindre cet objectif reviendrait à conférer des avantages aux secteurs ou aux entreprises de certains États membres, dont la situation financière serait ainsi artificiellement améliorée, à affecter les échanges intracommunautaires et à fausser la concurrence sans que cela ne soit en aucune façon justifié par l'intérêt commun au sens de l'article 92 paragraphe 3 du traité.

Eu égard aux considérations qui précèdent, l'aide à laquelle se rapporte la présente décision ne peut bénéficier d'aucune des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité.

En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 point b) du traité, il est évident que cette aide n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet d'intérêt européen commun ni à remédier à une perturbation grave de l'économie italienne. De plus, le gouvernement italien n'a pas tenté de justifier l'aide en cause par ces motifs.

En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité [1] relatives aux aides destinées à favoriser le développement de certaines régions, et notamment la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point a) en faveur des aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, la Commission est consciente du fait que Nuova Cartiera di Arbatax est établie à Ogliastra, province de Nuoro, en Sardaigne, qui répond à ces définitions. Bien que la Commission ne considère pas en général les aides au fonctionnement comme compatibles avec le marché commun, elle a décidé, dans sa décision 88/318/CEE [2], d'appliquer la dérogation de l'article 92 paragraphe 3 point a) du traité à la loi n° 64/86 qui prévoit des interventions spéciales dans le Mezzogiorno destinées entre autres à alléger les coûts de transport des entreprises sardes.

Dans sa lettre du 20 mars 1991 par laquelle elle informait le gouvernement italien de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2, la Commission mettait ce dernier en demeure de l'informer de toute autre aide éventuellement accordée à NCA, telle que l'application de programmes régionaux d'aides en faveur des investissements effectués par la société ou destinées à alléger ses coûts de transport.

Dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement italien a répondu que les aides destinées à alléger les coûts de transport avaient pris fin le 30 septembre 1990. Depuis 1989, NCA n'a bénéficié d'aucune autre intervention fondée sur la loi n° 64/86.

Ainsi, la Commission constate que Cartiera di Arbatax et, par la suite, NCA ont bénéficié pendant plusieurs années d'aides en faveur des coûts de transport ; en 1990, NCA a reçu un milliard de lires italiennes à cette fin. La Commission relève également que, d'après le plan de restructuration de NCA, cette dernière bénéficiera, au titre de la loi n° 64/86, d'une aide à l'investissement pour les 37 milliards de lires italiennes que la société prévoit d'investir dans la première phase de ce plan, ainsi que pour les investissements effectués pendant la période d'*amministrazione straordinaria.* La Commission en conclut que les désavantages dont souffre Cartiera di Arbatax du fait de sa situation géographique en Sardaigne sont compensés par un régime d'aide spécifique et qu'aucune raison d'ordre régional ne justifie l'octroi d'une aide supplémentaire sous forme d'apport de capital ou de prêts subventionnés. De plus, la Commission estime qu'on ne peut prétendre qu'une aide accordée à une société privée de perspectives de viabilité favorise le développement économique d'une région. Comme il est expliqué ci-dessous, ces perspectives font défaut dans le cas de NCA.

Enfin, en ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 du traité en faveur des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, la Commission a examiné le plan de restructuration élaboré en 1987 pour Cartiera di Arbatax et appliqué à NCA en 1989. La Commission admet que ce plan contenait plusieurs éléments indispensables, comme des investissements permettant de diminuer l'usage de la cellulose comme matière première. Elle conteste toutefois l'argument selon lequel ce plan de restructuration était suffisant pour faire de NCA une entreprise rentable, puisqu'il était fondé sur un prix de vente subventionné, incompatible avec le marché commun *(cf.* point IV). Il était aussi trop optimiste : les investissements productifs prévus n'ont pas été effectués dans les délais fixés, les mesures d'ordre social ont entraîné des grèves et les normes régionales relatives à la protection de l'environnement n'ont pas été respectées. Par conséquent, NCA n'a atteint que 75 % des objectifs de production fixés pour 1990, produisant 122 000 tonnes de papier journal dont 97 % ont été vendus à ENCC, et a enregistré une perte de 12 milliards de lires italiennes à la fin de l'exercice. Comme il est indiqué ci-dessus, les pertes de la société devraient, selon les prévisions, atteindre entre 18 et 20 milliards de lires italiennes en 1991.

[1] Méthode pour l'application de l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) aux aides régionales (JO n° C 212 du 12. 8. 1988, p. 2).
[2] JO n° L 143 du 10. 6. 1988, p. 37.

Dans le cadre de la présente procédure, NCA et SFIRS ont reconnu les faiblesses du plan de 1989 et ont affirmé qu'un nouveau plan de restructuration de NCA serait établi pour juin ou juillet 1991. NCA a expressément demandé à la Commission de fonder sur ce nouveau plan son estimation de la compatibilité des interventions effectuées en 1989. Malgré les mises en demeure adressées au gouvernement italien au cours de plusieurs réunions et à NCA par lettre du 31 juillet 1991, aucun nouveau plan de restructuration n'a été présenté à la Commission dans le cadre de la présente procédure. Par conséquent, la Commission est dans l'obligation de déterminer si le plan de 1989, sur lequel étaient fondées les aides accordées, avait des chances de rétablir la rentabilité de NCA. Pour les raisons évoquées à l'alinéa précédent, la Commission estime que NCA n'était pas viable. Elle constate que le GEPI émet, dans une analyse datée du 31 octobre 1991, les mêmes critiques qu'elle-même au sujet du plan de restructuration.

La Commission en conclut que les aides accordées à NCA en 1989 et 1990 ont permis à cette dernière de reprendre et de poursuivre les activités déficitaires de Cartiera di Arbatax, sans apporter de changement de nature à rentabiliser les activités de cette entreprise. Par conséquent, les aides en cause n'ont pas été accordées afin de favoriser le développement du secteur du papier journal, mais afin de prolonger artificiellement la vie de NCA. Il s'agit d'aides au fonctionnement ; en d'autres termes, d'aides destinées à maintenir la production qui permettent à NCA d'absorber ses pertes d'exploitation.

Dans le cadre de la présente procédure, le gouvernement italien soutient également que le secteur du papier journal est un secteur stratégique. La Commission reconnaît l'importance, pour la presse communautaire, d'un approvisionnement en papier journal bon marché. Toutefois, ce souci ne peut justifier le maintien artificiel d'une entreprise au moyen d'aides au fonctionnement. Si le gouvernement italien était préoccupé par l'approvisionnement futur en papier journal de la presse du pays, il aurait pu prendre d'autres mesures, compatibles avec le marché commun, comme la constitution de stocks de papier journal acheté sur le marché mondial pour pouvoir faire face à des périodes de pénurie.

VIII

En conclusion, les aides accordées par le gouvernement italien à NCA ne sont pas compatibles avec le marché commun, puisqu'elles l'ont été de manière illicite, en violation de l'article 93 paragraphe 3 du traité, et que de plus, elles ne remplissent aucune des conditions prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité.

Ces aides doivent être supprimées et toute aide perçue doit être restituée [*cf.* arrêt de la Cour de justice du 14 février 1990 dans l'affaire C-301/87 (Boussac), point 22 des motifs].

Ces aides consistent en un apport de 66 milliards de lires italiennes effectué en juillet 1989 par SFIRS et ENCC, ainsi qu'en une bonification d'intérêt de 9,6 % (la différence entre les 5 % demandés à titre d'intérêt et le taux de référence du marché italien en 1990, soit 14,66 %) sur un prêt de 10 milliards de lires italiennes octroyé par SFIRS le 1er mai 1990. Entre cette date et le 1er décembre 1991, la bonification d'intérêt accordée à NCA s'élève à 1 529,5 millions. À défaut de restitution de cette somme dans le délai de deux mois que fixe la présente décision, la bonification d'intérêt accordée sur le prêt de 10 milliards de lires italiennes sera accrue d'un montant de 80,5 millions de lires italiennes par mois de retard.

Cette restitution doit être effectuée conformément aux procédures et aux dispositions du droit italien, notamment en ce qui concerne les intérêts de retard sur les créances de l'État, ces intérêts devant courir à partir de la date à laquelle les aides illégales ont été accordées. Cette mesure s'impose afin de restaurer le *statu quo* en supprimant tous les avantages financiers dont les entreprises bénéficiaires de ces aides illégales ont indûment joui depuis la date à laquelle les aides en cause ont été versées [*cf.* arrêt du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87 (Tubemeuse), point 66 des motifs].

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

1. L'aide accordée en 1989 sous forme d'apport de capital, à concurrence de 66 milliards de lires italiennes, ainsi que l'aide, d'un montant de 1 529,5 millions de lires italiennes, résultant d'une bonification d'intérêt de 9,66 % sur un prêt de 10 milliards de lires italiennes accordé en 1990 à la société Nuova Cartiera di Arbatax, sont illégales parce qu'accordées en violation des dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité ; elles sont, de plus, incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 92 paragraphe 1 dudit traité.

2. L'aide, qui doit consister en un apport de capital d'un montant de 12 milliards de lires italiennes en faveur de l'entreprise susmentionnée, est incompatible avec le marché commun en vertu de l'article 92 paragraphe 1 du traité.

Article 2

1. Le gouvernement italien supprime la bonification d'intérêt et veille à la restitution, dans un délai de deux mois à compter de la présente décision, des aides de 66 milliards de lires italiennes et 1 529,5 millions de lires italiennes visées à l'article 1er paragraphe 1. Une somme de 80,5 millions de lires italiennes est ajoutée à l'aide de 1 529,5 millions de lires italiennes par mois de retard dans la restitution de ladite aide, à compter de la date de la présente décision. Les aides sont recouvrées conformément aux procédures et aux dispositions de la loi italienne, notamment en ce qui concerne les intérêts de retard sur les créances de l'État, ces intérêts devant courir à partir de la date à laquelle les aides illégales ont été accordées.

2. Le gouvernement italien renonce à accorder l'aide sous forme d'apport de capital d'un montant de 12 milliards de lires italiennes, dont il est fait mention à l'article 1er paragraphe 2.

Article 3

Dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, le gouvernement italien informe la Commission des mesures qu'il aura prises pour s'y conformer.

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 1991.

Par la Commission

Leon BRITTAN

Vice-président