II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 16 september 1998

houdende voorwaardelijke goedkeuring van de door Italië aan Italstrade SpA verleende steun

(Kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 2859)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/269/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben verzocht hun opmerkingen te maken [1],

Overwegende hetgeen volgt:

I

Italstrade SpA, hierna: „Italstrade" genoemd, is een in de sector industriële installaties en civiele bouw (wegen, spoorwegen enz.) werkzame onderneming. Aanvankelijk was de onderneming voor 100 % eigendom van Iritecna SpA, hierna „Iritecna" genoemd, een houdstermaatschappij die volledig in handen is van IRI SpA, hierna „IRI" genoemd, die op haar beurt onder de volledige zeggenschap van het Italiaanse ministerie van de Schatkist staat. Met het oog op de herstructurering van haar divisie industriële installaties en civiele bouw heeft IRI in 1993 de volgende initiatieven genomen:

— liquidatie van Iritecna, tegen een kostprijs van in totaal 4 490 miljard ITL (2,3 miljard ECU);

— oprichting van een nieuwe subholding, Fintecna SpA („Fintecna"), belast met de privatisering van de winstgevende activiteiten.

Italstrade werd wegens de zware verliezen die zij in de periode 1992–1994 had gemaakt, aanvankelijk met het oog op de verkoop overgedragen aan Iritecna. Nadien werd de onderneming — vooral wegens haar grote aantal orders, die in hoofdzaak voortvloeiden uit het aandeel in de consortia Iricav I en II, die de opdracht hadden gekregen voor de hogesnelheidsspoorlijn de trajecten Rome-Napels en Verona-Venetië aan te leggen — beschouwd als een potentieel interessante investering voor particuliere ondernemingen. Bijgevolg werd het volledige maatschappelijke kapitaal overgedragen aan Fintecna, met het oog op de privatisering van de onderneming.

In de periode 1991–1994 leed de onderneming een gecumuleerd verlies van 267 miljard ITL (137 miljoen ECU). De brutomarge van de onderneming — ten opzichte van de omzet — was gedaald van 9 % in 1991 tot – 15 % van de omzet in 1994. Iritecna had in

[1] PB C 328 van 30.10.1997, blz. 3.

die periode bij herhaling financiële steun moeten verlenen (kapitaalverhogingen en kwijtschelding van schulden), voor een totaalbedrag van meer dan 450 miljard ITL (231 miljoen ECU).

Gezien de herstructureringsmaatregelen van de onderneming (personeelsafvloeiing van 1 447 tot 866 werknemers, herwaardering van de lopende werkzaamheden enz.) en de vooruitzichten in verband met de hervatting van de werken voor het project van de hogesnelheidslijn had Fintecna een snelle privatisering van de onderneming voor mogelijk gehouden. In het herstructureringsplan dat aan de Commissie was voorgelegd, werd uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid de ondernemingen uit de bouwsector — waaronder Italstrade — reeds in 1995 naar de markt te brengen. Daartoe was immers reeds eind 1994 een adviseur aangesteld die de markt moest peilen en op zoek moest gaan naar potentiële overnemers.

Bij Beschikking 95/524/EG van de Commissie [1], hierna: „de beschikking" genoemd, werd de steun welke Iritecna en Fintecna voor de liquidatie van Iritecna was verleend, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. In de beschikking werd ook goedkeuring verleend voor de bedragen die Iritecna tot en met 31 december 1994 had ingebracht ter dekking van de verliezen van Italstrade (450 miljard ITL, of 231 miljoen ECU).

In artikel 1 van de beschikking werd geëist dat het door de Commissie goedgekeurde herstructureringsplan, dat onder meer de privatisering omvatte van de ondernemingen — zoals Italstrade — die onder de zeggenschap stonden van Fintecna, binnen een redelijk tijdsbestek en zonder verdere steun werd uitgevoerd.

Na deze beschikking heeft de Italiaanse regering de Commissie evenwel meegedeeld dat de verkoopprocedure voor de onderneming was opgeschort, om de juridische consequenties na te gaan van de door IRI gegeven contractuele garanties in verband met de werkzaamheden voor de hogesnelheidslijn.

Toen dit nader juridische onderzoek was afgelopen, werd de verkoopprocedure in november 1995 hervat, met als doel de verkoop van slechts een minderheidsbelang; de verkoop van alle activa zou namelijk pas plaatsvinden wanneer IRI niet langer gebonden was aan de garanties in verband met de werkzaamheden voor de hogesnelheidslijn.

Ondertussen bleef Italstrade aanzienlijke verliezen lijden: deze stegen van 15 miljard ITL (8 miljoen ECU) in 1995, (na herwaarderingen van meer dan 16 miljard ITL) tot 96 miljard ITL (49 miljoen ECU) in 1996.

Om het door deze verliezen aangetaste maatschappelijke kapitaal opnieuw op te bouwen was Fintecna verplicht Italstrade nieuwe middelen ter beschikking te stellen voor een totaalbedrag van 126 miljard ITL (64 miljoen ECU) in de periode 1996–1997.

Op verzoek van de Commissie hebben de Italiaanse autoriteiten op 24 juni 1997 meegedeeld hoe deze maatregelen ten behoeve van het maatschappelijk kapitaal van Italstrade werden uitgevoerd; tevens deelden zij mee dat de onderhandelingen over de verkoop van de onderneming waren hervat. Volgens de Italiaanse autoriteiten werden de door Fintecna aan Italstrade ter beschikking gestelde middelen beschouwd als een verplichting op grond van het Burgerlijk Wetboek, om de liquidatie van de onderneming te voorkomen.

Ten slotte heeft Fintecna in maart 1997 49 % van het kapitaal van Italstrade overgedragen aan een particuliere investeerder (Astaldi), waarbij in de verkoopovereenkomst de volgende bepalingen waren opgenomen:

— Astaldi verleent Fintecna een optie voor de verkoop van de overige aandelen tegen een vooraf vastgestelde prijs; de optie loopt van januari 1999 tot zes maanden na het aflopen van de door IRI in verband met de werkzaamheden voor de hogesnelheidslijn gegeven garanties, of — indien IRI vervroegd van deze garanties wordt vrijgesteld — tot en met 30 juni 1999;

— op basis van een volledige waardering van Italstrade wordt de verkoopprijs vastgesteld op 30 miljard ITL (15 miljoen ECU);

— Fintecna is verplicht het kapitaal van Italstrade op het ogenblik van de verkoop opnieuw op te bouwen tot een bedrag van 30 miljard ITL.

Om het effect te verzachten van de bepaling inzake de heropbouw van het maatschappelijk kapitaal, stelde Fintecna in april en augustus 1997 Italstrade aanvullende middelen ter beschikking voor een bedrag van 27 miljard ITL (14 miljoen ECU).

De Commissie besloot de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van het kapitaal dat in de periode 1995–1997 ter beschikking was gesteld, alsmede ten aanzien van de ontoereikende herstructureringsmaatregelen en de wijze waarop de onderneming werd geprivatiseerd, daar deze in strijd leek te zijn met de door de beschikking opgelegde voorwaarden. Bij schrijven van 1 augustus 1997 stelde de Commissie de Italiaanse regering in kennis van haar besluit tot inleiding van de procedure [2].

[1] PB L 300 van 13.12.1995, blz. 23.

[2] PB C 328 van 30.10.1999, blz. 3.

Bij schrijven van 20 oktober 1997 maakte de Italiaanse regering haar opmerkingen officieel kenbaar.

Van een andere lidstaat of van belanghebbenden ontving de Commissie binnen de gestelde termijn geen opmerkingen. Bij schrijven van 30 januari 1998 verzocht de Commissie de Italiaanse autoriteiten om verdere gegevens. Deze werden bij schrijven van 6 maart 1998 verstrekt. Ten slotte verstrekten de Italiaanse autoriteiten de Commissie op 5 mei een exemplaar van de balans van de onderneming voor 1997 en van het bedrijfsplan voor de periode 1998–2000.

Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen bleek dat Fintecna Italstrade op 31 december 1997 nogmaals kapitaal ter beschikking had gesteld ten bedrage van 52 miljard ITL, als compensatie voor de overnemer voor een nieuwe herwaardering van de activa van Italstrade. Door deze transactie kwam het bedrag dat Fintecna na 1994 aan Italstrade ter beschikking had gesteld, uit op in totaal 178 miljard ITL (91 miljoen ECU).

II

In haar opmerkingen ten aanzien van de inleiding van de procedure heeft de Italiaanse regering aangevoerd dat:

i) in de beschikking in de mogelijkheid werd voorzien nieuwe middelen ter beschikking van Italstrade te stellen;

ii) Fintecna deze maatregelen had uitgevoerd met eigen middelen en vanuit het oogpunt van een particuliere investeerder, en dat zij bijgevolg geen staatssteun vormden; en

iii) geen enkele inbreuk op de door de beschikking opgelegde voorwaarden was gemaakt.

Voorts heeft de Italiaanse regering aangevoerd dat, zelfs indien voormelde maatregelen als staatssteun zouden worden aangemerkt, zij op grond van artikel 92, lid 3, van het Verdrag, toch als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moesten worden aangemerkt.

Wat punt i) betreft, stelt de Italiaanse regering dat het de Commissie ten tijde van de beschikking bekend was dat aan de onderneming nieuwe middelen ter beschikking moesten worden gesteld om de privatisering mogelijk te maken. Voorts zou de Commissie volgens de Italiaanse regering tijdig in kennis zijn gesteld van iedere herkapitalisering ten behoeve van Italstrade en van het verloop van de verkoopprocedure van de onderneming.

In het door de beschikking goedgekeurde herstructureringsplan was voorzien in de overdracht aan Fintecna van de ondernemingen die gezond waren of konden worden gesaneerd, om de privatisering ervan te vergemakkelijken. In de beschikking zou dus rekening zijn gehouden met de noodzaak bepaalde herstructureringen te financieren, inzonderheid in de bouwsector, waar Italstrade actief is.

Bovendien zouden zowel Fintecna als IRI die de zeggenschap over haar uitoefende, de Commissie na de beschikking regelmatig op de hoogte hebben gehouden van het verloop van de privatisering. Meer bepaald zouden IRI en Fintecna tijdens een in juni 1997 te Rome gehouden bijeenkomst alle gegevens verstrekt hebben die nodig zijn voor een beoordeling van de feiten waarop de huidige procedure van artikel 93, lid 2, betrekking heeft.

Wat punt ii) betreft, wijst de Italiaanse regering erop dat de maatregelen van Fintecna ten behoeve van Italstrade, werden gefinancierd met middelen afkomstig uit de eigen bedrijfsvoering, zonder enige inbreng vanwege de staat. Voorts zou het optreden van Fintecna stoelen op het zogenoemde beginsel van de particuliere investeerder, zodat deze maatregelen niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt.

Fintecna zou namelijk een afweging gemaakt hebben van de kosten voor de liquidatie van Italstrade tegen de kosten voor de herkapitalisering-privatisering. Aangezien de te voorziene kosten van de liquidatie hoger liggen dan wanneer de onderneming wordt geherkapitaliseerd en verkocht, zou er geen staatssteun zijn in de zin van artikel 92, lid 1.

Meer bepaald zouden de kosten voor de liquidatie van Italstrade volgens de ramingen van Fintecna 535 miljard ITL dan wel 1 500 miljard ITL bedragen, naargelang een gecontroleerde of ongecontroleerde liquidatie plaatsvindt. Gezien deze kosten zou Fintecna het raadzamer hebben geacht Italstrade te herkapitaliseren, om de onderneming in afwachting van de privatisering in leven te houden. In dat opzicht zou Fintecna zich gedragen hebben als een particuliere investeerder, en bijgevolg zouden de aan Italstrade ter beschikking gestelde middelen geen staatssteun zijn.

Ten aanzien van punt iii) voert de Italiaanse regering aan dat, alle door de beschikking opgelegde voorwaarden zijn nageleefd, inzonderheid wat betreft de totale kostprijs van de herstructurering, de toezegging inzake herstructurering van het concern, alsmede de privatisering van Italstrade.

Aangaande de totale kostprijs van het door de Commissie goedgekeurde plan, stelt de Italiaanse regering vast, dat in de beschikking toestemming werd gegeven voor een bedrag van maximaal 4 490 miljard ITL;

daarvan was in de periode 1991–1993 reeds 1 090 miljard ITL toegekend aan de dochterondernemingen, waaronder Italstrade, en was 3 400 miljard ITL de geraamde kostprijs voor de liquidatie van Iritecna (inclusief 1 653 miljard ITL afkomstig uit door Fintecna verkochte activa).

Thans raamt de Italiaanse regering de uiteindelijke kostprijs lager dan het voormelde maximumbedrag, ondanks een geringere opbrengst van de verkoop van Italstrade. Bijgevolg werd de beschikking nageleefd.

Aangaande de in de beschikking vastgestelde herstructureringsmaatregelen merkt de Italiaanse regering op, dat met de uitgevoerde maatregelen het door de Commissie goedgekeurde plan daadwerkelijk werd nageleefd. Ten aanzien van de personeelsafvloeiingen (en bijgevolg — indirect — de inkrimping van de productiecapaciteit), wijst de Italiaanse regering erop dat de gegevens die de Commissie vermeldt in haar besluit tot inleiding van de procedure, betrekking hebben op de „actieve" werknemers in vaste dienst, terwijl de balans ook gegevens bevat over werknemers met overeenkomsten voor bepaalde duur en technisch werkloze werknemers (die zijn aangesloten bij de Cassa integrazione guadagni).

Met betrekking tot de verslechtering van de economische resultaten van Italstrade ten opzichte van de prognoses in het plan (24 miljard ITL nettowinst in 1995 en 26 miljard ITL in 1996) voert de Italiaanse regering aan, dat dit te wijten is aan een verslechterde marktsituatie, en niet aan de mislukking van de herstructurering van de onderneming.

Zij stelt dat de resultaten van Italstrade in de periode 1995–1996 niet zonder meer kunnen worden vergeleken met het herstructureringsplan dat de Commissie in haar beschikking heeft goedgekeurd. Volgens de Italiaanse regering heeft het feit dat de in het plan geraamde verkoopopbrengsten niet zijn gehaald, tot een vermindering van de brutomarge met 170 miljard ITL in die twee jaar geleid. Worden bij dit negatief effect nog een aantal uitgaven meegerekend waarop de onderneming geen vat heeft en die bij de opstelling van het plan niet te voorzien waren — in totaal 99 miljard ITL — dan zou aangetoond zijn dat meer dan voldaan is aan de geplande herstructureringsmaatregelen.

Over de in de beschikking vastgestelde privatiseringsverplichting merkt de Italiaanse regering het volgende op:

— deze verplichting wordt thans onderzocht door het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen;

— Fintecna heeft desondanks voldaan aan deze voorwaarde, omdat zij Italstrade binnen het door de beschikking vastgestelde „redelijke tijdsbestek" heeft verkocht.

In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie, op basis van de gegevens waarover zij destijds beschikte, gesteld dat de verkoop van Italstrade niet als een daadwerkelijke privatisering kon worden aangemerkt, omdat Fintecna slechts 49 % van haar aandelen heeft verkocht en zelf 51 % behouden.

Dienaangaande voert de Italiaanse regering aan, dat de privatisering van Italstrade als reëel en definitief moet worden beschouwd. De overdracht van 49 % van de aandelen houdt immers verband met specifieke contractuele bepalingen waardoor de verkoop van de overige 51 % onvermijdelijk is. De keuze om de overdracht in twee afzonderlijke delen te doen verlopen, is volgens de Italiaanse regering te verklaren door een contractuele bepaling in de overeenkomst tussen TAV SpA, hierna „TAV" genoemd en het Iricav-consortium, waarbij Italstrade betrokken is. Dit consortium voert in opdracht van TAV de werken uit in verband met de aanleg van het traject voor de hogesnelheidsspoorlijn Rome-Napels. Op grond van deze bepaling is IRI verplicht tot de voltooiing van de werken een „meerderheidsbelang" te behouden in het consortium dat de werken uitvoert.

Deze bepaling zou volgens de Italiaanse regering kunnen worden geschrapt in geval van een akkoord hierover tussen het Iricav-consortium en de opdrachtgever TAV. In dat geval voorziet de overeenkomst over de verkoop van Italstrade reeds in de mogelijkheid dat Fintecna de rest van het kapitaal verkoopt.

Om te bewijzen dat de verkoop van Italstrade als definitief moet worden beschouwd, voert Italië nog twee andere elementen aan:

— het feit dat de Italiaanse mededingingsautoriteit tijdens haar onderzoek heeft vastgesteld dat de verkoop, ondanks het feit dat deze slechts 49 % van het kapitaal betreft, in de onmiddellijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de onderneming op de koper resulteert;

— het feit dat het accountantskantoor dat de balansen van Fintecna goedkeurt, op basis van het criterium van de daadwerkelijke zeggenschap, de resultaten van Italstrade over 1997 niet in de geconsolideerde balans van Fintecna zal opnemen.

Voorts moest volgens de beschikking de privatisering van Italstrade worden uitgevoerd zonder verdere steun. In verband hiermee wijst de Italiaanse regering erop dat de financiële maatregelen die Fintecna na 1994 ten

behoeve van Italstrade heeft genomen — voor ongeveer 178 miljard ITL (ongeveer 91 miljoen ECU) — op grond van hetgeen in punt ii) is uiteengezet niet als staatssteun in de zin van artikel 92 mogen worden aangemerkt. Subsidiair voert de Italiaanse regering aan dat ingeval wel staatssteun wordt aangenomen, deze om de volgende redenen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden aangemerkt:

— de middelen zijn toegekend in het kader van een herstructureringsplan dat gericht is op het herstel van de rendabiliteit van de onderneming, zoals door de privatisering ervan wordt bevestigd;

— de middelen zijn beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de onderneming de terugkeer tot marktomstandigheden te waarborgen.

III

Gelet op het voorgaande moet in de eerste plaats worden nagegaan of met de hier beschreven maatregelen al dan niet inbreuk is gemaakt op de in de beschikking gestelde voorwaarden. In dat geval zou een nieuw onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de verenigbaarheid van de tot en met 1994 aan Italstrade toegekende steun die in de voormelde beschikking is goedgekeurd. Bovendien moet, met het oog op de beoordeling van de naleving van de voorwaarden van artikel 1, leden 4 en 5, van de beschikking, worden uitgemaakt of de na 1994 aan Italstrade toegekende middelen staatssteun vormen in de zin van artikel 92 van het Verdrag en wanneer dit het geval is moet worden nagegaan of alle steunmaatregelen ten behoeve van Italstrade eventueel verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

Zoals gezegd, werd in de beschikking de steun die tot en met 1994 aan Italstrade was verleend (450 miljard ITL of 231 miljoen ECU), verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, mits aan een aantal voorwaarden werd voldaan, waaronder de volgende:

i) de verplichting voor Italstrade de maatregelen uit het door de Commissie goedgekeurde herstructureringsplan ten uitvoer te leggen;

ii) de toezegging Fintecna en haar dochterondernemingen — waaronder Italstrade — te privatiseren volgens het aan de Commissie voorgelegde tijdschema, en in ieder geval binnen een redelijk tijdsbestek;

iii) het verbod de opbrengsten van de voor Fintecna verkochte activa te gebruiken als steun voor nog niet verkochte ondernemingen in moeilijkheden;

iv) het verbod bij de privatiseringen nieuwe steun te verlenen.

i) De verplichting de maatregelen uit het herstructureringsplan ten uitvoer te leggen

De Commissie heeft in haar besluit tot inleiding van de procedure verklaard, dat de in het herstructureringsplan vastgestelde economische sanering van Italstrade nog niet voltooid is. Inzonderheid werd het volgende opgemerkt:

— in 1994 bedroeg het aantal werknemers met contracten voor onbepaalde duur 866 (nadien gedaald tot 793 in 1995), dus meer dan het totale aantal dat in het herstructureringsplan voor de bouwdivisie was voorzien;

— de beschreven personeelsuitbreiding viel samen met een duidelijk negatieve economische situatie, met een verlies van 15 miljard ITL in 1995 en 96 miljard ITL in 1996.

In haar opmerkingen heeft de Italiaanse regering aangevoerd, dat de door de Commissie gebruikte gegevens ook de werknemers omvatten die op de loonlijst staan, maar die in feite niet actief zijn (zoals bijvoorbeeld de technisch werklozen in het stelsel van de Cassa integrazione guadagni). Volgens de Italiaanse regering zou een uitgezuiverde vergelijking de volgende resultaten opleveren:

	1993	1994	1995	1996	1997
Werknemers volgens het herstructureringsplan (gemiddelde)	1 003	759	550	…	609
Werknemers op het einde van het jaar, volgens het personeelsregister	854	645	680	642	543

NB: Gegevens met betrekking tot de volledige divisie „bouw" (Condotte en Italstrade).

Deze gegevens tonen aldus de Italiaanse regering aan, dat op doelmatigheidsgebied de doelstellingen van het plan werden gehaald.

Een juiste vergelijking van de gegevens kan alleen maar gebeuren op basis van het gemiddeld aantal werknemers per jaar (berekend als wiskundig gemiddelde van de gegevens voor het jaareinde van twee opeenvolgende jaren):

	1993	1994	1995	1996	1997
Werknemers - jaargemiddelde (raming van de Commissie)	n. b.	750	663	661	592

Het valt gemakkelijk te zien, dat enkel voor 1994 het feitelijk gemiddelde met het herstructureringsplan overeenstemt. Nadien — zowel in 1995 als in 1996 — blijkt dit aantal aanzienlijk hoger te zijn dan in het plan werd bepaald.

Terzelfder tijd, en ten dele als gevolg van deze ontwikkeling, behaalde Italstrade, in contrast met het herstructureringsplan, aanzienlijk slechtere economische resultaten. Terwijl in het plan nog een nettowinst van 24 miljard ITL in 1995 en 26 miljard ITL in 1996 werd voorzien, heeft Italstrade in die twee jaren een nettoverlies gemaakt van 15 respectievelijk 96 miljard ITL. Enkel in 1997 behaalde zij een winst van 2 miljard ITL, zij het dankzij 66 miljard ITL buitengewone inkomsten (grotendeels door Fintecna verstrekte middelen).

In dit verband volstaat het niet — zoals de Italiaanse regering — te beweren dat deze verslechtering te wijten is aan een niet te voorziene ongunstige ontwikkeling van de markt. Volgens het plan zou Italstrade dankzij interne herstructureringsmaatregelen in staat zijn reeds vanaf 1995 een brutobedrijfsmarge — vóór structurele kosten — te behalen van 7 % van de omzet. Dankzij een dergelijke marge zou de onderneming ondanks de verminderde inkomsten in theorie een nettowinst kunnen maken van ongeveer 12 miljard ITL in 1995 en 13 miljard ITL in 1996.

De Commissie was van oordeel, dat de onderneming met een bedrijfsmarge van 7 %, ook in de meest pessimistische marktomstandigheden — die zich nadien ook inderdaad voordeden — in staat zou zijn een aanzienlijk economisch evenwicht in stand te houden, zonder dat verdere kapitaalinbreng vereist was. In werkelijkheid had Italstrade in 1995 en 1996 zelfs een negatieve bedrijfsmarge, en in 1996 boekte zij zelfs een nettoverlies dat hoger lag dan het maatschappelijk kapitaal.

Wel dient erop te worden gewezen dat de periode 1995–1997 een van de moeilijkste periodes voor de Italiaanse bouwsector (waar Italstrade meer dan 60 % van haar orders verwerft) is geweest, met een aanzienlijke vermindering van de aanbestedingen (vooral vanwege de overheid), alsmede een drastische daling van de winstmarges. Om aan deze negatieve conjunctuur het hoofd te bieden, heeft de onderneming herstructureringsmaatregelen ten uitvoer gelegd die veel ingrijpender waren dan in het goedgekeurde plan was bepaald; zo worden de eigen exploitatiekosten verminderd en werd de eigen organisatiestructuur verder gerationaliseerd.

Meer bepaald heeft Italstrade haar structurele kosten nog veel drastischer verlaagd dan volgens het door de Commissie goedgekeurde herstructureringsplan vereist was. Zoals uit tabel 1 blijkt, staat tegenover de verslechtering van de brutomarge in 1995 en 1996 dat Italstrade de structurele kosten heeft verlaagd van 15 miljard ITL in 1996 (– 6 % ten opzichte van het plan) tot 13 miljard ITL in 1997 (– 35 % ten opzichte van het plan).

Dank zij deze herstructureringsinspanningen kon Italstrade een brutomarge behalen van 6 % van de omzet, ook al bleven de ontvangsten 70 % onder het peil dat in het plan was bepaald. Bovendien kon Italstrade voor het eerst sinds lange tijd een — zij het geringe — nettowinst boeken.

Tabel 1

Financieel-economische resultaten van Italstrade

(in miljard ITL)

	1995 gepland	1995 werkelijk	1996 gepland	1996 werkelijk	1997 gepland	1997 werkelijk
Netto-omzet	503	197	790	239	854	330
Brutomarge	28	(10)	35	(2)	35	18
Structurele kosten	(16)	(15)	(19)	(16)	(20)	(13)
Nettowinst (verlies)	24	(15)	26	(96)	27	2

Bron: Balansgegevens Italstrade over 1995, 1996 en 1997, zoals aangepast in de notitie van IRI van 19 januari 1998.

Een groot deel van de nettoverliezen die de onderneming in deze periode heeft gemaakt, zijn trouwens te verklaren door een herwaardering van de activa als gevolg van geringere marges op lopende en reeds toegewezen werkzaamheden.

Voorts zullen volgens het aan de Commissie voorgelegde plan de rationaliseringsmaatregelen nog verder worden versterkt, met bijzondere aandacht voor de kosten van de centrale structuur.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 1, lid 2, van de beschikking, mede gelet op de maatregelen van de onderneming om het hoofd te bieden aan een slechtere marktsituatie dan in het herstructureringsplan is voorzien.

ii) De toezegging Italstrade te privatiseren volgens het vastgestelde tijdschema of in ieder geval binnen een redelijk tijdsbestek.

In de beschikking werd onder meer rekening gehouden met de toezegging van de Italiaanse regering Italstrade snel te privatiseren overeenkomstig de bepalingen van het herstructureringsplan; op basis van de verstrekte gegevens werd er in de beschikking vanuit gegaan dat deze privatisering mogelijk was op een redelijk korte termijn [1]. De snelle afstoting van Italstrade was voor de Commissie een van de belangrijkste gegevens bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aan Iritecna verleende steun, gelet onder meer op de massieve steun die de bouwdivisie van de onderneming tot dan toe had ontvangen.

De Commissie erkende dat op het ogenblik dat de beschikking werd gegeven in deze divisie de herstructureringen nog lopende waren; gelet op de bepalingen van het Iritecna-plan was de Commissie in de beschikking evenwel van oordeel, dat deze herstructureringen „vóór eind 1995 voltooid" moesten zijn [2], om de afstoting van de ondernemingen mogelijk te maken. Om deze redenen werd in artikel 1, leden 3 en 5, van de beschikking de verplichting vastgelegd, dat de ondernemingen die onder de zeggenschap van Fintecna stonden, volgens het aan de Commissie voorgelegde tijdschema, doch in ieder geval binnen een redelijk tijdsbestek zonder verdere staatssteun moesten zijn geprivatiseerd.

De verkoopprocedure werd, zoals gezegd, evenwel kort na de vaststelling van de beschikking opgeschort en pas in november 1995 hervat. Volgens de Italiaanse regering was dit noodzakelijk omdat een nader onderzoek vereist was van de juridische consequenties van de door IRI gegeven contractuele garanties in verband met de werkzaamheden voor de hogesnelheidslijn.

Pas in maart 1997 werd de overeenkomst afgesloten waarbij Astaldi 49 % van het kapitaal van Italstrade dat in handen was van Fintecna werd overgedragen. Bij de inleiding van de procedure beschikte de Commissie niet over voldoende gegevens om na te gaan of de verkoop, zoals de beschikking verlangde, als reëel en onomkeerbaar kon worden aangemerkt. Inzonderheid had de Commissie twijfel ten aanzien van de volgende elementen:

— de overdracht van de beheersbevoegdheid (aanstelling van beheerders) van Fintecna aan de overnemer;

— de financiële gevolgen voor Fintecna van eventuele verdere verliezen van Italstrade;

— de voorwaarden betreffende de overdracht van de overige 51 % van het kapitaal;

— de mogelijkheid dat een beroep wordt gedaan op de door IRI verstrekte garanties inzake de contracten voor de hogesnelheidslijn.

De Italiaanse regering verstrekt in haar antwoord voldoende gegevens om de twijfel van de Commissie weg te nemen.

Wat de overdracht van beheersbevoegdheden betreft, moet erop gewezen worden dat de overnemer de bevoegdheid heeft gekregen tot aanstelling van de gedelegeerd bestuurder, die belast is met het beheer van de onderneming na voorafgaande goedkeuring door de raad van bestuur. Zijn bevoegdheid wordt enkel beperkt met betrekking tot eventuele handelingen die Fintecna of IRI zouden kunnen schaden inzake de werkzaamheden voor de hogesnelheidslijn. Voorts bestaat de raad van bestuur uit zeven leden waarvan drie, onder wie de gedelegeerd bestuurder, door Astaldi SpA, hierna „Astaldi" genoemd, worden benoemd, drie door Fintecna en de voorzitter, met instemming van Fintecna, door Astaldi.

Op basis van deze gegevens kan worden verklaard dat de overnemer de beheersbevoegdheid over Italstrade volledig van Fintecna heeft overgenomen.

Wat betreft de eventuele lasten voor Fintecna als gevolg van toekomstige verliezen van Italstrade, is in de overeenkomst bepaald dat de aandeelhouders in de eventuele financiële behoeften van Italstrade participeren in evenredigheid met hun aandeel in het maatschappelijk kapitaal, totdat Fintecna de rest van haar belang heeft overgedragen. Vanaf dat tijdstip is Astaldi vanzelfsprekend volledig vermogensrechtelijk aansprakelijk voor de resultaten van Italstrade.

Door dit mechanisme kan Fintecna zich nogmaals verplicht zien bij eventuele toekomstige kapitaalsverhogingen overheidsmiddelen in Italstrade in te brengen. Volgens de verkoopovereenkomst zullen zowel Fintecna als Astaldi aan deze kapitaalsverhoging deelnemen, elk in verhouding tot haar belang. Bovendien biedt de deelname van een particuliere aandeelhouder de garantie dat iedere eventuele investering in Italstrade gebeurt op basis van de opbrengst die van de ingebrachte middelen wordt verwacht. Ingeval de vooruitzichten van Italstrade ongunstig zouden zijn, zal de particuliere investeerder geen nieuwe middelen ter beschikking stellen, maar zal hij veeleer voor de liquidatie van de onderneming kiezen.

Bijgevolg blijft de kans bestaan dat Italstrade via Fintecna nog overheidsmiddelen ontvangt. Desalniettemin

[1] Zie deel III, punt 6.
[2] Zie deel IV, punt 3.

zullen deze middelen beschouwd worden als normale marktinvesteringen, omdat zij worden ter beschikking gesteld met een belangrijk (nagenoeg even groot) aandeel van een particuliere onderneming: deze middelen kunnen bijgevolg niet als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag worden aangemerkt.

De Commissie gaat ervan uit, dat er bij kapitaalinbreng geen sprake is van staatssteun wanneer de overheid middelen inbrengt die in verhouding staan tot een gelijksoortige investering door particuliere aandeelhouders ([1]).

In dit geval zullen Fintecna en Astaldi uitsluitend evenredig aan hun respectieve aandeel in Italstrade aan eventuele kapitaalsverhogingen ten gunste van deze onderneming bijdragen. Hier mag worden aangenomen dat de eventuele toekenning van middelen door Fintecna aan Italstrade op een wijze zal verlopen die aanvaardbaar is voor een particuliere investeerder die in normale marktomstandigheden actief is.

Wat betreft de voorwaarden voor de overdracht van de overige 51 % van het kapitaal van Fintecna aan Astaldi, is in de overeenkomst bepaald dat Fintecna het recht heeft haar 51 % aan Astaldi over te dragen tegen een vastgestelde prijs, vanaf 1 januari tot en met 30 juni 1999, of zes maanden nadat IRI is ontslagen van de garanties in verband met de hogesnelheidslijn.

Uit de door de Italiaanse regering verstrekte inlichtingen blijkt duidelijk, dat de partijen geen juridische verplichting hebben de overdracht van Italstrade te voltooien. Fintecna heeft alleen het recht de rest van het kapitaal over te dragen; pas wanneer zij dit recht uitoefent, is de andere partij verplicht de verkooptransactie te voltooien. Er kan zich overigens een situatie voordoen waarin Fintecna besluit dit recht niet uit te oefenen; in dat geval zou de in de beschikking vastgestelde voorwaarde niet zijn nageleefd, omdat de verkoop van Italstrade niet zou zijn voltooid.

De Italiaanse regering heeft evenwel de toezegging gedaan, dat Fintecna de overige aandelen van Italstrade zal overdragen tegen de in de overeenkomst vastgestelde voorwaarden, inzonderheid met betrekking tot de vervaldagen voor het uitoefenen van de optie. Gezien deze toezegging mag het resterende gedeelte van de participatie van Fintecna in Italstrade worden aangemerkt als uitsluitend tijdelijk en als te dienen voor het behoud van het vermogen van IRI in het kader van de garanties in verband met de overeenkomsten inzake de hogesnelheidslijn, voor eventuele tekortkomingen door de overnemer.

([1]) Zie „Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op de deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen", Bull. EG 9–1984, punt 3.2.

Bijgevolg is voldaan aan de voorwaarde van artikel 1, lid 3, van de beschikking, ook al bezit Fintecna thans nog 51 % van Italstrade. De vertraging bij de verkoop is immers afhankelijk van omstandigheden buiten de wil van Fintecna (de bepaling in de overeenkomst met betrekking tot de werken voor de hogesnelheidstrein). Fintecna heeft, voorzover dit in haar macht lag, gehandeld met de bedoeling Italstrade zo snel mogelijk te privatiseren. Zoals gezegd, moet deze doelstelling op grond van de bepalingen in de koopovereenkomst en de toezegging van de Italiaanse autoriteiten de overdracht van de overige aandelen zo snel mogelijk uit te voeren, als vervuld worden beschouwd.

Wat de contractuele bepalingen in verband met de werken voor de hogesnelheidslijn betreft, neemt de Commissie er kennis van dat IRI en de opdrachtgever TAV onderhandelen over het schrappen van de bepaling die inhoudt dat IRI de absolute meerderheid in het kapitaal van Italstrade behoudt. De Commissie is van oordeel dat een eventueel positief resultaat van deze onderhandelingen de overdracht — ook formeel — van het volledige kapitaal van Italstrade aan Astaldi kan versnellen.

iii) Het verbod de opbrengsten van de verkoop van activa door Fintecna te gebruiken als steun voor ondernemingen in moeilijkheden die nog niet verkocht zijn

Om na te gaan of Fintecna aan de in artikel 1, leden 4 en 5, van de beschikking bedoelde voorwaarden — inzonderheid het verbod nog verder steun te verlenen — heeft voldaan, moet, overeenkomstig artikel 92, lid 1, van het Verdrag, worden onderzocht of de na 1994 aan Italstrade toegekende middelen een investering vormen die voldoet aan criteria van de marktekonomie, dan wel of het staatssteun betreft.

Om te bepalen of de financiële betrekkingen tussen een staat en de overheidsondernemingen staatssteun in de zin van artikel 92 inhouden, toetst de Commissie de financiële stromen aan het zogenoemde beginsel van de investeerder tegen marktvoorwaarden. In de onderhavige zaak moet worden onderzocht of de aan Italstrade verstrekte middelen overheidsmiddelen vormen, en vervolgens of deze middelen overeenkomstig het voornoemde beginsel zijn toegekend.

In het kader van het Iritecna-plan werd Italstrade overgedragen aan Fintecna, een volledige dochteronderneming van IRI, een industriële houdstermaatschappij die volledig in handen is van het Italiaanse ministerie van de Schatkist. De Italiaanse regering benoemt de raad van bestuur van IRI, die de raad van bestuur van Fintecna aanstelt.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (inzonderheid het arrest van 21 maart 1991 in zaak C-305/89, Italië/Commissie) mag om te bepalen of steun kan worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 92 van het Verdrag, „geen onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en die waarin hij wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen" ([1]). Bijgevolg mag worden aangenomen dat de aan Italstrade verstrekte middelen, ook al zijn zij niet rechtstreeks afkomstig van de staat, toch overheidsmiddelen zijn.

In dit verband volstaat het niet, zoals de Italiaanse regering in haar opmerkingen deed, te verklaren dat de financiële maatregelen van Fintecna zijn genomen met middelen afkomstig uit de bedrijfsexploitatie, en niet met van de staat verkregen middelen. Een onrendabel gebruik van de kasstroom uit de bedrijfsuitoefening — zoals bij Italstrade — verkleint immers de winst van de aandeelhouder van de onderneming — IRI — en uiteindelijk van de staat. Fintecna had haar eigen middelen kunnen gebruiken voor meer rendabele activiteiten, waardoor IRI — en dus ook de staat — een beter economisch rendement voor hun investeringen hadden kunnen krijgen.

Omdat een beperkter rendement op de investering van IRI in Fintecna uiteindelijk resulteert in winstderving voor de staat, kan worden gesteld dat de aan Italstrade verstrekte middelen, zelfs wanneer zij niet rechtstreeks door de staat zijn verleend, toch overheidsmiddelen zijn. Teneinde na te gaan of zij onder het verbod van artikel 92, lid 1, vallen, moeten zij worden getoetst aan het beginsel van de particuliere investeerder tegen marktvoorwaarden ([2]).

Dit beginsel houdt in, dat een financiële transactie tussen de staat en een overheidsonderneming steun inhoudt wanneer een particuliere investeerder deze onder normale marktomstandigheden niet had verricht. Meer bepaald kan van staatssteun worden gesproken „wanneer de financiële positie van de onderneming en met name de structuur en de omvang van de schuldenlast zodanig zijn dat het niet gerechtvaardigd lijkt, binnen een redelijke termijn, te rekenen op een normaal rendement (in dividenden of in waarde) van de geïnvesteerde kapitalen" ([3]).

Daarom moet de financieel-economische positie van Italstrade in de jaren vóór de kapitaalverhoging worden beoordeeld; deze wordt in tabel 2 getoond.

Tabel 2

Financieel-economische resultaten van Italstrade

(in miljard ITL)

	1993	1994	1995	1996
Netto-omzet	n. b.	245,1	197,3	238,9
Brutomarge	n. b.	(37,5)	18,9 ([2])	(2,0)
Nettowinst (verlies)	(183,0)	(19,3) ([1])	(15,0) ([2])	(96)
Nettovermogen	n. b.	30,0	15,0	32,0

([1]) Na kwijtschelding van schulden ten bedrage van 186 miljard ITL door Iritecna.
([2]) Inclusief 45,8 miljard ITL buitengewone baten en lasten, waarvan 22 miljard ITL uit de verkoop van activiteiten aan dochterondernemingen en aan Iritecna
Bron: Balansgegevens van Italstrade.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat Italstrade geen rendabele onderneming was op het tijdstip dat Fintecna middelen inbracht. In 1996 verstrekte Fintecna nieuwe middelen, ook al kon zij op grond van de economische resultaten van de onderneming redelijkerwijs van haar investering geen belangrijk rendement verwachten.

Het volstaat trouwens niet zich op het feit te beroepen dat de kosten van de liquidatie van de onderneming hoger waren dan die voor de herkapitaliseringen welke plaatsvonden. Geconfronteerd met slechtere marktvooruitzichten en de onmogelijkheid van een sanering, zou een particuliere aandeelhouder de onderneming veel vroeger geliquideerd hebben dan in 1996, en zelfs vóór 1994, om zodoende dure herkapitaliseringen te vermijden en de kosten van een liquidatie aanzienlijk te verminderen.

Op basis hiervan vormen de financiële middelen die Fintecna na 1994 aan Italstrade heeft verstrekt, staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Bijgevolg werd de voorwaarde van artikel 1, lid 5, van de beschikking niet nageleefd. Derhalve moeten niet alleen de nieuwe steunmaatregelen op hun verenigbaarheid worden onderzocht, maar ook de door Italstrade verkregen steun die in het kader van de beschikking werd goedgekeurd (450 miljard ITL).

Om na te gaan of de beschikking werd nageleefd, volstaat het niet dat wordt onderzocht of het totale bedrag van de goedgekeurde steun niet werd overschreden. In artikel 1, lid 5, van de beschikking is immers uitdrukkelijk bepaald dat de privatisering niet met nieuwe overheidssteun mag worden gefinancierd. De grond voor deze verplichting was de noodzaak de mededingingverstorende gevolgen van de toegekende steun tot een minimum te beperken, en bijgevolg ook de noodzaak de opbrengsten van de verkopen te

([1]) Jurispr. 1991, blz. I-1603, r.o. 13.
([2]) Mededeling van de Commissie aan de lidstaten betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG op openbare bedrijven in de industriesector; PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3, deel III.
([3]) Zie noot 8, punt 16.

gebruiken om de kosten van de liquidatie van het Iritecna/Fintecna-concern te verminderen.

Aangezien bovendien de voor particuliere investeerders aantrekkelijkste ondernemingen aan Fintecna waren overgedragen met het oog de verkoop ervan en — in beperkte mate — verdere herstructurering, was in de beschikking juist het verbod opgenomen aan die ondernemingen nog verder steun te verlenen.

In beginsel kan voor de privatisering van overheidsondernemingen staatssteun worden verleend ofwel aan de overnemer — ingeval de verkoop niet tegen marktwaarde plaatsvindt — ofwel aan de verkochte onderneming, wanneer de koopovereenkomst de overnemer voorwaarden oplegt inzake de voortzetting van onrendabele activiteiten die anders door een particuliere investeerder zouden zijn beëindigd.

Wat de verkoop van Italstrade aan een particuliere investeerder betreft, moet erop worden gewezen dat de transactie plaatsvond overeenkomstig de desbetreffende communautaire regels. Met name verliepen zowel de procedure uit 1994 (die nadien werd gestaakt) als die uit 1995 (die nadien resulteerde in de verkoop van de onderneming aan Astaldi) volgens een open procedure met overnamebod. Tijdens deze procedure toonden ongeveer 20 investeerders voorlopige belangstelling voor de verkoop van de Fintecna-ondernemingen uit de sector civiele bouw. Daarvan bevestigden 13 hun belangstelling en kregen nadere informatie. Vervolgens werden van deze belangstellenden drie gekozen voor de short list. Ten slotte heeft alleen Astaldi een bindend bod uitgebracht, en bijgevolg werd zij toegelaten tot de fase van de due diligence.

De door Fintecna gevolgde procedure heeft ervoor gezorgd dat alle potentiële investeerders op voet van gelijkheid konden deelnemen aan de verkoop en dat uiteindelijk het beste aanbod werd gekozen. Daarom kan de Commissie concluderen dat de onderneming tegen marktprijs is verkocht en dat Astaldi geen enkele steun bij de overname van Italstrade heeft ontvangen.

Bovendien bevat de verkoopovereenkomst voor de overnemer geen bijzondere verplichtingen inzake de instandhouding van eventueel verliesgevende activiteiten. Bijgevolg is er, wat de verkoopvoorwaarden betreft, geen steun ten behoeve van Italstrade.

Nu vaststaat dat de door Italstrade na 1994 ontvangen steun staatssteun is in de zin van artikel 92, lid 1, en dat als gevolg daarvan de door de onderneming vóór 1994 ontvangen steun die bij de beschikking van de Commissie is goedgekeurd, in beginsel als onwettig moet worden aangemerkt, moet worden nagegaan of deze steunmaatregelen in hun geheel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen zijn.

IV

Overeenkomstig artikel 92, leden 2 en 3, van het Verdrag zijn bepaalde steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, of kunnen zij als zodanig worden beschouwd.

Gezien de aard van de onderhavige maatregelen komen lid 2 en lid 3, onder a) en b), van het Verdrag niet in aanmerking. Gelet op de sterk uiteenlopende activiteiten en vestigingsplaatsen van Italstrade en op het feit dat de steun geen regionale doelstelling heeft, kan alleen de afwijking van artikel 92, lid 3, onder c) (ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid) in aanmerking worden genomen. Meer bepaald moet deze steun, gezien de aard ervan, worden beschouwd als steun voor de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden.

Voor dit soort steun heeft de Commissie de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden [1] hierna: „kaderregeling" genoemd, opgesteld. In de praktijk betekent dit dat voor een goedkeuring door de Commissie van ad-hocsteun voor een onderneming in moeilijkheden, de steun aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

i) de steun moet zorgen voor het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn;

ii) buitensporige vervalsing van de mededinging moet worden vermeden;

iii) de steun moet in verhouding staan tot de kosten en baten van de herstructurering, en dus beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke minimum;

iv) het herstructureringsplan moet volledig ten uitvoer worden gelegd;

v) de tenuitvoerlegging van het plan moet door de Commissie worden gevolgd en gecontroleerd.

Alleen indien aan alle voorwaarden is voldaan, kan de Commissie de gevolgen van de steun aanmerken als niet strijdig met het gemeenschappelijk belang, en de steun goedkeuren op grond van artikel 92, lid 3, onder c).

Wat punt i) betreft, hadden die Italiaanse autoriteiten reeds naar aanleiding van de beschikking een herstructureringsplan voorgelegd waarmee het herstel van de rendabiliteit van Italstrade vanaf 1995 werd beoogd. De steun die Italstrade tot en met 1994 had ontvangen

[1] PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.

(450 miljard ITL), werd als verenigbaar aangemerkt, precies op grond van dit plan en van de kaderregeling. Italstrade heeft echter niet de beoogde economische resultaten gerealiseerd en heeft bijgevolg opnieuw een beroep moeten doen op overheidsondersteuning (zoals gezegd, ongeveer 178 miljard ITL).

Het herstructureringsplan voor Italstrade dat de Commissie bij haar beschikking had goedgekeurd, was gebaseerd op voorzichtige prognoses over de ontwikkeling van de orders van de onderneming. Op 31 december 1992 had de onderneming voor 2 377 miljard ITL orders ontvangen, waarvan ongeveer 558 miljard ITL voor opdrachten in verband met de hogesnelheidslijn. Volgens de door de opdrachtgever vastgestelde uitvoeringstermijnen, mocht redelijkerwijs worden verwacht dat de omzet en de bedrijfsresultaten van Italstrade zich zouden ontwikkelen zoals aangegeven in tabel 3.

Tabel 3

Prognoses van de financieel-economische resultaten van Italstrade

(in miljard ITL)

	1995	1996	1997
Netto-omzet	503	790	854
Brutomarge	28	35	35
Exploitatieresultaat	12	16	15
Nettowinst (verlies)	24	26	27

Bron: Herstructureringsplan van Iritecna.

De crisis in de Italiaanse bouwsector was echter ernstiger dan verwacht en de destijds reeds verkregen opdrachten in verband met de hogesnelheidslijn werden vertraagd om redenen buiten de wil van de onderneming. Bijgevolg behaalde Italstrade, zoals blijkt uit tabel 1, een omzet die aanzienlijk lager lag dan voorzien:

— 197 miljard ITL in 1995, of 39 % van hetgeen was voorzien,

— 239 miljard ITL in 1996, of 30 % van hetgeen was voorzien.

In beide jaren was evenals in 1994 de omzet van Italstrade ongeveer 50 % lager dan in 1992, een boekjaar waarin de sector waarin Italstrade actief is, al erg zwaar door de crisis was getroffen. De omzetdaling van Italstrade was in die periode veel groter dan die op de markt in het algemeen. Italstrade heeft op deze van de marktomstandigheden onafhankelijke verslechtering gereageerd met herstructureringsmaatregelen die verder gingen dan waarin het plan voorzag.

Meer bepaald heeft de onderneming in 1996 een nieuw plan opgesteld voor een interne herstructurering (zie tabel 4), waarmee het herstel werd beoogd van een stabiele rendabiliteit van de exploitatie. In het plan wordt onder meer voorzien in een geleidelijke hervatting van de werkzaamheden in verband met de projecten voor de hogesnelheidslijn, waarbij vooral wordt uitgegaan van maatregelen om de structurele kosten meer te beperken dan hetgeen in het door de beschikking goedgekeurde plan het geval was.

Tabel 4

Bedrijfsplan Italstrade voor de periode 1998-2000

(in miljard ITL)

	1998	1999	2000
Netto-omzet	370	400	453
Brutomarge	21	28,5	31
Structurele kosten	(15)	(15)	(16)
Nettowinst (verlies)	6	7,5	9,5

Bron: Herstructureringsplan van Italstrade voor de periode 1998–2000.

Zo blijven de structurele kosten 25 % beneden het in het plan vastgestelde niveau, om, ondanks een gevoelig lagere omzet dan de aanvankelijke prognoses, een voldoende rendabiliteit te kunnen handhaven.

De nettowinst van Italstrade zal ongeveer 2 % bedragen van de inkomsten over deze periode, ook al bedraagt de productie minder dan 50 % van het in het Iritecna-plan voor 1996 vastgestelde niveau. Dit werd mogelijk door een verdere besparing op de structurele uitgaven als gevolg van bijkomende personeelsafvloeiingen op het hoofdkantoor en van een herstructurering van de operationele procedures.

Een feit blijft echter dat de onderneming in 1996 verliezen leed zowel wat de exploitatie als de nettowinst betreft; toch blijkt uit de resultaten reeds in 1996 een positieve tendens van vermindering van de exploitatietekorten, hetgeen neerkomt op een interne verbetering van het concurrentievermogen van de onderneming. In 1997 zette deze tendens zich door, zoals blijkt uit de positieve resultaten inzake brutomarge en nettowinst.

Omdat Italstrade vooral in de periode 1996–1997 herstructureringsmaatregelen heeft genomen die verder gingen dan het door de beschikking van de Commissie goedgekeurde plan, zal zij, ondanks de verwachte verslechtering van de marktsituatie, weer voldoende rendabel kunnen worden. Deze rendabiliteit op lange termijn wordt trouwens bereikt dankzij de beslissende rol van de interne herstructureringsmaatregelen (capaci-

teitsinkrimpingen enz.), in plaats van dankzij optimistische marktprognoses.

In die zin kan worden gesteld dat voldaan is aan de eerste van de voorwaarden voor goedkeuring van herstructureringssteun.

In verband hiermee wijst de Commissie erop, dat de onderneming aan een particuliere aandeelhouder is verkocht, zodat de staat niet verplicht is, volgens in de overeenkomst vastgestelde mechanismen, eventuele toekomstige verliezen van Italstrade te financieren. Bovendien biedt de aanwezigheid van een particuliere meerderheidsaandeelhouder (zie deel III, onder ii)) meer zekerheid ten aanzien van de vooruitzichten van Italstrade op rendabiliteit.

Wat punt ii) betreft, mag de steun aan een onderneming niet leiden tot een buitensporige vervalsing van de mededinging. In beginsel leidt iedere staatssteun aan een onderneming tot een buitensporige verstoring van de vrije mededinging, omdat hij de betrokken onderneming in een economisch voordeliger positie plaatst dan haar concurrenten. Daarom moet dit gevolg worden gecompenseerd door inkrimpingen van de productiecapaciteit, met name in sectoren waar — zoals in de civiele bouw — een aanzienlijk capaciteitsoverschot bestaat.

In deze zaak voorzag het door de beschikking van de Commissie goedgekeurde herstructureringsplan al in aanzienlijke inkrimpingen van de productiecapaciteit. In de bouwsector bestaat de productiecapaciteit van ondernemingen vooral in menselijk potentieel, zowel wat betreft het ontwerp van projecten als wat betreft de werknemers om deze projecten uit te voeren. Uit de vermindering van dit personeel, gecombineerd met een aanzienlijke daling van de productie, bleek duidelijk dat het marktaandeel van de onderneming ten tijde van de beschikking aanmerkelijk was gedaald. Daarom had de Commissie besloten dat de tot en met 31 december 1994 aan Italstrade toegekende steun, aan de vereisten voor herstructureringssteun voldeed.

Aangezien Italstrade na de beschikking verder steun heeft ontvangen, moet worden nagegaan of deze nieuwe middelen het intracommunautaire handelsverkeer beïnvloeden in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang. Dit zou kunnen worden aangetoond wanneer de onderneming deze middelen heeft gebruikt voor de financiering van commerciële praktijken waarmee zij haar marktaandeel heeft kunnen uitbreiden ten koste van concurrenten die geen steun hebben ontvangen.

Zoals gezegd, heeft Italstrade in de periode 1995–1997 haar personeel — en dus ook haar productiecapaciteit — veel sterker teruggebracht dan in het plan was voorzien.

Bijgevolg was de Commissie van oordeel, dat de ontwikkeling van de omzet van de onderneming waarin het herstructureringsplan voorzag (zie tabel 3), het handelsverkeer niet beïnvloedde in een mate die strijdig was met het gemeenschappelijk belang. Zoals blijkt uit tabel 5, bedroeg de omzet van Italstrade in de periode 1995–1997 in werkelijkheid ongeveer 30 % van de raming en van het plan, en ook het aantal orders lag beduidend lager.

Tabel 5

Evolutie van de omzet en orderportefeuille van Italstrade

(in miljard ITL)

	1993	1994	1995	1996	1997
Netto-omzet	660	245	197	239	370
Orderportefeuille	1 653	1 284	1 256	1 077	1 036
waarvan orders in verband met de hogesnelheidslijn	558	530	480	380	n. b.

Bron: Balansgegevens Italstrade.

Uit deze gegevens blijkt duidelijk, dat als gevolg van de herstructurering van Italstrade haar concurrerende activiteiten op de internationale markten geleidelijk zijn afgenomen. Volgens het in de beschikking goedgekeurde herstructureringsplan zouden de orders binnenkomen in een ritme dat grotendeels gelijk was met de in het plan voor ieder jaar vastgestelde omzet. Gezien de aanzienlijke herstructureringsinspanningen die de onderneming reeds had geleverd, werd dit productieniveau en dit aantal orders als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd.

Ondanks de daling van de omzet met ongeveer 70 % ten opzichte van het plan, heeft Italstrade haar orderportefeuille ook ongeveer 40 % ten opzichte van 31 december 1993 teruggebracht, door een aanzienlijke beperking — die verder ging dan volgens het Iritecna-plan was vereist — van de eigen concurrerende activiteiten op de desbetreffende markten. Bijgevolg beïnvloedt haar uiteindelijke concurrentiepositie het handelsverkeer niet in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang.

Wat punt iii) betreft, kan staatssteun enkel verenigbaar worden verklaard indien hij beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de economische sanering, en hij niet wordt gebruikt voor het voeren van agressieve concurrerende activiteiten, tenzij dit noodzakelijk is voor het herstel van de rendabiliteit van de betrokken onderneming.

Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens kan worden opgemaakt dat de door Fintecna aan

Italstrade verstrekte middelen nodig waren voor het wegwerken van de verliezen, die vooral te wijten zijn aan herwaardering van de activa en aan de kosten voor de inkrimping van de productiecapaciteit (personeelsafvloeiingen). Tijdens de periode waarin de verkoopprocedure was opgeschort, heeft Fintecna herstructureringsmaatregelen gefinancierd die verder gingen dan het Iritecna-plan, om het hoofd te kunnen bieden aan de onverwachte verslechtering van de marktvooruitzichten.

Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de onderneming door de toekenning van de steun geen nieuwe liquide middelen heeft ontvangen — zonder enig verband met de herstructurering — die konden worden gebruikt voor agressieve commerciële activiteiten of voor investeringen die niet nodig waren voor de herstructurering.

Voorts wijst de Commissie erop, dat Italstrade voor de verliezen die met middelen van Fintecna zijn gedekt, geen aanspraak kan maken op enig belastingkrediet.

Ten slotte zal de begunstigde onderneming een aanzienlijke bijdrage leveren tot de herstructurering, aangezien eventuele toekomstige lasten door beide aandeelhouders worden gedragen in verhouding tot hun respectieve aandeel in de onderneming, en dit tot het tijdstip waarop de resterende 51 % van de aandelen zijn overgedragen.

De Italiaanse regering moet periodiek verslag uitbrengen over de voortgang van de privatiseringsprocedure en de tenuitvoerlegging van het voor Italstrade opgestelde herstructureringsplan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun ten gunste van Italstrade SpA in de vorm van kapitaalinbrengen in de periode 1995–1997, ten bedrage van in totaal 178 miljard ITL (78 miljoen ECU), alsmede de vóór 1994 toegekende 450 miljard ITL steun welke reeds door de Commissie is goedgekeurd, zijn aan te merken als staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

De steun voldoet aan de vereisten van de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 27 juli 1994. Bijgevolg wordt hij op grond van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst vrijgesteld van het verbod van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag en van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst, en verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, mits aan artikel 2 wordt voldaan.

Artikel 2

Italië draagt de overige aandelen Italstrade die in handen zijn van Fintecna, over aan de particuliere aandeelhouder overeenkomstig de termijnen en voorwaarden in de koopovereenkomst, in het bijzonder de termijnen voor het uitoefenen van de optie.

Artikel 3

Om de volle medewerking aan de regeling inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging van deze beschikking te verzekeren, dient Italië bij de Commissie halfjaarlijkse verslagen in over de financieel-economische ontwikkeling van Italstrade en deelt het de Commissie de belangrijkste stappen mede inzake de overdracht van het resterende belang van Fintecna in Italstrade.

Het eerste verslag beschrijft de financieel-economische situatie van Italstrade per 30 juni 1998 en moet de Commissie uiterlijk op 31 december 1998 bereiken.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 16 september 1998.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie