II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 27 de Novembro de 1991

relativa ao auxílio concedido pela Itália à Nuova Cartiera di Arbatax

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(92/296/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93º,

Tendo notificado, nos termos do referido artigo, os interessados para apresentarem as suas observações,

Considerando :

I

A Nuova Cartiera di Arbatax (NCA) foi constituída em 23 de Maio de 1988. O seu capital inicial, no montante de 200 milhões de liras italianas, foi subscrito pela Società finanziaria industriale rinascita Sardegna SpA (SFIRS) (55 %) e pela Cartiera Burgo SpA (45 %). Em Julho de 1989, o seu capital foi aumentado para 100 mil milhões de liras italianas, constituído por 56 mil milhões de acções ordinárias e 44 mil milhões de liras italianas de acções preferenciais. Os novos accionistas foram a SIVA SpA e a SAF SpA, pertencentes ao Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC), o Credito industriale sardo (CIS) e a Cartiera di Toscolano SpA.

O Capital da NCA está actualmente dividido da seguinte forma :

(em mil milhões de liras italianas)

Accionistas	Acções ordinárias	Acções preferenciais
Burgo	16,4	—
Toscolano	1,6	—
CIS	16	—
SFIRS	6	—
ENCC (SIVA + SAF)	16	44

O CIS concedeu igualmente um empréstimo no valor de 14,5 mil milhões de liras italianas à NCA, enquanto a SFIRS contribuiu com um empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas. Foi deixada em aberto a posibilidade de o ENCC contribuir numa fase posterior com um valor adicional de 12 mil milhões de liras italianas noutras formas que não acções ordinárias.

Nem a contribuição de capital nem a concessão de empréstimos por entidades públicas foram previamente notificados à Comissão nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado.

Em 11 de Julho de 1989, a NCA adquiriu o maior produtor de papel de jornal em Itália, a Cartiera di Arbatax, que tinha sido declarada falida em 25 de Março de 1985 e colocada sob *amministrazione straordinaria* por decreto do ministro da Indústria de 16 de Abril de 1985 (1). A gestão da NCA estava então confiada à Burgo.

(1) *Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana* nº 93 de 19 de Abril de 1985.

II

Já em 1986 a Comissão tomara conhecimento de planos do Governo italiano e das autoridades da Sardenha destinados a reestruturar a Cartiera di Arbatax. Por cartas de 19 de Novembro de 1986 e de 2 de Abril de 1987, a Comissão solicitou informações relativas a todos os auxílios fornecidos ou pleneados a favor desta empresa.

O Governo italiano respondeu, por carta de 12 de Fevereiro de 1987 e por telex de 5 de Maio de 1987, indicando que não tinha sido concedido qualquer auxílio à Cartiera di Arbatax, uma vez que a empresa tinha sido colocada em *amministrazione straordinaria.*

Por carta de 21 de Maio de 1987, a Comissão tornou claro que caso o Governo italiano tencionasse adquirir participações públicas numa nova entidade jurídica de forma a prosseguir as actividades da Cartiera di Arbatax, tal facto era susceptível de conter elementos de auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92º e recordou a necessidade de notificação prévia de tais auxílios, nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado.

A Decisão 90/215/CEE da Comissão (1) abordava os auxílios concedidos pelo Governo italiana à indústria de papel de jornal por intermédio do ENCC. A decisão declarava que o ENCC aplicara de forma abusiva um regime de auxílio a favor da imprensa de forma a auxiliar igualmento a indústria italiana do papel de jornal, mediante a aquisição de quantidades crescentes de papel de jornal de fabrico nacional a preços de compra artificialmente elevados em comparação com o preço de mercado. A Comissão considerou na sua decisão que a indústria italiana de papel de jornal recebera um auxílio de aproximadamente 900 milhões de liras italianas em 1985, de 21 mil milhões de liras italianas em 1986 e de 12 mil milhões de liras italianas em 1987. A Cartiera di Arbatax constituía o principal beneficiário destes auxílios ao funcionamento. A Comissão declarou os auxílios incompatíveis com o mercado comum e solicitou a sua imediata supressão. A decisão foi notificada ao Governo italiano por carta de 7 de Junho de 1989.

O Governo italiano respondeu por carta de 9 de Junho de 1989, chamando a atenção da Comissão para as graves consequências que a Decisão 90/215/CEE acarretava para a Cartiera di Arbatax, uma vez que esta empresa estava prestes a ser adquirida por uma nova entidade jurídica, a qual já tinha efectuado um plano de reestruturação e de investimento. Tendo em conta os complexos problemas regionais e industriais em causa, o Governo italiano solicitava a abertura de uma excepção nos termos da Decisão 90/215/CEE para a Arbatax durante a sua reestruturação, isto é, durante um período de cinco anos.

Numa reunião multilateral efectuada em 11 de Julho de 1984 e por carta de 12 de Julho de 1989, a Comissão respondeu que não podia consentir a continuação dos auxílios ao funcionamento a favor da Cartiera di Arbatax. No entanto, quaisquer novos investimentos na Arbatax seriam elegíveis para auxílio regional ao abrigo do regime de auxílio para o Mezzogiorno, desde que se encontrassem preenchidas as condições normais de elegibilidade relativas a tais auxílios.

Por carta de 10 de Agosto de 1989, o Governo italiano informou a Comissão de que daria cumprimento à Decisão 90/215/CEE e de que tinha dado instruções ao ENCC nesse sentido. Tendo em conta a opinião desfavorável da Comissão relativamente a qualquer continuação dos auxílios à Arbatax, o Governo italiano tinha decidido a constituição de uma nova e maior empresa com accionistas públicos e privados, entre os quais a Burgo e a SIVA, que efectuariam a reestruturação da Arbatax.

Uma vez que esta carta não continha quaisquer informações precisas, a Comissão solicitou, por carta de 9 de Outubro de 1989, informações relativas aos montantes disponibilizados pelos investidores públicos e privados e às condições ligadas a essas intervenções, às medidas de reestruturação previstas e respectivo financiamento e quaisquer outros apoios públicos concedidos directa ou indirectamente. Em 11 de Abril de 1990 foi enviada uma carta de insistência.

Por carta de 15 de Junho de 1990, o Governo italiano forneceu algumas informações mas foi apenas por carta de 17 de Dezembro de 1990, após cartas de insistência de 10 de Julho, 9 de Agosto e 19 de Dezembro de 1990, que a Comissão recebeu as informações necessárias a uma primeira apreciação das várias intervenções com base no artigo 92º do Tratado.

Com base nestas informações, a Comissão concluiu que os meios financeiros necessários à continuação e à reestruturação da Cartiera di Arbatax não podiam ter sido obtidos no mercado de capitais e que, por conseguinte, as participações de 66 mil milhões de liras italianas fornecidas pelo ENCC e pela SFIRS constituíam auxílio estatal. A Comissão concluiu igualmente que o empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas concedido pela SFIRS constituía um auxílio estatal, o mesmo se passando eventualmente com as intervenções do CIS. A Comissão considerou que esses auxílios eram susceptíveis de basear a concorrência e afectar as trocas comerciais entre os Estados-membros, na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado, e que não podia ser aplicada qualquer das excepções previstas nesse artigo. Consequentemente, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º

(1) JO nº L 114 de 5. 5. 1990, p. 25.

O Governo italiano foi informado desta decisão por carta de 20 de Março de 1991 e por carta de 7 de Maio de 1991 insistiu-se para que apresentasse as suas observações no prazo de um mês. Os outros Estados-membros e os terceiros interessados foram igualmente notificados para apresentarem as suas observações (1).

III

No âmbito do processo realizaram-se reuniões com os representantes do Governo italiano em 14 de Junho, 22 de Julho e 24 de Julho de 1991. Nas reuniões efectuadas em 14 de Junho e 24 de Julho, os representantes italianos anunciaram a apresentação oficial de observações escritas, das quais apresentaram uma cópia a título informal; os representantes da Comissão nestas reuniões instaram a delegação italiana a proceder rapidamente a essa apresentação, visto que a Comissão tencionava tomar uma decisão final em Setembro. Após uma outra carta de insistência de 11 de Setembro de 1991, o Governo italiano anunciou, por carta de 4 de Outubro de 1991, que enviaria no prazo de uma semana todas as informações de que a Comissão necessitava para a sua avaliação. Após uma última carta de insistência de 17 de Outubro de 1991, decorreram reuniões com representantes do Governo italiano em 21 de Outubro e 14 de Novembro de 1991. Nestas reuniões, o Governo italiano apresentou um documento parlamentar de 17 de Outubro de 1991 e um estudo efectuado pela GEPI sobre a NCA, com data de 31 de Outubro de 1991. No entanto, o Governo italiano não apresentou quaisquer observações escritas nos termos do processo nem quaisquer novos elementos, como, por exemplo um plano de reestruturação conducente a uma situação de rendibilidade, que poderia ter levado a Comissão a alterar a sua apreciação sobre o caso.

Nestas circuntâncias, a Comissão é obrigada a encerrar o processo mediante a adopção de uma decisão com base nas informações de que dispõe [ver acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990 proferido no processo 301/87 (Boussac) ponto 22].

O Governo da Dinamarca, a British Newsprint Manufacturers' Association, a SFIRS e a NCA apresentaram as suas observações, no âmbito do processo. Por carta de 2 de Julho de 1991 estas observações foram apresentadas ao Governo italiano para fazer os seus comentários, o que nunca veio a acontecer.

IV

Nos termos do nº 1 do artigo 92º do Tratado e da jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça (2), bem como da abordagem geral da Comissão relativamente à aquisição de participações pelas autoridades públicas de que todos os Estados-membros foram informados em 1984, a concessão de fundos públicos a empresas sob a forma de subscrições de capital pode incluir elementos de auxílio estatal. Para verificar se tal contribuição de fundos públicos constitui ou não um auxílio, a forma mais adequada consiste em considerar, abstraindo de quaisquer elementos sociais ou regionais ou de política sectorial, se em circunstâncias semelhantes um investidor numa economia de mercado efectuaria uma injecção de capital nas mesmas condições, com base na rendibilidade prevista.

Nesse contexto, deve assinalar-se que a Cartiera di Arbatax teve prejuízos de 17 mil milhões de liras italianas em 1983, de 30 mil milhões em 1984 e de 29 mil milhões em 1985, que representaram 20 %, 24 % e 27 % do seu volume de negócios nesses anos. Em 1985, a empresa foi declarada falida e colocada sob *amministrazione straordinaria*; os resultados financeiros da Cartiera di Arbatax relativos aos anos seguintes não foram comunicados à Comissão pelas autoridades italianas.

Vários factores ajudam a explicar esses prejuízos: em primeiro lugar, dada a sua localização na Sardenha, a Cartiera di Arbatax era obrigada a pagar elevados custos de transporte da matéria-prima — madeira e celulose — proveniente do continente e do papel de jornal que produzia, o qual tinha de ser reexpedido, principalmente para o Norte de Itália; em segundo lugar, a celulose representava cerca de 20-25 % da matéria-prima utilizada pela Arbatax, enquanto o fabricante médio de papel de jornal na Comunidade reduziu o seu consumo de celulose para cerca de 4 % e começou a utilizar desperdício de papel em sua substituição. Sem instalações de descoloração e sem maior capacidade para produzir pasta de madeira e pasta termomecânica, o que teria permitido à Cartiera di Arbatax processar desperdício de papel e mais madeira, a empresa era forçada a depender da celulose, que é muito mais dispendiosa; em terceiro lugra, dada a inexistência de gás natural, a utilização de energia por parte da empresa era consideravelmente elevada; em quarto lugar, a Cartiera di Arbatax possuía pessoal excedentário; e, em último lugar, a sua produção efectiva de cerca de 130 000 toneladas/ano era muito reduzida em comparação com a sua capacidade de 183 000 toneladas/ano.

A Comissão é de opinião que em tal situação a Cartiera di Arbatax não poderia ter encontrado os fundos de que necessitava para a continuação das suas operações e para os investimentos necessários no mercado de capitais.

O facto de ter sido constituída uma nova empresa, a NCA, que adquiriu a Cartiera di Arbatax não altera esta apreciação. Na sua abordagem geral da aquisição de participações pelas autoridades públicas, a Comissão declarou no ponto 3.3.iv) que existe um auxílio quando a participação das autoridades públicas inclui a aquisição ou a continuação de todas ou de parte das operações inviáveis de uma empresa em situação difícil através da formação de uma nova entidade jurídica.

(1) JO nº L 123 de 9. 5. 1991, p. 12.
(2) Ver acórdãos proferidos nos processos 323/82 (Intermills), de 14 de Novembro de 1984, C-142/87 (Tubemeuse), de 21 de Março de 1990, C-303/88 (ENI-Lanerossi) e C-305/89 (Alfa Romeo), de 21 de Março de 1991.

No âmbito do processo, a SFIRS observou que a sua decisão de adquirir uma participação na NCA tinha sido tomada com base num plano de reestruturação elaborado pela Burgo e com base no próprio relatório da SFIRS, que previa uma situação de rentibilidade no prazo de dois anos. Tanto o plano como o relatório foram apresentados pela SFIRS à Comissão.

A Comissão assinala que este plano se baseia, entre outras coisas, na continuação dos auxílios concedidos pelo ENCC para a venda de papel de jornal durante um período de cinco anos. Dado o facto de a Comissão, na sua Decisão 90/215/CEE, ter declarado incompatível com o mercado comum esta utilização incorrecta dos auxílios à imprensa e dado que o regime de auxílios regionais a favor dos custos de transporte com base na Lei 64/86 caducou em 30 de Setembro de 1990, o plano de reestruturação em causa baseava-se na suposição incorrecta de que seria pago à NCA um auxílio de 45 liras italianas por quilograma de papel de jornal vendido durante um período de cinco anos. Com um objectivo de produção de 183 150 toneladas/ano, o plano de reestruturação incluía assim um auxílio anual no valor de 8,2 mil milhões de liras italianas. A Comissão conclui que, sem este auxílio, se espera que a NCA tenha um prejuízo de 5 mil milhões de liras italianas em 1991, em vez do lucro de 3,2 mil milhões de liras italianas que o plano de reestruturação previa para 1989.

A Comissão assinala igualmente que o plano de reestruturação para a NCA se revelou bastante optimista nos seus aspectos social e ambiental. A NCA foi forçada a suspender o funcionamento entre 15 de Dezembro de 1989 e 9 de Fevereiro de 1990 por razões ambientais, tendo perdido mais alguns dias em consequência de greves desencadeadas posteriormente neste mesmo ano. Os seus prejuízos financeiros elevaram-se a 12 mil milhões de liras italianas em 1990. De acordo com o documento parlamentar de 17 de Outubro de 1991, previa-se que as suas perdas em 1991 fossem de 18 a 20 mil milhões de liras italianas.

Tendo em conta as considerações que precedem, a Comissão é de opinião que a atribuição de capital por entidades públicas à NCA não pode ser equiparada ao acto de um investidor numa economia de mercado, constituindo antes um auxílio estatal.

Neste contexto, o facto de a Burgo, enquanto empresa privada, também ter investido na NCA não altera esta apreciação. A Burgo é um grande grupo de fabricantes de papel com objectivos estratégicos em termos de grupo, nos quais a NCA pode desempenhar um papel, consideração que não se aplica à SFIRS ou ao ENCC. Esta diferença reflecte-se igualmente no facto de a administração da NCA estar nas mãos da Burgo. A Comissão assinala igualmente que após o investimento da Burgo no capital inicial da NCA no montante de 200 milhões de liras italianas, no qual aquela empresa detinha uma participação de 45 %, houve um relativo afastamento da Burgo a favor de grupos públicos, dado que a sua quota no capital social de 100 mil milhões de liras italianas está reduzida a 16,4 %. Nesta situação, a Comissão é de opinião que as condições estabelecidas no ponto 3.3.v) da sua abordagem geral, definida através das aquisições de participações por autoridades públicas e acima referida, se encontram preenchidas, isto é, existe auxílio se uma injecção de capital a empresas cujo capital está dividido entre accionistas privados e públicos levar a participação pública a atingir uma proporção sensivelmente superior à original e o desinvestimento correspondente dos accionistas privados se dever essencialmente às más perspectivas de rendibilidade da empresa.

A Comissão nota igualmente que o risco efectivo da Burgo ao investir na NCA era diferente do risco de um investidor em economia de mercado. Até a Comissão ter adoptado a Decisão 90/215/CEE, a Burgo tinha a garantia de que a produção da NCA seria adquirida pelo ENCC a preços inflacionados durante pelo menos cinco anos. Após a Decisão 90/215/CEE, a Burgo tinha a garantia de uma base financeira adicional na NCA de 60 mil milhões de liras italianas e, em última análise, de 72 mil milhões de liras italianas, a maior parte numa forma que não limitava o seu poder de voto, com o qual seriam absorvidas as perdas inevitáveis da NCA.

Nos termos do artigo 4º dos seus estatutos, a maioria das acções da SFIRS são detidas por empresas e entidades públicas ; actualmente 95,5 % do seu capital é detido pela região autónoma da Sardenha. A SFIRS tem por objecto social promover e auxiliar iniciativas económicas e especialmente industriais na Sardenha, nomeadamente mediante a aquisição de participações em empresas da região, especialmente em pequenas e médias empresas.

A Comissão regista que os relatórios financeiros apresentados pela SFIRS no âmbito do processo demonstram que a empresa teve perdas nas suas participações em todos os anos em relação aos quais foi apresentado um relatório. A Comissão conclui daqui que o principal interesse da SFIRS é o desenvolvimento da Sardenha, mais do que a sua própria rendibilidade, pelo que não pode ser comparada a um investidor em economia do mercado.

O ENCC é uma pessoa colectiva de direito público constituída por todos os fabricantes de papel e de celulose, bem como por empresas que utilizam a celulose em Itália. O ENCC tem como objecto social promover o desenvolvimento da produção de celulose em Itália, facilitar a produção e a utilização de matérias-primas nacionais no fabrico de celulose, organizar a produção e a venda de papel e recolher e prestar informações relativas à produção de celulose e papel. A Comissão nota que o ENCC apenas foi autorizado pelo ministro da Indústria italiano a adquirir uma participação na NCA em 10 de Julho de 1989, mais de um mês após a Comissão ter notificado a sua Decisão 90/215/CEE ao Governo italiano. A Comissão conclui daqui, bem como das cartas do Governo italiano de 9 de Junho e de 10 de Agosto de 1989 referidas no ponto II, que a decisão do Governo italiano de autorizar o ENCC a contribuir com capital para a NCA foi tomada em alternativa ao seu desejo anterior de continuar a conceder auxílios ao funcionamento à NCA durante mais cinco anos. Tal como o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão de 14 de Novembro de 1984

proferido no processo 323/82 (Intermills) (1), não se pode distinguir entre um auxílio concedido sob a forma de empréstimos e subvenções e um auxílio concedido sob a forma de aquisição de participação no capital de uma empresa. Qualquer destas formas de auxílio se encontra abrangida pela proibição prevista no artigo 92º se estiverem preenchidas as condições aí previstas.

A dotação de capital no valor de 6 mil milhões de liras italianas efectuada pela SFIRS, dos quais 500 milhões dos seus próprios fundos e 5,5 mil milhões de liras italianas de um fundo especial baseado na Lei Regional nº 66/76, relativamente ao qual foi necessária uma decisão das autoridades da Sardenha, constitui um auxílio estatal na acepção do artigo 92º do Tratado.

O montante de 60 mil milhões de liras italianas fornecido pela SIVA e pela SAF, empresas controladas pelo ENCC, constitui igualmente um auxílio estatal na acepção do artigo 92º, tal como a intenção do Governo italiano de conceder um montante adicional de 12 mil milhões de liras italianas através do ENCC, numa fase posterior. O facto de terem sido utilizados 44 dos 60 mil milhões de liras italianas para adquirir acções preferenciais na NCA não altera esta apreciação, dado que o dividendo adicional relativo às acções preferenciais depende da rendibilidade da NCA, tal como os dividendos das acções normais. Pelo contrário, dado que as acções preferenciais têm direitos de voto limitados, a participação do ENCC serve essencialmente como base financeira para absorver os prejuízos previstos da NCA.

O CIS contribuiu com um capital de 16 mil milhões de liras italianas para a NCA. Na carta de 20 de Março de 1991, em que a Comissão informava o Governo italiano da sua decisão de dar início ao processo, este era convidado a provar que o CIS tem uma actuação independente e não é influenciado nas suas acções pelas autoridades públicas. A não ser assim, o montante de 16 mil milhões de liras italianas injectado pelo CIS constituiria igualmente um auxílio estatal.

Nas suas observações apresentadas no âmbito do processo, o Governo italiano declarou que o CIS é uma empresa regida pelo direito público, criada pela Lei nº 298 de 11 de Abril de 1953, com o objectivo de financiar empresas industriais de forma a promover o desenvolvimento económico na Sardenha. Nenhum dos accionistas do CIS possui uma participação de controlo. O CIS obtém os seus meios financeiros no mercado de capitais e utiliza-os com independência face às autoridades regionais ou nacionais, mas sob o controlo do Banco de Itália, tal como outras instituições de crédito públicas e privadas.

A Comissão regista igualmente que, de acordo com as informações apresentadas pela SFIRS, o CIS tinha um crédito de 33 mil milhões de liras italianas na Cartiera di Arbatax em *amministrazione straordinaria*. A sua participação na NCA efectuou-se pela conversão em capital do seu crédito de 16 mil milhões de liras italianas como parte da aquisição da Cartiera di Arbatax pela NCA. Em relação ao remanescente do crédito do CIS, 2,5 mil milhões de liras italianas foram pagas imediatamente pela NCA e os restantes 14,5 mil milhões serão pagos no prazo de cinco anos.

Com base nestas observações, a Comissão aceita que neste caso especial o CIS não agiu de forma diferente do que poderia ter agido um investidor privado numa situação semelhante e que, consequentemente, a dotação de capital no valor de 16 mil milhões de liras italianas não constitui auxílio estatal.

Independentemente do capital, a SFIRS também concedeu à NCA, em 1 de Maio de 1990, um empréstimo por dez anos no valor de 10 mil milhões de liras italianas, a uma taxa de juro de 5 %, de forma a financiar o seu programa de investimento. Na sua carta de 16 de Janeiro de 1991, antes de ter sido iniciado o processo do nº 2 do artigo 93º, o Governo italiano reconheceu que este empréstimo constituía um auxílio estatal. Em contrapartida, a SFIRS alegou, no âmbito do processo, que nem o empréstimo nem a sua participação constituíam uma forma de auxílio.

A Comissão é de opinião que a NCA beneficiou de uma subvenção de juros de 9,66 % num empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas, constituindo esta subvenção a diferença entre o juro de 5 % aplicado e a taxa de referência em Itália em 1990, que era de 14,66 %. Esta subvenção de juros, efectuada a partir de fundos públicos, constitui um auxílio, dado que permite à NCA efectuar investimentos sem ter de suportar na totalidade os respectivos custos. A SFIRS não poderia de forma razoável esperar que uma taxa de juro reduzida relativa ao crédito concedido à NCA fosse um investimento rendível.

Finalmente, a Comissão também investigou o preço a que a Cartiera di Arbatax foi vendida à NCA. A Comissão assinala que em 1987 foi publicado um aviso de concurso e que foram apresentadas várias propostas para adquirir a Arbatax e quatro outras empresas em *amministrazione straordinaria*. No âmbito do processo, a SFIRS apresentou cópias do contrato de venda, bem como de duas outras propostas. A Comissão assinala que o preço que a NCA pagou pela Cartiera di Arbatax foi de 38 958 milhões de liras italianas. Um dos dois outros concorrentes ofereceu um montante semelhante, ainda que com pagamento diferido, enquanto a terceira proposta se referia ao conjunto das cinco empresas. Nessas condições e na ausência de outras informações, a Comissão conclui que o preço de venda em si mesmo não envolveu qualquer auxílio adicional.

Consequentemente, a Comissão identifica os seguintes auxílios à NCA: um auxílio de 6 mil milhões de liras italianas sob a forma de capital; um auxílio de 10 mil milhões de liras italianas sob a forma de um empréstimo subsidiado através da SFIRS; e um auxílio de 60 mil milhões de liras italianas sob a forma de dotação de capital pelo ENCC. Os planos do ENCC no sentido de injectar um capital adicional de 12 mil milhões de liras italianas na NCA constituiria igualmente um auxílio estatal.

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1984, p. 3830, ponto 31 dos motivos.

V

O Governo italiano não notificou previamente estes auxílios, nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado. O Governo italiano tinha conhecimento, pelo menos desde a carta da Comissão de 21 de Maio de 1987, da probabilidade de a Comissão considerar como auxílios as participações públicas numa nova entidade jurídica criada para continuar as actividades da Cartiera di Arbatax como auxílio.

Neste contexto, a Comissão assinala que aprovou, por carta de 20 de Novembro de 1974, intervenções do ENCC a favor da silvicultura, da investigação no domínio do fabrico de papel e da imprensa. Apesar de o capital de 60 mil milhões de liras italianas fornecido pelo ENCC à NCA estar em conformidade com as disposições jurídicas italianas que regem o funcionamento do ENCC, torna-se claro que tal tipo de intervenção não é normalmente aprovado pela Comissão.

No que se refere às operações da SFIRS, a Comissão solicitou ao Governo italiano na sua carta de 20 de Março de 1991 informação sobre o regime de auxílio que tinha sido aplicado. No âmbito do processo, o Governo italiano não identificou qualquer regime de auxílio específico aprovado pela Comissão como base das operações da SFIRS.

Uma vez que o Governo italiano não notificou o auxílio antes da sua concessão, como devia ter feito nos termos do nº 3 do artigo 93º do Tratado, a Comissão não pôde tornar conhecidas as suas opiniões quanto às medidas antes da sua execução. Assim, de acordo com o direito comunitário, o auxílio é ilegal desde a data da sua concessão. A situação resultante desta infracção às exigências legais é especialmente gravosa, dado que o auxílio já foi pago ao beneficiário. Além disso, as medidas de auxílio produziram efeitos considerados incompatíveis com o mercado comum.

No caso de um auxílio incompatível com o mercado comum, a Comissão pode — tal como o Tribunal de Justiça confirmou nos seus acórdãos de 12 de Julho de 1973, processo 70/72 (Kohlegesetz), de 21 de Março de 1990, processo 142/87 (Tubemeuse), e de 20 de Setembro de 1990, processo 5/89 (BUG-Alutechnik) — exigir aos Estados-membros que obriguem os beneficiários a reembolsarem qualquer auxílio atribuído ilegalmente.

VI

Existe concorrência entre os fabricantes de papel de jornal na Comunidade e verificam-se trocas comerciais deste produto entre os Estados-membros, mesmo se a Comunidade no seu conjunto importa mais de metade do papel de jornal de que necessita de países terceiros.

De acordo com os dados recolhidos anualmente pela Confederação Europeia das Indústrias de Pasta de Papel, Papel e Cartão (CEPAC), a Itália produziu 242 000 toneladas de papel de jornal em 1987, 264 000 toneladas em 1988 e 252 800 toneladas em 1989, valores que representam aproximadamente 10 % da produção comunitária e cerca de 4 % do consumo comunitário. Com uma capacidade de produção de 183 000 toneladas/ano de papel de jornal, a NCA detém uma posição muito importante no mercado interno.

Em 1987, a Itália importou 303 000 toneladas de papel de jornal, das quais 125 000 (41 %) de outros Estados-membros; em 1988, 265 000 toneladas, das quais 124 800 (47 %) de outros Estados-membros; em 1989, 363 800 toneladas, das quais 139 400 (38 %) de outros Estados-membros.

A Itália exportou 28 000 toneladas de papel de jornal em 1987, 25 100 em 1988 e 11 700 em 1989, principalmente para países terceiros.

Nas observações que apresentou no âmbito do processo, o Governo italiano salientou que a Nuova Cartiera di Arbatax não efectua exportações, pelo que o efeito das medidas em causa em termos de comércio intracomunitário se limitaria assim a excluir potenciais importações de outros Estados-membros. O Governo italiano também afirmou que ainda que a produção da Nuova Cartiera di Arbatax fosse substituída por importações de outros Estados-membros, o efeito final consistiria num aumento líquido das importações de países terceiros, uma vez que o consumo de papel de jornal na Comunidade é mais elevado do que a capacidade de produção disponível.

Neste contexto, a Comissão assinala que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 13 de Julho de 1988 proferido no processo 102/87 (SEB) (1), declarou que:

«... o auxílio a uma empresa pode ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-membros e de falsear a concorrência mesmo que essa empresa se encontre em concorrência com produtos provenientes de outros Estados-membros sem que ela própria participe nas exportações. Tal situação pode igualmente verificar-se quando não existe sobrecapacidade no sector em causa. De facto, quando o Estado-membro concede um auxílio a uma empresa, a produção interna pode ser mantida ou aumentada, daí resultando que, nas condições verificadas pela Comissão, as hipóteses de as empresas estabelecidas noutros Estados-membros exportarem os seus produtos para o mercado deste Estado-membro são diminutas. Tal auxílio é, portanto, susceptível de afectar o comércio entre os Estados-membros e de falsear a concorrência.».

Consequentemente, o auxílio que o Governo italiano concedeu à Nuova Cartiera di Arbatax afecta as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseia a concorrência entre produtores de papel de jornal na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado (2).

VII

O nº 1 do artigo 92º do Tratado estabelece o princípio de que qualquer auxílio que preencha os critérios por ele fixado é incompatível com o mercado comum. As derro-

(1) *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal* 1988, p. 4087.
(2) Acórdão do Tribunal de Justiça proferido nos processos apensos 296/82 e 318/82 (Leeuwarder Papierwarenfabriek).

gações a este princípio, estabelecidas no nº 2 do artigo 92º do Tratado, são inaplicáveis no presente caso, dada a natureza e os objectivos do auxílio proposto.

Para efeitos do nº 3 do artigo 92º do Tratado, no sentido de assegurar o bom funcionamento do mercado comum e tendo em conta os objectivos consagrados na alínea f) do artigo 3º do Tratado, as derrogações ao princípio da incompatibilidade dos auxílios devem ser interpretadas de forma restritiva na análise de qualquer regime de auxílios ou de qualquer auxílio individual.

As derrogações só podem ser aplicadas, em especial, se a Comissão verificar que sem o auxílio as forças do mercado seriam, por si só, insuficientes para incentivar quaisquer beneficiários a agir de modo a atingirem qualquer dos objectivos pretendidos.

Aplicar as derrogações a casos que não contribuam para a prossecução de tais objectivos ou quando o auxílio não é essencial para tal efeito corresponderia à concessão de vantagens indevidas às indústrias ou empresas de certos Estados-membros cuja posição financeira seria artificialmente reforçada, a afectar o comércio entre os Estados-membros e a falsear a concorrência sem a justificação de beneficiar o interesse comum referido no nº 3 do artigo 92º do Tratado.

Tendo em consideração o que precede, ao auxílio a que a presente decisão se refere não é aplicável qualquer das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado.

No que se refere às derrogações previstas no nº 3, alínea b), do artigo 92º do Tratado, é evidente que o auxílio não se destina a fomentar a realização de um projecto importante de interesse europeu comum, nem a sanar uma perturbação grave da economia italiana. De resto, o Governo italiano não tentou justificar o auxílio com este fundamento.

No que se refere às derrogações previstas no nº 3, alíneas a) e c) [1], relativas aos auxílios que promovem ou facilitam o desenvolvimento de certas regiões e, em especial, a derrogação prevista no nº 3, alínea a), do artigo 92º a favor de auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo e em que exista uma grave situação de subemprego, a Comissão tem consciência do facto de a Nuova Cartiera di Arbatax se encontrar estabelecida em Ogliastra, Nuoro, na ilha da Sardenha, região que preenche os referidos critérios. Ainda que geralmente a Comissão não considere os auxílios ao funcionamento compatíveis com o mercado comum, decidiu, em 2 de Março de 1988, pela Decisão 88/318/CEE [2], aplicar a derrogação prevista no nº 3, alínea a), do artigo 92º, à Lei nº 64/86, que prevê intervenções específicas no Mezzogiorno, nomeadamente para auxílios temporários destinados a melhorar os custos do transporte das empresas da Sardenha.

Na sua carta de 20 de Março de 1991, na qual informou o Governo italiano da sua decisão de dar início a um processo nos termos do nº 2 do artigo 93º, a Comissão convidou o Governo italiano a informá-la de quaisquer outros auxílios à NCA, como a aplicação de regimes de auxílios regionais a favor dos investimentos e dos custos de transporte da empresa.

No âmbito do processo, o Governo italiano respondeu que os auxílios ao transporte tinham cessado em 30 de Setembro de 1990, não se tendo verificado, com base na Lei nº 64/86, qualquer outra intervenção a favor da NCA em 1989 ou em anos posteriores.

Relativamente a este ponto, a Comissão assinala que a Cartiera di Arbatax e, posteriormente, a NCA beneficiaram de auxílios aos custos de transporte durante vários anos. Em 1990, a NCA recebeu mil milhões de liras italianas para esse efeito. A Comissão assinala igualmente que o plano de reestruturação da NCA prevê que será concedido um auxílio ao investimento nos termos da Lei nº 64/86 para os investimentos de 37 mil milhões de liras italianas previstos na primeira fase deste plano, incluindo os investimentos que ocorreram durante o período de *amministrazione straordinaria.* Consequentemente, a Comissão conclui que as desvantagens que a Nuova Cartiera di Arbatax tem de enfrentar devido à sua localização na Sardenha são compensadas por um regime de auxílio específico, não existindo qualquer justificação de carácter regional para a concessão de outro auxílio sob a forma de capital ou de empréstimos subsidiados. Além disso, a Comissão é de opinião que os auxílios a uma empresa sem perspectivas de viabilidade não podem ser considerados auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de uma região. Tal como abaixo se indica, a NCA carece desta perspectiva.

Por último, no que se refere à derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado a favor de auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum, a Comissão examinou o plano de reestruturação da Cartiera di Arbatax desenvolvido em 1987 e utilizado pela NCA em 1989. A Comissão assinala que esse plano incluía vários elementos indispensáveis, tais como investimentos destinados a reduzir a utilização de celulose como matéria-prima. No entanto, a Comissão contesta que este plano de reestruturação fosse suficiente para tornar a NCA uma empresa rendível, uma vez que se baseava em preços de venda objecto de auxílio para o papel de jornal produzido pela NCA, o que era incompatível com o mercado comum (ver ponto IV). O plano era também muito optimista: os investimentos previstos no plano não foram efectuados nos prazos estipulados, os acordos sociais deram origem a greves e as normas locais em termos de protecção do ambiente não foram cumpridas. Consequentemente, a NCA atingiu apenas 75 % do seu objectivo de produção para 1990, produzindo 122 000 toneladas de papel de jornal, das quais 97 % foram vendidas ao ENCC, e teve um prejuízo de 12 mil milhões de liras italianas nesse ano. Tal como acima referido, espera-se que os prejuízos de 1991 se elevem a 18-20 mil milhões de liras italianas.

[1] Modalidades de aplicação do nº 3, alíneas a) e c), do artigo 92º aos auxílios com finalidade regional (JO nº C 212 de 12. 8. 1988, p. 2).
[2] JO nº L 143 de 10. 6. 1988, p. 37.

No âmbito do processo, a NCA e a SFIRS reconheceram o valor limitado do plano de 1989 e alegaram a realização de um novo plano de reestruturação da NCA a efectuar em Junho/Julho de 1991. A NCA solicitou explicitamente à Comissão que avaliasse a compatibilidade das intervenções em 1989 com base neste novo plano. Apesar dos pedidos neste sentido ao Governo italiano no decurso de várias reuniões e à NCA por carta de 31 de Julho de 1991, não foi apresentado à Comissão qualquer novo plano de reestruturação no âmbito do processo. A Comissão vê-se assim obrigada a apreciar se o plano de 1989, com base no qual foram concedidos os auxílios, era susceptível de conduzir a NCA a uma situação de rendibilidade. Pelas razões que precedem, a Comissão conclui que a NCA não tinha perspectivas de viabilidade. A Comissão assinala que esta opinião crítica acerca do plano de reestruturação é partilhada pela análise do GEPI de 31 de Outubro de 1991.

A Comissão conclui que os auxílios atribuídos à NCA em 1989 e 1990 permitiram-lhe adquirir a Cartiera di Arbatax e prosseguir as suas actividades, a dar prejuízos, sem efectuar quaisquer alterações susceptíveis de conduzir a uma exploração lucrativa. Consequentemente, os auxílios não facilitam o desenvolvimento da indústria da produção de papel, servindo apenas para preservar artificialmente a NCA. São auxílios ao funcionamento, isto é, auxílios destinados à prossecução da produção, que permitem à NCA compensar as suas perdas de exploração.

No âmbito do processo, o Governo italiano alegou igualmente que a produção de papel de jornal é um sector estratégico. A Comissão reconhece a importância de que se reveste o facto de a imprensa da Comunidade ter acesso a papel de jornal barato. Esta preocupação não pode, no entanto, justificar a manutenção artificial de uma empresa através de auxílios ao funcionamento. Se o Governo italiano estivesse preocupado com o futuro fornecimento de papel de jornal à sua imprensa, poderia ter tomado outras medidas compatíveis com o mercado comum, tal como a constituição de reservas de papel de jornal adquirido no mercado mundial de forma a utilizar estas reservas nos períodos em que se verifica uma escassez da oferta.

VIII

Em conclusão, os auxílios concedidos pelo Governo italiano à NCA são incompatíveis com o mercado comum, visto que foram concedidos ilegalmente, em violação do disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado e, além disso, não preenchem as condições previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado.

Os auxílios devem ser suprimidos e qualquer auxílio concedido deve ser objecto de reembolso [ver acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990 proferido no processo C-301/87 (Boussac), fundamento 22].

Estes auxílios consistem num montante de 66 mil milhões de liras italianas em capital fornecido pela SFIRS o pelo ENCC em Julho de 1989 e numa subvenção de juros de 9,66 % (a diferença entre os 5 % de juros aplicados e a taxa de referência em Itália em 1990 que era de 14,66 %) referente a um empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas concedido pela SFIRS em 1 de Maio de 1990. Desde essa data até 1 de Dezembro de 1991, a subvenção de juros concedida à NCA eleva-se a 1529,5 milhões de liras italianas. No caso de este montante não ser reembolsado no prazo de dois meses previsto na presente decisão, a subvenção de juros sobre o empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas sofrerá um aumento de 80,5 milhões de liras italianas por cada mês de atraso.

O reembolso deve ser efectuado de acordo com os processos e disposições da legislação italiana, em especial as relativas aos juros de mora sobre as dívidas ao Estado, vencendo juros a partir da data de concessão do auxílio ilegal. Esta medida é necessária de forma a restaurar a situação anteriormente existente através da retirada de todos os benefícios financeiros de que usufruíram de forma injustificada as empresas beneficiárias dos auxílios ilegais a partir da data em que os auxílios foram pagos [ver acórdão de 21 de Março de 1990 proferido no processo C-142/87 (Tubemeuse), fundamento 66].

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

1. O auxílio sob a forma de uma contribuição de capital no valor de 66 mil milhões de liras italianas concedido em 1989 e o auxílio de 1529,5 milhões de liras italianas resultante da subvenção de juros de 9,66 % sobre o empréstimo de 10 mil milhões de liras italianas concedido à empresa Nuova Cartiera di Arbatax em 1990 são ilegais, por violarem o disposto no nº 3 do artigo 93º do Tratado e são, além disso, incompatíveis com o mercado comum, na acepção do nº 1 do seu artigo 92º

2. O auxílio sob a forma de uma contribuição de capital no valor de 12 mil milhões de liras italianas previsto a favor desta empresa é incompatível com o mercado comum nos termos do nº 1 do artigo 92º

Artigo 2º

1. O Governo italiano deve suprimir a subvenção de juros e garantir que os auxílios de 66 mil milhões de liras italianas e de 1 529,5 milhões de liras italianas a que se refere o nº 1 do artigo 1º serão reembolsados no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão. São adicionados 80,5 milhões de liras italianas ao auxílio de 1 529,5 milhões de liras italianas por cada mês de atraso no reembolso a partir da data da presente decisão. Os auxílios serão recuperados de acordo com as regras processuais e materiais da legislação nacional, em especial as que se referem aos juros de mora sobre as dívidas ao Estado, vencendo juros a partir da data de concessão dos auxílio ilegais.

2. O Governo italiano deve abster-se de conceder o auxílio de 12 mil milhões de liras italianas sob a forma de capital a que se refere o nº 2 do artigo 1º

Artigo 3º

O Governo italiano informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data da notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhes dar cumprimento.

Artigo 4º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 27 de Novembro de 1991.

Pela Comissão

Leon BRITTAN

Vice-Presidente