II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 27 de noviembre de 1991
relativa a la ayuda concedida por Italia a Nuova Cartiera di Arbatax

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(92/296/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo,

Considerando lo que sigue:

I

Nuova Cartiera di Arbatax-NCA se constituyó el 23 de mayo de 1988. Su capital inicial, de 200 millones de liras italianas, lo suscribieron la Società Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna Spa-SFIRS (55 %) y Cartiera Burgo SpA (45 %). En julio de 1989 se hizo una ampliación de capital de 100 000 millones de liras italianas, 56 000 millones en forma de acciones ordinarias y 44 000 millones en forma de acciones preferentes. Los nuevos accionistas fueron las empresas SIVA SpA y SAF SpA, pertenecientes al Ente Nazionale per la Cellulosa e la Carta-ENCC, el Credito Industriale Sardo-CIS y Cartiera di Toscolano SpA.

El capital de NCA quedó entonces distribuido de la siguiente forma:

(en millones de liras italianas)

Accionistas	Acciones ordinarias	Acciones preferentes
Burgo	16 400	—
Toscolano	1 600	—
CIS	16 000	—
SFIRS	6 000	—
ENCC (SIVA + SAF)	16 000	44 000

Además, CIS proporcionó a NCA un préstamo de 14 500 millones de liras italianas y SFIRS un préstamo de 10 000 millones de liras italianas. Quedó abierta la posibilidad de que, en una fase posterior, el ENCC facilitara 12 000 millones de liras italianas más mediante mecanismos distintos de las acciones ordinarias.

Ni el suministro de capital ni la concesión de créditos por entidades públicas fueron previamente notificados a la Comisión, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

El 11 de julio de 1989, NCA absorbió al mayor fabricante de papel prensa de Italia, Cartiera di Arbatax, que había sido declarado insolvente el 25 de marzo de 1985 y había sido puesto bajo *amministrazione straordinaria* por decreto del Ministerio de Industria de 16 de abril de 1985 (1). La administración de NCA fue confiada a Burgo.

(1) *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* nº 93, de 19. 4. 1985.

II

Ya en 1986 había tenido noticias la Comisión de los planes del Gobierno italiano y de las autoridades de Cerdeña para reestructurar Cartiera di Arbatax. La Comisión pidió información sobre todas las ayudas concedidas o previstas para dicha empresa en cartas de 19 de noviembre de 1986 y 2 de abril de 1987.

El Gobierno italiano respondió, mediante carta de 12 de febrero de 1987 y télex de 5 de mayo de 1987, que no se había concedido ninguna ayuda a Cartiera di Arbatax desde que la empresa estaba bajo *amministrazione straordinaria.*

En carta de 21 de mayo de 1987, la Comisión indicaba claramente que, si el Gobierno italiano tenía prevista la participación pública en acciones de una nueva entidad jurídica, con objeto de proseguir las actividades de Cartiera di Arbatax, esto podría suponer la existencia de elementos de ayuda de Estado con arreglo al apartado 1 del artículo 92 y recordaba la necesidad de notificación previa de dicha ayuda, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

La Decisión 90/215/CEE de la Comisión [1], trata de la ayuda concedida por el Gobierno italiano a la industria de papel prensa a través del ENCC. La Decisión señala que el ENCC ha hecho uso indebido de un régimen de ayuda a la prensa con objeto de ayudar a la industria italiana de papel prensa, mediante la compra de cantidades cada vez mayores de papel prensa de fabricación nacional a precios de compra artificialmente elevados en comparación con el precio del mercado. En su Decisión, la Comisión estimaba la ayuda concedida a la industria italiana de papel prensa en unos 900 millones de liras italianas en 1985, 21 000 millones de liras italianas en 1986 y 12 000 millones de liras italianas en 1987, siendo Cartiera di Arbatax el principal beneficiario de estas ayudas de funcionamiento. La Decisión declaraba que las ayudas eran incompatibles con el mercado común y debían ser suprimidas inmediatamente. La Decisión fue notificada al Gobierno italiano por carta de 7 de junio de 1989.

El Gobierno italiano respondió mediante carta de 9 de junio de 1989, en la que llamaba la atención de la Comisión sobre las graves consecuencias que tendría la Decisión 90/215/CEE para Cartiera di Arbatax, cuando dicha empresa estaba a punto de ser absorbida por una nueva entidad que había preparado un plan de reestructuración e inversión. En vista de los difíciles problemas regionales e industriales planteados, el Gobierno italiano pedía que se concediera a Arbatax una excepción de la Decisión 90/215/CEE durante su reestructuración, es decir, por un período de cinco años.

En una reunión bilateral celebrada el 11 de julio y mediante carta de 12 de julio de 1989, la Comisión respondió que no podía admitir que se mantuviera la ayuda de funcionamiento para Cartiera di Arbatax. No obstante, las inversiones nuevas en Arbatax podrían optar a las ayudas regionales en virtud del régimen de ayudas para el Mezzogiorno, siempre que se cumplieran los requisitos habituales de elegibilidad para ese tipo de ayudas.

Mediante carta de 10 de agosto de 1989, el Gobierno italiano informaba a la Comisión de que se atendría a la Decisión 90/215/CEE y de que había dado las instrucciones oportunas al ENCC. En vista de la opinión desfavorable de la Comisión sobre el mantenimiento de las ayudas a Arbatax, el Gobierno italiano había optado por constituir una empresa nueva y mayor con accionistas públicos y privados, entre los que se encontraban Burgo y SIVA, que realizarían la reestructuración de Arbatax.

Como esta carta no contenía información precisa, la Comisión pidió, en carta de 9 de octubre de 1989, que se le informara de las cantidades que habían facilitado los inversores públicos y privados y de las condiciones vinculadas a estas intervenciones, de las medidas de reestructuración previstas y de la financiación de las mismas, y de cualquier otra ayuda pública concedida de forma directa o indirecta. El 11 de abril de 1990 se envió una segunda notificación en este sentido.

En carta de 15 de junio de 1990, el Gobierno italiano facilitó alguna información, pero sólo en carta de 17 de diciembre de 1990, tras nuevas notificaciones de 10 de julio, 9 de agosto y 19 de noviembre de 1990, envió a la Comisión la información que esta última necesitaba para hacer una primera evaluación de las distintas intervenciones, con base en el artículo 92 del Tratado.

De acuerdo con la citada información, la Comisión llegó a la conclusión de que los medios financieros necesarios para el mantenimiento y la reestructuración de Cartiera di Arbatax no podían encontrarse en el mercado de capitales y de que, en consecuencia, los 66 000 millones de liras en acciones proporcionados por ENCC y SFIRS constituían ayuda estatal. La Comisión también llegó a la conclusión de que el préstamo de 10 000 millones de liras italianas facilitado por SFIRS era una ayuda estatal, así como, probablemente, las intervenciones de CIS. La Comisión consideró que dichas ayudas podían falsear la competencia y afectar a los intercambios entre Estados miembros, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado y que ninguna de las excepciones previstas en dicho artículo era aplicable al caso. En consecuencia, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93.

[1] DO nº L 114 de 5. 5. 1990, p. 25.

Por carta de 20 de marzo de 1991 se informó al Gobierno italiano de esta decisión y, en carta de 7 de mayo de 1991, se le urgía a que presentara sus observaciones en el plazo de un mes. También se emplazó a los demás Estados miembros y otras partes interesadas para que presentaran sus observaciones (1).

III

En el contexto del procedimiento, se celebraron reuniones con representantes del Gobierno italiano los días 14 de junio, 22 de julio y 24 de julio de 1991. En las reuniones de 14 de junio y 24 de julio los representantes italianos anunciaron que se enviarían de forma oficial las observaciones escritas, de las que se había facilitado una copia informal; los representantes de la Comisión en dichas reuniones urgieron a la delegación italiana a que lo hiciera rápidamente, puesto que la Comisión pretendía adoptar una decisión final en septiembre. Tras un nuevo aviso de 11 de septiembre de 1991, el Gobierno italiano anunció en carta de 4 de octubre de 1991 que enviaría toda la información que la Comisión necesitaba en el plazo de una semana. Tras un último recordatorio, fechado el 17 de octubre de 1991, se celebraron reuniones con representantes del Gobierno italiano los días 21 de octubre y 14 de noviembre de 1991. En estas reuniones, el Gobierno italiano presentó un documento parlamentario de 17 de octubre de 1991 y un estudio sobre NCA realizado por GEPI con fecha 31 de octubre de 1991. Sin embargo, el Gobierno italiano no presentó observaciones escritas en relación con el procedimiento en curso ni nuevos elementos, como, por ejemplo, un plan de reestructuración que condujera a una situación de rentabilidad, que podría haber inducido a la Comisión a modificar su valoración del caso.

En estas circunstancias, la Comisión se ve obligada a concluir el procedimiento adoptando su decisión en función de la información disponible [véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de febrero de 1990, en el asunto 301/87 (Boussac), considerando 22].

En el contexto del procedimiento, el Gobierno de Dinamarca, la Asociación británica de fabricantes de papel prensa, SFIRS y NCA presentaron sus observaciones, que fueron transmitidas al Gobierno italiano, por carta de 2 de julio de 1991, para que, a su vez, las comentara. No se ha recibido ningún comentario.

IV

Con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (2), así como al planteamiento general de la Comisión respecto de la adquisición de participaciones accionariales por los poderes públicos, del que todos los Estados miembros fueron informados en 1984, el suministro de fondos públicos a empresas en forma de suscripciones de capital puede implicar elementos de ayuda de Estado. Para verificar si el suministro de fondos públicos es una ayuda, sería conveniente dejar de lado consideraciones de orden social o políticas regionales o sectoriales y analizar si, en circunstancias similares, un inversor de economía de mercado seguiría adelante con esta aportación de capital, en las mismas condiciones, en función de los beneficios previstos.

En este contexto, cabe señalar que Cartiera di Arbatax sufrió pérdidas de 17 000 millones de liras italianas en 1983, 30 000 millones de liras italianas en 1984 y 29 000 millones de liras italianas en 1985, cantidades que representaban, respectivamente, un 20 %, un 24 % y un 27 % de su volumen de negocios de dichos años. En 1985, la empresa fue declarada insolvente y fue puesta bajo *amministrazione straordinaria;* las autoridades italianas no comunicaron a la Comisión los resultados financieros de Cartiera di Arbatax en los años siguientes.

Varios son los factores que pueden explicar las pérdidas. En primer lugar, Cartiera di Arbatax está instalada en Cerdeña, por lo que tiene que pagar unos elevados costes de transporte de las materias primas — madera y celulosa —, procedentes del continente, y del papel prensa que produce, que debe ser embarcado, principalmente, hacia el norte de Italia. En segundo lugar, la celulosa representa del 20 al 25 % de las materias primas de Arbatax, mientras que, por término medio, los fabricantes de papel prensa de la Comunidad han reducido su consumo de celulosa a un 4 % aproximadamente y han empezado a utilizar papel usado. Sin una instalación para destintar y una mayor capacidad para producir pasta de madera y pasta termomecánica, que permitirían a Cartiera di Arbatax utilizar papel usado y más madera, la empresa estaba obligada a seguir utilizando la celulosa, que es mucho más cara. Por otra parte, al no disponer de gas natural, el consumo de energía de la empresa era relativamente elevado. Además, Cartiera di Arbatax tenía exceso de personal y, por último, su producción real de unas 130 000 toneladas al año era demasiado baja en comparación con su capacidad de producción de 183 000 toneladas al año.

La Comisión opina que, en tales circunstancias, Cartiera di Arbatax no podría encontrar en el mercado de capitales los fondos necesarios para seguir sus operaciones y realizar las inversiones necesarias.

El hecho de crear una nueva empresa, NCA, que absorbiera Cartiera di Arbatax no modifica la opinión de la Comisión. En su planteamiento general de la adquisición de participaciones accionariales por los poderes públicos, la Comisión establece en el inciso iv) del punto 3.3 que existe ayuda cuando la participación de los poderes públicos implica la absorción o la continuación de todas o de una parte de las operaciones no viables de una empresa en dificultades a través de la creación de una nueva entidad.

(1) DO nº C 123 de 9. 5. 1991, p. 12.
(2) Véanse las sentencias correspondientes a los casos 323/82 (Intermills) de 14. 11. 1984, C-142/87 (Tubemeuse) de 21. 3. 1990, C-303/88 (ENI-Lanerossi) y C-305/89 (Alfa Romeo) de 21. 3. 1991.

SFIRS comentó en el curso del procedimiento que la decisión de adquirir una participación accionarial en NCA la había adoptado en función de un plan de reestructuración elaborado por Burgo y de su propio informe, que preveía la obtención de beneficios en un plazo de dos años. SFIRS presentó a la Comisión tanto el plan de reestructuración como el informe.

La Comisión observa que el plan se basa, en particular, en el mantenimiento de la ayuda concedida por el ENCC para la venta de papel prensa durante un período de cinco años. Puesto que, en la Decisión 90/215/CEE, la Comisión consideraba que esta utilización indebida de una ayuda a la prensa era incompatible con el mercado común y que el plan de ayuda regional para compensar el coste del transporte, basado en la Ley 64/86, expiraba el 30 de septiembre de 1990, el plan de reestrucción en cuestión se basaba en un supuesto falso, a saber, que se pagaría a NCA una ayuda de 45 liras italianas por cada kilo de papel prensa vendido durante un período de cinco años. Con unas previsiones de producción de 183 150 toneladas por año, el plan de reestructuración suponía un volumen de ayuda anual de 8 200 millones de liras italianas. La Comisión llega a la conclusión de que, sin esta ayuda, NCA puede tener unas pérdidas de 5 000 millones de liras italianas en 1991, en lugar de los 3 200 millones de liras italianas de beneficios previstos por el plan de reestructuración en 1989.

Además, la Comisión observa que el plan de reestructuración de NCA ha demostrado ser excesivamente optimista en sus aspectos sociales y medioambientales. NCA se vio obligada a detener su actividad entre el 15 de diciembre de 1989 y el 9 de febrero de 1990 por razones medioambientales y, posteriormente, ese mismo año perdió algunos días más por huelgas. Sus pérdidas ascendieron en 1990 a 12 000 millones de liras italianas. Según el documento parlamentario de 17 de octubre de 1991, las pérdidas previsibles para 1991 ascienden a 18 000-20 000 millones de liras italianas.

A la vista de todas estas consideraciones, la Comisión considera que el suministro de capital a NCA por los poderes públicos no puede asimilarse a la intervención de un inversor en una economía de mercado, sino que constituye más bien una ayuda de Estado.

En estas circunstancias, el hecho de que Burgo, como empresa privada, invirtiera también en NCA no cambia la situación. Burgo es un amplio grupo de fabricantes de papel y persigue objetivos propios de la estrategia del grupo en la que NCA puede desempeñar un papel, consideración que no es aplicable a SFIRS o al ENCC. La diferencia se manifiesta también por le hecho de que la gestión de NCA esté en manos de Burgo. La Comisión observa también que, tras la inversión efectuada por Burgo en el capital inicial de NCA de 200 millones de liras italianas, en el que su participación era del 45 %, se ha producido un relativo distanciamiento de Burgo en favor de grupos del sector público, dado que su cuota en el mucho mayor capital de 100 000 millones de liras italianas se reduce al 16,4 %. En esta situación, la opinión de la Comisión es que los requisitos establecidos en el inciso v) del punto 3.3 de su planteamiento general sobre adquisición de participaciones accionariales por los poderes públicos, al que se ha hecho referencia, se cumplen ; es decir, que existe ayuda cuando la aportación de capital en empresas cuyo capital está dividido entre accionistas privados y públicos hace que la participación pública alcance un nivel considerablemente superior al original y el relativo distanciamiento de los accionistas privados se debe en gran medida a las pobres expectativas de rentabilidad de la empresa.

La Comisión observa que el riesgo real de la inversión de Burgo en NCA era diferente del de un inversor normal en una economía de mercado. Hasta que la Comisión adoptó la Decisión 90/215/CEE, Burgo podía tener la garantía de que la producción de NCA sería comprada por el ENCC a precios altos durante un período de al menos cinco años. Tras la Decisión 90/215/CEE, Burgo contaba con una protección financiera adicional en NCA de 60 000 millones de liras italianas, y al final de 72 000 millones de liras italianas, en su mayoría en una forma que no limitaba su facultad de voto, con lo que las inevitables pérdidas de NCA serían absorbidas.

Con arreglo al artículo 4 de sus estatutos, la mayoría de las acciones de SFIRS están en manos de empresas y entes públicos ; en la actualidad, el 95,5 % de su capital está en poder de la región autónoma de Cerdeña. SFIRS tiene estatutariamente la misión de fomentar y contribuir a las iniciativas económicas y, en especial, industriales emprendidas en Cerdeña, mediante, entre otras posibilidades, la adquisición de participaciones en empresas sardas, en especial en pequeñas y medianas empresas.

La Comisión comprueba que los informes financieros presentados por SFIRS en el curso del procedimiento ponen de manifiesto que hay pérdidas en sus participaciones en todos los años respecto a los que presenta un informe. La Comisión deduce de todo ello que el interés principal de SFIRS es el desarrollo de Cerdeña, más que los beneficios que pueda obtener, por lo que también se diferencia de un inversor normal en una economía de mercado.

El ENCC es una sociedad de Derecho público constituida por todos los fabricantes de papel y celulosa, así como por empresas que utilizan celulosa en Italia. El ENCC tiene estatutariamente la función de fomentar el desarrollo de la producción y la utilización de materias primas nacionales para la producción de celulosa, de organizar la producción y venta de papel y de recoger y facilitar información sobre la producción de celulosa y papel. La Comisión observa que el ENCC no fue autorizado por el Ministerio de Industria italiano a hacerse con una participación en NCA hasta el 10 de julio de 1989, más de un mes después de que la Comisión notificara al Gobierno italiano la Decisión 90/215/CEE. De todo esto y de las cartas de 9 de junio y 10 de agosto de 1989 del Gobierno italiano, a las que se ha hecho referencia en la parte II, la Comisión deduce que la decisión del Gobierno italiano de autorizar al ENCC a facilitar capital a NCA se adoptó como una alternativa a su primitivo proyecto de seguir concediendo ayudas de funcionamiento a NCA durante un período de

cinco años. Como estableció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto 323/82 (Intermills) (1), no puede hacerse una distinción entre ayudas concedidas en forma de préstamos y subvenciones y ayudas concedidas en forma de participación adquirida en el capital de una empresa. Ambos tipos de ayuda quedan incluidos en la prohibición del artículo 92 cuando se cumplen las condiciones establecidas en dicha disposición.

La provisión por SFIRS de un capital de 6 000 millones de liras italianas de los que 500 millones proceden de sus propios fondos y 5 500 millones proceden de un fondo especial constituido con arreglo a la Ley Regional 66/76 para el que era necesaria una decisión de las autoridades de Cerdeña, es una ayuda de Estado con arreglo al artículo 92 del Tratado.

También los 60 000 millones de liras italianas proporcionados por SIVA y SAF, filiales del ENCC, constituyen ayuda de Estado con arreglo al artículo 92, así como los otros 12 000 millones de liras italianas que el Gobierno italiano tiene el propósito de conceder a través del ENCC en una fase posterior. El hecho de que 44 000 de esos 60 000 millones de liras italianas se utilizaran para adquirir acciones preferentes en NCA no modifica la situación, ya que el dividendo de las acciones preferentes depende de que NCA obtenga beneficios, igual que el dividendo de las acciones ordinarias. En cambio, como las acciones preferentes tienen un derecho de voto limitado, la participación accionarial de ENCC funciona fundamentalmente como protección financiera para absorber las previsibles pérdidas de NCA.

CIS proporcionó a NCA un capital de 16 000 millones de liras italianas. En la carta de la Comisión de 20 de marzo de 1991, en la que esta última comunicaba al Gobierno italiano su decisión de iniciar el procedimiento, se invitaba al Gobierno italiano a que demostrara que CIS actuaba de forma independiente y que su intervención no estaba influida por los poderes públicos. En caso contrario, los 16 000 millones de liras italianas invertidos por CIS serían también ayuda de Estado.

En las observaciones presentadas en el curso del procedimiento, el Gobierno italiano declaraba que CIS es una sociedad de Derecho público, creada por la Ley nº 298 de 11 de abril de 1953, para financiar empresas industriales con objeto de favorecer el desarrollo económico de Cerdeña. Ninguno de los accionistas de CIS tiene una participación de control. CIS obtiene sus medios financieros en el mercado de capitales y los utiliza con independencia de las autoridades regionales o nacionales, aunque bajo control del Banco de Italia, como otras entidades públicas o privadas de crédito.

La Comisión observa que, según la información facilitada por SFIRS, CIS tenía un crédito de 33 000 millones de liras italianas sobre Cartiera di Arbatax, en *amministrazione straordinaria*. Su participación accionarial en NCA produjo por la conversión en capital de 16 000 millones de liras italianas de su crédito como parte de la adquisición de Cartiera di Arbatax por NCA. Del resto del crédito de CIS, 2 500 millones de liras italianas fueron pagados inmediatamente por NCA y 14 500 millones se pagarán en un plazo de cinco años.

De acuerdo con todas estas observaciones, la Comisión admite que, en este caso particular, la actitud de CIS no es diferente de la que tendría un inversor privado en una situación similar y que, en consecuencia, los 16 000 millones de liras italianas facilitados por CIS no constituyen ayuda de Estado.

Además de capital, SFIRS proporcionó también a NCA el 1 de mayo de 1990 un préstamo a diez años de 10 000 millones de liras italianas al 5 % de interés para financiar su programa de inversiones. En carta de 16 de enero de 1991, antes de que se iniciara el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, el Gobierno italiano reconoció que dicho préstamo constituía una ayuda de Estado. Por otra parte, en el curso del procedimiento, SFIRS declaró que ni el préstamo ni su participación accionarial constituían ayuda de Estado.

La Comisión considera que NCA es beneficiario de una bonificación de interés de 9,66 % sobre un préstamo de 10 000 millones de liras italianas, constituida por la diferencia entre el 5 % de interés cargado y el tipo de referencia en Italia en 1990, que era del 14,66 %. Esta bonficación de interés, ajena a los fondos públicos, es una ayuda porque permite a NCA efectuar inversiones sin tener que soportar todos los costes correspondientes. SFIRS no podía esperar razonablemente que un tipo de interés reducido por el préstamo concedido a NCA pudiera ser una inversión rentable.

Por último, la Comisión investigó también el precio por el que Cartiera di Arbatax había sido vendida a NCA. La Comisión comprueba que en 1987 se publicó un anuncio de licitación y que se presentaron varias ofertas para adquirir Arbatax y otras cuatro empresas en *amministrazione straordinaria*. En el marco del procedimiento, SFIRS presentó copias de los contratos de venta y de otras dos ofertas. La Comisión observa que el precio que pagó NCA por Cartiera di Arbatax fue de 38 958 millones de liras. Uno de los otros dos licitadores ofrecía una cantidad similar, aunque con pago diferido, mientras que la tercera oferta se refería a las cinco empresas en conjunto. En estas circunstancias y a falta de más información, la Comisión considera que el precio de venta, por sí mismo, no es una ayuda adicional.

En consecuencia, la Comisión comprueba la existencia de las siguientes ayudas a NCA: una ayuda de 6 000 millones de liras italianas en forma de capital y una ayuda de 10 000 millones de liras italianas en forma de préstamo subvencionado a través de SFIRS, así como una ayuda de 60 000 millones de liras italianas en forma de capital procedente del ENCC. El proyecto de ENCC de aportar otros 12 000 millones más de liras italianas en forma de capital de NCA constituiría también una ayuda estatal.

(1) Recopilación (1984), p. 3830, punto 31.

V

El Gobierno italiano no notificó estas ayudas con antelación, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Al menos desde la carta de la Comisión de 21 de mayo de 1987, el Gobierno italiano sabía que, probablemente, la Comisión iba a considerar que la participación accionarial pública en una nueva entidad legal con objeto de mantener las actividades de Cartiera di Arbatax era una ayuda de Estado.

En este contexto, la Comisión observa que, con carta de 20 de noviembre de 1974, había aprobado las intervenciones del ENCC en apoyo de la silvicultura, la investigación sobre fabricación de papel y la prensa. Aun en el caso de que los 60 000 millones de capital facilitados por el ENCC a NCA fueran conformes con las disposiciones legales italianas que regulan las actividades del ENCC, no es evidentemente un tipo de intervención que esté aprobado por la Comisión.

Respecto de las operaciones de SFIRS, la Comisión preguntó al Gobierno italiano, en carta de 20 de marzo de 1991, qué plan de ayuda había sido aplicado. En el marco del procedimiento el Gobierno italiano no identificó como fundamento de las operaciones de SFIRS ningún programa de ayuda específico aprobado por la Comisión.

Dado que el Gobierno italiano no notificó la ayuda antes de concederla, como hubiera debido hacer con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, la Comisión no pudo dar su opinión sobre las medidas en cuestión antes de que fueran aplicadas. En consecuencia, la ayuda es ilegal desde el punto de vista de la normativa comunitaria, desde la fecha en que fue concedida. La situación resultante de esta violación de los requisitos legales es especialmente grave, puesto que la ayuda ya ha sido pagada al beneficiario. Además, las medidas de ayuda han tenido un efecto que se ha considerado incompatible con el mercado común.

En caso de ayudas incompatibles con el mercado común, la Comisión puede exigir del Estado miembro que recupere de los beneficiarios las ayudas ilegales concedidas, como confirma el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 12 de julio de 1973 en el caso 70/72 (Kohlegesetz), de 21 de marzo de 1990 en el caso 142/87 (Tubemeuse) y de 20 de septiembre de 1990 en el caso 5/89 (BUG-Alutechnik).

VI

Existe competencia entre los fabricantes de papel prensa de la Comunidad y existen intercambios de papel prensa entre los Estados miembros, aunque la Comunidad en su conjunto importe de terceros países más de la mitad del papel prensa que necesita.

Según los datos recogidos anualmente por la Confederación Europea de Industrias de Pastas para Papel, Papel y Cartón (CEPAC), Italia produjo en 1987 242 000 toneladas de papel prensa, 264 000 toneladas en 1988 y 252 800 toneladas en 1989, lo cual representa aproximadamente el 10 % de la producción de la Comunidad y el 4 % del consumo de la Comunidad. NCA, con una capacidad de producción anual de 183 000 toneladas, ocupa una posición muy importante en el mercado nacional. En 1987, Italia importó 303 000 toneladas de papel prensa, de las que 125 000 (41 %) procedían de otros Estados miembros; en 1988 importó 265 000 toneladas, de las que 124 800 (47 %) procedían de otros Estados miembros; en 1989, importó 363 800 toneladas de papel prensa, de las que 139 400 (38 %) procedían de otros Estados miembros.

Las exportaciones italianas fueron de 28 000 toneladas de papel prensa en 1987, 25 100 toneladas en 1988 y 11 700 toneladas en 1989, fundamentalmente a terceros países.

En las observaciones formuladas en el curso del procedimiento, el Gobierno italiano subrayó el hecho de que Nuova Cartiera di Arbatax no participa en las exportaciones y de que el efecto de las medidas en cuestión sobre el comercio intracomunitario se limitaría en consecuencia a cerrar el paso a posibles importaciones procedentes de otros Estados miembros. El Gobierno italiano señalaba también que, incluso si la producción de Nuova Cartiera di Arbatax fuera sustituida por importaciones procedentes de otros Estados miembros, el efecto final sería un aumento neto de las importaciones procedentes de terceros países, ya que el consumo de papel prensa en la Comunidad es superior a la capacidad de producción disponible.

En este contexto, la Comisión señala que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 13 de julio de 1988 en el caso 102/87 (SEB) [1], establece que « una ayuda a una empresa puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y falsear la competencia si dicha empresa está en competencia con productos procedentes de otros Estados miembros aunque ella misma no sea exportadora. Tal situación puede presentarse también aunque haya un exceso de capacidad en el sector de que se trate. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la producción interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que, en condiciones como las señaladas por la Comisión, disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado miembro. Por lo tanto, una ayuda de tales características puede afectar al comercio entre Estados miembros y falsear la competencia ».

Por lo tanto, la ayuda que el Gobierno italiano ha concedido a Nuova Cartiera di Arbatax afecta al comercio entre Estados miembros y falsea la competencia entre los fabricantes de papel prensa, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado [2].

VII

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado establece el principio de que las ayudas que reúnen las características que allí se especifican son incompatibles con el mercado común. Por lo que se refiere a las excepciones de dicho principio, las previstas en el apartado 2 del artículo 92 no son aplicables al caso que nos ocupa, habida cuenta de la naturaleza y los objetivos de la ayuda.

[1] Recopilación (1988), p. 4087.
[2] Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados 296/82 y 318/82 (Leewarder Papierwarenfabriek).

A efectos del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, las excepciones al principio de incompatibilidad de la ayuda deben interpretarse de forma restrictiva, valorando todo programa de ayudas o toda medida de ayuda individual, a fin de mantener el adecuado funcionamiento del mercado común y tomar en consideración los objetivos definidos en la letra f) del artículo 3 del Tratado.

En particular, las excepciones sólo pueden ser aplicadas si la Comisión establece que, sin la ayuda, las fuerzas del mercado no podrán por sí mismas persuadir a los destinatarios para que actúen de forma que logren uno de los objetivos perseguidos.

La aplicación de las excepciones a casos que no contribuyen a un objetivo de este tipo, o cuando la ayuda no es necesaria para tal propósito, significaría favorecer a industrias o empresas de determinados Estados miembros, cuya situación financiera se vería reforzada artificialmente, mientras que el comercio entre los Estados miembros se vería afectado y se falsearía la competencia sin que hubiera para ello ninguna justificación basada en el interés común, tal como se establece en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Por todas estas razones, a las ayudas a las que se refiere esta Decisión no se les puede aplicar ninguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE.

En cuanto a las excepciones previstas en la letra b) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, es evidente que el objetivo de la ayuda no es promover un proyecto de interés común para Europa ni resolver una perturbación grave de la economía de Italia. El Gobierno italiano tampoco ha tratado de justificiar las ayudas por este procedimiento.

Por lo que se refiere a la excepción prevista en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 [1], que tratan de las ayudas para fomentar el desarrollo de determinadas regiones y, en particular, la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 en favor de las ayudas para fomentar el desarrollo económico de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con un nivel de desempleo grave, la Comisión es consciente de que Nuova Cartiera di Arbatax está establecida en Ogliastra, Nuoro, en la isla de Cerdeña, que reúne dichas características. Aun cuando la Comisión no suele considerar que las ayudas de funcionamiento sean compatibles con el mercado común, en la Decisión 88/318/CEE [2], decidió aplicar la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 a la Ley nº 64/86, que regula intervenciones especiales en el Mezzogiorno, en particular ayudas temporales para aligerar los costes de transporte de las empresas Sardas.

En su carta de 20 de marzo de 1991, por la que informaba al Gobierno italiano de su decisión de abrir el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, la Comisión invitaba al Gobierno italiano a que le informara de cualquier otra ayuda a NCA, así como de la aplicación de los planes de ayuda regional en favor de las inversiones y los costes de transporte de dicha empresa.

En el marco del procedimiento, el Gobierno italiano respondió que las ayudas de transporte se habían suprimido el 30 de septiembre de 1990 y que no se habían producido otras intervenciones en favor de NCA en virtud de la Ley nº 64/86 ni en 1989 ni en los años siguientes.

Sobre esta cuestión, la Comisión observa que Cartiera di Arbatax y, en consecuencia, NCA se han beneficiado de ayudas para costes de transporte durante varios años. En 1990, NCA recibió 1 000 millones de liras italianas por este concepto. La Comisión indica también que el plan de reestructuración de NCA prevé que, en virtud de la Ley nº 64/86, se conceda una ayuda de inversión para sus inversiones por valor de 37 000 millones de liras italianas previstas en la primera fase del plan de reestructuración, incluidas las inversiones efectuadas durante el período de *amministrazione straordinaria*. La Comisión concluye, por tanto, que las desventajas a las que tiene que hacer frente Nuova Cartiera di Arbatax por estar localizada en Cerdeña quedan compensadas por un plan de ayuda específico y que no hay justificación de carácter regional para la concesión de otras ayudas en forma de capital o de préstamos subvencionados. Además, la Comisión opina que no puede considerarse que ayudar a una empresa que no tiene perspectivas de viabilidad fomente el desarrollo económico de una región. Como se ha dicho, NCA no tiene perspectivas de viabilidad.

Por último, por lo que se refiere a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado para las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, cuando estas ayudas no afecten a las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común, la Comisión ha estudiado el plan de reestructuración de Cartiera di Arbatax desarrollado en 1987 y utilizado para NCA en 1989. La Comisión observa que dicho plan contiene varios elementos indispensables, como inversiones para reducir la utilización de la celulosa como materia prima. Pero la Comisión no cree que este plan de reestructuración sea suficiente para que NCA se convierta en una empresa rentable, ya que se basa en un precio de venta subvencionado para el papel prensa de Arbatax que es incompatible con el mercado común (véase el punto IV). También es demasiado optimista : las inversiones previstas no se efectuaron en los plazos establecidos, los acuerdos sociales provocaron huelgas y no se alcanzaron las normas locales de protección del medio ambiente. Como consecuencia de todo ello, NCA no alcanzó más que el 75 % de sus objetivos de producción para 1990 produciendo 122 000 toneladas de papel prensa, de las que un 97 % se vendió a ENCC, y tuvo en dicho año unas pérdidas de 12 000 millones de liras. Como se ha dicho antes, las pérdidas previstas para 1991 ascienden a 18 000-20 000 millones de liras italianas.

(1) Método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales : DO nº C 212 de 12. 8. 1988, p. 2.

(2) DO nº L 143 de 10. 6. 1988, p. 37.

En el marco del procedimiento, NCA y SFIRS admitieron el escaso valor del plan de 1989 y alegaron que se iba a elaborar un nuevo plan de reestructuración de NCA para junio/julio de 1991. NCA pidió explícitamente a la Comisión que analizara la compatibilidad de las intervenciones de 1989 a la luz de este nuevo plan. A pesar de haberlo solicitado al Gobierno italiano en varias reuniones y a NCA en carta de 31 de julio de 1991, la Comisión no ha recibido en el curso del procedimiento ningún nuevo plan de reestructuración. En consecuencia, la Comisión se ve obligada a valorar hasta qué punto el plan de 1989, en virtud del cual se concedieron las ayudas, podía conducir a NCA a una situación de rentabilidad. Por las razones expuestas en el apartado anterior, la Comisión llega a la conclusión de que NCA no tiene perspectivas de viabilidad y señala que GEPI, en su análisis de 31 de octubre de 1991, comparte su crítica valoración del plan de reestructuración.

La Comisión considera que las ayudas concedidas a NCA en 1989 y 1990 permitieron a dicha empresa absorber Cartiera di Arbatax y seguir con sus actividades deficitarias, sin realizar ningún cambio que pudiera conducir a una explotación rentable. Por lo tanto, las ayudas no facilitan el desarrollo de la industria del papel prensa, sino que sirven exclusivamente para proteger de forma artificial a NCA. Son ayudas de funcionamiento, es decir, ayudas para seguir la producción, que permiten a NCA compensar sus pérdidas de explotación.

El Gobierno italiano alegó también en el curso del procedimiento que la producción de papel prensa es un sector estratégico. La Comisión reconoce la importancia que tiene para la prensa en la Comunidad el poder contar con papel prensa barato. Sin embargo, este hecho no puede justificar el mantenimiento artificial de una empresa mediante ayudas de funcionamiento. Si el Gobierno italiano estaba preocupado por el suministro de papel prensa, podía haber adoptado otras medidas compatibles con el mercado común, como la formación de existencias de papel prensa adquirido en el mercado mundial para utilizarlo en los momentos de escasez de suministros.

VIII

En conclusión, las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a NCA no son compatibles con el mercado común, ya que se concedieron de forma ilegal infrigiendo las disposiciones del apartado 3 del atículo 93 del Tratado y, además, no cumplen tampoco ninguno de los requisitos previstos en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

La ayuda debe ser suprimida y deberá devolverse toda ayuda concedida [véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de febrero de 1990, en el caso C-301/87 (Boussac), considerando 22].

Las ayudas consisten en un capital de 66 000 millones de liras italianas facilitado por SFIRS y ENCC en julio de 1989 y una bonificación de intereses de 9,66 % (la diferencia entre el interés aplicado del 5 % y el tipo de referencia en Italia en 1990, que era el 14,66 %) sobre un préstamo de 10 000 millones de liras italianas concedido por SFIRS el 1 de mayo de 1990. Desde esta fecha hasta el 1 de diciembre de 1991, la bonificación de intereses concedida a NCA asciende a 1 529,5 millones de liras italianas. En caso de no devolución de esta cantidad en el plazo de dos meses establecido por la presente Decisión, la bonificación de intereses sobre el préstamo de 10 000 millones de liras italianas se verá incrementada en una cantidad adicional de 80,5 millones de liras italianas por cada mes de demora.

La devolución debe efectuarse de conformidad con los procedimientos y disposiciones de la legislación italiana, en particular por lo que se refiere a los intereses de demora sobre deudas con el Estado, cargándose intereses a partir de la fecha en que la ayuda ilegal fue concedida. Esta medida es necesaria para restablecer la situación, eliminando todos los beneficios financieros de los que las empresas que han recibido la ayuda ilegal han disfrutado desde la fecha en la que la ayuda se pagó [véase la sentencia de 21 de marzo de 1990 en el caso C-142/87 (Tubemeuse), considerando 66],

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La ayuda en forma de capital, de 66 000 millones de liras italianas, concedida en 1989 y la ayuda de 1 529,5 millones de liras italianas resultante de la bonficación de intereses del 9,66 % sobre el préstamo de 10 000 millones de liras italianas concedida a la empresa Nuova Cartiera di Arbatax en 1990 son ilegales por infringir las disposiciones del apartado 3 del artículo 93 del Tratado y, además, son incompatibles con el mercado común, con arreglo al apartado 1 del artículo 92.

2. La ayuda en forma de capital de 12 000 millones de liras italianas, prevista en favor de la citada compañía, es incompatible con el mercado común en virtud del apartado 1 del artículo 92.

Artículo 2

1. El Gobierno italiano deberá suprimir la bonificación de intereses y velar por que las ayudas de 66 000 millones de liras italianas y 1 529,5 millones de liras italianas, a las que hace referencia el apartado 1 del artículo 1, sean recuperadas en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión. A la ayuda de 1 529,5 millones de liras italianas se le sumarán 80,5 millones de liras italianas por cada mes de demora en la recuperación a partir de la fecha de la presente Decisión. Las ayudas se recuperarán con arreglo a los procedimientos y disposiciones de la legislación nacional, en particular por lo que se refiere a los intereses de demora pagaderos por deudas con el Estado, devengándose intereses a partir de las fechas en las que las ayudas ilegales fueron concedidas.

2. El Gobierno italiano se abstendrá de conceder la ayuda de 12 000 millones de liras italianas en forma de capital, a la que se refiere el apartado 2 del artículo 1.

Artículo 3

El Gobierno italiano informará a la Comisión en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión de las medidas adoptadas para cumplir la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 27 de noviembre de 1991.

Por la Comisión

Leon BRITTAN

Vicepresidente