II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 27 november 1991

betreffende de door de Italiaanse Staat aan Nuovo Cartiera di Arbatax verleende steun

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(92/296/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Na belanghebbenden overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

Nuova Cartiera di Arbatax, hierna „NCA" genoemd, werd op 23 mei 1988 opgericht. Op het beginkapitaal van 200 miljoen lire werd ingeschreven door de Società finanziara industriale rinascita Sardegna SpA, hierna „SFIRS" genoemd, (55 %) en door Cartiera Burgo SpA (45 %). In juli 1989 werd het vermogen tot 100 miljard lire uitgebreid ; het bestaat thans uit 56 miljard lire gewone en 44 miljard lire prioriteitsaandelen. De nieuwe aandeelhouders waren de vennootschappen SIVA SpA en SAF SpA, welke deel uitmaken van de Ente nazionale per la cellulosa e la carta, hierna „ENCC" genoemd, de Credito industriale Sardo, hierna „CIS" genoemd, en de Cartiera di Toscolano SpA.

Het kapitaal van NCA is als volgt verdeeld :

(in miljard lire)

Aandeelhouders	Gewone aandelen	Prioriteits-aandelen
Burgo	16,4	—
Toscolano	1,6	—
CIS	16	—
SFIRS	6	—
ENCC (SIVA + SAF)	16	44

Tevens verstrekte CIS aan NCA een lening van 14,5 miljard lire en SFIRS een van 10 miljard lire. De mogelijkheid van een latere kapitaalinbreng van 12 miljard lire door de ENCC in een andere vorm dan gewone aandelen werd opengelaten.

Noch de kapitaalinbreng noch de leningen van openbare instellingen werden overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag ter kennis van de Commissie gebracht.

Op 11 juli 1989 nam NCA, de grootste fabrikant van krantenpapier in Italië, Cartiera di Arbatax over. Deze onderneming was op 25 maart 1985 insolvent verklaard en bij besluit van de minister van Industrie van 16 april 1985 onder „amministrazione straordinaria" gesteld (1), waarna NCA onder leiding van Burgo kwam.

(1) Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana nr. 93 van 19 april 1985.

II

De Commissie kwamen reeds in 1986 plannen van de Italiaanse Regering en van de autoriteiten van Sardinië ter ore om Cartiera di Arbatax te saneren. De Commissie verzocht, bij schrijven van 19 november 1986 en van 2 april 1987, om nadere informatie over alle reeds verleende en nog beoogde steun aan deze onderneming.

De Italiaanse Regering antwoordde bij schrijven van 12 februari 1987 en bij telex van 5 mei 1987 dat aan Cartiera di Arbatax, sinds deze onder „amministrazione straordinaria" was gesteld, in het geheel geen steun meer was verleend.

Bij schrijven van 21 mei 1987 deelde de Commissie mede dat, indien de Italiaanse Staat overheidsparticipatie in een nieuwe rechtspersoon overwoog om Cartiera di Arbatax in bedrijf te houden, deze participatie zeer wel overheidssteun in de zin van artikel 92, lid 1, kan omvatten en wees erop dat zij hiervan, overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag, vooraf in kennis gesteld diende te worden.

Beschikking 90/215/EEG van de Commissie (1) handelt over steun van de Italiaanse Regering aan de krantenpapierindustrie langs de ENCC om. In de beschikking wordt gesteld dat de ENCC een steunregeling voor de pers heeft misbruikt om steun te verlenen aan de Italiaanse krantenpapierindustrie door steeds grotere hoeveelheden in Italië vervaardigd krantenpapier af te nemen tegen prijzen die op kunstmatige wijze hoger dan de marktprijs worden gehouden. De Commissie was in deze beschikking van oordeel dat de Italiaanse krantenpapierindustrie in 1985 voor 900 miljoen lire, in 1986 voor 21 miljard lire en in 1987 voor 12 miljard lire steun had ontvangen. Van deze bedrijfssteun ontving Cartiera di Arbatax het leeuwedeel. In de beschikking werd de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard en werd onmiddellijke beëindiging verlangd. De beschikking werd bij schrijven van 7 juni 1989 ter kennis van de Italiaanse Regering gebracht.

De Italiaanse Regering antwoordde bij schrijven van 9 juni 1989 en wees de Commissie op de ernstige gevolgen van Beschikking 90/215/EEG Cartiera di Arbatax, daar deze laatste op het punt stond te worden overgenomen door een nieuwe rechtspersoon die een saneringsen investeringsplan had opgesteld. Gezien de moeilijke regionale en industriële situatie, verzocht de Italiaanse Regering om voor Cartiera di Arbatax gedurende de herstructurering, dit wil zeggen voor een periode van vijf jaar, een afwijking van Beschikking 90/215/EEG toe te staan.

In een bilaterale bijeenkomst op 11 juli en bij schrijven van 12 juli 1989 antwoordde de Commissie dat zij met de voortzetting van de bedrijfssteun aan Cartiera di Arbatax niet kon instemmen. Nieuwe investeringen in Arbatax konden echter wel in aanmerking komen voor regionale steun in het kader van de steunregeling voor de Mezzogiorno, mits aan de voor deze steun gebruikelijke voorwaarden was voldaan.

Bij schrijven van 10 augustus 1989 deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede zich te zullen houden aan het in Beschikking 90/215/EEG bepaalde en de ENCC in deze zin te hebben geïnstrueerd. Gezien het afwijzende standpunt van de Commissie ten aanzien van de voortzetting van de steun aan Cartiera di Arbatax, had de Italiaanse Regering besloten tot het stichten van een nieuwe, grotere vennootschap met zowel particuliere als overheidsaandeelhouders, waaronder met name Burgo en SIVA; deze nieuwe vennootschap zou voor de sanering van Cartiera di Arbatax zorg dragen.

Daar dit schrijven geen nauwkeurige gegevens bevatte, verzocht de Commissie bij schrijven van 9 oktober 1989 om gegevens over de bedragen die openbare en particuliere investeerders bereid waren beschikbaar te stellen en over de hieraan verbonden voorwaarden, alsmede over de in het saneringsplan opgenomen maatregelen en de financiering daarvan en eventuele andere, rechtstreeks of onrechtstreeks van overheidszijde verstrekte bijstand. Op 11 april 1990 werd een herinneringsschrijven verzonden.

Bij schrijven van 15 juni 1990 verstrekte de Italiaanse Regering enige gegevens, maar eerst bij schrijven van 17 december 1990 ontving de Commissie, na herinneringsschrijven van 10 juli, 9 augustus en 19 november 1990, de gegevens die benodigd waren voor een eerste toetsing van de verschillende steunmaatregelen aan artikel 92 van het Verdrag.

Aan de hand van deze gegevens kwam de Commissie tot de slotsom dat de financiële middelen die nodig waren voor de voortzetting en de herstructurering van Cartiera di Arbatax niet op de kapitaalmarkt konden worden gevonden en dat de participatie van 66 miljard lire van de ENCC en van SFIRS een vorm van overheidssteun was. Tevens kwam de Commissie tot de slotsom dat de lening van 10 miljard lire van SFIRS een vorm van overheidssteun was en de bijdrage van CIS wellicht eveneens. De Commissie was van oordeel dat deze steunmaatregelen de mededinging konden vervalsen en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten konden beïnvloeden in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en dat geen van de in dat zelfde artikel genoemde afwijkingen van toepassing kon zijn. Daarom besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden.

(1) PB nr. L 114 van 5. 5. 1990, blz. 25.

De Italiaanse Regering werd hiervan in kennis gesteld bij schrijven van 20 maart 1991 en bij schrijven van 7 mei 1991 aangemaand om haar opmerkingen binnen één maand kenbaar te maken. Ook de overige Lid-Staten en andere belanghebbenden werden aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken (1).

III

In het kader van de procedure werd met vertegenwoordigers van de Italiaanse Regering op 14 juni, 22 juli en 24 juli 1991 overlegd. In de bijeenkomsten van 14 juni en 24 juli deelden de Italiaanse vertegenwoordigers mede dat schriftelijke opmerkingen, waarvan reeds ter informatie een afschrift werd overhandigd, officieel ter kennis van de Commissie zouden worden gebracht; de vertegenwoordigers van de Commissie drongen in deze bijeenkomsten bij de Italiaanse delegatie erop aan spoedig te reageren, aangezien de Commissie voornemens was in september een eindbeslissing te nemen. Na een herinneringsschrijven van 11 september 1991 stelde de Italiaanse Regering bij schrijven van 4 oktober 1991 in het vooruitzicht alle gegevens waaraan de Commissie voor haar toetsing behoefte had, haar binnen een week te doen toekomen. Na een laatste herinneringsschrijven van 17 oktober 1991 werd op 21 oktober en 14 november 1991 met vertegenwoordigers van de Italiaanse Regering overleg gepleegd. In deze bijeenkomsten legde de Italiaanse Regering een kamerstuk van 17 oktober 1991 en een verslag van een onderzoek van GEPI inzake NCA van 31 oktober 1991 over. De Cartiera Regering diende echter in het kader van de procedure geen schriftelijke opmerkingen in en bracht geen nieuwe elementen, zoals een herstructureringsplan voor een herstel van de rentabiliteit, naar voren op grond waarvan de Commissie over de zaak tot een ander oordeel zou kunnen komen.

In een zodanige situatie is de Commissie verplicht de procedure te beëindigen met een beschikking welke is gebaseerd op de haar ter beschikking staande gegevens (zie arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990 in zaak 301/87 (Boussac), rechtsoverweging 22).

In het kader van de procedure maakten de Deense Regering, de British Newsprint Manufacturers' Association, SFIRS en NCA hun opmerkingen kenbaar. Deze werden aan de Italiaanse Regering bij schrijven van 2 juli 1991 ter fine van commentaar voorgelegd. Hierop is echter geen commentaar ontvangen.

IV

Overeenkomstig artikel 92, lid 1, van het Verdrag en de ter zake dienende rechtspraak van het Hof van Justitie (2), alsmede overeenkomstig het standpunt van de Commissie inzake de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen waarvan alle Lid-Staten in 1984 in kennis werden gesteld, kan het verstrekken van overheidsmiddelen aan ondernemingen in de vorm van participatie in het bedrijfsvermogen steunbestanddelen inhouden. Om na te gaan of een zodanige verstrekking van overheidsmiddelen een vorm van steun is, dient, met voorbijgaan aan sociale factoren en regionale of sectoriële beleidsoverwegingen, te worden nagegaan of een investeerder onder soortgelijke markteconomische omstandigheden op grond van de te verwachten rentabiliteit op dezelfde voorwaarden tot een kapitaalinbreng zou overgaan.

In samenhang hiermede zij erop gewezen dat Cartiera di Arbatax in 1983 17 miljard lire, in 1984 30 miljard lire en in 1985 29 miljard lire verlies leed, hetgeen overeenkwam met, respectievelijk, 20, 24 en 27 % van de omzet in de desbetreffende jaren. In 1985 werd de onderneming insolvent verklaard en onder „amministrazione straordinaria" geplaatst; de financiële resultaten van Cartiera di Arbatax over de volgende jaren zijn de Commissie door de Italiaanse autoriteiten niet medegedeeld.

Deze verliezen kunnen onder meer door de volgende omstandigheden worden verklaard: ten eerste is Cartiera di Arbatax gelegen op Sardinië waardoor zij hoge vervoerkosten had voor de van het vasteland afkomstige grondstoffen — hout en cellulose — en voor het geproduceerde krantenpapier dat in tegengestelde richting, hoofdzakelijk naar Noord-Italië, moest worden verscheept. Ten tweede maakte de cellulose 20 tot 25 % uit van de door Cartiera di Arbatax gebruikte grondstoffen, waar de gemiddelde fabrikant van krantenpapier in de Gemeenschap zijn celluloseverbruik heeft verminderd tot 4 % en in plaats daarvan oud papier gebruikt. Daar de onderneming niet over een installatie om de inkt te verwijderen, beschikt en een te geringe capaciteit heeft om hout- en thermomechanische pulp te produceren waardoor zij oud papier en meer hout zou kunnen verwerken, zag zij zich genoopt om de veel duurdere cellulose te blijven gebruiken. Omdat, ten derde, geen aardgas voorhanden is, was het energieverbruik van het bedrijf betrekkelijk hoog. Ten vierde had Cartiera di Arbatax te veel personeel in dienst en ten vijfde was de werkelijke produktie van rond 130 000 ton per jaar, vergeleken bij de capaciteit van 183 000 ton per jaar, te gering.

De Commissie is van mening dat Cartiera di Arbatax de middelen voor het voortzetten van de exploitatie en de nodige investeringen niet op de kapitaalmarkt zou hebben kunnen vinden.

Het feit dat een nieuwe vennootschap — NCA — werd opgericht die Cartiera di Arbatax heeft overgenomen, doet aan dit oordeel niets af. In haar algemene standpunt met betrekking tot overheidsdeelnemingen in het kapitaal van ondernemingen deelde de Commissie in punt 3.3, vierde streepje, mede dat er sprake is van Staatssteun indien de overheidsparticipatie de totale of gedeeltelijke overname of voortzetting betreft van niet levensvatbare activiteiten van een in moeilijkheden verkerende onderneming door de oprichting van een nieuwe juridische entiteit.

(1) PB nr. C 123 van 9. 5. 1991, blz. 12.
(2) Zie de arresten in de zaken 323/82 (Intermills) van 14 november 1984, 142/87 (Tubemeuse) van 21 maart 1990, 303/88 (ENI-Lanerossi) en 305/89 (Alfa Romeo) van 21 maart 1991.

SFIRS wees in het kader van de procedure erop dat haar beslissing om een belang in NCA te verwerven was genomen op grond van een door Burgo opgesteld saneringsplan en van een eigen rapport van SFIRS, waarin de verwachting werd uitgesproken dat de exploitatie binnen twee jaar rendabel zou zijn. SFIRS zond zowel het saneringsplan als het verslag naar de Commissie.

De Commissie wijst erop dat dit plan onder meer is gebaseerd op een voortzetting van de steunverlening door de ENCC voor de verkoop van krantenpapier voor een periode van vijf jaar. Aangezien de Commissie dit misbruik van steun aan de pers bij Beschikking 90/215/EEG als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aanmerkte en de op Wet 64/86 gebaseerde regionale steunregeling voor de vervoerkosten op 30 september 1990 afliep, was het bewuste herstructureringsplan gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat voor elke kilo krantenpapier die in een periode van vijf jaar zou worden afgezet, een steun van 45 lire aan NCA zou worden uitgekeerd. Met een produktiestreefcijfer van 183 150 ton per jaar betekende dit dus een steun van 8,2 miljard lire per jaar. De Commissie is tot de slotsom gekomen dat NCA zonder deze steun naar verwachting in 1991 een verlies van 5 miljard lire lijdt en niet, zoals de prognose van het saneringsplan voor 1989 luidde, een winst van 3,2 miljard lire zal maken.

Tevens wijst de Commissie erop dat het saneringsplan voor NCA ten aanzien van de sociale en ecologische aspecten te optimistisch is gebleken. NCA moest haar bedrijf tussen 15 december 1989 en 9 februari 1990 om milieuredenen stilleggen en later in dat jaar ging ten gevolge van stakingen nog een aantal produktiedagen verloren. In 1990 bedroegen de financiële verliezen 12 miljard lire. Volgens het kamerstuk van 17 oktober 1991 werd voor 1991 een verlies van 18 à 20 miljard lire verwacht.

Gezien het bovenstaande is de Commissie tot de slotsom gekomen dat het verstrekken van kapitaal door overheidsinstanties aan NCA niet kan worden aangemerkt als het gedrag van een investeerder die volgens de in een marktekonomie normale gebruiken handelt, maar veeleer een vorm van overheidssteun is.

Het feit dat ook een particuliere onderneming als Burgo in NCA heeft geïnvesteerd, brengt in dit oordeel geen verandering. Burgo is een groot papierconcern en streeft daarom concerndoeleinden na waarin NCA een rol kan spelen, een overweging die niet voor SFIRS of ENCC geldt. Dit verschil blijkt ook uit het feit dat de bedrijfsleiding van NCA bij Burgo berust. De Commissie wijst er ook op dat na de investering van Burgo in het stichtingskapitaal van 200 miljoen lire, waarin het een belang van 45 % had, een zeker terugtreden van Burgo ten gunste van openbare concerns heeft plaatsgevonden, aangezien het belang in het veel grotere aandelenkapitaal van 100 miljard lire tot 16,4 % is afgenomen. Daarom is de Commissie van oordeel dat de reeds in punt 3.3, vijfde streepje, van het algemene standpunt inzake overheidsdeelneming in het kapitaal van ondernemingen genoemde omstandigheden zich hier voordoen. Hierin wordt gesteld dat er sprake is van Staatssteun, indien bij kapitaalinbreng in bedrijven waarvan het kapitaal tussen particulieren en openbare aandeelhouders is verdeeld, de overheidsparticipatie naar verhouding aanzienlijk groter is dan die van het overheidsbelang in het stichtingskapitaal en de relatief kleinere deelneming van particuliere aandeelhouders in hoofdzaak moet worden toegeschreven aan de slechte rentabiliteitsvooruitzichten van de onderneming.

Tevens wijst de Commissie erop dat het werkelijke risico van Burgo bij het investeren in NCA verschilde van dat van een verstrekker van kapitaal op in een marktekonomie normale voorwaarden. Totdat de Commissie Beschikking 90/215/EEG had gegeven, kon Burgo ervan verzekerd zijn dat de produktie van NCA ten minste voor vijf jaar tegen door ENCC kunstmatig hooggehouden prijzen zou worden afgenomen. Na Beschikking 90/215/EEG kon Burgo verzekerd zijn van een extra financiële buffer in NCA van 60 miljard lire en tenslotte zelfs van 72 miljard lire, voor het merendeel in een vorm die geen beperkingen van Burgo's stemrechten inhield, waarmede de onvermijdelijke verliezen van NCA zouden worden gecompenseerd.

Overeenkomstig artikel 4 van de statuten berust de meerderheid van de aandelen van SFIRS bij particuliere ondernemingen en bij overheidslichamen. Momenteel berust een belang van 95,5 % bij de autonome regio Sardinië. SFIRS heeft volgens de wet tot taak om economische en met name industriële initiatieven op Sardinië te stimuleren en bij te staan, onder meer door deelneming in het kapitaal van Sardische, hoofdzakelijk kleine en middelgrote, ondernemingen.

De Commissie wijst erop dat uit de door SFIRS in het kader van de procedure uitgebrachte financiële verslagen blijkt dat zij in elk van de jaren waarover verslag werd uitgebracht, op deze participaties verlies leed. De Commissie maakt hieruit op dat het beleid van SFIRS meer op de ontwikkeling van Sardinië dan op het maken van winst was gericht en dat zij om deze redenen andere overwegingen heeft doen gelden dan een kapitaalverstrekker die normale markteconomische doelen nastreeft.

De ENCC is een publiekrechtelijk lichaam waarbij alle Italiaanse fabrikanten van papier en cellulose en alle ondernemingen waar cellulose wordt verwerkt, zijn aangesloten. De ENCC heeft statutair tot taak om de ontwikkeling van de celluloseproduktie in Italië te stimuleren, de produktie en het gebruik van binnenlandse grondstoffen voor de produktie van cellulose te vergemakkelijken, de produktie en de afzet van papier te organiseren en informatie over de produktie van cellulose en papier te verzamelen en te verspreiden. De Commissie wijst erop dat de ENCC eerst op 10 juli 1989 van de Italiaanse minister voor Industrie, een maand na kennisgeving door de Commissie van Beschikking 90/215/EEG aan de Italiaanse Regering, toestemming kreeg om in NCA een belang te nemen. Uit deze omstandigheid en uit de brieven van de Italiaanse Regering van 9 juni en 10 augustus 1989, waarnaar in deel II is verwezen, maakte de Commissie op dat de beslissing van de Italiaanse Regering ENCC toestemming te verlenen om aan NCA kapi-

taal te verstrekken, was gegeven als een alternatief voor de eerder gekoesterde wens om NCA nog vijf jaar bedrijfssteun te verlenen. Zoals het Hof van Justitie in zijn arrest in zaak 323/82 (Intermills) (1) verklaarde, kan geen onderscheid worden gemaakt tussen steun in de vorm van subsidies en in de vorm van deelneming in het kapitaal van ondernemingen. Beide vormen van steun vallen onder het verbod van artikel 92, wanneer de in dit artikel genoemde voorwaarden vervuld zijn.

Het verstrekken van een kapitaal van 6 miljard lire door SFIRS, waarvan 0,5 miljard lire uit eigen middelen en 5,5 miljard lire uit een speciaal fonds dat is gesticht op grond van regionale Wet 66/76 waarvoor een besluit van de Sardische autoriteiten was vereist, is een vorm van overheidssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag.

De door de dochterondernemingen van de ENCC, SIVA en SAF verstrekte 60 miljard lire is een vorm van Staatssteun in de zin van artikel 92, alsook het voornemen van de Italiaanse Regering om met inschakeling van de ENCC in een later stadium nog 12 miljard lire te verstrekken. Het feit dat van de 60 miljard lire 44 miljard lire werd gebruikt om preferentiële aandelen in NCA te verwerven, doet aan dit oordeel niets af, aangezien het extra-dividend op preferentiële aandelen, evenals het dividend op normale aandelen, afhankelijk is van de rentabiliteit van NCA. Sterker nog, aangezien preferentiële aandelen slechts beperkt stemrecht hebben, dient het belang dat de ENCC heeft genomen, hoofdzakelijk te worden beschouwd als een financiële buffer tegen verwachte verliezen van NCA.

Door CIS was een kapitaal van 16 miljard lire aan NCA verstrekt. In de brief van de Commissie van 20 maart 1991, waarbij de Commissie de Italiaanse Regering in kennis stelde van haar beslissing om de procedure in te leiden, werd deze laatste verzocht om aan te tonen dat CIS onafhankelijk optreedt en hierbij niet door overheidsinstanties wordt beïnvloed. Mocht dit niet het geval zijn, dan is ook het door CIS ingebrachte bedrag van 16 miljard lire een vorm van overheidssteun.

In de in het kader van de procedure naar voren gebrachte opmerkingen heeft de Italiaanse Regering medegedeeld dat CIS een bij Wet nr. 298 van 11 april 1953 ingesteld publiekrechtelijk lichaam is, dat tot taak heeft industriële bedrijven te financieren met het doel de economische ontwikkeling van Sardinië te stimuleren. Geen van de aandeelhouders heeft een meerderheidsbelang in CIS. CIS verkrijgt zijn financiële middelen op de kapitaalmarkt en zet deze onafhankelijk van regionale of nationale instanties in, zij het onder toezicht van de Italiaanse centrale bank, op dezelfde wijze als andere openbare of particuliere kredietinstellingen.

Tevens wijst de Commissie erop dat CIS, naar SFIRS had medegedeeld, een vordering van 33 miljard lire had op het onder „amministrazione straordinaria" gestelde Cartiera di Arbatax. Het belang van deze onderneming in NCA ontstond doordat bij de overname van Cartiera di Arbatax door NCA een vordering van 16 miljard lire in kapitaal werd omgezet. Voor het resterende deel van de vordering van CIS werd rechtstreeks een bedrag van 2,5 miljard lire door NCA betaald en binnen vijf jaar zal ook de overige 14,5 miljard lire worden terugbetaald.

Op grond van het bovenstaande kan de Commissie aannemen dat CIS in dit bijzondere geval niet anders is opgetreden dan een particuliere investeerder in een soortgelijke situatie zou hebben gedaan en dat de kapitaalinbreng van 16 miljard lire door CIS bijgevolg niet een vorm van overheidssteun is.

Naast deze kapitaalinbreng heeft SFIRS op 1 mei 1990 aan NCA ter financiering van het investeringsprogramma ook een lening van 10 miljard lire verschaft met een looptijd van tien jaar en tegen een rente van 5 %. In de brief van 16 januari 1991 erkende de Italiaanse Regering, voordat de procedure van artikel 93, lid 2, was ingeleid, dat deze lening een vorm van overheidssteun was. In het kader van de procedure stelde SFIRS echter dat noch de lening noch de deelneming een vorm van Staatssteun waren.

De Commissie is van mening dat NCA op een lening van 10 miljard lire een rentesubsidie van 9,66 % heeft ontvangen, waarbij de subsidie bestond uit het verschil tussen de 5 % die als rente in rekening werd gebracht en de referentierente van Italië in 1990, die 14,66 % bedroeg. Deze rentesubsidie uit overheidsmiddelen is een vorm van steun, omdat zij NCA in staat stelt investeringen te doen zonder daarvoor zelf alle kosten te hoeven dragen. SFIRS kon in alle redelijkheid niet hebben verwacht dat de verlaagde rente over het aan NCA geleende kapitaal een rendabele investering zou zijn.

Tenslotte onderzocht de Commissie ook de prijs waartegen Cartiera di Arbatax aan NCA was gelaten. In 1987 werd een openbare inschrijving geopend en verschillende aanbiedingen voor de overname van Cartiera di Arbatax en vier andere onder „amministrazione straordinaria" geplaatste bedrijven werden ingediend. Binnen het kader van de procedure legde SFIRS afschriften over van de verkoopovereenkomst en van twee andere aanbiedingen. De Commissie wijst erop dat de prijs die NCA voor Cartiera di Arbatax betaalde 38 958 miljoen lire bedroeg. Een van de beide andere bieders was bereid een zelfde bedrag te betalen, zij het met uitgestelde betaling, terwijl een derde bod op de vijf bedrijven gezamenlijk werd uitgebracht. Daarom is de Commissie, mede doordat andere gegevens ontbreken, tot de slotsom gekomen dat de verkoopprijs op zich zelf geen extra steunbestanddelen bevat.

De Commissie merkt derhalve de volgende bedragen aan als steun aan NCA : een steun van 6 miljard lire in de vorm van kapitaal, een steun van 10 miljard lire in de vorm van een gesubsidieerde lening langs SFIRS om en een steun van 60 miljard lire in de vorm van door de ENCC verschaft kapitaal. Ook de door de ENCC beoogde kapitaalinbreng van 12 miljard lire in NCA is een vorm van Staatssteun.

(1) Jurisprudentie 1984, blz. 3830, punt 31.

V

De Italiaanse Regering heeft nagelaten deze steun overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag ter kennis van de Commissie te brengen. Althans na ontvangst van de brief van de Commissie van 21 mei 1987 wist de Italiaanse Regering dat de Commissie overheidsdeelneming in een nieuwe rechtspersoon, met het doel om Cartiera di Arbatax in bedrijf te houden, waarschijnlijk als overheidssteun zou beschouwen.

De Commissie wijst in dit verband erop dat zij bij schrijven van 20 november 1974 goedkeuring verleende aan steun van de ENCC ten behoeve van de bosbouw, van het onderzoek op het gebied van papierfabricage en van de pers. Ook indien het kapitaal van 60 miljard lire, dat door de ENCC aan NCA was verstrekt, strookte met de Italiaanse wettelijke bepalingen die voor de transacties van de ENCC golden, was dit duidelijk niet een van de door de Commissie goedgekeurde steunvormen.

Ten aanzien van de transacties van SFIRS verzocht de Commissie de Italiaanse Regering bij schrijven van 20 maart 1991 haar mede te delen welke steunregeling was toegepast. De Italiaanse Regering kon in het kader van de procedure niet aangeven welke door de Commissie goedgekeurde steunregeling aan de door SFIRS uitgevoerde transacties ten grondslag lag.

Aangezien de Italiaanse Regering de steun niet voor de toekenning daarvan overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag ter kennis van de Commissie had gebracht, kon de Commissie haar standpunt ten aanzien van de maatregelen niet voor de tenuitvoerlegging kenbaar maken. Daarom was de steun Gemeenschapsrechtelijk onrechtmatig zodra deze was toegekend. De situatie die is ontstaan uit deze inbreuk op de wettelijke bepalingen is zeer ernstig, aangezien de steun al aan de ontvanger was uitbetaald. Bovendien hebben de steunmaatregelen gevolgen gehad die als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt dienen te worden beschouwd.

Bij steun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt kan de Commissie, naar het Hof van Justitie heeft bevestigd in zijn arrest van 12 juli 1973 in zaak 70/72 (Kohlegesetz), in dat van 21 maart 1990 in zaak 142/87 (Tubemeuse) en van 20 september 1990 in zaak 5/89 (BUG-Alutechnik), verlangen dat de Lid-Staten onrechtmatig toegekende steun van de ontvangers daarvan terugvorderen.

VI

Er bestaat mededinging tussen fabrikanten van krantenpapier in de Gemeenschap en in de handel in krantenpapier tussen de Lid-Staten, hoewel de Gemeenschap als geheel meer dan de helft van het benodigde krantenpapier uit derde landen invoert.

Volgens de jaarlijks door het Europese Verbond voor de papierpulp-, papier- en kartonindustrie (CEPAC) verzamelde gegevens, produceerde Italië in 1987 242 000 ton krantenpapier, in 1988 264 000 ton en in 1989 252 800 ton, hetgeen overeenkomt met ongeveer 10 % van de produktie in de Gemeenschap en rond 4 % van het verbruik aldaar. Met een capaciteit van 183 000 ton krantenpapier per jaar neemt NCA op de thuismarkt een zeer belangrijke positie in.

In 1987 importeerde Italië 303 000 ton krantenpapier, waarvan 125 000 ton (41 %) uit andere Lid-Staten, in 1988 265 000 ton, waarvan 124 800 ton (47 %) uit andere Lid-Staten en in 1989 363 800 ton, waarvan 139 400 ton (38 %) uit andere Lid-Staten.

In 1987 voerde Italië 28 000 ton krantenpapier uit, in 1988 25 100 ton en in 1989 11 700 ton, in hoofdzaak naar derde landen.

Bij de in het kader van de procedure naar voren gebrachte opmerkingen wees de Italiaanse Regering erop dat NCA niet uitvoert en dat de gevolgen van de bewuste maatregelen op het intracommunautaire handelsverkeer daarom tot het uitsluiten van mogelijke invoer uit andere Lid-Staten beperkt zouden blijven. Tevens was de Italiaanse Regering van mening dat, ook als de produktie van NCA door invoer uit andere Lid-Staten werd vervangen, het uiteindelijke gevolg een netto toename van invoer uit derde landen zou zijn, aangezien het verbruik van krantenpapier in de Gemeenschap groter is dan de beschikbare produktiecapaciteit.

In dit verband wijst de Commissie erop dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 13 juli 1988 in zaak 102/87 (SEB) [1] voor recht verklaarde :

„Steun aan een onderneming kan (...) het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen, zelfs indien die onderneming niet zelf deelneemt aan de uitvoer doch zich in een situatie bevindt dat zij moet concurreren met produkten uit andere Lid-Staten. Een dergelijke situatie kan zich ook voordoen, wanneer in de betrokken sector geen overcapaciteit bestaat. Immers, wanneer een Staat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse produktie in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat in omstandigheden als door de Commissie werden vastgesteld, de kansen van in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen om hun produkten uit te voeren naar de markt van de Lid-Staat, afnemen. Een dergelijke steunmaatregel kan bijgevolg het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen.".

Bijgevolg heeft de steun die de Italiaanse Regering heeft verleend aan NCA een nadelige invloed op het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en wordt de mededinging tussen fabrikanten van krantenpapier erdoor vervalst [2] in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

VII

In artikel 92, lid 1, van het Verdrag is het beginsel neergelegd dat steun met de daarin genoemde kenmerken onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Wat

[1] Jurisprudentie 1988, blz. 4087.
[2] Arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken 296/82 en 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek).

de afwijkingen van dat beginsel betreft, zijn die welke worden genoemd in artikel 92, lid 2, van het Verdrag, in het onderhavige geval niet van toepassing, gezien de aard en de doelstellingen van de steun.

In de zin van artikel 92, lid 3, van het Verdrag moeten, ten einde het juiste functioneren van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en rekening te houden met de in artikel 3, onder f), van het Verdrag genoemde doelstellingen, de afwijkingen van het beginsel van onverenigbaarheid van steun bij de beoordeling van een steunregeling of een afzonderlijke steunmaatregel op restrictieve wijze worden uitgelegd.

Met name mogen de afwijkingen uitsluitend worden toegepast indien de Commissie kan vaststellen dat het marktmechanisme zonder steunverlening op zich onvoldoende is om eventuele ontvangers van de steun ertoe te brengen zich zodanig te gedragen dat een van de gewenste doelstellingen wordt bereikt.

Het toepassen van de afwijkingen op gevallen welke geen bijdrage vormen voor het verwezenlijken van een zodanige doelstelling of waarin de steun voor dit doel niet noodzakelijk is, zou neerkomen op het verlenen van voordelen aan bedrijfstakken of ondernemingen in bepaalde Lid-Staten, waarvan de financiële positie op kunstmatige wijze zou worden versterkt, en een nadelige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en vervalsing van de mededinging tot gevolg hebben, zonder dat dit wordt gebillijkt door het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 92, lid 3, van het Verdrag.

Gezien het bovenstaande komt de in deze beschikking bedoelde steun niet in aanmerking voor toepassing van één van de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag genoemde afwijkingen.

Wat de in artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag genoemde bepalingen betreft, is de steun duidelijk niet bedoeld om de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van Italië op te heffen. De Italiaanse Regering heeft zich hiervoor ook niet sterk gemaakt.

Ten aanzien van de in artikel 92, lid 3, onder a) en c), genoemde uitzondering (1), welke betrekking heeft op steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, realiseert de Commissie zich dat NCA in Ogliastra, Nuoro, op Sardinië is gevestigd, waar de bedoelde situatie zich voordoet. Hoewel de Commissie over het algemeen bedrijfssteun niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwt, besloot zij op 2 maart 1988 bij Beschikking 88/318/EEG (2) tot toepassing van de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder a), op Wet nr. 64/86, welke betrekking heeft op speciale steunmaatregelen in de Mezzogiorno voor, onder meer, tijdelijke steunmaatregelen om de op Sardinië gevestigde bedrijven in hun vervoerkosten tegemoet te komen.

In haar brief van 20 maart 1991, waarin de Commissie de Italiaanse Regering in kennis stelde van haar beslissing om de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden, verzocht zij de Italiaanse Regering haar in kennis te stellen van andere aan NCA te verlenen steun, bij voorbeeld de toepassing van regionale steunregelingen op de investeringen en de vervoerkosten van dit bedrijf.

In het kader van de procedure antwoordde de Italiaanse Regering dat de steun voor vervoerkosten op 30 december 1990 was beëindigd en dat geen andere steun ten behoeve van NCA in 1989 of de daaropvolgende jaren op basis van Wet nr. 64/86 had plaatsgevonden.

Hierbij tekent de Commissie aan dat Cartiera di Arbatax en bijgevolg ook NCA verscheidene jaren steun voor vervoerkosten hadden ontvangen. In 1990 ontving NCA hiervoor 1 miljard lire. Tevens wijst de Commissie erop dat in het saneringsplan van NCA investeringssteun op grond van Wet nr. 64/86 is opgenomen voor een in de eerste fase van dit plan beoogde investering van 37 miljard lire, waarin tevens zijn opgenomen de investeringen die in de periode van „amministrazione straordinaria" geschiedden. De Commissie maakt hieruit op dat de nadelen welke NCA ondervindt van het feit dat zij op Sardinië is gevestigd, worden gecompenseerd door een specifieke steunregeling en dat er geen regionale gronden bestaan voor nog meer steun in de vorm van kapitaalverschaffing of rentesubsidies. Voorts is de Commissie van oordeel dat steun aan een bedrijf dat geen kansen op levensvatbaarheid meer heeft, niet kan worden beschouwd als een vorm van bevordering van de economische ontwikkeling van een regio. Zoals onderstaand wordt betoogd, bestaan deze kansen voor NCA niet.

Ten aanzien van de in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag genoemde afwijking, welke betrekking heeft op steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, heeft de Commissie het saneringsplan van Cartiera di Arbatax dat in 1987 is opgesteld en in 1989 voor NCA is gebruikt, bestudeerd. De Commissie wijst erop dat in dit plan verschillende onmisbare elementen waren opgenomen, zoals investeringen welke waren gericht op vermindering van het gebruik van cellulose als grondstof. De Commissie bestrijdt echter dat dit saneringsplan voldoende was om NCA rendabel te maken, aangezien het was gebaseerd op een gesubsidieerde verkoopprijs voor het door NCA vervaardigde krantenpapier, hetgeen onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt (zie deel IV). Tevens was dit plan te optimistisch : de hierin genoemde investeringen hebben niet binnen de gestelde termijn plaatsgevonden, de sociale regeling gaf aanleiding tot stakingen en er was niet voldaan aan de ter plaatse geldende milieunormen. Daardoor bereikte NCA slechts 75 % van de voor 1990 nagestreefde produktie, doordat 122 000 ton krantenpapier werd geproduceerd, waarvan 97 % aan de ENCC werd verkocht, en in dat jaar een verlies van 12 miljard lire werd geleden. Zoals reeds medegedeeld, wordt voor 1991 een verlies van 18 tot 20 miljard lire verwacht.

(1) Wijze van toepassing van artikel 92, lid 3, onder a) en c), op regionale steun : PB nr. C 212 van 12. 8. 1988, blz. 2.
(2) PB nr. L 143 van 10. 6. 1988, blz. 37.

In het kader van de procedure erkenden NCA en SFIRS de betrekkelijk geringe waarde van het plan van 1989 en deelden zij mede dat een nieuw saneringsplan voor NCA in juni/juli 1991 moest worden opgesteld. NCA verzocht de Commissie met nadruk om de verenigbaarheid van de in 1989 verleende steun op basis van dit nieuwe plan te beoordelen. Ondanks verzoeken aan de Italiaanse Regering in verschillende bijeenkomsten en aan NCA in de brief van 31 juli 1991, ontving de Commissie geen nieuw saneringsplan in het kader van de procedure. Daarom ziet de Commissie zich genoopt om te beoordelen of het plan van 1989, op grond waarvan de steun werd verleend, de mogelijkheid opende om NCA rendabel te maken. Om de in de vorige alinea uiteengezette redenen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er voor NCA geen mogelijkheden van levensvatbaarheid waren. De Commissie wijst erop dat haar kritiek op het saneringsplan in de analyse van GEPI van 31 october 1991 wordt gedeeld.

De Commissie is tot de slotsom gekomen dat de aan NCA in 1989 en 1990 verleende steun deze onderneming in staat stelde om de verlieslijdende werkzaamheden van Cartiera di Arbatax over te nemen en voort te zetten, zonder enige verandering in te voeren waardoor rendabele exploitatie mogelijk werd. Daarom vergemakkelijkt de steun niet de ontwikkeling van de krantenpapierindustrie, maar dient zij er alleen toe om NCA op kunstmatige wijze in bedrijf te houden. Het betreft hier bedrijfssteun, d.w.z. steun voor het voortzetten van de produktie, waardoor NCA haar exploitatieverliezen kan compenseren.

In het kader van de procedure voerde de Italiaanse Regering tevens aan dat de produktie van krantenpapier een strategische sector vormt. De Commissie kan ermee meegaan dat het voor de pers in de Gemeenschap van belang is om over goedkoop krantenpapier te kunnen beschikken. Deze overweging mag echter geen reden zijn om een onderneming op kunstmatige wijze in bedrijf te houden door bedrijfssteun te verlenen. Indien de Italiaanse Regering zich zorgen maakte over de voorziening van de pers met krantenpapier zou zij andere maatregelen hebben kunnen nemen welke verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, zoals het vormen van op de wereldmarkt gekochte voorraden krantenpapier, om deze te gebruiken in periodes waarin dit artikel moeilijk te verkrijgen zou zijn.

VIII

Geconcludeerd kan worden dat de door de Italiaanse Regering aan NCA verleende steun niet verenigbaar is met de gemeenschappelijk markt, aangezien deze op onrechtmatige wijze en in strijd met artikel 93, lid 3, van het Verdrag werd verleend en evenmin voldoet aan de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag gestelde voorwaarden.

De steun moet ongedaan worden gemaakt en eventueel reeds toegekende steun moet worden terugbetaald (zie het arrest in zaak 301/87 (Boussac), rechtsoverweging 22).

Deze steun omvat een in juli 1989 door SFIRS en door de ENCC verstrekt kapitaal van 66 miljard lire en een rentesubsidie van 9,66 % (het verschil tussen de in rekening gebrachte rente van 5 % en het in 1990 in Italië geldende referentietarief van 14,66 %) op een op 1 mei 1990 door SFIRS toegekende lening van 10 miljard lire. Vanaf deze datum tot 1 december 1991 bedraagt de door NCA toegekende rentesubsidie 1 529,5 miljoen lire. Indien dit bedrag niet binnen de twee, in deze beschikking aangegeven maanden wordt terugbetaald, wordt de rentesubsidie op de lening van 10 miljard lire voor elke daaropvolgende maand verhoogd met een bedrag van 80,5 miljoen lire.

De terugvordering moet geschieden overeenkomstig de procedures en bepalingen van de Italiaanse wet, met name die welke betrekking hebben op de moratoire interest over schulden aan de Staat, welke interest verschuldigd is vanaf de datum waarop de onrechtmatig toegekende steun is verleend. Deze maatregel is nodig om de voorgaande situatie te herstellen, door alle financiële voordelen teniet te doen die de ontvangers van de onrechtmatig verleende steun vanaf de datum van toekenning van deze steun zouden hebben genoten (zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie in zaak 142/87 (Tubemeuse), rechtsoverweging 66),

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

1. De steun die in 1989 in de vorm van een kapitaalinbreng van 66 miljard lire en de steun van 1 529,5 miljoen lire die in de vorm van een rentesubsidie van 9,66 % op de in 1990 aan de onderneming Nuova Cartiera di Arbatax toegekende lening van 10 miljard lire zijn verleend, zijn onrechtmatig aangezien deze zijn verleend in strijd met het in artikel 93, lid 3, van het Verdrag bepaalde ; zij zijn tevens onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

2. De steun die is verleend in de vorm van een kapitaalinbreng van 12 miljard lire aan deze onderneming is op grond van artikel 92, lid 1, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. De Italiaanse Regering dient de rentesubsidie ongedaan te maken en er zorg voor te dragen dat de steun van 66 miljard lire en die van 1 529,5 miljoen lire als genoemd in artikel 1, lid 1, binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking worden teruggevorderd. Voor elke maand dat de steun van 1 529,5 miljoen lire later dan de dagtekening van deze beschikking wordt ontvangen, dient 80,5 miljoen lire aan dit bedrag te worden toegevoegd. De terugbetaling moet geschieden overeenkomstig de procedures en bepalingen van de nationale wetgeving, met name die welke betrekking hebben op de moratoire interest over schulden aan de Staat, welke interest verschuldigd is vanaf de datum waarop de onrechtmatig toegekende steun is verleend.

2. De Italiaanse Regering dient de in artikel 1, lid 2, genoemde steun van 12 miljard lire in de vorm van een kapitaalinbreng niet toe te kennen.

Artikel 3

De Italiaanse Regering stelt de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn getroffen om aan het hierin bepaalde te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 27 november 1991.

Voor de Commissie

Leon BRITTAN

Vice-Voorzitter