II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 26 juli 1988

inzake een steunmaatregel van de Italiaanse Regering ten behoeve van ENI-Lanerossi

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(89/43/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Na de partijen overeenkomstig genoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt :

I

In 1962 werd Lanerossi SpA overgenomen door de staatsholding Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) ten einde een volledig verticaal geïntegreerde textielgroep in het leven te roepen en de economische en financiële problemen op te lossen van een aantal particuliere textiel- en kledingmaatschappijen die met dit doel op hun beurt door Lanerossi werden overgenomen.

In de loop der jaren bleek het via ingrijpende herstructureringen mogelijk enkele van deze dochtermaatschappijen hun levensvatbaarheid terug te geven zodat zij weer naar de particuliere sector konden worden overgebracht.

Enkele andere dochtermaatschappijen bleven echter verliezen lijden en financiële bijstand ontvangen in de vorm van verliescompensaties via de Italiaanse Regering om in bedrijf te kunnen blijven. Dit was met name het geval bij vier dochtermaatschappijen van Lanerossi SpA in de subsector herenkleding : Lanerossi Confezioni (Arezzo, Macerata, Orvieto), Intesa (Maratea, Nocera, Gagliano), Confezioni di Filottrano (Ancona) en Confezioni Monti (Pescara). Tussen 1974 en 1979 stegen de jaarlijkse verliezen van deze ondernemingen van 2 miljard lire tot 39 miljard lire en de Commissie ontving in 1979 een officiële klacht van de Europese associatie van de kledingindustrie (AEIH) en later van andere textielindustriefederaties die van mening waren dat een voortdurende vergoeding van de exploitatieverliezen van deze dochtermaatschappijen de mededinging in de Gemeenschap sterk zou vervalsen.

Op basis van een gedetailleerd onderzoek naar de situatie en de ontwikkeling bij de fabrikanten van herenkleding in staatseigendom, oordeelde de Commissie, rekening houdend met de door de Italiaanse Regering dienaangaande verstrekte informatie, dat de interventies ten behoeve van deze ondernemingen moesten worden beschouwd als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag. Zij deelde de Italiaanse Regering in haar brief van 26 juni 1980 mede dat deze maatregelen alleen konden worden genomen in afwijking van het principe van onverenigbaarheid in artikel 92, lid 1, mits de bijstand werd gegeven voor een beperkte periode en onder de voorwaarde dat het herstructureringsprogramma zoals dit aan de Commissie was overgelegd zou worden uitgevoerd ten einde de capaciteiten van de betrokken vennootschappen te verminderen en hun levensvatbaarheid en financiële onafhankelijkheid op korte termijn te herstellen.

Na de latere ontwikkeling bij de fabrikanten van herenkleding in staatseigendom nauwlettend te hebben gevolgd, sprak de Commissie in een brief aan de Italiaanse Regering van 20 mei 1983 als haar mening uit dat met betrekking tot een vijfde dochtermaatschappij van Lanerossi in deze sector, Lebole SpA, tegen de financiële

bijstand welke was verstrekt om haar verliezen goed te maken herstructureringen die reeds waren uitgevoerd en binnenkort zouden worden uitgevoerd opwogen, omdat deze eenvoudige reddingsoperaties of exploitatiesteun zouden uitsluiten. De Commissie concludeerde daarom dat deze financiële bijstand in aanmerking kwam voor de afwijkingsbepalingen in artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag en zo verenigbaar kon worden geacht met de gemeenschappelijke markt. Aan de hand van een grondige observatie van de vooruitgang bij de toepassing van het herstructureringsprogramma van de onderneming na 31 december 1983 kon de Commissie haar standpunt bevestigen en het dossier van Lebole SpA definitief sluiten.

Met betrekking tot de vier andere dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi bleek uit de economische en financiële resultaten aan het eind van 1982 te moeten worden afgeleid dat de herstructureringsinspanningen in de afgelopen jaren geen vruchten hadden afgeworpen en dat deze fabrieken ondanks de voortdurende steun uit overheidsmiddelen ernstige structurele moeilijkheden zouden blijven ondervinden. De verliezen tussen 1980 en 1982 waren aanzienlijk boven de 150 miljard lire gestegen. Ook kon worden verwacht dat deze vier vennootschappen in het herstructureringsprogramma voor de jaren 1983 tot 1986 dat de Commissie door de Italiaanse Regering was aangemeld, zwaar op staatsinterventie en overheidsfondsen zouden blijven leunen om hun verliezen goed te maken.

In haar genoemde brief van 20 mei 1983 verklaarde de Commissie dat in een branche die op communautair vlak wordt gekenmerkt door zeer sterke mededinging en overcapaciteit, druk op de prijzen en intensieve handel, een kunstmatig in het leven houden met overheidsmiddelen of zelfs betrekkelijk geringe bedragen produktie- en exportsteun, de moeilijkheden van ondernemingen die geen staatssteun ontvangen slechts kan vergroten. De Commissie hield rekening met de sociale en regionale betekenis van de betrokken fabrieken en maakte geen bezwaar tegen de steun die tot eind 1982 was toegekend; zij betwijfelde echter zeer ernstig of de financiële bijstand uit overheidsmiddelen ter dekking van exploitatietekorten bij deze dochtermaatschappijen in de toekomst verenigbaar zou kunnen worden geacht met een behoorlijke werking van de gemeenschappelijke markt. Zij deelde de Italiaanse Regering mede dat zij, indien in de toekomst interventies van deze aard zouden plaatsvinden, verplicht zou zijn de geëigende maatregelen te nemen. Zij herinnerde de Italiaanse Regering er bovendien aan dat er uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag voor de Lid-Staten een verplichting bestaat om de Commissie tijdig in kennis te stellen van projecten tot toekenning of wijziging van steun, om haar in staat te stellen haar opmerkingen te maken. Zij verzocht de Italiaanse Regering binnen twee weken na ontvangst van de brief van 20 mei 1983 haar voornemens in dit verband kenbaar te maken.

De Italiaanse Regering deelde de Commissie bij telex van 24 juni 1983 mede dat zij alle toekomstige interventies ten behoeve van deze vier fabrieken van herenkleding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag zou aanmelden.

Na informatie te hebben ontvangen waaruit blijkt dat deze fabrieken ernstige verliezen bleven lijden, herinnerde de Commissie de Italiaanse Regering bij brief van 22 juli 1983 aan haar brief van 20 mei van dat jaar en herhaalde zij dat verdere steun aan deze dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi gezien hun historie en de situatie waarin de markt zich bevond niet meer verenigbaar kon worden geacht met de gemeenschappelijke markt.

Bij brief van 2 november 1983 bevestigde de Italiaanse Regering dat er ten behoeve van deze fabrieken, die door de directie van ENI-Lanerossi als onherstructureerbaar werden beschouwd, geen verdere steunverlening werd overwogen zodat het eerder genoemde herstructureringsprogramma voor de jaren 1983 tot 1986 niet zou worden uitgevoerd.

II

Vervolgens suggereerden berichten in de pers dat de fabrieken ondanks de toezegging van de Italiaanse Regering in bedrijf bleven, verliezen bleven lijden en — om faillissement te voorkomen — vermoedelijk opnieuw staatssteun zouden moeten ontvangen. De Commissie verzocht de Italiaanse Regering daarom herhaaldelijk om informatie over de werkelijke situatie. Bij brief van 30 augustus 1984 legde de Italiaanse Regering de Commissie een samenvatting voor van een nieuw herstructureringsprogramma voor de herenkledingfabrieken van ENI-Lanerossi. Uit dit document bleek dat de directie van ENI-Lanerossi deze fabrieken nog steeds niet als herstructureerbaar beschouwde. Zij bleven echter in bedrijf ondanks hun exploitatietekort, dat alleen in het boekjaar 1983 reeds 78 miljard lire bedroeg. Via verlaging en latere verhoging van het kapitaal waren deze verliezen met overheidsfinanciering goedgemaakt. Uit de samenvatting van het nieuwe herstructureringsprogramma werd duidelijk dat ook in de toekomst verliescompensatie nodig zou zijn omdat de fabrieken naar verwachting niet snel rendabel zouden worden.

Ook bleek dat de bovengenoemde compensatie na eind 1982 had plaatsgevonden, het jaar dat door de Italiaanse Regering was vermeld als het definitieve einde van de herstructureringen bij deze fabrieken.

Na een onderzoek naar de in de vorm van verliescompensatie toegekende steun betoogde de Commissie dat deze haar niet vooraf was aangemeld en onrechtmatig was omdat de Italiaanse Regering haar verplichtingen uit hoofde van artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag niet was nagekomen. De Commissie meende tevens dat de inter-

ventie ten gunste van deze vier dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi moest worden opgevat als reddingssteun, gezien de financiële en economische prestaties en de situatie van de betrokken fabrieken. Het is het vaste beleid van de Commissie dat reddingssteun hangende een herstructureringsplan slechts voor een korte periode kan worden toegekend in de vorm van kredieten of leningen tegen het markttarief. De Lid-Staten waren van deze politiek bij brief van 24 januari 1979 op de hoogte gesteld en de betrokken steunmaatregelen voldeden niet aan de door de Commissie gestelde condities.

De Commissie meende tevens dat de steun was toegekend in overtreding van haar besluit deze fabrieken vanaf eind 1982 niet meer te steunen, zoals de Italiaanse Regering bij brieven van 20 mei en 22 juli 1983 was medegedeeld en zij bij brief van 7 december 1983 had bevestigd.

De Commissie was van oordeel dat de reeds toegekende en mogelijk overwogen steun geen ontwikkeling zou bevorderen die uit communautair oogpunt zou kunnen opwegen tegen de handelvervalsende gevolgen, met name in een situatie waarin de betrokken sector zich geplaatst ziet tegenover ernstige problemen van structurele overcapaciteit, druk op de prijzen en een intensieve intracommunautaire handel, en wordt beschouwd als een van de gevoeligste subsectoren in de gehele textiel- en kledingindustrie. De Commissie meende daarom dat de steun niet verenigbaar kon worden geacht met de gemeenschappelijke markt en niet in aanmerking kwam voor een van de afwijkingen genoemd in artikel 92, lid 3, van het EEG-Verdrag.

De Commissie leidde daarom de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het EEG-Verdrag in.

Bij brief van 19 december 1984 maande zij de Italiaanse Regering aan, haar haar opmerkingen kenbaar te maken. De andere Lid-Staten werden op 12 februari 1985 ingelicht en andere belanghebbenden op 23 februari 1985.

III

Na een herhaalde aanmaning van de Commissie op 26 februari 1985 verzocht de Italiaanse Regering een nieuwe termijn om haar opmerkingen in het kader van de ingeleide procedure kenbaar te maken in een brief van 28 mei 1985 waarin zij uiteenzette dat er een tendens kon worden waargenomen naar een daling van de verliezen van de betrokken fabrieken. Zij verkreeg deze nieuwe termijn. Ook werd het personeel ingekrompen. Het feit dat de fabrieken van de particuliere sector waren overgenomen op een ogenblik dat zij praktisch failliet waren, had tot gevolg dat herstructureringen niet op korte termijn konden slagen. Nadat men nu had geconstateerd dat deze fabrieken waarschijnlijk onherstructureerbaar waren, moesten zij worden overgeschakeld op andere activiteiten terwijl men ervoor zorgde dat de activiteiten van Lanerossi als zodanig niet in gevaar werden gebracht. Om bevredigende resultaten te bereiken moest men derhalve aanvaarden dat dit meer tijd zou vergen. Het verzoek van de Commissie om alle interventies ten gunste van deze vennootschappen onmiddellijk te beëindigen zou dan ook alle vroegere inspanningen teniet doen en ernstige sociale gevolgen met zich brengen.

In haar brief van 28 mei 1985 meende de Italiaanse Regering ook dat de staatsinterventies in de vorm van kapitaalinjecties ten gunste van ENI slechts gedeeltelijk naar Lanerossi gingen, zodat zij niet geheel uit staatssteun bestonden. Voorts moeten verliezen volgens de Italiaanse wet onmiddellijk door aandeelhouders worden goedgemaakt ten einde faillissement te voorkomen ; daarom was een aanmelding conform artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag onmogelijk. Ten slotte wees de Italiaanse Regering op de markt- en exportaandelen van de fabrieken die tussen 1980 en 1983 waren gedaald zodat de steun aan deze fabrieken geen invloed zou hebben gehad op de handel of de mededinging.

Op een bilaterale vergadering op 21 juni 1985 kondigde de Italiaanse Regering nieuwe informatie aan over het nieuwe programma tot herstructurering van gedeelten van deze fabrieken en tot omschakeling van andere, zodat de Commissie het herstructurerings/omschakelingsprogramma als geheel zou kunnen bestuderen. Ook werd aangeduid dat dit programma binnen korte tijd zou leiden tot een definitieve oplossing zodat niet slechts de aanhangige inspanningen maar ook de eindresultaten ervan binnenkort door de Commissie zouden kunnen worden beoordeeld.

De Commissie ontving deze gegevens niet en herinnerde de Italiaanse Regering bij telex van 7 augustus 1985 aan deze toezegging. Bij telex van 25 september 1985 en opnieuw bij brief van 12 december 1985 verzocht de Italiaanse Regering achtereenvolgens om nieuwe termijnen ; zij verkreeg deze.

Bij brief van 5 februari 1986 gaf zij gedeeltelijk antwoord ter zake van het verloop van het herstructurerings- en omschakelingsprogramma en kondigde zij aan dat in de nabije toekomst een definitieve oplossing zou worden gevonden aan de hand waarvan de Commissie vervolgens de zaak zou kunnen onderzoeken.

Op een bilaterale vergadering op 12 juni 1986 bevestigden de Italiaanse autoriteiten een bedrag van 78 miljard lire voor de verliescompensatie in 1983 en respectievelijk 56,8 miljard lire en 42,2 miljard lire voor de jaren 1984 en 1985. Zij bevestigden tevens dat de betrokken fabrieken aan de particuliere sector zouden worden overgedragen dan wel omgeschakeld op andere activiteiten of beide. Zij onderstreepten echter dat een definitieve oplossing tijd zou vergen.

De Commissie wees er met nadruk op dat de verliescompensaties voor 1984 en 1985 opnieuw hadden plaatsgevonden zonder voorafgaande aanmelding en dat er nog altijd bepaalde gegevens ontbraken voor een volledig onderzoek van de zaak.

Opnieuw werd een gedeeltelijk antwoord gegeven; dit vond plaats bij brief van 8 september 1986 en na een aanmaning van de Commissie op 17 september 1986 werd op 7 november 1986 een bilaterale vergadering gehouden waarbij bepaalde andere gegevens en data werden verstrekt. Terzelfder tijd verklaarden de Italiaanse autoriteiten dat spoedig een definitieve oplossing zou worden gevonden en dat zij de bijzonderheden daarvan tijdig aan de Commissie zouden mededelen.

Op een bilaterale vergadering op 11 september 1987 bleek een overdracht van de herenkledingfabrieken naar de particuliere sector en een omschakeling op andere activiteiten onderweg te zijn maar nog niet voltooid. De bevestiging van deze informatie alsmede enkele details over de reeds geschiede overdrachten werden in een brief van 15 december 1987 door de Italiaanse Regering medegedeeld.

Op een nieuwe vergadering op 26 januari 1988 bleek dat ENI-Lanerossi tegen maart 1988 alle resterende fabrieken aan de particuliere sector zou overdragen en de staatsparticipatie in de sector herenkleding zou beëindigen. Het economisch resultaat van de verschillende overdrachten zou zijn dat van de oorspronkelijke 3 563 werknemers in 1983 38 % vervroegd met pensioen zou zijn gegaan, 25 % zou zijn overgedragen aan de particuliere herenkledingsector (civiel), 20 % aan de particuliere herenkledingsector (militair) en 17 % aan de andere subsectoren in de textiel- en kledingindustrie en andere bedrijfstakken, bij voorbeeld schoenen. De produktie zou op dezelfde wijze worden overgedragen. De Italiaanse Regering betoogde dat deze omschakelingen de druk op de herenkledingsector zouden verlagen en de gehele communautaire textielindustrie ten goede zouden komen.

De overdracht van machines, uitrusting en voorraden vond plaats tegen de condities van de markt op basis van een raming door een internationale bank.

Deze informatie werd bevestigd bij telex van 5 maart en brief van 22 juli 1988. Ook deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede dat de verliescompensatie in 1986 45,9 miljard lire bedroeg en ten slotte in 1987 37,5 miljard lire.

Drie andere Lid-Staten en drie andere belanghebbenden maakten in het kader van deze procedure hun opmerkingen kenbaar.

IV

De interventies van de Italiaanse staat ten gunste van ENI-Lanerossi die ten doel hadden de exploitatieverliezen te dekken welke door haar herenkledingmaatschappijen tussen 1983 en 1987 waren geleden en 260,4 miljard lire bedroegen, vonden plaats in de vorm van kapitaalinjecties die uitdrukkelijk en specifiek het bovengenoemde doel dienden.

Waar blijkt dat een overheidsinstantie die kapitaal injecteert in een vennootschap niet slechts aandelenkapitaal verschaft onder normale condities van een markteconomie, moet de zaak worden beoordeeld in het licht van artikel 92 van het EEG-Verdrag.

In casu verhinderden de interventies in de vorm van verliescompensatie aan de herenkledingmaatschappijen van ENI-Lanerossi de krachten die op de markt werkzaam zijn hun normale gevolgen in het leven te roepen — de verdwijning van deze onrendabele fabrieken. Zij hielden deze op kunstmatige wijze gedurende een lange periode in bedrijf en vormden een obstakel voor de structuur van de communautaire herenkledingindustrie die ernstige aanpassingsmoeilijkheden doormaakte als gevolg van structurele overcapaciteit, druk op de prijzen en scherpe concurrentie van binnen en buiten de Gemeenschap.

Er werden verliescompensaties verstrekt in omstandigheden die voor een particuliere investeerder die opereert onder de normale omstandigheden van een markteconomie niet aanvaardbaar zouden zijn geweest; in het onderhavige geval waren de financiële en economische positie van deze fabrieken, vooral gezien de langdurigheid en omvang van hun verliezen, van dien aard dat een normale opbrengst aan dividend of kapitaalwinst voor het geïnvesteerde geld niet kon worden verwacht. Voorts waren de Italiaanse Regering en ENI-Lanerosi van oordeel dat de fabrieken niet herstructureerbaar waren, zodat zij exploitatieverliezen zouden moeten blijven lijden indien zij niet zouden worden gesloten of omgeschakeld.

Ook dient in dit verband te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie helderheid heeft verschaft over de toepassing van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag op overheidsholdings (zie arrest van 14 november 1984 in zaak 323/82, Intermills, en arrest van 10 juli 1986 in de zaken 234/84, Meura, en 40/85, Boch). Ten einde vast te stellen of een bijdrage in kapitaal een staatssteunmaatregel vormt, moet volgens het Hof worden nagegaan of de betrokken vennootschap de financiering op de particuliere kapitaalmarkt had kunnen verkrijgen. Indien uit het bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat de begunstigde zonder overheidsmiddelen niet had kunnen overleven omdat hij het vereiste kapitaal niet op de open markt bij een particuliere investeerder had kunnen verkrijgen, is de conclusie gewettigd dat de betaling staatssteun oplevert.

Dit standpunt is ook duidelijk gemaakt in de brief van de Commissie aan de Lid-Staten van 17 september 1984.

In het betrokken geval is het, op grond van de hierboven beschreven feiten, onwaarschijnlijk dat de betrokken

fabrieken op de particuliere kapitaalmarkt voldoende kapitaal hadden kunnen bijeenbrengen om hun overleving te verzekeren, omdat geen particuliere vennootschap of investeerder die haar of zijn beslissing baseert op de voorzienbare mogelijkheid van rendement en geen sociale overwegingen of overwegingen van regionale of sectoriële politiek in haar of zijn calculaties opneemt, kapitaal zou hebben gefourneerd om de exploitatieverliezen die gedurende zo lange tijd waren geleden te dekken. De interventies ten bedrage van 260,4 miljard lire vormen derhalve een staatssteunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag.

V

Deze steun had derhalve conform artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag bij de Commissie moeten zijn aangemeld. Aangezien de Italiaanse Regering de onderhavige steun niet heeft aangemeld, kon de Commissie haar standpunt over de maatregelen voordat zij ten uitvoer werden gelegd niet kenbaar maken. De steunmaatregel is derhalve krachtens het Gemeenschapsrecht onrechtmatig vanaf het moment waarop hij werd toegepast. De door deze omissie in het leven geroepen situatie is uitermate ernstig omdat de steun aan de ontvanger is uitgekeerd. Bovendien is, zoals de Italiaanse Regering heeft bevestigd, een groot deel van de totale steun toegekend nadat de Commissie de formele onderzoeksprocedure krachtens artikel 93, lid 2, van het EEG-Verdrag op 5 december 1984 had ingediend.

Er dient in dit verband aan herinnerd te worden dat de onrechtmatigheid van de steunverlening in casu — gezien het dwingend karakter van de procesregels in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag, die tevens van openbare orde zijn en welker rechtstreekse werking door het Hof van Justitie in zijn arrest van 19 juni 1973 in zaak 77/72 is erkend — niet a posteriori wordt weggenomen.

Het onrechtmatig karakter van alle onderhavige steun vloeit voort uit het niet naleven van de procedureregels in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. Bovendien kan de Commissie in gevallen van steunverlening die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt — gebruik makend van een mogelijkheid welke haar door het Hof van Justitie is gegeven in zijn arrest van 12 juli 1973 in zaak 70/72, bevestigd in het arrest van 24 februari 1987 in zaak 310/85 — een Lid-Staat gelasten onrechtmatig toegekende steun van de ontvangers terug te vorderen.

VI

In casu is de betrokken steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het EEG-Verdrag.

In de textiel- en kledingindustrie, met name in de subsector herenkleding, wordt tussen Lid-Staten handel gedreven — zoals voldoende met statistisch materiaal is aangetoond — en is de concurrentie uitermate scherp. De handel binnen de Gemeenschap in deze produktengroep, die uit het multivezelakkoord de categorieën 14 A + B, beklede weefsels en andere geweven jassen voor heren, categorie 16, geweven kostuums voor heren, en categorie 17, geweven colbertjassen voor heren omvat, vertegenwoordigde 19,3 % van de communautaire produktie in 1983 en 29,1 % in 1986. De Italiaanse produktie in deze categorieën vertegenwoordigt 38,6 % van de totale communautaire produktie en de export van de Italiaanse herenkleding naar andere Lid-Staten steeg tussen 1983 en 1986 met 32 %.

De vier betrokken produkten vertegenwoordigden in 1983 ten aanzien van de produktie 2,5 % van de Italiaanse industrie in deze sector. Qua personeel omvatten zij echter een percentage van 11 %. Met 3 563 werknemers in 1983 bevonden deze dochtermaatschappijen zich onder de voornaamste herenbovenkledingfabrikanten in de Gemeenschap omdat in deze sector de kleine onderneming het meest voorkomt en de grote zeldzaam is. Zelfs grote ondernemingen beschikken dikwijls over bedrijven van slechts bescheiden omvang. Bovendien waren en zijn er onder de betrokken ondernemingen (20 of meer werknemers) grote aantallen ateliers. De export van ENI-Lanerossi bedroeg in 1983 14 % van haar totale produktie; de groep nam actief aan de handel binnen de Gemeenschap in de betrokken sector deel. Sinds 1983 daalden de bovengenoemde percentages via sluiting of omschakeling op andere subsectoren van de textiel- en kledingindustrie of andere bedrijfstakken. Sommige bedrijven die ongeveer 45 % van het personeel in 1983 vertegenwoordigden, werden echter verkocht aan onafhankelijke particuliere vennootschappen die herenbovenkleding bleven produceren (civiel en militair) en bovendien leidde de omschakeling van andere produktiefaciliteiten die ongeveer 17 % van het personeel en de produktie in 1983 vertegenwoordigden tot produktiestijgingen in sectoren die eveneens worden gekenmerkt door scherpe concurrentie en intensieve en voortdurend toenemende handel tussen de Lid-Staten, zoals jeans, dameskleding, pyjama's en schoeisel en leder.

De onderhavige steun vervalste de mededinging omdat hij een berekenbare verbetering veroorzaakte in de financiële positie van ENI-Lanerossi en haar vier betrokken dochtermaatschappijen, die er een voordeel door ontvingen boven andere fabrikanten die allen te lijden hadden onder een stagnatie bij de vraag, druk op de prijzen en overcapaciteit. Bovendien herstelde de steun die was verstrekt om de exploitatieverliezen van deze fabrieken te dekken — en ongeveer overeenkwam met hun omzet in de jaren 1983 tot 1987 — de kaspositie van ondernemingen die onder normale omstandigheden uiterlijk in 1983 zouden zijn verdwenen. Financiële bijstand ten bedrage van 260,4 miljard lire in de vorm van verliescompensatie herstelde

de financiën van de fabrieken en vergemakkelijkte de overschakeling en overnemingen in zulk een mate dat ENI-Lanerossi aanzienlijke voordelen verwierf boven haar niet gesteunde concurrenten.

Wanneer financiële staatssteun de positie van een onderneming ten opzichte van andere ondernemingen die in de intracommunautaire handel concurreren versterkt, moeten de laatstgenoemde worden geacht door die steunverlening te zijn benadeeld. In casu moet de steun die de vier dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi na 1982 hielp overleven en in de tweede plaats de omschakeling en verkoop van bepaalde produktiebedrijven vergemakkelijkte waarvan ENI-Lanerossi normaal zelf de kosten zou hebben moeten dragen, de handel wel ongunstig beïnvloeden en de mededinging tussen Lid-Staten vervalsen of dreigen te vervalsen, doordat hij deze groep begunstigt in de zin van artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag.

In artikel 92, lid 1, van het EEG-Verdrag is het beginsel neergelegd dat de steun die de hier beschreven aspecten vertoont onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De afwijkingen van het principe van onverenigbaarheid in artikel 92, lid 2, zijn in casu niet van toepassing, gezien het karakter van de steunmaatregel die bovendien voor dat doel niet bedoeld was.

Artikel 92, lid 3, zegt welke steunmaatregelen verenigbaar kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt. Verenigbaarheid met het Verdrag moet worden vastgesteld in communautair verband en niet in het verband van één enkele Lid-Staat. Ten einde de behoorlijke werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en rekening te houden met de beginselen van artikel 3, onder f), van het Verdrag moeten de uitzonderingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, die zijn genoemd in artikel 92, lid 3, bij de beoordeling van een steunregeling of een individueel geval van steunverlening restrictief worden geïnterpreteerd.

Zij kunnen met name alleen worden toegepast wanneer de Commissie overtuigd is dat het vrije spel van de krachten op de markt alleen, zonder steunverlening, de ontvanger in spé van de steun niet ertoe zou bewegen een gedragslijn te volgen die zou bijdragen tot het verwezenlijken van een van de genoemde doelstellingen.

Zou men de uitzonderingen toepassen op gevallen die niet bijdragen tot een van de doelstellingen in artikel 92, lid 3, of waarin steun voor dat doel niet nodig is, dan zou men onbillijke voordelen toekennen aan bepaalde industrieën of ondernemingen, welker financiële positie zou worden verstevigd en zou men toestaan dat de omstandigheden van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig werd beïnvloed en de mededinging werd vervalst zonder enige rechtvaardiging op grond van het communautair belang als bedoeld in artikel 92, lid 3.

De Italiaanse Regering heeft geen enkele rechtvaardiging kunnen aanvoeren voor een conclusie dat de steun zou vallen onder een van de categorieën uitzonderingen in artikel 92, lid 3, en de Commissie heeft zulk een rechtvaardiging ook niet kunnen ontwaren.

VII

De betrokken vier dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi maakten deel uit van de herenbovenkledingindustrie die een subsector is van de textiel- en kledingindustrie. Bovendien had het ENI-Lanerossi-concern in de onderhavige periode nog andere omvangrijke belangen in deze bedrijfstak. De financiële bijstand die ENI tussen 1983 en 1987 werd verleend ten bedrage van 260,4 miljard lire valt daarom geheel en al onder de voorwaarden die aan steun in de textiel- en kledingindustrie worden gesteld als omschreven in de communautaire richtsnoeren voor steun aan deze sector uit 1971 en 1977, zoals deze bij brieven van 30 juli 1971 en 4 februari 1977 aan de Lid-Staten zijn medegedeeld.

Deze richtsnoeren bevatten een aantal criteria die met steun van de nationale deskundigen door de Commissie zijn uitgewerkt ten einde de Regeringen van de Lid-Staten te instrueren bij interventies welke zij in deze sector wellicht zouden willen ondernemen. In de richtsnoeren van 1971 wijst de Commissie erop dat de steun in de textiel- en kledingsector, die wordt gekenmerkt door een zeer hoge graad van mededinging op communautair niveau, het risico met zich zou brengen dat de mededinging wordt vervalst, hetgeen onaanvaardbaar is voor concurrenten die dergelijke maatregelen niet ontvangen. Steunverlening, die in deze bedrijfstak in het algemeen sterke repercussies heeft, kan krachtens deze richtsnoeren gerechtvaardigd zijn indien zij de structuur van de textielindustrie verbetert. Dergelijke structurele steun moet volgens de richtsnoeren echter worden geacht betrekking te hebben op steun aan textielondernemingen die inter alia bedoeld is om de uitschakeling van overcapaciteit in de branches of subbranches waar zij bestaat te vergemakkelijken en de omschakeling van marginale activiteiten naar andere activiteiten dan die uit de textielsector aan te moedigen. Dergelijke steun moet dan voldoen aan bepaalde voorwaarden die in de richtsnoeren van 1971 zijn aangegeven.

In de latere ontwikkeling, en met name bij een aantal steunregelingen en individuele gevallen van steunverlening die plaatsvonden onder de druk van de economische situatie en werkgelegenheidsoverwegingen en die in een aantal opzichten in strijd werden geacht met het communautair belang, is het streven van de Commissie bevestigd, dat vervolgens in de richtsnoeren van 1977 nader werd bepaald.

De communautaire textiel- en kledingindustrie heeft de afgelopen tien jaar een proces van uiterst snelle veranderingen ondergaan. De produktie is onder druk van mededinging van buiten op de traditionele exportmarkten en de communautaire markt gedaald. Tussen 1975 en 1985 is één miljoen arbeidsplaatsen, die bijna 40 % van de totale werkgelegenheid in deze industrieën vertegenwoordigden, verloren gegaan. De ernst en de langdurigheid van de crisis hebben ondernemingen in deze sector ertoe gedwongen ingrijpende herstructureringen te ondernemen en hun produktiebedrijven te moderniseren. De industrie is dientengevolge in staat gebleken haar concurrentievermogen en rentabiliteit geleidelijk aan te passen en te herstellen. De belangrijke rol welke de communautaire richtsnoeren voor steun aan deze sector hebben gespeeld doordat zij een zeker evenwicht hielpen herstellen en een werkelijke markteconomie hielpen handhaven of herstellen is alom op prijs gesteld. Aangezien de industrie nog steeds zeer kwetsbaar blijft, niet in de laatste plaats omdat zij blijft blootstaan aan uitermate sterke internationale concurrentie, is de Commissie echter van mening dat ongecoördineerde staatsinterventie in strijd is met het belang van de Gemeenschap, met name doordat vroegere en zeker contemporaire inspanningen van de communautaire textiel- en kledingproducenten om zich aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden ernstig in gevaar zouden worden gebracht. De Commissie blijft daarom de naleving van de bovengenoemde richtsnoeren door de Lid-Staten van het allergrootste belang achten.

De onderhavige steunmaatregelen voldoen niet aan een aantal van de voorwaarden in de richtsnoeren : in de eerste plaats bevatten deze richtsnoeren geen bepalingen voor de toekenning van steun ten einde een vennootschap in bedrijf te houden. In de textiel is de redding van noodlijdende vennootschappen zelfs steeds terecht beschouwd als een maatregel die op nationaal noch communautair niveau enige duurzame verbetering in de industrie teweegbrengt, maar veeleer de omstandigheden van de mededinging op de gemeenschappelijke markt ongunstig beïnvloedt zonder een verbetering in de concurrentiepositie van de industrie te bevorderen, die een voorwaarde zou zijn voor haar herstel en haar succes op de internationale textielmarkt.

In de tweede plaats verlangen de richtsnoeren dat steunmaatregelen ten behoeve van de textiel- en kledingvennootschappen slechts voor korte tijd gelden. Aan deze conditie is in de onderhavige zaak niet voldaan, want na de periode van 1974 tot 1982 waarin de Commissie steun had goedgekeurd met het oog op een aantal herstructureringsprogramma's die moesten worden uitgevoerd om de herenbovenkledingfabrieken te helpen terugkeren naar levensvatbaarheid en financiële autarkie (hetgeen vruchteloos is gebleken), is de Italiaanse Regering voortgegaan met het geven van financiële bijstand gedurende nog eens vijf jaar, te weten van 1983 tot 1987.

In de derde plaats moet krachtens de richtsnoeren het doel van steunverlening zijn de begunstigde op korte termijn een mate van concurrentievermogen te verschaffen die voldoende is om op de communautaire textiel- en kledingmarkt succes te waarborgen. De vier herenbovenkledingfabrieken waarom het hier gaat bleven echter, na vóór 1983 omvangrijke steun te hebben ontvangen, grote verliezen lijden, die gedurende het grootste deel van de volgende jaren het niveau van hun omzet bereikten, zodat ook aan deze conditie niet is voldaan. In dit verband dient nog te worden opgemerkt dat althans na 1984 voor alle betrokkenen duidelijk was dat de fabrieken niet herstructureerbaar waren en dat dat de reden is waarom het oogmerk van steun ter verbetering van de structuur van de industrie via aanpassing en herstructurering niet langer kon worden verwezenlijkt.

In de vierde plaats was de in deze zaak toegekende steun niet gereserveerd voor specifieke operaties, maar bedoeld en in het algemeen gebruikt om de financiële situatie van de fabrieken te verbeteren zodat het — vanaf het begin in 1983 — hoogst onwaarschijnlijk was dat de steun een ander doel zou kunnen dienen dan het kunstmatig in leven houden van de betrokken produktie.

In zulk een situatie is aan nog een conditie in de richtsnoeren evenmin voldaan. Aangezien er geen rechtstreekse of zelfs indirecte schakel bestaat tussen de steun en individuele operaties, is een beoordeling van de repercussies van de steunverlening op de begunstigde operaties niet mogelijk.

Ten slotte verlangen de richtsnoeren dat de steun de mededinging en de handel niet ongunstiger beïnvloedt dan volstrekt noodzakelijk is. In dit verband moet erop worden gewezen dat de vier herenbovenkledingdochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi in 1983 14,3 % van hun produktie exporteerden en 78 miljard lire verliescompensatie ontvingen in een situatie waarin hun omzet over 1983 78,2 miljard lire bedroeg.

In de jaren daarna daalde de omzet wegens sluitingen en de verkoop en omschakeling van bedrijven, maar de verliezen bleven op een niveau dat dicht bij de omzet lag en in 1987 de 37,5 miljard lire haalde, terwijl de omzet 36,8 miljard lire bedroeg. In een situatie waarin de produktie in de Gemeenschap in de betrokken produktgroepen tussen 1983 en 1986 met 15,3 % daalde terwijl het aandeel van deze produktie dat binnen de Gemeenschap werd verhandeld met 27,7 % steeg tot 29,1 %, is het duidelijk dat het handhaven van de niet concurrerende produktie van de vier herenbovenkledingdochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi, waarvan een aanzienlijk deel naar de andere Lid-Staten werd geëxporteerd, een ongunstige invloed moet hebben gehad op de mededinging en omstandigheden van het handelsverkeer. Dit is vooral zo omdat de herenbovenkledingdochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi met 3 563 werknemers in 1983 behoorden tot de belangrijkste fabrikanten van deze produkten in de Gemeenschap. In een situatie waarin de betrokken industrie sterk versnipperd is en waarin er honderden kleine concurrenten aanwezig zijn, heeft steun ten behoeve van een van de grootste fabrikanten in de sector bijzonder nadelige gevolgen voor de handel en de mededinging.

Gezien het bovenstaande wordt geconcludeerd dat alle betrokken steun is uitgekeerd in strijd met de communautaire richtsnoeren voor steun aan de textiel- en kledingindustrie.

VIII

Alle betrokken steun, te weten 260,4 miljard lire, werd in de eerste plaats uitbetaald om de financiën van de vier herenbovenkledingfabrieken te herstellen. Er dient op gewezen te worden dat de Commissie de Lid-Staten bij brief van 24 januari 1979 op de hoogte had gesteld van de voorwaarden waaronder reddingssteun verenigbaar kon worden geacht met de gemeenschappelijke markt. Reddingssteun die alleen mag worden toegekend om een onderneming in bedrijf te houden terwijl de oorzaken van haar moeilijkheden aan het licht worden gebracht en een remedie uitgewerkt, moet inter alia aan de volgende voorwaarden voldoen :

— Hij moet bestaan uit steun in contanten in de vorm van leninggaranties of leningen tegen de normale commerciële interestvoet.

De 260,4 miljard lire steun voldoet niet aan deze conditie.

— De steun moet slechts worden uitgekeerd zolang hij nodig is om de nodige uitvoerbare herstelmaatregelen uit te stippelen, in het algemeen niet meer dan zes maanden.

In het onderhavige geval werd de reddingssteun van de jaren 1983 tot en met 1987 in de vorm van opeenvolgende verliescompensaties via de injectie van nieuw kapitaal in geen geval voor een korte periode toegekend en is evenmin vooraf een looptijd of een verkoopprijs vastgesteld noch is de steun gedelgd. Hij werd toegekend zonder dat aan de dochtermaatschappijen voorwaarden werden gesteld en zijn enige doel was de noodlijdende vennootschappen in bedrijf te houden.

Ook werd de steun toegekend zonder dat de nodige en realiseerbare herstelmaatregelen werden uitgestippeld. Een aantal met dit doel opgestelde herstructureringsplannen werd kort nadat zij waren uitgevoerd opgegeven en in 1984 erkenden zowel de Italiaanse Regering als ENI-Lanerossi dat de vier dochtermaatschappijen onherstructureerbaar waren.

— De reddingssteun mag geen nadelige gevolgen hebben voor de industriële situatie in andere Lid-Staten.

In dit geval namen de betrokken dochtermaatschappijen echter, zoals hierboven is geschetst, actief deel aan de handel binnen de Gemeenschap. Bovendien is deze subsector van de textiel- en kledingindustrie sinds het begin van de jaren 70 steeds algemeen gezien als een bedrijfstak die in zeer ernstige moeilijkheden verkeerde wegens de sterke concurrentie van binnen zowel als buiten de Gemeenschap, daling van de produktie, druk op de prijzen en een onweersproken voortdurende overcapaciteit op communautair vlak, die momenteel nog steeds wordt geschat op 20 tot 25 %.

Als reactie op deze uitdagingen heeft de communautaire herenbovenkledingindustrie, die voornamelijk bestaat uit honderden kleine tot middelgrote ondernemingen, uitgebreide pogingen tot aanpassing gedaan, en getracht de bedrijven en uitrusting te moderniseren en de efficiency te verhogen. Bedrijven die niet konden worden geherstructureerd moesten sluiten, zoals blijkt uit het grote aantal bedrijfssluitingen en personeelsinkrimpingen in deze sector sinds 1975. In de Gemeenschap als geheel genomen kan worden opgemerkt dat de kledingindustrie tussen 1975 en 1985 bijna 3 000 vennootschappen, dat is 28 %, verloor en dat de tewerkstelling met 398 000, dat is 36,6 %, terugliep. In Italië daalde het aantal kledingvennootschappen met ongeveer 600, dat is 32 %, de tewerkstelling in deze sector daalde met 83 000 oftewel 42 %.

Onder die omstandigheden is de industriële situatie in andere Lid-Staten door de onderhavige steunverlening nadelig beïnvloed. Zelfs al vertegenwoordigden de vier dochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi ten aanzien van de produktie slechts 2,5 % van de Italiaanse herenbovenkledingindustrie, de 260,4 miljard lire steun hield een voordeel in dat ongeveer overeenkwam met de omzet van de fabrieken in de jaren 1983 tot en met 1987 en deze steun behoedde hen dus voor faillissement en versterkte hun positie ten opzichte van hun concurrenten in de intracommunautaire handel aanzienlijk. Bijgevolg leden de laatstgenoemden, en men mag zeggen de gehele industriële situatie in deze sector in andere Lid-Staten, daardoor schade.

— De steun moet in individuele gevallen van betekenis vooraf bij de Commissie worden aangemeld.

Het onderhavige geval is van betekenis, met name gezien de omvang van de steun en de absolute en relatieve omvang van ENI-Lanerossi en haar vier herenbovenkledingmaatschappijen, zodat dient te worden vastgesteld dat de Italiaanse Regering haar verplichting de steun tijdig aan te melden om de Commissie de gelegenheid te geven haar opmerkingen te maken en zo nodig dienaangaande de administratieve procedure van artikel 92, lid 2, in te leiden, niet is nagekomen.

Men dient zich te herinneren dat een aanzienlijk deel van de steun zelf was uitgekeerd na het inleiden van zulk een procedure op 5 december 1984. Het achterwege laten van de aanmelding is bijzonder ernstig omdat de Italiaanse Regering de Commissie bij telex van 24 juni 1983 had medegedeeld dat zij toekomstige interventie ten gunste van deze vier herenbovenkledingfabrieken, conform artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag tijdig zou aanmelden.

Gezien deze constatering moet het betoog van de Italiaanse Regering in het kader van de procedure in haar brief van 28 mei 1985, dat zij wegens de Italiaanse wetgeving niet in staat was geweest de steunmaatregelen aan te melden, worden afgewezen. Deze

wetgeving kan niet worden gebruikt om een ingrijpen van een Staat te verdedigen dat onverenigbaar is met het Verdrag.

Bovendien waren de verliezen van de fabrieken geleden gedurende de verschillende exploitatiejaren, zodat een aanmelding van verliescompensatie a priori in ieder geval mogelijk zou zijn geweest, zij het zonder specificatie van de precieze betrokken bedragen.

Ten slotte blijkt duidelijk uit de arresten van het Hof van Justitie in de zaken 234/84 en 40/85 waarnaar hierboven reeds is verwezen, dat de reddingssteun niet in aanmerking komt voor toepassing van een van de afwijkingen in artikel 92 indien hij niet helpt een onderneming weer gezond te maken, dat wil zeggen indien men niet kan verwachten dat de onderneming binnen redelijke tijd op een levensvatbare basis zal opereren zondere verdere bijstand, met name wanneer er in de betrokken industrie in de Gemeenschap overcapaciteit heerst. In dit geval was vanaf 1983, nadat er aanzienlijke steun was toegekend ter dekking van verliezen gedurende de periode 1974 tot en met 1982, duidelijk dat de vier herenbovenkledingdochtermaatschappijen van ENI-Lanerossi zwaar zouden blijven steunen op staatsinterventies en overheidsmiddelen. Deze verwachting werd door de gebeurtenissen tot maart 1988 bevestigd, toen werd aangekondigd dat de staatsparticipatie in deze sector thans eindelijk zou worden gestopt.

Gezien deze argumenten is de conclusie gewettigd dat de financiële injecties in de vorm van verliescompensaties niet voldeden aan een aantal voorwaarden die aan reddingssteun worden gesteld op grond van de brief van de Commissie aan de Lid-Staten van 24 januari 1979 en de bovengenoemde arresten van het Hof van Justitie.

IX

ENI droeg tussen 1983 en maart 1988 de meeste van haar herenbovenkledingfabrieken te Lanerossi aan de particuliere sector over. Van de oorspronkelijke 3 563 werknemers in 1983 vloeide 38 % vroegtijdig af en werd de rest samen met de betrokken produktiebedrijven overgedragen aan onafhankelijke particuliere vennootschappen. Volgens inlichtingen welke van de Italiaanse Regering werden ontvangen werden deze bedrijven verkocht op basis van een economische en financiële taxatie door een internationale bank.

Door deze overdrachten beëindigt ENI-Lanerossi haar aandeel in de sector herenbovenkleding.

Als gevolg van deze overdrachten bleef 45 % van de oorspronkelijke produktiecapaciteit (1983) bij de herenbovenkleding (civiel en militair) en werd 17 % overgeschakeld op andere subsectoren van de textiel- en kledingindustrie en op andere bedrijfstakken.

De Italiaanse Regering betoogde in het kader van de procedure dat deze omschakelingen de druk op de herenbovenkledingsector aanzienlijk verlichtten en daardoor de communautaire textiel- en kledingindustrie ten goede kwamen. Dienaangaande dient in de eerste plaats opgemerkt dat het geenszins vaststaat dat de produktiecapaciteit in de herenbovenkledingsector inderdaad met 55 % is gedaald. De door de Italiaanse Regering dienaangaande overgelegde cijfers zijn niet berekend op basis van machines en uitrusting maar aan de hand van de inkrimping van het personeel. Gezien de ernstige overbemanning van de betrokken fabrieken in 1983 is het zeer waarschijnlijk dat de produktie op peil kon zijn gehouden terwijl er terzelfder tijd een aanzienlijke personeelsinkrimping plaatsvond.

In ieder geval moest het personeel ter wille van een verhoging van de produktiviteit aanzienlijk worden ingekrompen omdat de arbeidsproduktiviteit in de vennootschappen in staatseigendom in deze sector in vergelijking met de particuliere Italiaanse kledingindustrie veel lager lag, zoals blijkt uit de gegevens van het Centrale Italiaanse instituut voor de statistiek (ISTAT) over de betrokken jaren.

Bovendien betreffen de betrokken omschakelingen mede overdrachten naar de volgende subsectoren van de textiel- en kledingindustrie : jeans, damesbovenkleding, pyjama's, kousen en panty's. Al deze subsectoren zijn op communautair vlak even gevoelig wegens druk op de prijzen, stagnerende of teruglopende vraag en produktie, pressie uit derde landen, een zekere mate van overcapaciteit en zeer scherpe en toenemende concurrentie en handel binnen de Gemeenschap.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de situatie in de sectoren buiten de textiel, leder en schoenen, waarnaar twee andere produktiebedrijven werden omgeschakeld.

De conclusie moet dan ook luiden dat deze omschakelingen wellicht uiteindelijk, dat wil zeggen na 1987, de druk op de herenbovenkledingindustrie in de Gemeenschap iets zouden wegnemen via enkele capaciteitsverminderingen die, zoals hierboven is aangegeven, stellig niet zo ver gingen als de Italiaanse Regering betoogt, maar terzelfder tijd de druk deden toenemen via nieuwe capaciteiten in andere subsectoren van de textiel- en kledingindustrie en in andere branches van de industrie waar soortgelijke of zelfs identieke structurele moeilijkheden heersen. Deze moeilijkheden werden zo door deze omschakelingen vergroot, zodat moet worden geconcludeerd dat zij de ontwikkeling van de communautaire industrie in deze sectoren niet vergemakkelijkten.

X

Gezien al het bovenstaande moet, met het oog op de uitzondering in artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag ten behoeve van „steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken", worden opgemerkt dat de steun wel de ontwikkeling van ENI vergemakkelijkte, die intussen Lanerossi en daarmee haar resterende belangen in de

textielindustrie had verkocht, maar niet de ontwikkeling van de betrokken sectoren op communautair vlak heeft vergemakkelijkt en terzelfder tijd de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig heeft beïnvloed in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang. De steunverlening zorgde er op kunstmatige wijze voor dat de herenbovenkledingfabrieken in bedrijf bleven in een sector waar in sterke en steeds stijgende mate handel wordt gedreven in de Gemeenschap en de mededinging zeer scherp is.

De steun verlaagde de kosten voor ENI en verzwakte de concurrentiepositie van andere producenten in de Gemeenschap met als gevolg dat de druk op deze ondernemingen verder steeg en de prijzen op de communautaire markt onder druk bleven, ten detrimente van producenten die tot dusver overleefden dankzij herstructurering, produktiviteits- en kwaliteitsverbeteringen en, juist, capaciteits- en personeelsverminderingen uit eigen middelen, en dat sommigen van hen van de markt werden verdreven. Zo kan de steun ten gunste van ENI, die op kunstmatige wijze werd bevrijd van kosten en wier marktpositie daarom niet langer uitsluitend werd bepaald door eigen efficiency, merites en bekwaamheden, niet worden geacht bij te dragen tot een ontwikkeling die uit communautair oogpunt toereikend zou zijn als tegenwicht tegen de handelsvervalsende gevolgen. De steun komt derhalve niet in aanmerking voor toepassing van de sectoriële afwijking ex artikel 92, lid 3, onder c), van het EEG-Verdrag.

Ten aanzien van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c), met betrekking tot steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken, moet worden opgemerkt dat alleen in enkele van de hier betrokken gebieden (Pescara, Maratea, Nocera, Gagliano) de levensstandaard abnormaal laag is en dat er van een ernstig gebrek aan werkgelegenheid sprake is. In enkele andere van de betrokken streken, te weten Ancona, Orvieto, Arezzo en Macerata, is de levensstandaard niet abnormaal laag en is er evenmin een ernstig gebrek aan werkgelegenheid in de zin van de afwijking ex artikel 92, lid 3, onder a).

Het begrip „regionale ontwikkeling" waaraan de afwijkingsbepaling in artikel 92, lid 3, onder a), is gekoppeld, is in wezen gebaseerd op de verschaffing van steun aan nieuwe investeringen of grote expansies of omschakelingen bij ondernemingen waarbij bestedingen van fysieke aard betrokken zijn en de kosten waarmee deze gepaard gaan. In het onderhavige geval kan van de interventies bij fabrieken die in financiële moeilijkheden zijn gekomen en de successieve sanering van hun rekeningen niet worden gezegd dat zij onder deze afwijking vallen.

Bovendien moet betreffende alle hier betrokken streken er op gewezen worden dat de Commissie niet alleen haar analyse van de economische en sociale situatie in het kader van het communautair belang moet maken, dat in de sector herenbovenkleding bestaat in een vermindering van de capaciteiten, het vermijden van staatssteun ten gunste van het behoud van niet concurrerende produktie en het op deze wijze controleren van de sectoriële gevolgen van regionale steun zelfs in achtergebleven gebieden, maar dat bovendien dergelijke steun regionale ontwikkeling moet bevorderen. Ook staat in de communautaire richtsnoeren voor steun aan de textielindustrie duidelijk dat het regionale aspect van de steun moet worden beoordeeld in het licht van de problemen van regionale ontwikkeling en van zijn gevolgen voor de bedrijfstak uit een oogpunt van concurrentie en intracommunautaire handel.

In de situatie waarin de betrokken industrie zich bevond en nog bevindt (en waarin zij zich vermoedelijk in de toekomst zal blijven bevinden), maakte de steunverlening de produktiebedrijven niet financieel en economisch meer levensvatbaar en zorgde zij niet voor een consolidatie van de gecreëerde banen. De steun hield deze bedrijven louter gaande door hun exploitatieverliezen te vergoeden terwijl de werkgelegenheid terzelfder tijd werd ingekrompen. De steun bevorderde daarom niet de economische ontwikkeling van de betrokken streken in de zin van artikel 92, lid 3, onder a) en c), omdat zij hun geen duurzame verbetering in inkomen of verlaging van de werkloosheid bracht.

Ten aanzien van de regionale afwijking ex artikel 92, lid 3, onder c), moet gezien de situatie in de herenbovenkledingindustrie en de andere sectoren waarheen enkele van de bedrijven werden omgeschakeld, worden opgemerkt dat de steun de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt ongunstig beïnvloedde in een mate die in strijd was met het gemeenschappelijk belang.

Gezien alle bovenstaande argumenten voldeed de steunverlening niet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de regionale afwijkingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c).

Ten slotte vloeit ten aanzien van de uitzonderingen genoemd in artikel 92, lid 3, onder b), uit het bovenstaande voort dat de betrokken steun niet bedoeld of geschikt was om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van Italië op te heffen. De Italiaanse Regering heeft trouwens op deze bepaling geen beroep gedaan.

Gezien al het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat de betrokken steun (260,4 miljard lire) onrechtmatig is omdat de Italiaanse Regering haar verplichtingen uit hoofde van artikel 93, lid 3, niet is nagekomen. Bovendien voldoet hij niet aan de voorwaarden voor toepassing van een van de afwijkingen genoemd in artikel 92, leden 2 en 3.

XI

Zoals hierboven is uiteengezet, kan de Commissie in dergelijke gevallen een Lid-Staat gelasten alle onrechtmatig toegekende steun bij de ontvangers terug te vorderen.

In de onderhavige zaak was de toegekende steun een groot bedrag, dat zelfs aanzienlijk het bedrag van andere nationale steunregelingsprojecten overtreft die door de Commissie wegens een potentiële vervalsing van de mededinging waren verworpen, zoals de Franse regeling voor parafiscale heffingen voor de textiel- en kledingindustrie (negatieve eindbeschikking, Beschikking 85/380/EEG van de Commissie [1]), de steunregeling voor de textiel- en kledingindustrie welke door het Verenigd Koninkrijk was aangemeld (negatieve eindbeschikking, Beschikking 85/305/EEG van de Commissie [2]), en de Belgische steunregeling voor de textiel en kleding uit 1984 (negatieve eindbeschikking, Beschikking 84/564/EEG van de Commissie [3]).

Bovendien vereisen de ernst en de omvang van de inbreuk op de communautaire wetgeving in dit geval gepaste maatregelen.

Bijgevolg moet het totale bedrag van de onrechtmatig verstrekte steun, te weten 260,4 miljard lire, worden teruggevorderd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun welke tussen 1983 en 1987 aan ENI-Lanerossi is verstrekt in de vorm van kapitaalinjecties ten gunste van de herenbovenkledingdochtermaatschappijen van het concern ten bedrage van 260,4 miljard lire, is onrechtmatig omdat hij is verstrekt in overtreding van het bepaalde in artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag. Hij is bovendien onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag.

Artikel 2

Deze steun moet worden ingetrokken via terugvordering.

Artikel 3

De Italiaanse Regering moet de Commissie binnen twee maanden na datum van de kennisgeving van deze beschikking mededelen welke maatregelen zij genomen heeft om daaraan gevolg te geven.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 26 juli 1988.

Voor de Commissie

Peter SUTHERLAND

Lid van de Commissie

---

(1) PB nr. L 217 van 14. 8. 1985, blz. 20.
(2) PB nr. L 155 van 14. 6. 1985, blz. 55.
(3) PB nr. L 312 van 30. 11. 1984, blz. 27.