II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 27. november 1991

om den italienske stats støtte til Nuova Cartiera di Arbatax

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(92/296/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger, jf. ovennævnte artikel, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Nuova Cartiera di Arbatax (NCA) blev stiftet den 23. maj 1988. Startkapitalen på 200 mio. lire blev tegnet af Società finanziaria industriale rinascita Sardegna SpA (SFIRS) (55 %) og af Cartiera Burgo SpA (45 %). I juli 1989 blev kapitalen udvidet til 100 mia. lire, bestående af stamaktier på 56 mia. lire og præferenceaktier på 44 mia. lire. De nye aktionærer var selskaberne SIVA SpA og SAF SpA, der tilhører Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC), Credito industriale sardo (CIS) og Cartiera di Toscolano SpA.

NCA's kapital var fordelt således:

(mia. lire)

Aktionærer	Stamaktier	Præferenceaktier
Burgo	16,4	—
Toscolano	1,6	—
CIS	16	—
SFIRS	6	—
ENCC (SIVA + SAF)	16	44

CIS ydede også NCA et lån på 14,5 mia. lire, medens SFIRS ydede et lån på 10 mia. lire. Der var åbnet mulighed for, at ENCC senere kunne yde 12 mia. lire på anden måde end i form af stamaktier.

Hverken kapitaltilførslen eller lånene fra de offentlige virksomheder blev anmeldt til Kommissionen på forhånd i overensstemmelse med Traktatens artikel 93, stk. 3.

Den 11. juli 1989 overtog NCA Italiens største producent af avispapir, Cartiera di Arbatax, som var blevet erklæret insolvent den 25. marts 1985 og sat under administration (amministrazione straordinaria) ved industriministerens dekret af 16. april 1985 [1]. NCA's forretninger blev nu ledet af Burgo.

[1] Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana nr. 93 af 19. 4. 1985.

II

Allerede i 1986 fik Kommissionen kendskab til, at den italienske regering og de sardinske myndigheder havde planer om at omstrukturere Cartiera di Arbatax. Ved skrivelse af 19. november 1986 og 2. april 1987 anmodede Kommissionen om oplysninger om alle støtteforanstaltninger, der var gennemført eller påtænktes gennemført til fordel for denne virksomhed.

Den italienske regering svarede ved skrivelse af 12. februar 1987 og ved telex af 5. maj 1987, at der slet ikke var ydet støtte til Cartiera di Arbatax, fordi selskabet var sat under administration.

Ved skrivelse af 21. maj 1987 gjorde Kommissionen det klart, at der kunne være tale om statsstøtte i den i artikel 92, stk. 1, anvendte betydning, hvis den italienske regering eventuelt erhvervede offentlige aktieposter i en ny virksomhed, som skulle videreføre Cartiera di Arbatax' aktiviteter; Kommissionen erindrede om, at en sådan støtte nødvendigvis måtte anmeldes på forhånd i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 3.

Kommissionens beslutning 90/215/EØF (1) omhandlede den støtte, som den italienske regering havde ydet avispapirindustrien gennem ENCC. Ved beslutningen blev det fastslået, at ENCC havde misbrugt en støtteordning til fordel for pressen til også at yde støtte til den italienske avispapirindustri ved at købe stigende mængder italiensk fremstillet avispapir til kunstigt høje priser sammenholdt med markedsprisen. Kommissionen skønnede i sin beslutning, at den italienske avispapirindustri havde modtaget støtte på ca. 900 mio. lire i 1985, 21 mia. lire i 1986 og 12 mia. lire i 1987. Cartiera di Arbatax var den største modtager af denne driftsstøtte. Ved beslutningen blev støtten erklæret uforenelig med fællesmarkedet og krævet ophævet omgående. Beslutningen blev meddelt den italienske regering ved skrivelse af 7. juni 1989.

Den italienske regering henledte i sit svar ved skrivelse af 9. juni 1989 Kommissionens opmærksomhed på de alvorlige konsekvenser, beslutning 90/215/EØF ville få for Cartiera di Arbatax, da denne virksomhed var ved at blive overtaget af en ny virksomhed, der havde udarbejdet en strukturomlægnings- og investeringsplan. I betragtning af de vanskelige regionale og erhvervsmæssige problemer anmodede den italienske regering om, at Arbatax blev undtaget fra beslutning 90/215/EØF under omstruktureringen, dvs. i en periode på fem år.

På et bilateralt møde den 11. juli 1989 og ved skrivelse af 12. juli 1989 svarede Kommissionen, at den ikke kunne tillade, at der fortsat blev udbetalt driftsstøtte til Cartiera di Arbatax. Nye investeringer i Arbatax ville derimod være berettiget til regionalstøtte i henhold til støtteordningen for Mezzogiorno, såfremt de sædvanlige betingelser i denne forbindelse var opfyldt.

Ved skrivelse af 10. august 1989 meddelte den italienske regering Kommissionen, at den ville efterkomme beslutning 90/215/EØF, og at den havde givet ENCC instruktion i overensstemmelse hermed. Da Kommissionen var negativt indstillet til fortsat støtte til Arbatax, havde den italienske regering besluttet, at der skulle oprettes et nyt og større selskab med offentlige og private aktionærer, herunder Burgo og SIVA, der skulle gennemføre omstruktureringen af Arbatax.

Da denne skrivelse ikke indeholdt nogen præcise oplysninger, anmodede Kommissionen ved skrivelse af 9. oktober 1989 om oplysninger om, hvor store beløb der blev ydet af offentlige og private investorer, samt hvilke betingelser der var knyttet dertil, hvilke strukturomlægningsforanstaltninger der var planlagt, hvorledes de skulle finansieres, og hvorvidt der direkte eller indirekte blev ydet anden offentlig støtte. Den 11. april 1990 blev der fremsendt en rykkerskrivelse.

Den italienske regering gav nogle oplysninger ved skrivelse af 15. juni 1990, men det var først efter, at Kommissionen havde sendt yderligere rykkerskrivelser den 10. juli, 9. august og 19. november 1990, at den italienske regering ved skrivelse af 17. december 1990 meddelte de oplysninger, der var nødvendige, for at Kommissionen kunne foretage en første undersøgelse af støtten på grundlag af Traktatens artikel 92.

På grundlag af disse oplysninger konkluderede Kommissionen, at de finansielle midler, der var nødvendige for Cartiera di Arbitax' fortsatte drift og strukturomlægning, ikke havde kunnet tilvejebringes på kapitalmarkedet, og at ENCC's og SFIRS' aktieposter på 66 mia. lire derfor måtte betragtes som statsstøtte. Kommissionen konkluderede desuden, at lånet fra SFIRS på 10 mia. lire måtte betragtes som statsstøtte, og at dette muligvis også var tilfældet med lånet fra CIS. Kommissionen var af den opfattelse, at støtten ville kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne jf. Traktatens artikel 92, stk. 1, og at ingen af undtagelserne i denne artikel kunne finde anvendelse. Kommissionen besluttede derfor at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2.

(1) EFT nr. L 114 af 5. 5. 1990, s. 25.

Den italienske regering blev underrettet om Kommissionens beslutning ved skrivelse af 20. marts 1991 og blev ved skrivelse af 7. maj 1991 opfordret til at fremsætte sine bemærkninger inden en måned. De andre medlemsstater og andre interesserede parter blev også opfordret til at fremsætte deres bemærkninger (1).

III

Som led i proceduren blev der holdt møder med repræsentanter for den italienske regering den 14. juni, 22. juli og 24. juli 1991. På møderne den 14. juni og 24. juli meddelte de italienske repræsentanter, at der officielt ville blive fremsat skriftlige bemærkninger, og de afleverede uofficielt en kopi deraf; Kommissionens repræsentanter opfordrede på disse møder den italienske delegation til at fremsætte bemærkningerne hurtigt, da Kommissionen agtede at tage endelig stilling i september. Efter endnu en rykkerskrivelse den 11. september 1991 meddelte den italienske regering ved skrivelse af 4. oktober 1991, at den i løbet af en uges tid ville sende alle de oplysninger, Kommissionen havde brug for til sin undersøgelse. Efter en sidste rykkerskrivelse den 17. oktober 1991 blev der holdt møder med repræsentanter for den italienske regering den 21. oktober og 14. november 1991. På disse møder fremlagde den italienske delegation et parlamentsdokument af 17. oktober 1991 og en undersøgelse af NCA, som GEPI havde foretaget den 31. oktober 1991. Imidlertid fremsatte den italienske regering ingen skriftlige bemærkninger som led i proceduren; den fremlagde heller ingen nye oplysninger, som f.eks. en strukturomlægningsplan, der kunne gøre virksomheden rentabel, hvilket kunne have fået Kommissionen til at ændre sin vurdering af sagen.

På denne baggrund ser Kommissionen sig nødsaget til at afslutte proceduren og vedtage en beslutning på grundlag af de foreliggende oplysninger (jf. Domstolens dom af 14. februar 1990 i sag 301/87, Boussac, præmis 22).

Den danske regering, British Newsprint Manufacturers' Association, SFIRS og NCA fremsatte bemærkninger som led i proceduren. Disse bemærkninger blev ved skrivelse af 2. juli 1991 videresendt til den italienske regering, således at den kunne fremsætte bemærkninger hertil. Den fremsatte imidlertid ingen bemærkninger.

IV

I henhold til Traktatens artikel 92, stk. 1, og Domstolens retspraksis på dette område (2) samt Kommissionens generelle holdning til offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser, som medlemsstaterne blev underrettet om i 1984, kan det indebære statsstøtteelementer, når der ved tegning af kapital tilføres virksomheder offentlige midler. For at fastslå om en sådan tilførsel af offentlige midler må betragtes som støtte, må man — uden hensyn til sociale, regionale eller sektorbestemte elementer — undersøge, om en investor under markedsøkonomiske forhold ville have foretaget et sådant kapitalindskud på de samme betingelser i forventning om et afkast.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at Cartiera di Arbatax led tab på 17 mia. lire i 1983, 30 mia. lire i 1984 og 29 mia. lire i 1985, hvilket udgjorde henholdsvis 20 %, 24 % og 27 % af virksomhedens omsætning i de pågældende år. I 1985 blev selskabet erklæret insolvent og sat under administration; de italienske myndigheder har ikke givet Kommissionen meddelelse om Cartiera di Arbatax' finansielle resultater for de følgende år.

Disse tab kan forklares med bl.a. følgende: for det første var Cartiera di Arbatax beliggende på Sardinien, og selskabet måtte derfor betale høje transportomkostninger dels for sine råmaterialer fra fastlandet — træ og cellulose — dels for sin produktion af avispapir, som skulle sendes tilbage med skib, hovedsagelig til Norditalien. For det andet udgjorde cellulose 20-25 % af Arbatax' råmaterialer, medens avispapirproducenter i EF generelt havde nedbragt forbruget af cellulose til ca. 4 % og i stedet var begyndt at anvende papiraffald. Selskabet var dog nødt til fortsat at anvende den langt dyrere cellulose, da det ikke havde noget de-inking-anlæg eller nogen produktionskapacitet for træmasse og termomekanisk masse, hvilket ville have givet det mulighed for at behandle papiraffald og mere træ. For det tredje var der ingen naturgas til rådighed, og selskabets energiforbrug var derfor forholdsvis stort. For det fjerde havde Cartiera di Arbatax for mange ansatte, og for det femte var selskabets produktion, der årligt udgjorde ca. 130 000 tons, for lav i forhold til dets kapacitet på 183 000 tons pr. år.

Det er Kommissionens opfattelse, at Cartiera di Arbatax ikke i denne situation kunne have skaffet de midler på kapitalmarkedet, som selskabet havde behov for til sin fortsatte drift og til de nødvendige investeringer.

Det ændrer på ingen måde denne vurdering, at der blev oprettet et nyt selskab, NCA, som overtog Cartiera di Arbatax. Kommissionen anførte i sin meddelelse om offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser, punkt 3.3 (fjerde afsnit), at der er tale om statsstøtte, når offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser involverer hel eller delvis overtagelse eller fortsættelse af et skrantende selskabs urentable aktiviteter gennem oprettelse af en ny virksomhed.

(1) EFT nr. C 123 af 9. 5. 1991, s. 12.
(2) Jf. dom i sag 323/82, Intermills, af 14. 11. 1984, C-147/87, Tubemeuse, af 21. 3. 1990, C-303/88, ENI-Lanerossi og C-305/89, Alfa Romeo af 21. 3. 1991.

Som led i proceduren bemærkede SFIRS, at dets beslutning om at erhverve en aktiepost i NCA var truffet dels på grundlag af en strukturomlægningsplan, der var udarbejdet af Burgo, dels på grundlag af SFIRS' egen rapport, hvori det var anført, at selskabet ville blive rentabelt i løbet af to år. SFIRS forelagde både planen og rapporten for Kommissionen.

Kommissionen har noteret sig, at planen bl.a. er baseret på, at støtten fra ENCC til salg af avispapir fortsat ydes i en periode på fem år. I betragtning af, at Kommissionen ved beslutning 90/215/EØF fandt dette misbrug af støtte til pressen uforenelig med fællesmarkedet, og at regionalstøtteordningen i henhold til lov nr. 64/86, der omfattede støtte til rapportomkostningerne, udløb den 30. september 1990, var den pågældende strukturomlægningsplan baseret på den fejlagtige antagelse, at NCA ville få udbetalt støtte på 45 lire pr. kg avispapir, der blev solgt i en femårig periode. Med et mål for produktionen på 183 150 tons pr. år medførte strukturomlægningsplanen derfor støtte på 8,2 mia. lire om året. Kommissionen konkluderer, at NCA uden denne støtte kan forvente et tab på 5 mia. lire i 1991 i stedet for det overskud på 3,2 mia. lire, der var anført i strukturomlægningsplanen i 1989.

Kommissionen bemærker desuden, at strukturomlægningsplanen for NCA har vist sig at være alt for optimistisk med hensyn til de sociale og miljømæssige aspekter. NCA blev tvunget til at indstille sin virksomhed mellem den 15. december 1989 og den 9. februar 1990 af miljømæssige årsager og mistede yderligere arbejdsdage på grund af strejker senere på året. Dets finansielle tab androg 12 mia. lire i 1990. Ifølge parlamentsdokumentet af 17. oktober 1991 forventes dets tab for 1991 at beløbe sig til 18-20 mia. lire.

På baggrund af ovenstående konstaterer Kommissionen, at de offentlige virksomheders kapitaltilførsel til NCA ikke kan betragtes som en investering under markedsøkonomiske forhold, men må betragtes som statsstøtte.

Det ændrer ikke denne vurdering, at Burgo, der er et privat selskab, også investerede i NCA. Da Burgo er en stor koncern, der fremstiller papir, forfølger den koncernstrategiske mål, der ligeledes omfatter NCA; et sådant hensyn gør sig ikke gældende for SFIRS eller for ENCC. Denne forskel kommer også til udtryk derved, at NCA's ledelse varetages af Burgo. Kommissionen bemærker desuden, at Burgo efter sin investering i NCA's startkapital på 200 mio. lire, hvor den havde en aktiepost på 45 %, er blevet en mindre betydningsfuld aktionær i forhold til de offentlige koncerner, idet dens aktiepost i den langt større aktiekapital på 100 mia. lire kun udgør 16,4 %. Under disse omstændigheder mener Kommissionen, at betingelserne under punkt 3.3 (femte afsnit) i den tidligere nævnte meddelelse om offentlige myndigheders erhvervelse af kapitalinteresser er opfyldt; dvs. at der er tale om støtte, når et kapitalindskud i virksomheder, der ejes af både private og offentlige aktionærer, gør den offentlige kapitalandel betydeligt større end oprindeligt, og når de private aktionærers faldende interesse fortrinsvis skyldes virksomhedernes dårlige rentabilitetsudsigter.

Kommissionen bemærker også, at Burgo ikke var udsat for den samme risiko ved investering i NCA som en investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold. Indtil Kommissionen vedtog beslutning 90/215/EØF, havde Burgo sikkerhed for, at NCA's produktion ville blive opkøbt af ENCC til kunstigt høje priser i mindst fem år. Efter vedtagelsen af beslutning 90/215/EØF havde Burgo en supplerende finansiel stødpude i NCA på 60 mia. lire og senere på 72 mia. lire, som kunne absorbere NCA's uundgåelige tab, og som for størstepartens vedkommende ikke begrænsede Burgos stemmerettigheder.

Størsteparten af SFIRS' aktier ejes i henhold til artikel 4 i dens vedtægter af offentlige virksomheder og myndigheder; for øjeblikket ejes 95,5 % af selskabets kapital af den autonome region Sardinien. Det er fastsat ved lov, at SFIRS har til opgave at fremme økonomiske og navnlig erhvervsmæssige initiativer på Sardinien, bl.a. ved at overtage aktieposter i sardinske virksomheder, navnlig små og mellemstore virksomheder.

De finansielle rapporter, SFIRS indsendte som led i proceduren, viser, at selskabet i hvert af de år, der var omfattet af en rapport, led tab på sin kapitalandel. Kommissionen konkluderer heraf, at SFIRS først og fremmest tager hensyn til Sardiniens udvikling snarere end sin egen rentabilitet, og at selskabet derfor ikke kan betragtes som en investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold.

ENCC er en offentligretlig sammenslutning bestående af alle italienske papir- og celluloseproducenter samt virksomheder, der bruger cellulose. Det er fastsat ved lov, at ENCC har til opgave at fremme udviklingen i celluloseproduktionen i Italien, at lette fremstilling og anvendelse af indenlandske råmaterialer til celluloseproduktionen, at tilrettelægge produktion og salg af papir samt at indsamle og meddele oplysninger om produktionen af cellulose og papir. Kommissionen bemærker, at ENCC først den 10. juli 1989 fik tilladelse af den italienske industriminister til at erhverve en kapitalandel i NCA, dvs. mere end en måned efter at Kommissionen havde meddelt den italienske regering sin beslutning 90/215/EØF. På denne baggrund og på grundlag af den italienske regerings skrivelser af 9. juni og 10. august 1989, der er omtalt under afsnit II, konkluderer Kommissionen, at den italienske

regerings beslutning om at tillade ENCC at indskyde kapital i NCA blev truffet som et alternativ til dens tidligere ønske om fortsat at yde NCA driftsstøtte i yderligere fem år. Som Domstolen fastslog i sin dom af 14. november 1984 i sag 323/82, Intermills (1), kan der ikke sondres mellem støtte, der ydes i form af lån, og støtte, der ydes som indskud i en virksomheds kapital. Begge former for støtte falder ind under forbuddet i artikel 92, hvis de deri angivne betingelser er opfyldt.

SFIRS' kapitalindskud på 6 mia. lire — heraf 0,5 mia. lire fra SFIRS' egne midler og 5,5 mia. lire fra en særlig fond i henhold til regionallov 66/76, hvilket krævede en beslutning fra de sardinske myndigheders side — må betragtes som statsstøtte i den i Traktatens artikel 92 anvendte betydning.

De 60 mia. lire, der blev ydet af ENCC's datterselskaber, SIVA og SAF, må også betragtes som statsstøtte i den i artikel 92 anvendte betydning, og dette gælder også den italienske regerings planer om senere at yde yderligere 12 mia. lire gennem ENCC. Det ændrer ikke denne vurdering, at 44 mia. lire ud af de 60 mia. lire blev brugt til at erhverve præferenceaktier i NCA, da den ekstra dividende af præferenceaktier ligesom dividenden af normale aktier afhænger af, at NCA indtjener et overskud. Da præferenceaktierne har begrænset stemmeret, tjener ENCC's aktiepost tværtimod først og fremmest som en finansiel stødpude for NCA's forventede tab.

CIS tilførte NCA kapital på 16 mia. lire. Ved skrivelse af 20. marts 1991, hvorved Kommissionen meddelte den italienske regering, at den havde besluttet at indlede proceduren, blev den italienske regering opfordret til at godtgøre, at CIS handler uafhængigt uden at være under de offentlige myndigheders indflydelse. Hvis ikke dette var tilfældet, måtte CIS' kapitalindskud på 16 mia. lire også betragtes som statsstøtte.

Den italienske regering fremførte i sine bemærkninger under proceduren, at CIS er en offentligretlig sammenslutning, der blev oprettet ved lov nr. 298 af 11. april 1953 med det formål at finansiere erhvervsforetagender for at fremme den økonomiske udvikling på Sardinien. Ingen af CIS' aktionærer har en kontrollerende kapitalandel. CIS skaffer sine finansielle midler på kapitalmarkedet og anvender dem uafhængigt af de regionale eller nationale myndigheder, men under den italienske centralbanks tilsyn ligesom andre offentlige eller private pengeinstitutter.

Ifølge de oplysninger, SFIRS har sendt Kommissionen, havde CIS et krav på 33 mia. lire på Cartiera di Arbatax, der var under administration. SFIRS' aktiepost i NCA opstod ved, at 16 mia. lire af ovennævnte krav blev konverteret til kapital som led i NCA's overtagelse af Cartiera di Arbatax. Af den resterende del af CIS' krav tilbagebetalte NCA omgående 2,5 mia. lire, medens 14,5 mia. lire vil blive tilbagebetalt over fem år.

På denne baggrund godtager Kommissionen, at CIS i det foreliggende tilfælde ikke handlede anderledes, end en privat investor kunne have gjort i en tilsvarende situation, og at CIS' kapitalindskud på 16 mia. lire derfor ikke kan betragtes som statsstøtte.

Foruden kapital ydede SFIRS den 1. maj 1990 NCA et tiårigt lån på 10 mia. lire til en rente på 5 % til finansiering af NCA's investeringsprogram. Den italienske regering erkendte i sin skrivelse af 16. januar 1991, før proceduren i artikel 93, stk. 2, blev indledt, at dette lån måtte betragtes som statsstøtte. Under proceduren hævdede SFIRS derimod, at hverken lånet eller SFIRS' aktiepost kunne betragtes som støtte.

Kommissionen mener, at NCA modtog en rentegodtgørelse på 9,66 % på et lån på 10 mia. lire, nemlig forskellen mellem de 5 %, hvormed lånet skulle forrentes, og markedsrenten i Italien i 1990, der var på 14,66 %. Denne rentegodtgørelse ved hjælp af offentlige midler må betragtes som støtte, fordi den giver NCA mulighed for at gennemføre investeringer uden at skulle afholde samtlige omkostninger derved. SFIRS kunne ikke med rimelighed have forventet, at det ville være en rentabel investering at låne NCA penge til nedsat rente.

Endelig undersøgte Kommissionen også den pris, NCA betalte for Cartiera di Arbatax. Kommissionen bemærker, at Arbatax i 1987 blev sat offentligt til salg, og at der blev fremsat flere tilbud på overtagelse af Arbatax og fire andre selskaber under administration. Under proceduren fremlagde SFIRS kopier af salgskontrakten samt af andre to tilbud. NCA betalte 38 958 mio. lire for Cartiera di Arbatax. Et af de to andre tilbud var på samme beløb, men med udskudt betaling, medens det tredje tilbud vedrører alle fem virksomheder tilsammen. Da Kommissionen ikke er i besiddelse af andre oplysninger, konkluderer den under disse forhold, at salgsprisen ikke i sig selv indebar nogen støtte.

Kommissionen fastslår derfor, at støtten til NCA omfatter følgende : støtte på 6 mia. lire i form af kapital og på 10 mia. lire i form af lån med rentegodtgørelse gennem SFIRS samt støtte på 60 mia. lire i form af et kapitalindskud fra ENCC. ENCC's planer om at indskyde yderligere 12 mia. lire i NCA må også betragtes som statsstøtte.

(1) Sml. 1984, s. 3830, præmis 31.

V

Den italienske regering anmeldte ikke denne støtte på forhånd i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 3. Den italienske regering vidste, i hvert fald efter modtagelsen af Kommissionens skrivelse af 21. maj 1987, at Kommissionen sandsynligvis ville betragte offentlige aktieposter i en ny virksomhed, der skulle videreføre Cartiera di Arbatax' aktiviteter, som støtte.

Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at den ved skrivelse af 20. november 1974 godkendte støtte fra ENCC til skovbrug, forskning i papirproduktion samt pressen. Selv om ENCC's kapitalindskud i NCA på 60 mia. lire opfyldte de italienske retsforskrifter vedrørende ENCC's virksomhed, er det naturligvis ikke en af de former for støtte, Kommissionen kan godkende.

Med hensyn til SFIRS anmodede Kommissionen ved skrivelse af 20. marts 1991 den italienske regering om at oplyse, hvilken støtteordning der var blevet anvendt. Under proceduren anførte den italienske regering ikke nogen specifik støtteordning, der var godkendt af Kommissionen, som grundlag for SFIRS' virksomhed.

Da den italienske regering ikke anmeldte støtten, før den ydede den, som fastsat i artikel 93, stk. 3, kunne Kommissionen ikke udtale sig om foranstaltningerne, før de blev iværksat. Støtten har derfor været ulovlig i henhold til EF-retten fra det tidspunkt, hvor den blev ydet. Dette brud på retsforskrifterne medfører en særlig alvorlig situation, da støtten allerede er blevet udbetalt. Desuden har støtteforanstaltningerne haft virkninger, der er uforenelige med det fælles marked.

Når der er ydet støtte, som er uforenelig med det fælles marked, kan Kommissionen kræve, at medlemsstaterne pålægger støttemodtagerne at tilbagebetale den ulovlige støtte — som fastslået af Domstolen i dom af 12. juli 1973 i sag 70/72, Kohlegesetz, af 21. marts 1990 i sag 142/87, Tubemeuse og af 20. september 1990 i sag 5/89, BUG-Alutechnik.

VI

Producenterne af avispapir i EF konkurrerer med hinanden, og avispapir er omfattet af samhandelen mellem medlemsstaterne, selv om EF som helhed importerer over halvdelen af sit avispapirforbrug fra tredjelande.

Ifølge de oplysninger, der årligt indsamles af den europæiske sammenslutning af papirfabrikanter, CEPAC, producerede Italien 242 000 tons avispapir i 1987, 264 000 tons i 1988 og 252 800 tons i 1989, dvs. ca. 10 % af EF-produktionen og ca. 4 % af EF-forbruget. NCA har en meget betydelig stilling på hjemmemarkedet med sin kapacitet på 183 000 tons avispapir årligt.

Italien importerede 303 000 tons avispapir i 1987, heraf 125 000 tons (41 %) fra andre medlemsstater, 265 000 tons i 1988, heraf 124 800 tons (47 %) fra andre medlemsstater, og 363 800 tons i 1989, heraf 139 400 tons (38 %) fra andre medlemsstater.

Italien eksporterede 28 000 tons avispapir i 1987, 25 100 tons i 1988 og 11 700 tons i 1989, hovedsagelig til tredjelande.

Den italienske regering understreged i sine bemærkninger under proceduren, at Nuova Cartiera di Arbatax ikke driver eksportvirksomhed, og at de pågældende foranstaltninger derfor kun ville påvirke samhandelen i EF i den forstand, at de kunne udelukke potentiel import fra andre medlemsstater.

Selv om Nuova Cartiera di Arbatax' produktion blev erstattet med import fra andre medlemsstater, mente den italienske regering, at det i sidste instans ville føre til en nettoforøgelse af importen fra tredjelande, idet forbruget af avispapir i EF er større end produktionskapaciteten.

I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at Domstolen i sin dom af 13. juli 1988 i sag 102/87, SEB [1] fastslog følgende: »støtte til en virksomhed kan ... være af en sådan art, at den berører samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencen, endog selv om denne virksomhed konkurrerer med produkter fra andre medlemsstater, uden selv at deltage i udførslerne. En sådan situation kan ligeledes foreligge, når der ikke er overkapacitet inden for den pågældende sektor. Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan den indenlandske produktion derved blive opretholdt eller forøget med den konsekvens — under omstændigheder som de af Kommissionen konstaterede — at chancerne for virksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, for at eksportere deres produkter til denne medlemsstats marked herved bliver formindskede. En sådan støtte kan derfor berøre samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen.«

Den italienske regerings støtte til Nuova Cartiera di Arbatax påvirker derfor samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer konkurrencen mellem avispapirproducenterne efter Traktatens artikel 92, stk. 1 [2].

VII

I henhold til EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1, er støtte, som opfylder de deri fastsatte kriterier, uforenelig med det fælles marked. De i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 2, fastsatte undtagelser finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde på grund af den påtænkte støttes art og formål.

[1] Sml. 1988, s. 4087.
[2] Domstolens dom i de forenede sager 296/82 og 318/92, Leeuwarder Papierwarenfabriek.

For at sikre at det fælles marked fungerer tilfredsstillende og under hensyntagen til princippet i EØF-Traktatens artikel 3, litra f), skal de i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, fastsatte undtagelser fra artikel 92, stk. 1, fortolkes strikt i forbindelse med undersøgelsen af en støtteordning eller en individuel støtteforanstaltning.

Der kan navnlig kun indrømmes undtagelse, når Kommissionen fastslår, at den begunstigede virksomhed ikke uden en sådan støtte ville blive foranlediget af markedsforholdene til at træffe dispositioner, der kan bidrage til virkeliggørelsen af et af de med undtagelserne tilsigtede mål.

Anvendes undtagelsesbestemmelserne på støtteforanstaltninger, der ikke bidrager til virkeliggørelsen af et sådant mål, eller hvor støtten ikke er nødvendig for at nå dette mål, vil det give visse medlemsstaters industrier eller virksomheder uberettigede fordele og kunstigt forbedre disses finansielle situation, ligesom det vil medføre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes og konkurrencevilkårene fordrejes, uden at dette på nogen måde er begrundet i hensynet til den fælles interesse, jf. EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3.

I betragtning af det ovenfor anførte opfylder den støtte, der er omhandlet i denne beslutning, ingen af undtagelsesbestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3.

Hvad angår undtagelsesbestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), er det indlysende, at støtten ikke tager sigte på at fremme et projekt af fælleseuropæisk interesse eller på at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den italienske økonomi. Den italienske regering har heller ikke forsøgt at begrunde støtten hermed.

Hvad angår undtagelsesbestemmelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c) [1], vedrørende støtte til fremme af udviklingen i visse regioner, og navnlig undtagelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), vedrørende støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, er Kommissionen opmærksom på, at Nuova Cartiera di Arbatax er beliggende i Ogliastra, Nuoro, på Sardinien, der opfylder disse betingelser. Selv om Kommissionen generelt ikke anser driftsstøtte for at være forenelig med det fælles marked, besluttede den dog den 2. marts 1988 — ved beslutning 88/318/EØF [2] — at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 92, stk. 3, litra a), på lov nr. 64/86 om særlig støtte i Mezzogiorno, således at der bl.a. kunne ydes midlertidig støtte for at mindske de sardinske virksomheders transportomkostninger.

Ved skrivelse af 20. marts 1991, hvorved Kommissionen meddelte den italienske regering, at den havde besluttet at indlede proceduren i artikel 93, stk. 2, opfordrede Kommissionen den italienske regering til at underrette den om eventuel anden støtte til NCA, såsom anvendelse af regionalstøtteordninger med hensyn til denne virksomheds investeringer og transportomkostninger.

Som led i proceduren svarede den italienske regering, at transportstøtten var ophørt den 30. september 1990. Der var ikke ydet anden støtte til NCA i henhold til lov nr. 64/86 i 1989 eller de efterfølgende år.

Kommissionen skal hertil bemærke, at Cartiera di Arbatax og senere NCA modtog støtte med hensyn til transportomkostninger i flere år. I 1990 modtog NCA 1 mia. lire til dette formål. Kommissionen bemærker også, at NCA's strukturomlægningsplan omfatter investeringsstøtte i henhold til lov nr. 64/86 til de investeringer på 37 mia. lire, der skulle gennemføres under planens første fase, herunder de investeringer, der fandt sted, medens virksomheden var sat under administration.

Kommissionen konkluderer derfor, at der gennem en specifik støtteordning rådes bod på de ulemper, Nuova Cartiera di Arbatax er udsat for som følge af sin beliggenhed på Sardinien, og at det ikke ud fra regionale hensyn er berettiget at yde yderligere støtte i form af kapital eller lån med rentegodtgørelse. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at støtte til en virksomhed uden udsigt til levedygtighed ikke kan siges at fremme en regions økonomiske udvikling. Som nedenfor anført har NCA ikke udsigt til at blive levedygtig.

Hvad endelig angår undtagelsen i Traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, når en sådan støtte ikke påvirker samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, har Kommissionen undersøgt den strukturomlægningsplan for Cartiera di Arbatax, der blev udarbejdet i 1987 og anvendt på NCA i 1989. Kommissionen skal bemærke, at denne plan indeholdt flere nødvendige elementer, såsom investeringer med henblik på at mindske brugen af cellulose som råmateriale. Men Kommissionen afviser, at planen skulle være tilstrækkelig til at gøre NCA rentabel, idet den var baseret på en støttet salgspris for NCA's avispapir, som var uforenelig med det fælles marked (jf. afsnit IV). Planen var også alt for optimistisk : de planlagte investeringer blev ikke gennemført inden for de fastsatte tidsfrister, de sociale ordninger førte til strejker, og de lokale miljøbeskyttelseskrav blev ikke opfyldt. Som følge heraf nåede NCA kun op på 75 % af det fastsatte mål for produktionen i 1990, idet selskabet producerede 122 000 tons avispapir, hvoraf 97 % blev solgt til ENCC. NCA led et tab på 12 mia. lire det pågældende år. Som anført ovenfor, forventes tabene for 1991 at beløbe sig til 18-20 mia. lire.

Under proceduren erkendte NCA og SFIRS, at 1989-planen kun havde begrænset værdi, og hævdede, at der ville blive udarbejdet en ny strukturomlægningsplan for NCA inden juni/juli 1991. NCA anmodede udtrykkeligt Kommissionen om at lægge denne nye plan til grund for sin vurdering af, om støtten i 1989 var forenelig med det fælles marked. På trods af Kommissionens anmodninger til den italienske regering under flere møder og dens skrivelse af 31. juli 1991 til NCA, fik Kommissionen ikke forelagt nogen ny strukturomlægningsplan som led i proceduren.

[1] Metoden for anvendelse af artikel 92, stk. 3, litra a) og c), på regionalstøtte (EFT nr. C 212 af 12. 8. 1988, s. 2).
[2] EFT nr. L 143 af 10. 6. 1988, s. 37.

Kommissionen ser sig derfor nødsaget til at vurdere, om 1989-planen, der lå til grund for støtten, kunne gøre NCA rentabel. Af de årsager, der er anført i det foregående afsnit, konkluderer Kommissionen, at NCA ikke så ud til at være levedygtig. Kommissionens kritik af strukturomlægningsplanen støttes af GEPI's analyse af 31. oktober 1991.

Kommissionen konkluderer, at støtten til NCA i 1989 og 1990 gav virksomheden mulighed for at overtage og videreføre Cartiera di Arbatax' tabsgivende virksomhed uden at medføre nogen ændringer, der kunne føre til en rentabel drift. Støtten fremmer derfor ikke udviklingen i avispapirindustrien, men tjener kun til kunstigt at opretholde NCA. Der er tale om driftsstøtte, dvs. støtte til fortsat produktion, således, at NCA kan dække sine driftstab.

Som led i proceduren hævdede den italienske regering også, at produktionen af avispapir er en strategisk sektor. Kommissionen erkender, at det er vigtigt for pressen i Fællesskabet at have adgang til billigt avispapir. Dette kan dog ikke berettige den kunstige opretholdelse af en virksomhed ved hjælp af driftsstøtte. Hvis den italienske regering var bekymret for de fremtidige leverancer af avispapir til pressen, kunne den have truffet andre foranstaltninger, der var forenelige med det fælles marked, som f.eks. at indkøbe avispapir på verdensmarkedet og opbygge lagre, som kunne bruges i tilfælde af forsyningsknaphed.

VIII

Det kan konkluderes, at den italienske regerings støtte til NCA ikke er forenelig med det fælles marked, da den blev ydet i strid med Traktatens artikel 93, stk. 3, og heller ikke opfylder betingelserne i Traktatens artikel 92, stk. 3.

Støtten må bringes til ophør, og udbetalt støtte må tilbagebetales (jf. Domstolens dom af 14. februar 1990 i sag C 301/87, Boussac, præmis 22).

Støtten består af kapitalindskud på 66 mia. lire fra SFIRS og ENCC i juli 1989 samt en rentegodtgørelse på 9,66 % (forskellen mellem lånets forrentning på 5 % og den italienske markedsrente i 1990 på 14,66 %) på et lån på 10 mia. lire, der blev ydet af SFIRS den 1. maj 1990. Fra dette tidspunkt og indtil den 1. december 1991 andrager rentegodtgørelsen til NCA 1 529,5 mio. lire. Hvis ikke dette beløb tilbagebetales inden de to måneder, der er fastsat ved denne beslutning, vil rentegodtgørelsen på lånet på 10 mia. lire blive forhøjet med yderligere 80,5 mio. lire for hver måned, hvormed fristen overskrides.

Tilbagebetalingen må ske i overensstemmelse med de procedurer og bestemmelser, der er fastsat i den italienske lovgivning, navnlig vedrørende morarenter af gæld til staten, idet der påløber renter fra den dag, hvor den ulovlige støtte blev ydet. Denne foranstaltning er nødvendig for at genskabe status quo ved at fjerne alle de uberettigede finansielle fordele, som den virksomhed, der har modtaget den ulovlige støtte, uberettiget har haft, siden støtten blev udbetalt (jf. dom af 21. marts 1990 i sag C-142/87, Tubemeuse, præmis 66) —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

1. Den støtte i form af et kapitalindskud på 66 mia. lire, der blev ydet i 1989, og støtten på 1 529,5 mio. lire som følge af rentegodtgørelsen på 9,66 % på det lån på 10 mia. lire, der blev ydet virksomheden Nuova Cartiera di Arbatax i 1990, er ulovlig, da den er i strid med Traktatens artikel 93, stk. 3, og uforenelig med det fælles marked i den i artikel 92, stk. 1, anvendte betydning.

2. Støtten i form af kapitalindskud på 12 mia. lire i denne virksomhed er uforenelig med det fælles marked i henhold til artikel 92, stk. 1.

Artikel 2

1. Den italienske regering bringer rentegodtgørelsen til ophør og påser, at den i artikel 1, stk. 1, omhandlede støtte på 66 mia. lire og 1 529,5 mio. lire tilbagebetales inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning. Støtten på 1 529,5 mio. lire skal forhøjes med 80,5 mio. lire for hver måned, hvormed den i denne beslutning fastsatte frist for tilbagebetaling overskrides. Støtten tilbagebetales i henhold til de procedurer og bestemmelser, der er fastsat i national lovgivning, navnlig vedrørende morarenter af gæld til staten, idet der påløber renter fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte blev ydet.

2. Den italienske regering undlader at yde den i artikel 1, stk. 2, omhandlede støtte på 12 mia. lire i form af kapitalindskud.

Artikel 3

Den italienske regering underretter inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. november 1991.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand