BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 24 mei 1989

inzake steunverlening door de Italiaanse Regering aan Aluminia en Comsal, twee staatsondernemingen in de aluminiumindustrie

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(90/224/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 belanghebbenden overeenkomstig bovengenoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Op respectievelijk 5 december 1984 en 20 november 1985 besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag in te leiden met betrekking tot steun ten bedrage van 1 445 miljard lire die de Italiaanse Regering voor de herstructurering van de aluminiumindustrie in staatseigendom in Italië over de periode 1983-1988 had verleend of die zij beoogde te verlenen. Een van de redenen waarom de Commissie deze procedure inleidde, was het bedrag van de voorgenomen steun, dat aanzienlijk de behoeften van het herstructureringsplan van de aluminiumindustrie uit de openbare sector voor de bewuste periode overtrof en dus niet om redenen van gemeenschappelijk belang kon worden gerechtvaardigd.

In haar opmerkingen in het kader van de twee procedures van artikel 93, lid 2, van het Verdrag diende de Italiaanse Regering bij de Commissie een reeks wijzigingen op het genoemde herstructureringsplan in. Daaronder een toezegging van de Italiaanse Regering, rekening houdend met het standpunt van de Commissie dat de buitensporige steunverlening niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar was, om het bedrag van de voorgenomen steunverlening met 200 miljard lire te verlagen.

Op 17 december 1986 besloot de Commissie de twee procedures van artikel 93, lid 2, van het Verdrag inzake steunmaatregelen welke de Italiaanse Regering ten behoeve van de staatsaluminiumindustrie in Italië reeds had genomen of voornemens was te nemen, te beëindigen. De uiteindelijk goedgekeurde verlaagde steun bedroeg 989 miljard lire in de vorm van nieuw kapitaal en 400 miljard lire in de vorm van een lening met een rentesubsidie van 10 %, beide voor Efim voor haar aluminiumactiviteiten, alsmede subsidies ten belope van 48,1 miljard lire en een lening van 7,9 miljard lire met een interestsubsidie aan de te Bolzano gevestigde aluminiumsmelterij in staatseigendom.

Tot de voorwaarden waaronder de Commissie besloot de twee betrokken procedures van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te beëindigen, behoorden de voorwaarde dat de Italiaanse Regering tot eind 1988 geen verdere steun in welke vorm dan ook aan de staatsaluminiumindustrie in Italië zou toekennen.

Deze voorwaarden inhoudende beschikking van de Commissie werd de Italiaanse Regering bij brief van 13 januari 1987 medegedeeld.

Op 2 mei 1985 nam Efim (Ente partecipazioni e finanziamenti industrie manifatturiere) de met verlies werkende aluminiumonderneming Comsal (Compagnia Sarda alluminio SpA) over, die voornamelijk gewalste halffabrikaten produceerde.

Krachtens artikel 3, lid 11, van Wet nr. 910 van 22 december 1986 [1] keurde de Italiaanse Regering een door Efim uitgeschreven obligatielening goed tot een beloop van 150 miljard lire. De rente van de lening en andere kosten werden door de Staat betaald. Bovendien zou de lening geleidelijk na betaling van de onderscheiden aflossingen in aandelen worden geconverteerd.

Bij besluit van de CIPE van 18 september 1987 [2] gelastten de Italiaanse autoriteiten Efim om 100 miljard lire uit de opbrengst van de betrokken obligatielening aan de financiering van investeringen in Aluminia en Comsal, twee aluminiumondernemingen in staatseigendom, te besteden.

De goedkeuring van de Italiaanse Regering aan Efim voor genoemde financiering is de Commissie niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag aangemeld.

II

De Commissie verlangde, toen zij van het besluit van de Italiaanse Regering hoorde om tegen zeer gunstige voorwaarden fondsen beschikbaar te stellen voor investeringen in de staatsaluminiumindustrie, in een schrijven van 27 oktober 1987 aanmelding van deze maatregel overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag.

De Italiaanse Regering antwoordde bij brief van 29 maart 1988. Daarin gaf zij als haar mening te kennen dat een uitbreiding van het subsidiefonds van Efim, dat uit een obligatielening ten laste van de Staat wordt gefinancierd, geen elementen van staatssteun bevat en derhalve niet krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag behoeft te worden aangemeld. Bij dezelfde brief deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede dat van de opbrengst van de obligatielening van Efim 70 miljard lire was bestemd voor de financiering van investeringen ter modernisering van het Portovesme-bedrijf (provincie Cagliari) van de

(1) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 301 van 30. 12. 1986, supplemento ordinario n. 1.

(2) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 245 van 20. 10. 1987, blz. 35.

onderneming Aluminia en 30 miljard lire investeringen voor de modernisering, de uitbreiding en de diversifiëring van de produktie van het Portovesme-bedrijf van de onderneming Comsal. De lening omvatte een aflossingsvrije periode van vier jaar en zou in de periode tussen 1991 en 1994 worden terugbetaald.

Het toegepaste rentetarief is variabel en wisselt om de zes maanden. Voor de eerste zes maanden (1 december 1987 — 31 mei 1988) werd het interestpercentage vastgesteld op 6,3 %. De totale rente en de terugbetalingstermijnen zouden voor rekening komen van de Staat, waarbij de lening in aandelenkapitaal voor Efim werd geconverteerd.

Op grond van de aldus van de Italiaanse Regering en uit openbare bronnen verkregen informatie was de Commissie van oordeel dat de verstrekking van 100 miljard lire onder zeer gunstige voorwaarden ter financiering van moderniserings- en expansie-investeringen in de Portovesme-bedrijven van de staatsaluminiumondernemingen Aluminia en Comsal steunelementen bevatte die onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vielen.

Dit standpunt van de Commissie berustte op het feit dat de verschaffing van middelen tot een beloop van 100 miljard lire aan Aluminia en Comsal voor hun investeringsprogramma's steunmaatregelen opleverde die onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, omdat de twee ondernemingen voor de ontvangen bedragen geen rente noch aflossingen zouden betalen. Voorts kon de conversie van 100 miljard lire in aandelenkapitaal, aangezien de twee ondernemingen een aantal jaren verlies leden en het herstructureringsplan van de staatsaluminiumindustrie tot dusver geen terugkeer tot levensvatbaarheid had teweeggebracht, niet als de verstrekking van risicodragend kapitaal volgens de geldende vennootschapspraktijk in een markteconomie worden beschouwd en leverde deze derhalve een steunmaatregel op in de zin van artikel 92, lid 1.

Voorts gold voor de Italiaanse Regering, op grond van de beschikking van de Commissie van 17 december 1986 betreffende steun aan de staatsaluminiumindustrie in Italië, welke de Italiaanse autoriteiten op 13 januari 1987 was gemeld, de verplichting tot eind 1988 geen steun meer toe te kennen aan de staatsaluminiumindustrie. Bijgevolg vormde de toekenning van 100 miljard lire steun in de vorm van renteloze leningen aan Aluminia en Comsal, later te converteren in aandelenkapitaal, nieuwe steun in overtreding van de beschikking van de Commissie van 17 december 1986.

De Commissie besloot derhalve de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden en maande de Italiaanse Regering bij brief van 28 september 1988 aan, haar opmerkingen kenbaar te maken.

III

De Italiaanse Regering maakte haar opmerkingen in het kader van de procedure bij brieven van 31 januari 1989 en 17 maart 1989. In deze brieven verstrekten de Italiaanse autoriteiten gegevens over de financiering in de vorm van kapitaalbijdragen, leningen en subsidies aan de aluminiumondernemingen in de overheidssector in de periode van 16 januari 1986 tot en met 28 juni 1988; voorts beschreven zij hoe het herstructureringsplan voor de staatsaluminiumsector werd uitgevoerd en verklaarden zij waarom volgens de Italiaanse autoriteiten het herstructureringsplan niet ten volle zijn doeleinden had gehaald.

Voorts deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede dat de staatsaluminiumindustrie, uitgezonderd Comsal, naar verwachting voor het eerst in 1988 3 miljard lire winst zou boeken, terwijl het verwachte resultaat voor Comsal voor dit jaar een verlies van 4,6 miljard lire opleverde.

Met betrekking tot Comsal deelden de Italiaanse autoriteiten de Commissie mede dat deze vennootschap aan het Efim-concern was overgedragen op last van de regering, ten einde de efficiëntie van de staatsaluminiumondernemingen te verbeteren, en dat de vennootschap ondanks de geleden verliezen ten belope van 33,7 miljard lire in de periode 1985-1987, op weg naar herstel leek te zijn, mits zij haar produktie voldoende kon opvoeren.

Aangaande de obligatielening van 100 miljard lire van Efim zette de Italiaanse Regering uiteen dat 70 miljard lire voor investeringen in Aluminia en 30 miljard lire voor investeringen in Comsal waren bestemd. De investering in Aluminia zou in 1991 zijn voltooid voor een totaal aan kosten van 84 miljard lire.

De Italiaanse Regering verschafte in haar brieven geen bewijzen dat de renteloze leningen onder staatsgarantie ten belope van 70 miljard lire aan Aluminia en 30 miljard lire aan Comsal niet aan de ondernemingen werden betaald.

Ten slotte merkte de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten in het begeleidend schrijven bij hun brief van 31 januari 1989 het steunkarakter van de maatregelen niet betwisten maar verklaarden dat hun brief de opmerkingen van de Italiaanse Regering inzake de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt behelsde.

In het kader van de raadpleging van andere belanghebbenden bij de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag maakten de regeringen van drie Lid-Staten opmerkingen.

IV

De vergunning van de Italiaanse Regering aan Efim om een obligatielening van 100 miljard lire uit te geven ter financiering van investeringen in de ondernemingen Aluminia en Comsal, had tot gevolg dat deze ondernemingen steun ontvingen in de vorm van een renteloze lening. Voorts is het de bedoeling dat deze lening later door een kapitaalinjectie van hetzelfde bedrag wordt vervangen.

De betaling van de volledige rente door de Staat levert een duidelijk geval van staatssteun op, omdat zij de beide ondernemingen de benodigde financiering verschaft zonder dat zij de daarmee verbonden kosten behoeven te dragen. In het onderhavige geval bedraagt de rente welke de Staat voor de eerste zes maanden voor zijn rekening neemt 4,4 miljard lire voor de lening van 70 miljard lire aan Aluminia en 1,9 miljard lire voor de lening van 30 miljard lire aan Comsal.

De conversie van de beide leningen van 70, respectievelijk 30 miljard lire in aandelenkapitaal betekent de verschaffing van openbare middelen aan ondernemingen in de vorm van een verschaffing van kapitaal die wellicht elementen van staatssteun omvat. Ten einde na te gaan of zulk een verschaffing van overheidsmiddelen een steunmaatregel is in het geval waarin de onderneming zich in overheidseigendom bevindt, zou men, afgezien van sociale factoren, regionaal of sectorieel beleid, moeten zien of onder soortgelijke omstandigheden een particuliere aandeelhouder in dezelfde omstandigheden op basis van verwachte rentabiliteit tot een dergelijke kapitaalinjectie zou overgaan.

De financiële prestaties van de twee betrokken ondernemingen geven de afgelopen jaren het volgende beeld te zien :

Aluminia leed in 1985 77,8 miljard, in 1986 57,5 miljard en in 1987 98,3 miljard lire verlies. Over dezelfde jaren bedroeg de totale ondernemingsschuld in 1985 943,3 miljard lire, met andere woorden 155 % van de omzet, in 1986 989,3 miljard lire, hetgeen neerkomt op 153 % van de omzet, en in 1987 1 189,8 miljard lire, ofwel 133 % van de omzet.

Comsal leed in 1985 14,2 miljard, in 1986 10,2 miljard en in 1987 9,4 miljard lire verlies. De totale ondernemingsschuld bedroeg in 1985 53,1 miljard lire, hetgeen neerkomt op 125 % van de omzet, in 1986 68,2 miljard lire, ofwel 156 % van de omzet, en in 1987 72,8 miljard lire, ofwel 142 % van de omzet.

Gezien de financiële prestaties van de beide ondernemingen in de afgelopen drie jaar en met name de verliezen en de grote bedragen aan totale schuld, is de Commissie van mening dat de verstrekking van extra kapitaal uit overheidsmiddelen aan een onderneming in dergelijke omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid aspecten van staatssteun omvat, zoals blijkt uit de overwegingen in de mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten van 17 september 1984 (1) betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag op overheidsholdings in vennootschapskapitaal.

(1) Bulletin EG nr. 9-1984, punt 3.5.1.

V

Aluminia produceert ruwe aluminium, maar Comsal houdt zich voornamelijk bezig met de produktie van gewalste aluminium halffabrikaten en in geringere mate de produktie van ruw aluminium.

In zowel ruw aluminium (NIMEXE-code 76.01-11) en gewalste aluminium halffabrikaten (NIMEXE-code 76.02-12) wordt tussen Lid-Staten handel gedreven. In 1985 exporteerde Italië 13 178 ton ruw aluminium en 2 789 ton gewalste aluminium halffabrikaten naar de negen andere Lid-Staten en naar Spanje en Portugal. In 1986 exporteerde Italië 9 194 ton ruw aluminium en 3 964 ton gewalste halffabrikaten naar de andere elf Lid-Staten terwijl Italië's export naar de andere Lid-Staten in 1987 6 480 ton ruw aluminium en 4 902 ton gewalste halffabrikaten bedroeg. De invoer in Italië uit de andere Lid-Staten en uit Spanje en Portugal bedroeg 214 718 ton ruw aluminium en 6 998 ton gewalste aluminiumprodukten in 1985; de invoer in Italië uit de andere Lid-Staten bedroeg in 1986 183 655 ton ruw aluminium en 8 323 ton gewalste aluminiumprodukten en in 1987 211 595 ton ruw aluminium en 7 372 ton gewalste aluminiumprodukten.

Zowel bij ruw aluminium als bij gewalste aluminium halffabrikaten bestaat tussen producenten concurrentie. In het ruwe aluminium zijn er zestien belangrijke producenten in zeven Lid-Staten, met een geïnstalleerde capaciteit van ongeveer 2,3 miljoen ton. Aluminia is de grootste ruwaluminiumproducent in Italië en wat geïnstalleerde capaciteit betreft aan het eind van 1988 de op drie na grootste in de Gemeenschap.

In de subsector gewalste aluminium halffabrikaten zijn er in de Gemeenschap 42 ondernemingen die in 1987 tussen de 2 en 2,2 miljoen ton gewalst aluminium produceerden. Zeven van deze producenten zijn in Italië gevestigd; hun produktie bedroeg in 1987 275 000 ton.

Indien financiële steun van de Staat de positie van bepaalde ondernemingen ten opzichte van hun concurrenten in de Gemeenschap versterkt, moet deze steun worden geacht die andere ondernemingen ongunstig te beïnvloeden.

De steun welke de Italiaanse Regering heeft besloten aan Aluminia en Comsal toe te kennen zal derhalve de handel tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloeden en de mededinging in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag vervalsen of dreigen te vervalsen.

De betrokken steunmaatregelen zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat zij niet slechts in overtreding van het algemene verbod van steunverlening zonder voorafgaande aanmelding aan en voorafgaande goedkeuring door de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag werden genomen, maar ook in overtreding van het specifieke verbod aan de Italiaanse Regering overeenkomstig de beschikking van de Commissie van 17 december 1986 om aan de staatsaluminiumindustrie tot eind 1988 nog meer steun in welke

vorm dan ook te verstrekken. Bij deze beschikking keurde de Commissie slechts 1 445 miljard lire steun aan de staatsaluminiumindustrie goed met de overweging dat tot eind 1988 verdere steun boven het door haar goedgekeurde bedrag niet gerechtvaardigd en derhalve onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou zijn. Deze beschikking van de Commissie is door de Italiaanse Regering nimmer aangevochten. Zij is derhalve in kracht van gewijsde gegaan en het verbod van steunverlening tot en met 1988 dient door de Italiaanse Regering ten volle te worden nageleefd.

Gezien het bovenstaande moet de Italiaanse Regering de steunelementen in de renteloze leningen aan Aluminia en Comsal afschaffen. Om dezelfde redenen mogen deze leningen niet in aandelenkapitaal worden geconverteerd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De twee door de Italiaanse Regering ten behoeve van de ondernemingen Aluminia en Comsal genomen steunmaatregelen in de vorm van renteloze leningen die in aandelenkapitaal ten belope van, respectievelijk, 70 miljard en 30 miljard lire, moeten worden geconverteerd, zijn onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, omdat deze steunmaatregelen een inbreuk vormen op artikel 93, lid 3, van het Verdrag en op de in de beschikking van de Commissie van 17 december 1986 vervatte voorwaarden.

De Italiaanse Regering dient deze steunmaatregelen derhalve in te trekken en de betrokken bedragen van de begunstigde ondernemingen terug te vorderen.

De Italiaanse Regering mag deze beide leningen van, respectievelijk, 70 miljard en 30 miljard lire niet in aandelenkapitaal converteren.

Artikel 2

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

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 24 mei 1989.

Voor de Commissie

Leon BRITTAN

Vice-Voorzitter