II

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

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO
de 11 de Maio de 1999
relativa a diversos auxílios estatais concedidos pela Itália no sector do açúcar

[notificada com o número C(1999) 1363]

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(1999/605/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 2, alínea a), do seu artigo 88.º,

Tendo dado às partes a oportunidade de apresentar as suas observações em conformidade com o referido artigo [1],

Considerando o seguinte:

I. PROCESSO

(1) Com datas de 15 de Fevereiro de 1995, de 27 de Junho de 1995 e de 2 de Julho de 1995, a Comissão recebeu denúncias respeitantes a auxílios que teriam sido concedidos pela Itália a favor de sociedades proprietárias de duas refinarias de açúcar.

(2) Por carta de 22 de Agosto de 1995, a representação permanente de Itália junto da União Europeia notificou os auxílios em questão.

(3) Por carta de 25 de Novembro de 1996, a Comissão informou a Itália da sua decisão de dar início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado relativamente aos auxílios descritos no título II. Na mesma carta, a Comissão convidava a Itália a apresentar as suas observações no prazo de um mês a contar da data de notificação da mesma.

(4) A decisão da Comissão no sentido de dar início ao processo previsto no artigo 88.º foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [2]. A Comissão convidou os outros Estados-Membros e os interessados a apresentarem as suas observações sobre os auxílios em causa no prazo de um mês a contar da data da referida publicação.

(5) A Itália apresentou observações preliminares por carta de 3 de Abril de 1997. Com data de 8 de Junho de 1998, transmitiu observações detalhadas relativamente ao processo a que a Comissão dera início.

(6) A 17 de Abril de 1997, a Comissão recebeu as observações de uma empresa que opera no mesmo sector das duas empresas beneficiárias dos auxílios contestados e transmitiu-as à Itália.

II. DESCRIÇÃO DOS AUXÍLIOS

(7) Os auxílios relativamente aos quais a Comissão deu início ao processo foram concedidos a sociedades proprietárias de duas refinarias de açúcar, situadas em Celano (ponto A) e em Castiglion Fiorentino (ponto B). A concessão dos mesmos seguiu-se a outras intervenções públicas aprovadas pela Comissão a título de auxílios a investimentos destinados à reestruturação das duas fábricas, descritos nos pontos A e B *infra*. As datas entre parênteses dizem respeito às deliberações do Comité Interministerial para a Programação Económica (a seguir designado «CIPE») que autorizaram a concessão dos auxílios.

(8) Todos os auxílios foram concedidos por intermédio da RIBS SpA (a seguir designada «RIBS»), uma sociedade anónima pública para as intervenções no sector agroalimentar.

(9) De acordo com as informações prestadas pela Itália, a base jurídica da concessão dos auxílios teria sido constituída pelas Leis n.º 700/83 e n.º 209/90, que regulam as intervenções da RIBS e prevêem a adopção de um plano nacional de reestruturação do sector do açúcar em Itália, se bem que alguns dos auxílios concedidos não correspondam aos tipos de auxílios previstos nessas leis.

[1] JO C 88 de 19.3.1997, p. 4.
[2] Ver nota de pé-de-página 1.

O plano nacional de reestruturação do sector do açúcar 1984/1985-1989/1990 e a respectiva prorrogação

(10) Por carta de 15 de Maio de 1984, a Comissão comunicou à Itália a sua decisão relativa ao plano nacional de reestruturação do sector do açúcar para os anos de 1984/1985 a 1989/1990 (a seguir designado «PN 84/ /90»). Uma vez que esse plano fixava em termos gerais os objectivos e algumas modalidades da reestruturação, mas sem fornecer pormenores que permitissem avaliar a compatibilidade das medidas de auxílio que seriam executadas concretamente, a Comissão, ao mesmo tempo que informava as autoridades italianas de que não tencionava levantar objecções relativamente à Lei n.º 700/83, reservava a sua posição sobre os planos específicos de intervenção previstos na referida lei, que deveriam ser objecto de uma notificação individual, na acepção do n.º 3 do artigo 88.º

(11) Com base no PN 84/90, a Itália notificou dois planos específicos de intervenção com vista à reestruturação, respectivamente, da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino e das fábricas de Celano e de Strongoli. Os dois projectos foram aprovados pela Comissão, por cartas de 13 de Dezembro de 1984 e de 5 de Agosto de 1985.

(12) Os dois projectos previam, respectivamente, o seguinte:

Para a realização de investimentos destinados à reestruturação da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino:

a) Tomada de participação da RIBS no capital da sociedade Zuccherificio Castiglionese SpA («Castiglionese»), no montante de 12 000 milhões de liras italianas;

b) Concessão de um empréstimo com taxa de juro bonificada por parte da RIBS à dita sociedade, no montante de 24 000 milhões de liras italianas.

Para a realização de investimentos destinados à reestruturação das refinarias de açúcar de Celano e de Strongoli:

a) Tomada de participação da RIBS no capital da sociedade Nusam SpA («Nusam»), no montante de 10 000 milhões de liras italianas;

b) Concessão de um empréstimo com taxa de juro bonificada por parte da RIBS à referida sociedade, no montante de 35 000 milhões de liras italianas.

(13) A duração deste primeiro plano nacional do sector do açúcar foi prorrogada ate à campanha de 1990/1991. Por carta de 20 de Junho de 1991, a Comissão aprovou essa prorrogação e concedeu a sua própria autorização para a actualização máxima do plano de 1984 para o período de 1991/1992 a 1995/1996, reservando mais uma vez a sua posição relativamente às acções a executar em aplicação da actualização do plano de reestruturação, que deveriam ser objecto de notificação posterior antes da sua aplicação, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.

(14) Na mesma decisão a Comissão solicitava à Itália que não assumisse nenhum compromisso para com os potenciais beneficiários dos auxílios antes de a Comissão se ter pronunciado sobre as acções previstas no plano de reestruturação. Os auxílios que são objecto da presente decisão inscrevem-se neste contexto, uma vez que foram concedidos no período de vigência do plano nacional de reestruturação do sector do açúcar e que a Itália considerou que eram todos conformes com o referido plano.

A. Auxílios a favor da fábrica de Celano

(15) Os auxílios à reestruturação da refinaria de açúcar de Celano foram concedidos inicialmente à Nusam, e seguidamente à sociedade Sadam Abruzzo SpA (a seguir designada «Sadam Abruzzo»), do grupo Sadam, que adquiriu a refinaria a 17 de Dezembro de 1991, na liquidação da Nusam, depois de ter sido locatária desta última a partir de 11 de Agosto de 1989. Os auxílios em causa são os que constam dos pontos 15.1 a 15.6:

(15.1) Por deliberação do Comité Interministerial para a Programação Económica («deliberação CIPE») de 12 de Abril de 1988, foi concedido à Nusam, proprietária da refinaria de açúcar de Celano, um auxílio sob a forma de uma tomada de participação no capital, no montante de 5 000 milhões de liras italianas. Esta nova tomada de participação interveio por ocasião do aumento do capital social, a que se seguiu uma redução (de 26 000 para 13 000 milhões de liras italianas) do mesmo capital, destinada a cobrir as perdas da empresa. A nova tomada de participação foi anulada subsequentemente, para cobrir perdas de gestão.

(15.2) Por deliberação do CIPE de 12 de Setembro de 1989, foi concedido um auxílio, sob a forma de uma garantia no montante de 2 000 milhões de liras italianas, a favor da Sadam Abruzzo, locatária e depois proprietária da mesma refinaria de açúcar; a garantia concedida quando a Sadam Abruzzo arrendou a fábrica da Nusam cobria os compromissos desta última perante terceiros credores.

(15.3) Por deliberação de 2 de Fevereiro de 1990, foi concedido um auxílio, sob a forma de uma garantia no montante de 11 000 milhões de liras italianas, a favor da Sadam Abruzzo. O montante da garantia correspondia às despesas incorridas pela Sadam Abruzzo com investimentos efectuados por conta da sociedade proprietária (Nusam), no período em que era locatária da fábrica.

(15.4) Foi concedido um auxílio no montante de 2 500 milhões de liras italianas, sob a forma de participação na recapitalização da Nusam após a anulação do capital, para cobrir as perdas de gestão. A participação concretizou-se sob a forma de renúncia a uma parte do crédito hipotecário sobre a Nusam, num montante equivalente.

(15.5) Por deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990, a RIBS foi encarregada de tomar todas as medidas necessárias para evitar a falência da Nusam e permitir a venda da fábrica de Celano, propriedade desta última, à Sadam Abruzzo («plano específico de intervenção de 1990»).

As medidas tomadas foram as seguintes:

a) Renúncia à hipoteca sobre a fábrica de Celano, como garantia do pagamento da dívida residual de 17 504 milhões de liras italianas da Nusam para com a RIBS. Esta renúncia implicava a desclassificação do crédito (que passa a ser assim crédito sem garantia), concedendo à Nusam a possibilidade de evitar a falência, sendo admitida ao procedimento de concordata preventiva ([3]);

b) Diferimento desse crédito, agora sem garantia, que só é reembolsado depois de todos os outros créditos sem garantia (postergazione). Esse crédito foi definitivamente perdido com a falência da Nusam, a 29 de Dezembro de 1997;

c) Venda da fábrica de Celano da Nusam à Sadam Abruzzo, mediante a tomada a cargo por esta sociedade do reembolso da parte da dívida residual de 15 000 milhões de liras italianas da Nusam em relação à RIBS (nas mesmas condições);

d) concessão de um novo período de cinco anos de amortização prévia (pagamento só dos juros bonificados) para o pagamento da referida dívida de 15 000 milhões de liras italianas.

(15.6) Pela mesma deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990, foram concedidos os seguintes auxílios:

a) Auxílio sob a forma de participação no capital da Sadam Abruzzo, no montante de 8 000 milhões de liras italianas;

b) Empréstimo com taxa de juro bonificada, no montante de 11 000 milhões de liras italianas, concedido pela RIBS à Sadam Abruzzo.

B. Auxílios a favor da fábrica de Castiglion Fiorentino

(16) Todos os auxílios foram concedidos à Castiglionese, cujo capital social estava repartido entre a RIBS e a Federconsorzi SpA (accionista maioritário). Na sequência da liquidação desta última e das dificuldades daí decorrentes para as sociedades por ela controladas, as acções da Federconsorzi SpA foram vendidas à SECI SpA («SECI») e a Castiglionese foi integrada no grupo Sadam a 29 de Julho de 1992. Os auxílios em causa são os seguintes:

(16.1) A 2 de Agosto de 1991 foi concedido um auxílio sob a forma de garantia a favor da Castiglionese, proprietária da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino, para possibilitar a abertura de uma linha de crédito de 41 000 milhões de liras italianas destinada a suportar as despesas da campanha de 1991.

(16.2) Por deliberação de 16 de Abril de 1992, o CIPE autorizava um plano de intervenção («plano específico de intervenção 1992») a favor da Castiglionese, destinado a sanear a sua situação financeira (a sociedade tinha pedido a admissão ao procedimento de administração controlada, em Agosto de 1991). As medidas tomadas são as seguintes:

a) Prorrogação por um período suplementar de 10 anos da participação adquirida em 1984, no montante de 12 000 milhões de liras italianas (o auxílio constituído por esta participação inicial fora aprovado pela Comissão);

b) Conversão em capital de uma parte (20 000 milhões de liras italianas) do empréstimo com taxa de juro bonificada concedido pela RIBS à Castiglionese em 1984 (o auxílio que consistia na concessão do empréstimo fora aprovado pela Comissão);

c) Reescalonamento por 15 anos do pagamento da restante parte do empréstimo, no montante de 24 000 milhões de liras italianas;

d) Nova tomada de participação da RIBS no capital da Castiglionese, no montante de 10 000 milhões de liras italianas;

e) Concessão pela RIBS à Castiglionese de um empréstimo no montante de 20 000 milhões de liras italianas, com taxa de juro bonificada;

f) Resgate das acções da RIBS referidas em a), b) e d) pela Sadam Abruzzo, pelo valor nominal das mesmas.

III. **FUNDAMENTAÇÃO PARA O INÍCIO DO PROCESSO**

(17) Os argumentos invocados pela Comissão para justificar a sua decisão de dar início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 88.º podem ser resumidos da seguinte forma.

(18) Os auxílios concedidos pela RIBS em aplicação das várias deliberações do CIPE referidas *supra* não se inscrevem nos planos de reestruturação do sector do açúcar aprovados pela Comissão em 1984 e em 1991.

(19) Não estão previstos nos planos específicos de intervenção exigidos pelos referidos planos de reestruturação. Esses planos específicos de intervenção deveriam, de resto, ter sido notificados à Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, uma vez que, na aprovação de princípio concedida aos planos de reestruturação, a Comissão reservava explicitamente a sua posição no que se referia à compatibilidade das medidas previstas nos planos específicos.

(20) O argumento da Itália segundo o qual seria possível demonstrar *a posteriori* a existência de um nexo de causalidade entre os auxílios concedidos pela RIBS e a realização de investimentos por parte das empresas beneficiárias não pode ser aceite. A Comissão não conseguiu identificar essa relação entre os auxílios e os investimentos previstos.

([3]) Procedimento previsto pela lei italiana que permite evitar a falência de uma sociedade desde que a mesma satisfaça todos os créditos privilegiados e 40 % dos créditos sem garantia.

(21) Consequentemente, os auxílios não podem ser considerados como tendo sido concedidos a título do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar ([4]), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1148/98 da Comissão ([5]), que prevê [tal como a disposição análoga do Regulamento (CEE) n.º 1254/89 do Conselho ([6]), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 260/96 da Comissão ([7]), válido para as campanhas de 1989/1990 e 1990/1991] que os auxílios à reestruturação do sector do açúcar e da beterraba sacarina em Itália devem satisfazer as seguintes condições:

— devem ser exigidos por necessidades excepcionais decorrentes dos planos de reestruturação em curso no sector do açúcar em Itália,

— devem ser conformes com esses planos de reestruturação.

(22) Os auxílios em causa, que se não inscrevem no quadro jurídico do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, também não podem ser considerados nem como auxílios aos investimentos, nem tão pouco, atendendo à situação em que se encontravam os beneficiários no momento da concessão dos vários auxílios, como auxílios concedidos a empresas em dificuldade.

(23) Quando analisados à luz das disposições sobre os auxílios estatais relativos aos investimentos no sector da transformação e comercialização de produtos agrícolas, os auxílios em causa caem no campo de aplicação da disposição que proíbe a concessão de auxílios aos investimentos no sector do açúcar.

(24) No que se refere às disposições em matéria de auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, a Comissão considerou que, à data do início do processo, não pareciam ter sido respeitados nem os critérios aplicáveis ao sector agrícola, nem os que estão previstos nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade ([8]). Estas orientações foram alteradas em 1997, para ter em conta os critérios aplicáveis ao sector agrícola ([9]).

IV. **OBSERVAÇÕES DOS INTERESSADOS**

(25) Por carta de 17 de Abril de 1997, uma sociedade privada comunicou as suas observações à Comissão, no âmbito do procedimento iniciado nos termos do n.º 2 do artigo 88.º Trata-se de uma empresa que produz e comercializa açúcar de beterraba, e portanto de um concorrente directo do grupo Sadam.

(26) Esta empresa partilha da análise factual e jurídica efectuada pela Comissão, ou seja, que todas as intervenções examinadas pela Comissão a favor das fábricas de Celano e de Castiglion Fiorentino, que são actualmente propriedade da Sadam, constituíram auxílios cujo beneficiário foi em última análise a Sadam. Esta última tornou-se proprietária de duas fábricas, a de Celano, que pertencia à Nusam, e a de Castiglion Fiorentino, que pertencia já à Castiglionese, em condições de favor que não são aceitáveis numa economia de mercado.

(27) Todavia:

— esta sociedade não partilha da conclusão da Comissão no que se refere à decisão do CIPE de 6 de Agosto de 1987, que autorizava a RIBS a conceder um financiamento de 35 000 milhões de liras italianas de juro bonificada, a favor da refinaria de açúcar de Celano. É de opinião que o facto de a deliberação do CIPE não ter sido aplicada e de o pagamento dos montantes que eram objecto da mesma não ter sido executado não são suficientes para excluir o carácter de auxílio da medida em questão, uma vez que o mero anúncio da disponibilização desses recursos teria permitido que a Nusam obtivesse financiamentos do sistema bancário a que de outra maneira não teria tido acesso,

— além disso, a Comissão não teria tido em conta os efeitos de distorção provocados pelas medidas, previstas mas não executadas, contempladas na deliberação de 12 de Abril de 1988, cuja simples previsão teria permitido que a Nusam obtivesse novos financiamentos dos bancos.

(28) A argumentação da sociedade em questão parece basear-se na consideração de que o anúncio da disponibilização de novos recursos a favor da empresa beneficiária teria tido os mesmos efeitos do que a concessão de uma garantia de Estado.

(29) Nenhuma das informações disponíveis permite, porém, concluir que, na ausência do referido anúncio, a empresa em questão não teria podido obter empréstimos do sistema bancário ou que os empréstimos que pôde obter tivessem sido concedidos a uma taxa de juro inferior à que é normalmente praticada pelas instituições financeiras em empréstimos análogos concedidos a outras empresas.

V. **OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA**

(30) A Itália apresentou as suas observações preliminares por carta de 3 de Abril de 1997. Com data de 8 de Junho de 1998, transmitiu as seguintes observações detalhadas respeitantes ao processo iniciado pela Comissão, que passamos a resumir.

([4]) JO L 177 de 1.7.1981, p. 4.
([5]) JO L 159 de 3.6.1998, p. 38.
([6]) JO L 126 de 9.5.1989, p. 1.
([7]) JO L 34 de 13.2.1996, p. 16.
([8]) JO C 368 de 23.12.1994.
([9]) JO C 283 de 19.9.1997, p. 2.

(31) Segundo a Itália, os auxílios referidos no título II, concedidos em aplicação das deliberações do CIPE, caem no campo de aplicação do plano nacional de reestruturação do sector do açúcar, aprovado pela Comissão por decisão de 15 de Maio de 1984 (PN 84/90) e prorrogado e actualizado subsequentemente para o período de 1991/1992 a 1995/1996 (a prorrogação e a actualização do plano PN 91/96 foram aprovadas pela Comissão por decisão de 20 de Junho de 1990). Os auxílios em causa representariam, nomeadamente, uma continuação coerente das medidas previstas nos dois planos específicos de intervenção aprovados pela Comissão pelas decisões de 13 de Dezembro de 1984, para a refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino, e de 5 de Agosto de 1985, para a de Celano. Os dois planos específicos de intervenção tinham sido aprovados pela Comissão tendo em conta a sua conformidade com o plano de reestruturação do sector do açúcar, notificado e aprovado.

(32) A Itália considera que os planos para o sector, aprovados pela Comissão, constituem o parâmetro de referência da legitimidade das medidas adoptadas pelas referidas deliberações do CIPE, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, estabelecida no acórdão de 5 de Outubro de 1994, no processo C-47/91- Itália/Comissão [«Italgrani» ([10])].

(33) Nos termos desta jurisprudência, «quando confrontada com um auxílio individual, que se sustenta, foi concedido em aplicação de um regime previamente autorizado, a Comissão não pode começar por examiná-lo directamente à luz do Tratado. Deve limitar-se, em primeira linha [...] a verificar se o auxílio se enquadra no regime geral e se satisfaz as condições fixadas na decisão de aprovação deste» ([11]).

(34) No mesmo acórdão, o Tribunal afirma ainda: «Se, na sequência de uma apreciação assim limitada, a Comissão constata que o auxílio individual está em conformidade com a sua decisão de aprovação do regime, o auxílio deverá ser tratado como um auxílio autorizado e, portanto, como um auxílio existente» ([12]).

(35) Segundo a Itália, o facto de a Comissão ter condicionado a aprovação dos dois planos do sector à notificação prévia dos planos individuais de intervenção constituiria apenas um aspecto processual. A constatação do incumprimento da obrigação de notificação prévia não poderia, portanto, afectar a apreciação da compatibilidade dos auxílios com os planos para o sector. Nomeadamente, este incumprimento não obstaria a que os auxílios em apreço fossem considerados autorizados e portanto existentes, na acepção do n.º 1 do artigo 88.º do Tratado, aos quais se não aplicaria portanto o n.º 3 do mesmo artigo.

([10]) Colectânea 1994, p. I-4635.
([11]) *Ibidem*, n.º 24 da fundamentação jurídica.
([12]) *Ibidem*, n.º 25 da fundamentação jurídica.

(36) Os auxílios contestados pela Comissão deveriam ser classificados como medidas de reestruturação, atendendo a que restabeleceram a viabilidade a médio/longo prazo das empresas beneficiárias, no respeito pela condição de que as quotas de produção previstas nas decisões de aprovação dos planos para o sector não fossem ultrapassadas. Em segundo lugar, as autoridades italianas teriam também respeitado o princípio da proporcionalidade entre os auxílios concedidos e os custos e benefícios da reestruturação. As mesmas autoridades disponibilizaram também alguns dados destinados a comprovar que a viabilidade económica e financeira das duas fábricas foi efectivamente restabelecida.

(37) A Itália observou, por outro lado, que foi respeitada a relação entre os auxílios concedidos e os investimentos efectuados nas duas refinarias de açúcar no mesmo período.

(38) Nomeadamente, na refinaria de açúcar de Celano, para a qual o plano previa investimentos de 93 800 milhões de liras italianas (dos quais 62 800 milhões de liras italianas estavam previstos no plano específico de 1985 ([13]), aprovado pela Comissão), teriam sido efectivamente realizados investimentos no montante de 105 900 milhões de liras italianas, com intervenções da RIBS no montante total de 84 000 milhões de liras italianas (dos quais 50 000 milhões de liras italianas estavam previstos no plano específico de 1985). O equivalente-subvenção destes auxílios seria de 42,34 % para os investimentos previstos no plano e de 35,81 % para os investimentos efectivamente realizados.

(39) Na refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino, para a qual o plano previa investimentos no montante de 109 500 milhões de liras italianas (dos quais 62 000 milhões de liras italianas ([14]) estavam previstos no plano específico de 1984, aprovado pela Comissão), teriam sido efectivamente realizados investimentos de 126 500 milhões de liras italianas, com intervenções da RIBS no total de 66 000 milhões de liras italianas (dos quais 36 000 milhões de liras italianas estavam previstos no plano específico de 1984). O equivalente-subvenção destes auxílios seria de 44,51 % para os investimentos previstos no plano e de 36,06 % para os investimentos efectivamente realizados.

(40) Segundo a Itália, os investimentos efectuados diziam respeito não só à modernização tecnológica das unidades de produção, como também ao aumento da capacidade de produção (expressa em capacidade de transformação de toneladas de beterraba por dia). As autoridades italianas forneceram dados que confirmam esta afirmação.

([13]) Estes números referem-se às intervenções nas duas refinarias de açúcar que eram, à data, propriedade da Nusam (Celano e Strongoli).
([14]) Ver nota de pé-de-página 13.

(41) A Itália é, portanto, de opinião que a reestruturação das duas refinarias de açúcar não provocou alterações dos equilíbrios concorrenciais existentes antes da execução das medidas em causa, nem tão pouco um aumento das quotas de produção de açúcar da Itália. Efectivamente, os auxílios não teriam beneficiado uma determinada empresa, mas destinar-se-iam antes à reestruturação das duas refinarias de açúcar, independentemente da identidade dos seus proprietários, no âmbito da realização dos objectivos fixados no plano para o sector.

(42) O PN 84/90 previa, nomeadamente, o seguinte:

a) As intervenções da RIBS teriam constituído o instrumento específico da reestruturação do sector do açúcar;

b) A RIBS teria agido de acordo com planos específicos de intervenção para cada uma das empresas a reestruturar;

c) A RIBS teria utilizado os instrumentos previstos na Lei n.º 700/83, a saber, a tomada de participações, os empréstimos de participação e os empréstimos bonificados;

d) As intervenções da RIBS deveriam promover a participação accionista dos produtores de beterraba nas empresas de transformação, contribuindo para o equilíbrio das actividades do sector agroindustrial;

e) Incluíam-se entre os objectivos fundamentais do plano a eficiência e a definição de critérios económicos de gestão, quer para a componente agrícola, quer para a componente industrial;

f) Na Itália Central, a produção deveria concentrar-se na refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino, com o encerramento da unidade de Cecina;

g) Na Itália Meridional, a refinaria de açúcar de Celano era uma das que se deveriam manter em produção, com o encerramento das fábricas de Cápua e de Avezzano;

h) As intervenções da RIBS poderiam ser utilizadas para reconfigurar em novos moldes a propriedade das fábricas, para aumentar a eficiência de todo o sector.

(43) Na actualização do PN 84/90 (PN 91/96) era tido em conta o facto de as intervenções da RIBS no âmbito da aplicação do plano de 1984 para o sector terem incluído a tomada de participações no montante global de 84 000 milhões de liras italianas e financiamentos no montante total 327 000 milhões de liras italianas. Constatava-se igualmente a necessidade de limitar as intervenções às unidades de produção existentes, confirmava-se a necessidade de prosseguir o objectivo da criação de um pólo industrial de transformação na Itália central e previa-se a utilização de novos recursos nas intervenções da RIBS, com base nos planos específicos de intervenção.

(44) De acordo com a Itália, os planos específicos de intervenção relativos aos investimentos em Celano e em Castiglion Fiorentino, aprovados pelo CIPE, demonstram claramente que o objectivo prosseguido pelas intervenções públicas era a reestruturação agrícola e industrial do sector do açúcar e da beterraba sacarina, prevista nos planos nacionais para o sector e no n.º 4 do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81.

(45) Nomeadamente, e sempre de acordo com a Itália, o objectivo da reestruturação industrial foi atingido, entre outras formas, através da concentração da actividade de transformação nas duas refinarias de açúcar em causa; com o encerramento das outras três instalações de Cecina, Avezzano e Latina, a concentração técnica, económica e financeira da actividade de transformação numa única fábrica permitiu obter benefícios em termos de economias de escala, e os postos de trabalho foram mantidos, sem necessidade de recorrer a mecanismos sociais a cargo do Estado. O objectivo da participação dos produtores de beterraba na gestão da actividade industrial foi atingido através da tomada de participação pela sociedade financeira nacional dos produtores de beterraba, a Finbieticola, no capital da sociedade proprietária da fábrica de Castiglion Fiorentino. Foi restabelecida de forma sustentável a viabilidade das empresas beneficiárias das intervenções da RIBS, que ficaram em posição de cumprir as condições de pagamento dos empréstimos e das tomadas de participação da RIBS. O objectivo da manutenção das bacias agrícolas de aprovisionamento (e portanto do rendimento dos operadores do sector da beterraba sacarina) foi alcançado sem aumentar a capacidade de produção dessas bacias que, segundo as autoridades italianas, teriam sido dispersas na ausência das intervenções em apreço, na medida em que as outras instalações de transformação se situam a mais de 250 km de distância, por referência às de Celano e de Castiglion Fiorentino, e em que, em virtude das disposições comunitárias de fixação do preço de intervenção do açúcar, a compensação concedida para cobrir os custos de transporte da beterraba permite apenas cobrir os custos de transporte a uma distância de 50 km.

(46) Em termos mais gerais, a Itália sublinha a posição favorável da Comissão em relação às operações de privatização de empresas públicas: segundo as autoridades italianas, quer no caso da refinaria de açúcar de Celano (propriedade da Nusam, uma sociedade participada pelos organismos públicos regionais), quer no da de Castiglion Fiorentino (propriedade da Castiglionese, uma sociedade controlada pela Federconsorzi), as intervenções efectuadas teriam constituído uma verdadeira privatização.

(47) As autoridade italianas afirmam que não foram concedidos auxílios para aquisição das duas refinarias de açúcar.

(48) Efectivamente, as duas operações de transferência de propriedade tiveram lugar no âmbito dos processos de liquidação, sob o controlo do tribunal de falências competente. Qualquer outro operador interessado poderia ter respondido nas mesmas condições às ofertas de venda, e as intervenções da RIBS a favor dos compradores tiveram lugar depois da transferência de propriedade.

Respeito pelas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais concedidos a empresas em dificuldade

(49) No que se refere ao respeito pelas condições estabelecidas nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, a Itália formulou as seguintes observações:

— *restauração da viabilidade*: os auxílios concedidos pela RIBS estavam previstos no plano específico de reestruturação técnica e financeira visando o restabelecimento da viabilidade a longo prazo da empresa. A viabilidade industrial, económica e financeira das empresas beneficiárias das intervenções foi restabelecida,

— *evitar distorções indevidas da concorrência provocadas pelos auxílios à reestruturação*; esta condição teria sido respeitada, na medida em que a capacidade de produção resultante das intervenções da RIBS não é superior à quota nacional atribuída à Itália ou à quota das bacias de produção de beterraba contempladas nos planos. Além disso, uma vez que a reestruturação das duas refinarias de açúcar foi acompanhada pelo encerramento de outras fábricas vizinhas, os auxílios da RIBS não tiveram incidência na produção de beterraba nas bacias em causa,

— os auxílios da RIBS que precederam os planos específicos de 1990 e 1992 devem ser considerados como *auxílios de emergência*, tal como estes são definidos nas orientações comunitárias pertinentes. Efectivamente, tratar-se-ia de medidas temporárias, destinadas a apoiar as empresas beneficiárias, na expectativa da reestruturação.

Intervenções de reestruturação da refinaria de açúcar de Celano

(50) Segundo a Itália, todas as intervenções da RIBS a favor da refinaria de açúcar de Celano devem ser apreciadas à luz das seguintes considerações.

(51) No exercício de 1988, a situação financeira da Nusam, proprietária das duas refinarias de açúcar de Celano e de Strongoli, impossibilitava a realização dos objectivos fixados por ocasião da adopção do plano específico de 1984, aprovado pela Comissão em 1985. Efectivamente, o exercício de 1988 terminou com perdas globais no montante de perto de 16 000 milhões de liras italianas, dos quais 6 000 milhões de liras italianas eram perdas de gestão da unidade de Strongoli.

(52) A análise dos dados financeiros revelou a possibilidade de manter em actividade a refinaria de açúcar de Celano (cujos resultados de exploração para o mesmo ano eram positivos, no montante de cerca de 2 800 milhões de liras italianas), ao passo que evidenciava a impossibilidade de manter em funcionamento a unidade de Strongoli. Constatava-se, além disso, a incidência excessiva de encargos financeiros relacionados com o endividamento de curto prazo da empresa.

(53) A situação da empresa, descrita num relatório apresentado ao Ministério da Agricultura após a aprovação do orçamento de 1988, evidenciava a necessidade de financiamentos de curto prazo no montante de 39 000 milhões de liras italianas (além da dívida para com a RIBS, relativa ao pagamento do empréstimo de 35 000 milhões de liras italianas concedido em aplicação do plano específico de intervenção de 1984).

(54) Atendendo à situação, o Ministério da Agricultura adoptou a decisão de princípio de separar os destinos das duas refinarias de açúcar, para evitar que a provável falência da Nusam obrigasse ao encerramento da fábrica de Celano, confiando a gestão da empresa à Sadam, a sociedade locatária.

(55) Para assegurar a execução destas duas disposições, o CIPE, através das duas deliberações de 12 de Setembro de 1989 e de 2 de Fevereiro de 1990 (ver considerandos 15.2 e 15.3), autorizava a RIBS, por um lado, a conceder à Sadam uma garantia de 2 000 milhões de liras italianas, correspondente ao montante das obrigações da Nusam para com a administração fiscal e, por outro lado, a garantir a dívida da Nusam para com a Sadam, relativa aos investimentos efectuados por esta última durante o período da locação (11 000 milhões de liras italianas).

(56) Com vista a permitir a locação da refinaria de açúcar de Strongoli, que não seria possível em caso de declaração de falência da sociedade, a 2 de Março de 1990 a assembleia de accionistas da Nusam decidiu cobrir as perdas do exercício de 1988/1989 (no montante de 31 037 milhões de liras italianas) mediante, entre outras medidas, a anulação do capital social (26 000 milhões de liras italianas) e a conversão de uma parte do crédito da RIBS (1 542 milhões de liras italianas). Ao mesmo tempo, a assembleia decidia reconstituir o capital social da Nusam, convertendo uma outra parte do crédito da RIBS (954 milhões de liras italianas) e utilizando pagamentos de outros accionistas (1 530 milhões de liras italianas) (ver ponto 15.4).

(57) A 18 de Outubro de 1990, a Nusam apresentou ao tribunal de Roma um pedido de admissão ao procedimento de «concordato preventivo con cessione di beni» (concordata judicial). O pedido de concordata preventiva era acompanhado pela oferta de compra da refinaria de açúcar de Celano pela Sadam, locatária dessas instalações.

(58) A oferta de compra previa as seguintes condições:

a) um preço de compra de 26 000 milhões de liras italianas, dos quais 15 000 milhões de liras italianas eram representados pela tomada a cargo pelo comprador do reembolso de uma parte da dívida residual da Nusam para com a RIBS ([15]), 11 000 milhões de liras italianas eram representados pela renúncia ao crédito sobre a Nusam, no montante correspondente às despesas em investimentos incorridas pela Sadam quando era locatária da fábrica;

([15]) O resto dessa dívida (17 504 milhões de liras italianas) perdeu-se na sequência da declaração de falência da Nusam.

b) Restituição à RIBS das garantias concedidas à Sadam;

c) Manutenção pelo novo proprietário do pessoal afectado à refinaria de açúcar de Celano.

(59) Por acórdão de 18 de Julho de 1991, o tribunal homologava a concordata preventiva, autorizando a celebração do contrato de venda da fábrica da Nusam à Sadam Abruzzo SpA, do grupo Sadam.

(60) Segundo a Itália, todo o processo de venda foi controlado pelo tribunal, que poderia ter tido em consideração outras ofertas de compra por parte de possíveis interessados.

(61) A refinaria de açúcar de Strongoli foi encerrada pela Nusam no fim da campanha de 1992.

(62) É neste contexto que devem ser apreciados os auxílios previstos na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 (ver considerandos 15.5 e 15.6), na sua qualidade de medidas destinadas a evitar a falência da Nusam e, por consequência, a dispersão das actividades da Celano («good-will», quotas de produção, bacia de aprovisionamento, pessoal). Efectivamente, a referida deliberação do CIPE e o plano específico de intervenção pertinente teriam assegurado a realização dos objectivos do plano para o sector, ou seja, a concentração da actividade de transformação, a manutenção da bacia de produção de beterraba e a completação da reestruturação técnica das fábricas.

(63) A Comissão entende que o preço pago pela Sadam pela refinaria de açúcar foi inferior ao valor real dos bens, ao passo que, segundo a Itália, o valor calculado de 31 800 milhões de liras italianas seria, na realidade, o resultado de uma estimativa «patrimonial» dos bens, que não teria tido em conta o «bad will» da Nusam à época do contrato.

(64) Além disso, o novo plano específico estabelecido na deliberação em causa obrigava o comprador, a Sadam, a efectuar investimentos no montante de várias dezenas de milhares de milhões de liras italianas.

(65) Tendo em conta as considerações precedentes, as medidas de aplicação da deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 deveriam ser consideradas como um plano de reestruturação destinado a modernizar a fábrica, a reduzir os custos de produção e a restabelecer a viabilidade a médio/longo prazo.

(66) A reestruturação técnica da refinaria de açúcar de Celano consistiu na modernização de todas as operações de produção. Os investimentos efectuados produziram os seguintes resultados:

a) Aumento da capacidade de transformação de 3 700 para 7 500 toneladas por dia, assegurando assim o escoamento de toda a produção de beterraba da bacia em causa, após o encerramento das instalações de Avezzano e de Latina;

b) Aumento da capacidade de cristalização de 480 para 800 toneladas por dia, o que permitiu reduzir os custos de armazenamento do suco;

c) Redução do consumo de energia de 402 para 320 kg de óleos combustíveis por tonelada de açúcar;

d) Criação de uma instalação de secagem da polpa.

(67) No que se refere aos auxílios previstos nas deliberações do CIPE de 12 de Abril de 1988 e de 28 de Junho de 1990 (ver considerandos 15.1 e 15.4), ou seja, a participação da RIBS na recapitalização da Nusam, em duas ocasiões diferentes, a primeira no montante de 5 000 milhões de liras italianas, em 1988, e a segunda no de 25 000 milhões de liras italianas, em 1990, a Itália entende que se justificam devido ao facto de o plano de intervenção de 1985 a favor da fábrica de Celano (autorizado pela Comissão) ter sido modificado em 1987, para aumentar o volume de investimentos previstos (investimentos suplementares no montante de 13 000 milhões de liras italianas). Estes auxílios teriam tido também por finalidade salvaguardar os interesses da RIBS, na sua qualidade de accionista da Nusam, sem comprometer a aplicação das novas orientações do plano revisto para o sector (nomeadamente a criação de um pólo de produção de açúcar na Itália Central).

(68) Os auxílios previstos nos considerandos 15.2 e 15.3 (deliberações de 12 de Setembro de 1989 e de 2 de Fevereiro de 1990) assumiram a forma de garantias emitidas pela RIBS a favor da Sadam, locatária da refinaria de açúcar, destinadas a cobrir as obrigações de natureza fiscal da Nusam relativas à actividade da empresa no período anterior à locação da fábrica, assim como a garantir a dívida da Nusam para com a Sadam, relativa aos investimentos efectuados por esta última durante o período da locação (o montante das garantias era de 2 000 milhões de liras italianas e de 11 000 milhões de liras italianas, respectivamente). No que a este ponto se refere, a Itália sublinha que as garantias emitidas pela RIBS não implicaram a afectação de recursos financeiros, na medida em que não foram executadas, e que, por outro lado, não foram emitidas para garantir empréstimos, mas sim para cobertura de obrigações contratuais. As duas garantias teriam sido «restituídas» (sic) pela Sadam à RIBS no momento da compra da refinaria de açúcar de Celano.

Intervenções de reestruturação da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino

(69) No entender da Itália, o auxílio sob a forma de garantia previsto na deliberação do CIPE de 2 de Agosto de 1991 (ver considerando 16.1) teria sido justificado pela crise da Federconsorzi, accionista de controlo da sociedade Castiglionese, com a revogação consequente dos créditos bancários a favor das sociedades controladas. Nomeadamente, no início da campanha de 1991/1992 a Castiglionese foi obrigada a pedir a admissão ao procedimento de «administração controlada», pelo que não podia assegurar o pagamento da beterraba aos produtores seus fornecedores.

(70) A garantia de 41 000 milhões de liras italianas concedida pela RIBS à Castiglionese destinava-se, assim, a garantir os empréstimos que pudessem vir a ser concedidos pela banca à Castiglionese, para pagar aos produtores de beterraba. De resto, essa garantia não foi utilizada para garantir a abertura efectiva de linhas de crédito pelos bancos, mas antes tinha uma função de garantia «externa» perante os produtores de beterraba, pois os bancos concederam à Castiglionese adiantamentos garantidos apenas pelo penhor do açúcar produzido.

(71) De acordo com a Itália, as intervenções da RIBS previstas na deliberação do CIPE de 16 de Abril de 1992 (ver considerando 16.2) são consideradas como intervenções efectuadas no âmbito da aplicação do PN 1984/1990 e do PN 1991/1996. Essas intervenções teriam tido por finalidade assegurar a continuidade da actividade de transformação na única refinaria de açúcar da bacia de produção de beterraba da Toscam e da Úmbria, sem comprometer as intervenções anteriores da RIBS a favor da fábrica de Castiglion Fiorentino (entre outras coisas, a recuperação dos empréstimos bonificados era comprometida pela crise da Federconsorzi).

(72) Nomeadamente, a Itália não concorda com a análise da Comissão de acordo com a qual as intervenções realizadas com base na referida deliberação deveriam ser consideradas como auxílios à compra da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino, concedidos a favor da Sadam, e isto pelos seguintes motivos.

(73) A venda das acções da sociedade Zuccherificio Castiglionese SpA., pertencente à Federconsorzi, foi efectuada sob o controlo do tribunal de Falências de Roma, no âmbito da concordata preventiva da Federconsorzi. Portanto, uma vez que a venda foi efectuada nos termos do regulamento de venda estabelecido pelo tribunal e depois de todos os operadores interessados terem sido convidados a participar, as autoridades italianas entendem que é evidente que qualquer outro adjudicatário teria podido beneficiar das intervenções da RIBS nas mesmas condições do que a Sadam. O referido regulamento de venda, assim como o concurso limitado dirigido à Sadam e à única outra sociedade que manifestou o seu interesse em participar, foram transmitidos à Comissão.

(74) As intervenções aprovadas pela deliberação do CIPE de 16 de Abril de 1992 não tinham assim destinatário preciso, dirigindo-se a qualquer possível adjudicatário da oferta de venda que satisfizesse as condições estabelecidas na deliberação.

(75) A prorrogação da participação da RIBS no capital da Castiglionese (de acordo com a legislação em vigor, essa possibilidade era condicionada pela participação dos produtores de beterraba no capital da sociedade beneficiária) foi concedida depois de a Sadam ter transferido para a Finbieticola SpA 35 % das acções da Castiglionese, ao preço de compra. A Finbieticola SpA adquiriu também 35 % das acções correspondentes ao aumento de capital efectuado pela RIBS (pagamento em 15 anos, sem juros) e comprometeu-se a resgatar, ao fim de 15 anos a contar da data de transferência das referidas acções, mais 35 % das acções adquiridas pela RIBS com a sua primeira tomada de participação no capital da Castiglionese.

(76) A reestruturação técnica da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino consistiu na modernização de alguns equipamentos e na substituição de outros. Os investimentos efectuados produziram os seguintes resultados:

a) Aumento da capacidade de transformação de 3 500 para 8 500 toneladas por dia, assegurando assim o escoamento de toda a produção de beterraba da bacia em causa, após o encerramento da unidade de transformação de Cecina;

b) Aumento da capacidade de cristalização de 400 para 850 toneladas por dia, o que permitiu reduzir os custos de armazenamento do suco;

c) Redução do consumo de energia de 368 para 302 kg de óleos combustíveis por tonelada de açúcar;

d) Reestruturação e aumento da potência das instalações de prensagem e secagem da polpa;

e) Adaptação das instalações à regulamentação em matéria de ambiente.

(77) De acordo com a Itália, os auxílios à reestruturação das refinarias de açúcar de Celano e de Castiglion Fiorentino, concedidos ao longo dos anos pela RIBS a favor da Nusam, da Castiglionese e da Sadam Abruzzo, permitiram realizar os seguintes objectivos:

a) Completar os planos de investimento, que de outra maneira não poderiam ter sido terminados, com grandes prejuízos para os investimentos já efectuados pela RIBS nas sociedades beneficiárias;

b) Concentração da gestão técnica, económica, financeira e comercial numa única empresa, possibilitando assim a realização de economias de escala;

c) Criação de um pólo de produção de açúcar na Itália Central, objectivo contemplado no plano nacional para o sector, que permitiu globalizar a gestão das bacias de produção de beterraba, reduzir a distância média de abastecimento e alterar as condições de recolha da matéria prima, para as adaptar às exigências dos produtores;

d) Participação dos agricultores na gestão da empresa de transformação (só no caso da refinaria de açúcar de Castiglion Fiorentino);

e) Manutenção dos postos de trabalho;

f) Restabelecimento da viabilidade das empresas;

g) Reestruturação da capacidade de produção (registou-se uma redução global da capacidade diária de transformação de beterraba nas bacias de aprovisionamento em causa, na sequência do encerramento das três fábricas de Cecina, Avezzano e Latina).

(78) As intervenções da RIBS nas empresas referidas no considerando 76 destinar-se-iam assim, por um lado, a financiar exclusivamente planos de investimento e de modernização (à exclusão de todo e qualquer auxílio ao funcionamento) e, por outro lado, seriam inteiramente conformes com o objectivo, estabelecido nos planos para o sector, de manter em actividade as duas refinarias de açúcar de Celano e de Castiglion Fiorentino, com vista a assegurar a sobrevivência das bacias de produção de beterraba afectadas pelo encerramento das outras unidades de transformação.

VI. APRECIAÇÃO DOS AUXÍLIOS

Aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado

(79) Os artigo 87.º, 88.º e 89.º do Tratado são aplicáveis à produção e ao comércio de açúcar em virtude do artigo 44.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81.

(80) A Comissão entende que os vários benefícios concedidos pela RIBS às sociedades Nusam, Sadam Abruzzo e Castiglionese constituem auxílios estatais, que caem no campo de aplicação do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado. Foram financiados com recursos nacionais (o capital da RIBS é público a 100 %) e falseiam a concorrência, favorecendo certas empresas em relação aos seus concorrentes. De acordo com as informações das autoridades italianas, os auxílios concedidos destinavam-se a concentrar a produção de açúcar das regiões em causa nas duas fábricas referidas, através do encerramento de outras fábricas situadas nas mesmas regiões. Os auxílios deste tipo podem, entre outras coisas, afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na medida em que beneficiam a produção agrícola nacional, favorecendo assim as exportações do produto em causa a partir do Estado-Membro em questão ou dificultando as importações do mesmo produto provenientes de outros Estados-Membros.

Dados económicos sobre o sector do açúcar em Itália [1]	Quantidades (milhões de toneladas)	Valor (milhões de ecus)
Importações da Comunidade (açúcar)	281,2	209,3
Importações da Comunidade (isoglicose)	25,0	11,1
Exportações para a Comunidade (açúcar)	57,8	44,5
Exportações para a Comunidade (isoglicose)	7,4	2,3
Beterraba sacarina (produção)		
Itália	13,3	
Comunidade (15 membros)	120,7	
Valor da produção		
Itália		5 613
Comunidade (15 membros)		713

[1] *Fonte:* Eurostat 1997.

(81) Nos termos do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, em Itália podem ser autorizados os auxílios nacionais, em derrogação das disposições aplicáveis aos auxílios estatais no sector do açúcar, quando exigidos por necessidades excepcionais decorrentes dos planos de reestruturação em curso no sector do açúcar em Itália.

Pertinência da jurisprudência «Italgrani»

(82) A Comissão entende que as observações da Itália relativas aos critérios a aplicar na apreciação dos auxílios não podem ser tidas em consideração. Efectivamente, pode deduzir-se da jurisprudência «Italgrani», citada pela Itália [confirmada pelo acórdão de 6 de Julho de 1995 do Tribunal de Primeira Instância (Processos conjuntos T-447-449/93 AITEC e outros/Comissão)] [16] que os auxílios em análise devem ser apreciados à luz das regras da concorrência do Tratado.

(83) No acórdão «Italgrani» citado *supra*, o Tribunal de Justiça considerou que «quando confrontada com um auxílio individual, que se sustenta foi concedido em aplicação de um regime previamente autorizado, a Comissão não pode começar por examiná-lo directamente à luz do Tratado. Deve limitar-se, em primeira linha, antes de dar início a qualquer procedimento, a verificar se o auxílio se enquadra no regime geral e se satisfaz as condições fixadas na decisão de aprovação deste» (ver considerandos 32 e 33, *supra)*.

(84) Todavia, o Tribunal especificou também que «uma vez que a Comissão aprovou um regime geral de auxílios, as medidas individuais de execução não devem, salvo se a Comissão tiver emitido reservas nesse sentido na decisão de aprovação, ser-lhe notificadas».

(85) No referido acórdão de 6 de Julho de 1995, o Tribunal de Primeira Instância especificou [17] que a obrigação de notificação, mesmo após a concessão do auxílio, deve ser interpretada como uma reserva à aprovação contida na própria decisão, do mesmo tipo que a definida no acórdão «Italgrani».

(86) É evidente que a aprovação dos planos nacionais de reestruturação do sector do açúcar em Itália (PN 84/90 e PN 91/96), subordinada à condição explícita de notificação prévia dos casos individuais de aplicação do regime, não pode equivaler à aprovação de todos os auxílios concedidos com base nos referidos planos.

[16] Colectânea 1995, p. II-1971.
[17] *Ibidem*, n.º 129 da fundamentação jurídica.

(87) Com base nas considerações expendidas, conclui-se que embora a Comissão seja obrigada a verificar que os auxílios foram concedidos em conformidade com as indicações dos planos PN 84/90 e PN 91/96, essa verificação não a isenta necessariamente da obrigação de examinar a compatibilidade dos mesmos com as regras da concorrência aplicáveis aos vários tipos de auxílios concedidos.

(88) A conformidade das medidas com os planos nacionais de reestruturação do sector deve ser apreciada numa dupla perspectiva: antes de mais nada, é necessário verificar se os auxílios concedidos se incluem na tipologia das intervenções previstas nos planos e, em segundo lugar, se os respectivos objectivos e efeitos correspondem aos que estão previstos nos planos. Para que seja possível considerar que os auxílios são conformes com os planos nacionais, o resultado destas duas verificações deve ser positivo em ambos os casos.

Forma dos auxílios

(89) A tipologia das intervenções previstas, descritas detalhadamente nos planos para o sector e na legislação que rege as intervenções da RIBS no sector do açúcar, diz respeito à tomada de participações no capital, aos empréstimos de participação e aos empréstimos bonificados. Não estão previstos os auxílios concedidos sob a forma de garantias públicas, ou da renúncia a créditos ou a garantias de crédito. Tão pouco está prevista a possibilidade de a RIBS consentir na anulação do capital das sociedades participadas para cobrir as perdas das mesmas, renunciando assim ao reembolso do capital investido, ou de a RIBS intervir nos processos de liquidação, com vista a permitir a venda de certos bens em condições de favor.

(90) Consequentemente, os seguintes auxílios concedidos pela RIBS não se inscrevem na tipologia das intervenções previstas nos planos nacionais para o sector:

a) Os auxílios previstos nos considerandos 15.2, 15.3 e 16.1: garantias a favor da Sadam Abruzzo, concedidas no período em que essa sociedade era locatária da fábrica de Celano, e garantia a favor da Castiglionese, relativa ao empréstimo dos montantes necessários para o início da actividade da refinaria na campanha de 1991;

b) Os auxílios previstos no considerando 15.5: intervenção da RIBS no processo de concordata preventiva da Nusam [renúncia às garantias de crédito, diferimento do crédito (postergazione), autorização de transferência da dívida residual da Nusam para a Sadam, a troco da fábrica de Celano].

(91) Consequentemente, estes auxílios, quanto mais não seja devido ao facto de terem sido concedidos numa forma que não está prevista nas disposições da legislação nacional, não podem ser considerados conformes com os planos nacionais para o sector dos anos de 1984 a 1990 e de 1991 a 1996, devendo, portanto, ser apreciados à luz dos critérios gerais.

Auxílios que não estão previstos num plano específico de intervenção

(92) Alguns dos auxílios concedidos também não estão previstos nos planos específicos de intervenção, como o exigiam os planos nacionais para o sector: a decisão de conceder esses auxílios foi tomada com base na constatação de problemas imediatos e contingentes, sem que as intervenções fossem justificadas por uma programação de âmbito mais lato.

(93) A Itália, na sequência do início do processo previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado, transmitiu à Comissão as duas deliberações do CIPE de 26 de Julho de 1990 e de 16 de Abril de 1992 relativas à aprovação do novo projecto de intervenção a favor da Nusam, relacionado com a fábrica de Celano, e do novo projecto de intervenção a favor da Castiglionese, relacionado com a fábrica de Castiglion Fiorentino.

(94) As medidas de auxílio concedidas pela RIBS que não são contempladas nas referidas deliberações também se não inscrevem no quadro programático previsto nos planos nacionais para o sector. As medidas em causa consistem mais uma vez na concessão de garantias (ver considerandos 15.2, 15.3 e 16.1) e na tomada de participações a favor da Nusam, que tiveram lugar antes da adopção da deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 (ver considerandos 15.1 e 15.4).

(95) À luz destas considerações, a Comissão entende que as medidas que consistem na concessão de garantias por parte da RIBS (referidas nos considerandos 15.2, 15.3 e 16.1), na tomada de participações no capital da Nusam (referidas nos considerandos 15.1 e 15.4) e na intervenção da RIBS no processo de concordata preventiva da mesma sociedade (considerando 15.5) não são conformes com os planos nacionais para o sector.

Auxílios de emergência

(96) Segundo a Itália, as medidas que se não inscrevem na tipologia prevista nos planos nacionais para o sector ou que não estão previstas num plano específico de intervenção (como o exigem os planos nacionais) deveriam ser consideradas como auxílios de emergência, na acepção das orientações comunitárias pertinentes.

(97) Este argumento não pode ser aceite. Nos termos das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, os auxílios devem satisfazer as seguintes condições:

a) Consistir em auxílios à tesouraria, sob a forma de garantias de empréstimos ou de empréstimos a taxas de juro comerciais normais;

b) Limitar-se ao montante necessário para manter a empresa em funcionamento (por exemplo, cobertura dos encargos salariais e abastecimentos correntes);

c) Ser concedidos apenas durante o período indispensável (geralmente não superior a seis meses) para elaborar um plano de recuperação necessário e exequível;

d) Ser justificados por dificuldades sociais prementes e não ter efeitos contrários sobre a situação industrial nos outros Estados-Membros.

(98) As informações disponíveis não permitem constatar que estas condições tenham sido respeitadas em qualquer das medidas contestadas.

Em nenhum caso as participações e garantias da RIBS foram concedidas mediante o pagamento de prémios ou de taxas de juro comerciais normais. Dado que as participações no capital foram resgatadas pelo seu valor nominal no termo do prazo acordado, a taxa de juro aplicável é de 0 % ([18]). Por exemplo, o empréstimo de 11 000 milhões de liras italianas foi concedido à Sadam Abruzzo por um período de 15 anos (a uma taxa de juro de 2,025 % nos primeiros cinco anos e de 8,1 % nos últimos 10 anos). Não parece ter sido pago nenhum prémio pela concessão das garantias.

Os auxílios não se destinaram exclusivamente à cobertura dos encargos salariais ou das despesas necessárias para manter a empresa em funcionamento durante o breve período de tempo necessário para definir um plano de reestruturação. Além disso, todos os auxílios tiveram em todos os casos uma duração superior ao prazo de seis meses previsto nas orientações referidas no considerando 96.

Finalmente, a Itália também não referiu nenhum elemento que permita comprovar a existência de dificuldades sociais prementes que pudessem justificar a concessão dos auxílios.

Auxílios abrangidos pelos planos nacionais para o sector

(99) No que se refere aos outros auxílios à reestruturação das refinarias de açúcar de Celano e Castiglion Fiorentino concedidos pela RIBS (ver considerandos 15.6. e 16.2.), as medidas em causa consistem em tomadas de participação no capital e em empréstimos com taxa de juro bonificada, como está previsto nos planos para o sector.

(100) No que se refere à conformidade dessas medidas com os objectivos dos planos nacionais para o sector, a Comissão poderia aceitar os argumentos apresentados pela Itália para demonstrar que os auxílios em causa tiveram a finalidade e o efeito de realizar alguns dos objectivos programáticos descritos em termos gerais nos planos nacionais para o sector, nomeadamente o de criar um pólo de produção de açúcar nas regiões da Itália central. Porém, outros objectivos só foram realizados parcialmente: por exemplo, o objectivo da participação dos agricultores na gestão das refinarias de açúcar só foi alcançado no caso da Castiglionese, mas não no da Sadam Abruzzo. Além disso, com base nas indicações dos planos nacionais, os projectos específicos de intervenção em fábricas situadas no Sul da Itália deveriam prever a modalidade de criação de actividades de integração ou substituição da actividade de produção de açúcar, assim como a realização pela RIBS de um estudo prévio da viabilidade económica e financeira dessas medidas. Mas o facto é que nenhum dos planos específicos de intervenção comunicados pela Itália faz referência à realização ou aos resultados de um tal estudo, ou a quaisquer avaliações efectuadas pela RIBS nessa matéria.

(101) De qualquer modo, pelos motivos expostos anteriormente, a conformidade de tais medidas com os planos nacionais para o sector não seria por si só suficiente para comprovar a compatibilidade dos auxílios com o mercado comum. É, de resto, por essa razão que a Comissão, ao examinar os planos nacionais em causa, só esteve em posição de conceder uma autorização de princípio à prossecução dos objectivos previstos nos mesmos (reestruturação do sector do açúcar), tendo convidado a Itália a apresentar os projectos individuais de intervenção para aprovação prévia, nos termos dos artigos 87.º e 88.º do Tratado.

(102) A Comissão é assim obrigada a examinar em relação a todos os auxílios em causa na presente decisão se caem no campo de aplicação das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado ou se caem no campo de aplicação do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, nos termos do qual os auxílios devem ser exigidos por necessidades excepcionais decorrentes dos planos de reestruturação em curso no sector do açúcar em Itália.

(103) Os pontos em que se baseia a argumentação da Itália são essencialmente dois: os auxílios seriam conformes com as orientações comunitárias e, em segundo lugar, respeitariam as taxas máximas normalmente consideradas para efeitos de apreciação dos auxílios estatais relativos aos investimentos no sector da transformação e comercialização de produtos agrícolas.

(104) A Itália considera que todos os auxílios em apreço podem ser considerados compatíveis com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade.

(105) Será conveniente proceder a um exame separado dos auxílios concedidos, por um lado, à Nusam e à Sadam Abruzzo, para efeitos de reestruturação da fábrica de Celano, e, por outro lado, à Castiglionese (antes e depois da sua entrada para o grupo Sadam), para fins de reestruturação da fábrica de Castiglion Fiorentino.

([18]) A taxa de referência em Itália era de 14,66 % em 1990 e de 14,4 % em 1992.

(106) A apreciação destina-se nos dois casos a verificar antes de mais nada a existência de um verdadeiro plano de reestruturação e, em segundo lugar, quando esse plano exista, o respeito pelas orientações comunitárias.

Auxílios à Nusam e à Sadam Abruzzo a favor da fábrica de Celano

Beneficiário dos auxílios

(107) No caso da fábrica de Celano, coloca-se previamente um problema suplementar, a saber, o da identificação do beneficiário dos auxílios concedidos pela RIBS.

(108) De acordo com a argumentação da Itália, as intervenções públicas teriam sido realizadas independentemente da identidade do proprietário da fábrica e, portanto, a favor da mesma actividade económica (produção de açúcar nas instalações situadas em Celano) que era gerida inicialmente pela Nusam e depois pela nova sociedade Sadam Abruzzo.

(109) Este argumento não pode ser aceite.

(110) A teoria da continuidade esbarra com a constatação imediata de que, numa primeira fase, ou seja, a fase anterior à deliberação de 26 de Julho de 1990 do CIPE, os auxílios foram concedidos a favor da Nusam, na sua qualidade de proprietária das duas fábricas de Celano e de Strongoli, e depois, em aplicação da referida deliberação, a favor da Sadam Abruzzo.

(111) A Comissão só poderia aceitar o argumento da continuidade da «empresa Celano» na hipótese de que a transferência da propriedade tivesse dito respeito não só à fábrica (como de resto aconteceu), mas também aos outros elementos constituintes da empresa comercial, que incluiriam eventualmente o passivo da actividade económica exercida. Ou seja, por outras palavras, só uma sucessão na verdadeira acepção do termo poderia justificar a abordagem sugerida pela Itália. Porém, com base nas informações prestadas pela Itália, a Sadam, no âmbito do processo de concordata preventiva, não assumiu a totalidade dos direitos e obrigações da Nusam relacionados com a actividade produtiva da fábrica de Celano.

(112) De resto, a Nusam continuou a exercer a mesma actividade produtiva depois da venda da fábrica de Celano à Sadam, na fábrica de Strongoli (a falência da sociedade só foi declarada a 29 de Dezembro de 1997).

(113) Contrariamente ao que afirma a Itália, a Comissão entende, assim, que os auxílios concedidos pela RIBS à fábrica de Celano devem ser apreciados estabelecendo uma distinção entre os auxílios a favor da Nusam e os auxílios a favor da Sadam Abruzzo.

(114) Resta verificar se, como o afirma a Itália, esses auxílios podem ser considerados na sua totalidade como um plano de reestruturação na acepção das orientações comunitárias.

Auxílios a favor da Nusam

(115) No que se refere aos auxílios a favor da Nusam não abrangidos pelos planos nacionais para o sector, pelos motivos expostos nos considerandos 88, 89 e 90 (auxílio referido no considerando 15.1, participação de 5 000 milhões de liras italianas, auxílio referido no ponto 15.4, participação de 2 500 milhões de liras italianas), são sem a menor dúvida auxílios a favor de empresas em dificuldade. Tais participações constituem na realidade aumentos de capital que se seguem a reduções do capital destinadas a cobrir as perdas de gestão da empresa. Não respeitam o princípio do investidor privado enquanto tal, pois uma vez que se destinavam a cobrir perdas de gestão, a possibilidade de obter um rendimento aceitável era mínima. Representam, no entanto, intervenções pontuais da RIBS no capital da Nusam, decididas caso a caso, na sequência da constatação da existência de dificuldades financeiras da empresa, não se baseando num documento que possa ser definido como um plano de reestruturação.

(116) As medidas referidas nas alíneas a) e b) do considerando 15.5 (renúncia à hipoteca, diferimento do crédito, que passa a ser crédito sem garantias), formalmente, foram tomadas a favor da Nusam. Porém, uma vez que se integram numa operação mais complexa, no âmbito das intervenções previstas na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 (relativas à aquisição da fábrica de Celano pela Sadam Abruzzo), os efeitos das mesmas serão analisados no contexto da apreciação das medidas postas em prática pela RIBS em aplicação dessa deliberação.

(117) Tais medidas não satisfazem os requisitos necessários para poderem ser consideradas como auxílios de emergência, na acepção das orientações comunitárias pertinentes (considerandos 96 a 98).

(118) As referidas orientações comunitárias exigem que os auxílios à reestruturação sejam concedidos em aplicação de um plano de reestruturação que permita restabelecer num prazo razoável a viabilidade a longo prazo da empresa, com base em hipóteses realistas no que se refere às futuras condições de funcionamento. Os auxílios devem estar associados a um programa de reestruturação viável, que deve ser apresentado à Comissão com todos os dados relevantes.

(119) Das informações disponíveis resulta claramente que os auxílios concedidos à Nusam não se inscreviam em qualquer plano de reestruturação com o objectivo de restaurar a viabilidade da empresa, sendo antes auxílios que prosseguiam o objectivo e tiveram o efeito de garantir a sobrevivência da empresa, que se encontrava em gravíssimas dificuldades financeiras, sem que tivessem sido analisados oportunamente os motivos de tais dificuldades, de modo a poder tomar medidas de saneamento interno da Nusam que permitissem eliminar as causas das mesmas.

(120) Portanto, os auxílios em apreço não podem ser considerados como auxílios à reestruturação, na acepção das orientações comunitárias pertinentes.

(121) O segundo argumento da Itália consiste na afirmação de que os auxílios teriam permitido a realização de investimentos na fábrica de Celano.

(122) Porém, não foi transmitido à Comissão nenhum elemento de informação que permita verificar a existência de um plano de investimentos e da relação indispensável entre a concessão dos auxílios e a realização dos investimentos por parte da Nusam. A Itália não demonstrou que os auxílios tenham sido concedidos à Nusam para lhe permitir realizar investimentos ou, noutros termos, que tais investimentos (que, de resto, não foram identificados) não poderiam ter sido realizados na ausência dos auxílios em análise.

(123) Portanto, os auxílios que consistiram em participações no capital da Nusam no montante de 5 000 milhões de liras italianas e de 2 500 milhões de liras italianas devem ser considerados como auxílios ao funcionamento da empresa beneficiária.

(124) Atendendo a estas considerações, nomeadamente à situação financeira da Nusam, o valor do auxílio a ter em conta é o de um subsídio a fundo perdido de montante correspondente ao das duas referidas participações consecutivas (2 500 milhões de liras italianas e 5 000 milhões de liras italianas), que não foram nunca reembolsadas à RIBS. Por outro lado, é necessário constatar que as participações da RIBS no capital da Nusam se perderam definitivamente na sequência da falência desta última, a 29 de Dezembro de 1997. Estes auxílios são considerados como auxílios ao funcionamento, contrários à prática constante da Comissão em matéria de aplicação dos artigos 87.º, 88.º e 89.º do Tratado [acórdão do Tribunal de Primeira Instância, 8 de Junho de 1995, processo T-459/93 Siemens/Comissão ([19])].

(125) À luz destas considerações, os auxílios em apreço não podem beneficiar de nenhuma das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado.

Auxílios a favor da Sadam Abruzzo, na qualidade de locatária da fábrica de Celano

Garantias

(126) Trata-se de duas garantias concedidas à Sadam Abruzzo no período em que essa sociedade era locatária da fábrica de Celano (auxílios referidos nos considerandos 15.2 e 15.3).

(127) Pelas razões expostas no considerando 95, estes auxílios não se inscrevem nos planos nacionais para o sector.

([19]) Colectânea 1995, p. II-1675.

(128) Como o afirmou a Comissão ao dar início ao processo, estes auxílios devem ser apreciados à luz dos critérios aplicáveis às garantias estatais ([20]). A Itália não forneceu nenhum elemento que demonstrasse que estes critérios foram respeitados no caso vertente, em resposta às objecções da Comissão.

(129) Também não é pertinente a afirmação das autoridades italianas de acordo com a qual as duas garantias não chegaram a ser executadas, na medida em que a vantagem proporcionada por uma garantia pública se faz sentir no momento em que a garantia é emitida, e não exclusivamente quando essa garantia é executada. Nos termos do n.º 38 da comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos do Tratado CE e do artigo 5.º da Directiva 80/273/CEE da Comissão às empresas públicas do sector produtivo ([21]), que no caso das garantias se aplicam indiferentemente às empresas públicas e privadas, a conformidade das medidas deste tipo deve ser apreciada na fase da concessão. A apreciação do elemento de auxílio das garantias depende ainda da situação financeira das empresas beneficiárias.

(130) Tratando-se de garantias concedidas a uma empresa que se não encontrava em dificuldades financeiras, o valor das mesmas não corresponde aos montantes garantidos (2 000 + 11 000 milhões de liras italianas), mas sim ao preço de mercado que a Sadam deveria ter pago por garantias emitidas por instituições financeiras em condições de risco análogas.

(131) A Comissão confirma, assim, a argumentação apresentada aquando da abertura do processo. Considera que os auxílios concedidos à Sadam sob a forma de garantias não podem beneficiar de nenhuma das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado, na medida em que devem ser consideradas como auxílios ao funcionamento, que não apresentam os requisitos previstos nas disposições comunitárias aplicáveis aos auxílios concedidos sob a forma de garantias nem satisfazem os critérios previstos nas orientações comunitárias dos auxílios estatais concedidos a empresas em dificuldade.

Auxílios ligados à transferência da fábrica de Celano da Nusam para a Sadam

(132) A deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 previa uma série de intervenções e de auxílios destinados a evitar a falência da Nusam e a permitir a venda da fábrica de Celano da Nusam à Sadam Abruzzo (plano específico de intervenção de 1990).

As medidas postas em prática foram as seguintes:

a) Renúncia à hipoteca sobre a fábrica de Celano, que garantia o pagamento da dívida residual de 17 504 milhões de liras italianas da Nusam para com a RIBS;

([20]) Cartas da Comissão aos Estados-Membros de 5 de Abril de 1989 e de 12 de Outubro de 1989.

([21]) JO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

b) Diferimento do crédito, que passou a ser assim crédito sem garantia, a ser pago após o reembolso dos outros credores que não dispunham de garantias. Na sequência da falência da Nusam, a 29 de Dezembro de 1997, esse crédito foi definitivamente perdido;

c) Venda da fábrica de Celano da Nusam à Sadam Abruzzo, que se responsabilizava pelo reembolso da dívida residual de 15 000 milhões de liras italianas da Nusam para com a RIBS (nas mesmas condições de reembolso);

d) Concessão de um novo período de cinco anos de amortização prévia (pagamento só dos juros) no reembolso da mesma dívida de 15 000 milhões de liras italianas;

e) Auxílio sob a forma de uma tomada de participação no capital da Sadam Abruzzo, no montante de 8 000 milhões de liras italianas;

f) Empréstimo com taxa de juro bonificada no montante de 11 000 milhões de liras italianas, concedido pela RIBS à Sadam Abruzzo.

(133) Estes auxílios inscrevem-se num plano específico de intervenção, na acepção dos planos nacionais para o sector. Porém, a Comissão é de opinião que nem todos os auxílios são conformes com os planos para o sector, na medida em que, como já foi dito, as medidas postas em prática pela RIBS em aplicação da referida deliberação do CIPE não estão previstas entre os tipos de instrumentos (participação no capital, empréstimos de participação, empréstimos bonificados) colocados à disposição da RIBS para promover a reestruturação do sector do açúcar na Itália.

(134) A primeira das intervenções da RIBS prevista na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 [descrita nas alíneas a) e b) do considerando 15.5] destinava-se a evitar a falência da Nusam e a permitir a venda da fábrica de Celano dessa empresa à Sadam Abruzzo, que era locatária da mesma. Para atingir esse objectivo, a RIBS renunciava à hipoteca sobre o crédito de 17 504 milhões de liras italianas concedido à Nusam, o que permitiu que esta última apresentasse um pedido de admissão ao procedimento de concordata preventiva. É importante observar que, sem o diferimento do crédito hipotecário da RIBS, as condições previstas na legislação italiana para que uma empresa em dificuldade possa aceder ao procedimento de concordata preventiva não seriam preenchidas. Para serem admitidos a esse procedimento, os devedores devem poder satisfazer todos os créditos privilegiados (como o crédito hipotecário da RIBS) e 40 % dos créditos sem garantia. No caso vertente, o início do processo de falência teria impedido a celebração do contrato de venda da fábrica à Sadam, na medida em que toda a actividade da Nusam passaria a estar submetida ao controlo judicial, no âmbito do processo de liquidação da sociedade, o que teria podido obrigar ao encerramento da fábrica (ver observações da Itália, considerando 54).

(135) Estas operações poderiam ser consideradas como intervenções que não constituem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, na medida em que tivessem permitido a venda da fábrica em condições compatíveis com o princípio do investidor privado numa economia de mercado. Mas, na realidade, não parece ter sido assim. O único benefício que a RIBS pôde derivar do conjunto das operações previstas na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 consistiu no facto de a Sadam ter tomado a seu cargo uma outra dívida da Nusam (empréstimo bonificado) no montante de 15 000 milhões de liras italianas. Todavia, foi concedido um novo período de amortização prévia de cinco anos para o reembolso desse empréstimo bonificado. Recorde-se ainda que, na medida em que os activos da Nusam, entre os quais se incluía a fábrica de Celano (que, com base numa avaliação efectuada por consultores independentes, tinha um valor de 31 800 milhões de liras italianas), tinham um valor superior ao da hipoteca de 17 504 milhões de liras italianas, a RIBS deveria ter podido beneficiar do reembolso parcial da segunda dívida de 15 000 milhões de liras italianas.

(136) Ora não tendo sido demonstrado que os outros credores privados da Nusam se tenham comportado da mesma maneira, renunciando aos seus próprios créditos, a Comissão entende que um tal comportamento não pode ser considerado compatível com o de um investidor privado numa economia de mercado. A deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990, que prevê a renúncia aos créditos da RIBS e o diferimento dos mesmos, é acompanhada de uma decisão de venda da fábrica à Sadam Abruzzo e de outras medidas de auxílio estatal a favor da mesma empresa. Além disso, a renúncia aos créditos por parte da RIBS não foi acompanhada de uma renúncia aos créditos por parte dos outros credores privados da Nusam. Por analogia com a comunicação da Comissão sobre as tomadas de participação públicas no capital das empresas ([22]), para excluir que a operação represente um auxílio estatal, a renúncia aos créditos por parte das autoridades públicas deve ser proporcional à renúncia aos créditos por parte dos credores privados.

(137) Esta operação deve ser considerada, portanto, como um auxílio estatal, na medida em que se não trata de um comportamento aceitável por parte de um investidor privado nas condições normais de uma economia de mercado.

(138) Atendendo a todas estas considerações, será conveniente identificar o verdadeiro beneficiário dos auxílios. Formalmente, o beneficiário era a Nusam. A Comissão entende, porém, que esta sociedade não retirou nenhuma vantagem financeira do acordo. No que a este ponto se refere, recorde-se que, no momento do diferimento da dívida, a Nusam se encontrava numa situação financeira precária, e que seguidamente abriu falência. Por outro lado, o diferimento do crédito não reduz o endividamento global da Nusam, pois os efeitos económicos dessa operação traduzem-se apenas numa alteração da ordem de precedência dos credores da referida sociedade. Ao renunciar à hipoteca, a RIBS renuncia à

([22]) Boletim 9-1984.

precedência reservada ao seu crédito e passa para o último lugar, depois de todos os outros credores da Nusam. A operação não confere nenhuma vantagem à Nusam, que continua a ser obrigada a reembolsar todos os seus credores, dentro do limite dos seus recursos.

(139) O diferimento e a renúncia a esse crédito inscrevem-se no quadro de um conjunto de intervenções financeiras decididas à mesma data, cujo único objectivo era o de permitir a transferência da fábrica de Celano da Nusam para a Sadam. Em condições normais de mercado, essa transferência deveria ser efectuada a preços de mercado, para optimizar o reembolso dos credores da Nusam. Mas pelos motivos expostos *supra*, a Comissão entende que o preço pago pela Sadam pela transferência da fábrica de Celano foi inferior ao preço de mercado (ver considerandos 141 a 148). Nestas condições, a Comissão considera que o único objectivo da operação foi a transferência da refinaria de açúcar de Celano da Nusam para a Sadam em condições de favor. Esta interpretação é confirmada pelas observações da Itália (considerando 54, em que se informa que o Ministério da Agricultura tinha tomado a decisão de evitar que a provável falência da Nusam obrigasse ao encerramento da fábrica de Celano e de confiar a gestão da fábrica à Sadam. Esta decisão do Ministério foi anterior à deliberação do CIPE. A Comissão conclui, portanto, que uma parte do auxílio concedido formalmente à Nusam constitui, na realidade, um auxílio à Sadam, para a aquisição da fábrica de Celano. O valor do auxílio corresponde à diferença entre o preço de mercado da referida fábrica e o preço que foi pago realmente pela Sadam.

(140) Esta conclusão não permite, porém, considerar que o único efeito económico do diferimento da dívida hipotecária de 17 504 milhões de liras italianas, que passou a ser crédito sem garantia, fosse a vantagem concedida à Sadam. Tendo em conta as informações prestadas pela Itália, a Comissão considerou que essa medida constituía também um auxílio a favor dos outros credores da Nusam. Por estes motivos, o principal efeito do diferimento do crédito foi a alteração da ordem de precedência dos credores no âmbito do procedimento de concordata preventiva. Uma vez que o acesso a esse procedimento só é autorizado às empresas que estão em posição de satisfazer todos os créditos privilegiados e 40 % dos créditos sem garantia, a Comissão considerou que o diferimento do crédito permitiu que os credores da Nusam recuperassem uma parte mais importante dos créditos do que a que teriam obtido na ausência dessa operação. Na sequência da renúncia da RIBS ao seu próprio crédito de 17 504 milhões de liras italianas, todos os credores teriam podido recuperar pelo menos 40 % dos seus créditos. Ora se, pelo contrário, a Nusam abrisse falência, não seria possível garantir a liquidação de todas as dívidas prioritárias e de 40 % dos créditos sem garantia.

(141) No que se refere ao preço pago pela Sadam pela compra da fábrica, por ocasião da abertura do processo, a Comissão constatava que esse valor não correspondia ao valor efectivo da fábrica de Celano, tal como fora estabelecido na avaliação efectuada pelo perito nomeado pela RIBS, de comum acordo com a Nusam. Efectivamente, o valor dos imóveis a transferir foi estimado em 31 800 milhões de liras italianas.

(142) A Itália não contestou a existência dessa peritagem nem o montante estimado. Na argumentação apresentada pela Itália, afirma-se que se teria tratado de uma avaliação de carácter puramente «patrimonial», que não tinha em conta a existência de uma rentabilidade negativa (bad will) no balanço da Nusam.

(143) A Comissão não percebe, nem a Itália o explicou, de que modo o «bad will» da Nusam teria podido influenciar a avaliação da fábrica de Celano, uma vez que a Sadam não assumia com a aquisição das instalações as obrigações associadas à actividade económica do antigo proprietário. Ou seja, a Itália não explica como é que o preço estimado na peritagem foi reduzido de 31 800 milhões de liras italianas para o montante oferecido pela Sadam.

(144) Só uma venda em hasta pública teria permitido determinar o valor de mercado da fábrica transferida. Na ausência desse processo de venda, a Comissão é obrigada a concluir que o preço de mercado da fábrica de Celano é superior ao preço pago pela Sadam.

(145) Em comparação com a estimativa de 31 800 milhões de liras italianas correspondente à peritagem, a Sadam ofereceu como preço de compra da fábrica de Celano:

a) A renúncia ao seu próprio crédito sobre a Nusam, num montante correspondente aos investimentos realizados na fábrica de Celano no período de locação (11 000 milhões de liras italianas);

b) A tomada a cargo do reembolso da dívida (empréstimo com taxa de juro bonificada) de 15 000 milhões de liras italianas da Nusam à RIBS. Relativamente ao reembolso dessa dívida, a RIBS acordou com a Sadam um novo período de cinco anos de amortização prévia da referida dívida.

(146) O valor nominal da oferta (26 000 milhões de liras italianas) é já mais baixo do que o valor indicado na estimativa supracitada (-5 800 milhões de liras italianas).

(147) Além disso, é necessário considerar que:

a) O valor económico da renúncia por parte da Sadam à dívida da Nusam à Sadam não corresponde ao montante da dívida propriamente dita. Com base nas informações disponíveis, tratando-se de um crédito sem garantia, as perspectivas de reembolso do mesmo à data da renúncia reduzir-se-iam, na hipótese mais pessimista, a 40 % do montante da dívida (ou seja, 4 400 milhões de liras italianas);

b) O valor da tomada a cargo do reembolso do empréstimo bonificado que fora concedido à Nusam pela RIBS deve, portanto, ser também ajustado em função das condições vantajosas de reembolso desse empréstimo (juro bonificado, período de amortização prévia para o reembolso do capital).

(148) À luz destas considerações, a Comissão entende que a venda da fábrica de Celano da Nusam à Sadam Abruzzo não foi efectuada em condições de mercado, e que a diferença entre o preço estabelecido na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 e o valor determinado pela peritagem (31 800 milhões de liras italianas) constituiu um auxílio estatal a favor da Sadam Abruzzo.

Apreciação dos auxílios a favor da Sadam Abruzzo

Auxílios à reestruturação

(149) Será conveniente verificar em primeiro lugar se, como o afirma Itália, estes auxílios podem ser considerados como auxílios à reestruturação de uma empresa em dificuldade, na acepção das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade e, antes de mais nada, se a Sadam Abruzzo podia beneficiar deste tipo de auxílios.

(150) Nas orientações comunitárias pertinentes, as empresas admitidas a beneficiar destes auxílios de emergência e à reestruturação são definidas como sendo «incapazes de assegurar a sua recuperação com os seus próprios recursos ou com meios obtidos junto dos seus accionistas ou através de empréstimos».

Observa-se ainda que «a fragilidade financeira das empresas que são objecto de recuperação pelos seus governos ou que recebem auxílios para efeitos de reestruturação é em geral imputável aos maus resultados registados anteriormente e a perspectivas difíceis em termos de futuro».

As empresas que podem beneficiar destes auxílios são descritas nas orientações com base em sintomas típicos (decréscimo de rendibilidade, aumento dos prejuízos, endividamento crescente, progressão dos encargos com juros), sintomas esses que, como é evidente, não podem caracterizar uma empresa recém-criada. O mesmo se aplica às novas empresas criadas no decurso de um processo de falência (no caso vertente, a Nusam estava já muito próxima da declaração de falência, que fora adiada, mas não evitada, graças aos auxílios concedidos pela RIBS). O ponto 2.3 das orientações comunitárias pertinentes especifica, efectivamente, que a apreciação dos auxílios não é afectada pelas alterações da propriedade da empresa beneficiária.

(151) As orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ([23]) prevêem que um auxílio à retoma de um estabelecimento encerrado, ou que teria encerrado sem essa retoma, pode comportar uma vantagem a favor da empresa em dificuldade que deve ser examinada em conformidade com as disposições das orientações comunitárias pertinentes. No caso vertente, a Comissão considera que o auxílio à Nusam não preenche as condições previstas nas orientações comunitárias (ver considerandos 116, 117 e 118).

(152) A Sadam Abruzzo é jurídica e financeiramente independente da Nusam. Os auxílios concedidos pela RIBS não se destinaram, portanto, a liquidar as dívidas do passado ou a sanear uma situação que derivava da má gestão anterior. Portanto, não se destinavam realmente à reestruturação de uma empresa em dificuldade. Por outro lado, as autoridades italianas não forneceram nenhum elemento que permita considerar que a Sadam Abruzzo seja uma empresa em dificuldade.

(153) Deve considerar-se, portanto, que os auxílios em causa não podem ser apreciados à luz das orientações comunitárias.

(154) No que se refere ao segundo argumento apresentado pela Itália, ou seja, o de que os auxílios teriam permitido a realização de investimentos nas fábricas em causa, será necessário apreciar esses auxílios à luz dos critérios aplicáveis aos auxílios estatais relativos aos investimentos no sector da transformação e da comercialização de produtos agrícolas.

Conformidade com o plano sectorial

(155) É indispensável fazer uma observação preliminar: neste sector, a prática constante da Comissão em matéria de apreciação dos auxílios que os Estados prevêem conceder consiste em aplicar, ao examinar a elegibilidade desses auxílios, as limitações sectoriais previstas nos termos dos vários regulamentos comunitários sucessivos relativos à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas [regulamentos (CEE) n.º 355/77 ([24]), (CEE) n.º 866/90 ([25]) e (CEE) n.º 951/97 ([26]) do Conselho]. Esta prática foi codificada através da adopção do enquadramento dos auxílios estatais relativos aos investimentos no sector da transformação e comercialização de produtos agrícolas ([27]).

(156) Uma das referidas limitações sectoriais consiste na proibição da concessão de auxílios aos investimentos no sector do açúcar.

(157) Porém, a Comissão, nos termos do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 e na sequência da aprovação dos planos nacionais de reestruturação do sector do açúcar na Itália, admitiu uma derrogação a essa limitação, no caso dos auxílios exigidos por necessidades excepcionais dos referidos planos (foi o caso dos auxílios aos investimentos nas fábricas de Celano, Strongoli e Castiglion Fiorentino, previstos nos primeiros planos específicos de intervenção a favor da Nusam e da Castiglionese, autorizados pela Comissão em 1984 e 1985). Essas derrogações foram apreciadas caso a caso pela Comissão, na sequência da notificação individual dos vários planos específicos.

([23]) JO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

([24]) JO L 51 de 23.2.1977, p. 1.
([25]) JO L 91 de 6.4.1990, p. 1.
([26]) JO L 142 de 2.6.1997, p. 22.
([27]) JO C 29 de 2.2.1996, p. 4.

(158) A Comissão entende que este auxílio, pelos motivos que acabam de ser expostos, não é conforme com os planos nacionais para o sector, na medida em que se não inscreve nos instrumentos de reestruturação do sector do açúcar em Itália previstos nos mesmos. O auxílio não pode, portanto, beneficiar da derrogação prevista no artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 para o caso dos auxílios exigidos por necessidades excepcionais decorrentes dos planos de reestruturação em curso no sector do açúcar em Itália.

(159) Esta análise baseada nos critérios gerais em matéria de auxílios estatais permite concluir que o auxílio em causa é um auxílio a favor da aquisição de uma fábrica existente que, segundo o afirma a Itália, deveria ser considerado como um auxílio aos investimentos.

Auxílios aos investimentos

(160) O plano específico de intervenção aprovado pela deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 previa uma série de medidas de auxílio a favor da Sadam Abruzzo, como contrapartida dos seguintes «investimentos»:

a) 15 000 milhões de liras italianas, utilizados para comprar a fábrica de Celano;

b) 11 000 milhões de liras italianas, montante dos investimentos realizados pela Sadam Abruzzo no período em que era locatária da referida fábrica (o que explica a existência de um crédito de valor correspondente da Sadam Abruzzo sobre a Nusam);

c) 20 000 milhões de liras italianas em novos investimentos (descritos detalhadamente no plano específico de intervenção).

(161) A Comissão entende que estas três categorias de despesas não podem ser todas consideradas como investimentos elegíveis nos termos da legislação comunitária em matéria de auxílios estatais.

(162) No que se refere ao montante de 15 000 milhões de liras italianas (preço pago pela Sadam Abruzzo pela compra da fábrica de Celano), ressalvando tudo o que foi dito mais atrás sobre a tipologia e a apreciação dos auxílios concedidos para fins de aquisição dessa fábrica, a Comissão reafirma aqui a sua posição em relação aos auxílios concedidos para favorecer a simples transferência de propriedade de um bem existente. Uma vez que não implica nenhuma vantagem sectorial, constituindo antes exclusivamente uma vantagem para a parte interessada ou, eventualmente, para as partes interessadas, essa operação não pode ser considerada como destinando-se à realização de um investimento inicial, na acepção comunitária do termo. Nos termos das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ([28]) em que se expõe a prática constante da Comissão nesta matéria para o sector específicos dos auxílios regionais, «por investimento inicial entende-se um investimento em capital fixo para a criação de um novo estabelecimento, a extensão de um estabelecimento existente ou o arranque de uma actividade que implique uma alteração fundamental do produto ou do processo de produção de um estabelecimento existente (através da racionalização, diversificação ou modernização)». No caso em apreço, estas condições não se verificam.

(163) De qualquer modo, trata-se de despesas que já tinham sido efectuadas à data da concessão dos auxílios.

Portanto, no que se refere aos investimentos efectuados pela Sadam Abruzzo antes da concessão dos auxílios previstos na deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 (no montante de 11 000 milhões de liras italianas), não são elegíveis como auxílios aos investimentos, em virtude do princípio fundamental em matéria de auxílios estatais de acordo com o qual os auxílios concedidos a uma empresa, para poderem ser considerados compatíveis com o mercado comum, devem ser necessários para atingir o resultado pretendido. Este princípio exclui assim a elegibilidade de um auxílio que, atendendo à retroactividade do efeito esperado (neste caso a realização dos investimentos) já não pode produzir o necessário efeito de incentivo [acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980 — processo 730/79 — Philip Morris/Comissão ([29])].

(164) Portanto, as despesas com investimentos efectivamente previstas no plano específico de intervenção de 1990 para a fábrica de Celano são exclusivamente as que se relacionam com novos investimentos projectados, ou seja, investimentos que ainda não tinham sido efectuados à data da adopção da deliberação do CIPE em causa.

(165) Essas despesas, no montante de 20 000 milhões de liras italianas, são as únicas que apresentam os requisitos necessários para poderem beneficiar de auxílios estatais, em aplicação do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 e das decisões da Comissão de aprovação dos planos nacionais para o sector. Trata-se, efectivamente, de despesas previstas no âmbito de um plano específico de intervenção e exigidas por necessidades excepcionais decorrentes dos referidos planos nacionais (o plano específico de intervenção considera-as, efectivamente, necessárias para levar a cabo a reestruturação da empresa). Eventuais auxílios concedidos para a realização dessas despesas poderiam, assim, beneficiar de uma apreciação favorável, a título dos artigos 87.º e 88.º do Tratado, tendo em conta a derrogação prevista no artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81.

([28]) Ver nota de pé-de-página 24.
([29]) Colectânea 1980, p. 2671.

(166) Uma vez que a fábrica de Celano se situa numa região que, à data de concessão dos auxílios, era uma região do objectivo n.º 1, o montante total dos auxílios de que a Sadam teria podido beneficiar para a realização dos novos investimentos contemplados no plano específico de intervenção deveria limitar-se a 75 % das despesas elegíveis (taxa máxima aplicável no caso dos auxílios relativos aos investimentos no sector da transformação e comercialização dos produtos agrícolas nas regiões do objectivo n.º 1). O valor do auxílio correspondente é assim de 15 000 milhões de liras italianas em equivalente-subvenção bruto.

(167) Os auxílios recebidos pela Sadam Abruzzo em aplicação da deliberação do CIPE de 26 de Julho de 1990 podem ser apreciados da seguinte forma.

(168.1) Redução do preço de compra da fábrica de Celano.

Este auxílio equivale à diferença entre o valor atribuído à fábrica (31 800 milhões de liras italianas) e o preço pago efectivamente pela Sadam. O montante efectivo desse preço é obtido através da soma do valor real da tomada a cargo do reembolso do empréstimo de 15 000 milhões de liras italianas, transferido para a Sadam (ou seja, o valor nominal do empréstimo, menos os auxílios representados pela redução da taxa de juro do empréstimo em relação à taxa de juro de mercado vigente à época e pela concessão de um período de carência no reembolso do empréstimo) com o valor da renúncia a um crédito que, pelas razões expostas mais atrás, deve ser calculado em 4 400 milhões de liras italianas. Este auxílio é totalmente incompatível com o mercado comum.

(168.2) Nova participação da RIBS no capital da Sadam Abruzzo, no montante de 8 000 milhões de liras italianas.

Tratando-se de uma participação no capital resgatada pelo valor nominal, o valor desta participação deve ser calculado considerando este montante como um empréstimo a uma taxa de juro igual a 0 %, com um período de isenção do reembolso do capital com a mesma duração do empréstimo. A taxa de juro que deve ser utilizada como base de cálculo do equivalente-subvenção deste auxílio é a taxa de referência comunitária aplicável à Itália à data da operação (14,66 %).

(168.3) Empréstimo bonificado no montante de 11 000 milhões de liras italianas.

O equivalente-subvenção bruto deste auxílio (tendo em conta a redução da taxa de juro e a isenção do reembolso concedida) é calculada utilizando como taxa de referência a taxa de juro comunitária aplicável à Itália à data de concessão do empréstimo (14,66 %).

(169) Os auxílios referidos nos pontos 168.2 e 168.3 são incompatíveis com o mercado comum, uma vez que o seu valor, expresso em equivalente subvenção bruto, excede o montante de 15 000 milhões de liras italianas (20 000 milhões de liras italianas × 75 %) que a Sadam Abruzzo teria podido receber legalmente a título de auxílios aos investimentos.

Apreciação dos auxílios a favor dos outros credores da Nusam

(170) O diferimento e a renúncia por parte da RIBS ao crédito hipotecário no montante de 17 504 milhões de liras italianas, transformado em crédito sem garantia, constitui não só um auxílio estatal a favor da Sadam Abruzzo, como também um auxílio a favor dos outros credores da Nusam (ver considerando 139).

(171) À luz das orientações comunitárias pertinentes, não se trata de auxílios relativos a investimentos nem de auxílios à reestruturação de empresas em dificuldade. Na ausência de outras bases jurídicas, sugeridas pelas autoridades italianas ou constatadas pela Comissão, os auxílios em causa devem ser considerados como auxílios ao funcionamento, contrários à prática constante da Comissão em matéria de aplicação dos artigos 87.º, 88.º e 89.º do Tratado (ver considerando 124). Estes auxílios devem, assim, ser considerados incompatíveis com o mercado comum.

Auxílios a favor da Castiglionese relativos à fábrica de Castiglion Fiorentino

Garantia

(172) A abertura de uma linha de crédito de 41 000 milhões de liras italianas a favor da sociedade Castiglionese para cobertura das despesas relacionadas com a campanha de produção de 1991 (ver auxílios referidos no considerando 16.1) era acompanhada de uma garantia estatal.

(173) Aplicam-se a estas ajudas em forma de garantia os argumentos aduzidos nos considerandos 126 a 131. Trata-se de um auxílio ao funcionamento, que não é conforme com as condições previstas nas disposições comunitárias aplicáveis aos auxílios concedidos sob a forma de garantia, nem com os auxílios à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade.

Plano específico de intervenção (deliberação de 16 de Abril de 1992)

(174) Relativamente aos auxílios concedidos à Castiglionese em aplicação do plano específico de intervenção aprovado pela deliberação do CIPE de 16 de Abril de 1992, a Itália apresenta também os dois argumentos da conformidade desses auxílios com as orientações relativas aos auxílios concedidos a empresas em dificuldade, a título de auxílios à reestruturação, e da compatibilidade dos auxílios concedidos a título de auxílios aos investimentos.

Conformidade com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade

(175) A Comissão entende que os auxílios a favor da Castiglionese não são conformes com as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais à reestruturação de empresas em dificuldade.

1. *Não se trata de um plano de reestruturação na acepção das orientações comunitárias*

(176) Para obviar às dificuldades da Castiglionese, o plano específico de intervenção de 1992 previa a concessão de uma série de auxílios destinados, por um lado, a reduzir os encargos financeiros do endividamento para com a RIBS (prorrogação da tomada de participação efectuada pela RIBS em 1984, conversão em capital de uma parte do crédito — 20 000 milhões de liras italianas — do total de 24 000 milhões de liras italianas da dívida para com a RIBS, reescalonamento da dívida residual por um período de 15 anos) e, por outro lado, colocava à disposição da empresa novos recursos (nova participação no montante de 10 000 milhões de liras italianas, com uma duração pré-determinada, e novo empréstimo bonificado de 20 000 milhões de liras italianas).

(177) Com base nas orientações comunitárias, um plano de reestruturação de uma empresa em dificuldade deve permitir o restabelecimento, num prazo razoável, da viabilidade a longo prazo da empresa, com base em hipóteses realistas no que diz respeito às suas condições futuras de exploração. Ora o plano específico de intervenção aprovado pela deliberação do CIPE de 26 de Abril de 1992 não pode ser considerado conforme com esta definição de um plano de reestruturação.

(178) Por consequência, os auxílios à reestruturação devem estar associados a um plano de recuperação da empresa que deve ser apresentado à Comissão com todos os dados relevantes. Além disso, a melhoria da viabilidade deve resultar principalmente de medidas internas previstas pelo plano de reestruturação.

(179) O plano específico de intervenção de 1992 limita-se, porém, a enumerar as necessidades financeiras da Castiglionese, sem tentar analisar as causas das dificuldades resultantes da gestão anterior da empresa: faz referência exclusivamente a factores externos à empresa, tais como as alterações introduzidas pela legislação comunitária no sector do açúcar e o impacto negativo das negociações do GATT para o sector, nomeadamente no que se refere às reduções das ajudas comunitárias.

(180) Consequentemente, não está prevista nenhuma medida de recuperação interna da empresa. Efectivamente, as únicas obrigações impostas ao beneficiário dos auxílios nos termos do plano específico de intervenção de 1992 são a obrigação de garantir a continuidade da bacia de aprovisionamento em beterraba e de completar a reestruturação das fábricas. Ora estas medidas não podem ser consideradas como medidas de reestruturação, na acepção da regulamentação comunitária.

(181) No plano transmitido à Comissão após o início do processo, não são sequer referidas as condições futuras de gestão da empresa, ou são-no apenas em termos tão vagos que é impossível identificar a presença de hipóteses realistas no que diz respeito às condições futuras de viabilidade a longo prazo.

(182) A Comissão considera, portanto, que o plano específico de intervenção de 1992 não constitui um plano de reestruturação na acepção das orientações comunitárias pertinentes, na medida em que não contém nenhuma indicação precisa que permita verificar, por um lado, os motivos das dificuldades da empresa e a existência de medidas internas de reestruturação e, por outro lado, a eficácia das soluções propostas e adoptadas.

2. *Evitar distorções indevidas da concorrência*

(183) Em qualquer plano de reestruturação é necessário adoptar medidas para atenuar tanto quanto possível as repercussões desfavoráveis para os concorrentes.

(184) Quando, como no caso em apreço, existe um excesso de capacidade estrutural no mercado em que opera o beneficiário, o plano de recuperação deve dar uma contribuição, proporcional ao auxílio recebido, para a reestruturação do sector que serve esse mercado na Comunidade Europeia, através de uma redução ou de uma suspensão irreversíveis da capacidade de produção, ou do encerramento das instalações.

(185) O sector do açúcar encontra-se há três anos em situação de excesso de capacidade estrutural. Por este motivo, foi instituído, no quadro do Regulamento (CEE) n.º 1785/81, um sistema de quotas nacionais de produção, sendo proibida a concessão de novos auxílios aos investimentos no sector. Esta última proibição traduz a preocupação constante de não permitir aumentos da capacidade de produção num sector particularmente sensível.

(186) O plano específico de intervenção de 1992 não prevê nenhuma redução da capacidade de produção da empresa beneficiária.

(187) A disposição, prevista nas orientações comunitárias, de acordo com a qual o beneficiário de um auxílio à reestruturação deve proceder a uma redução irreversível da capacidade de produção e ao encerramento das instalações, pode ser atenuada caso se demonstre que uma redução da capacidade é susceptível de conduzir a uma deterioração manifesta da estrutura do mercado, por exemplo, ao criar um monopólio ou uma situação de oligopólio muito restrito. Porém, no caso em apreço não foi feita esta demonstração.

(188) No que a este ponto se refere, a Itália afirma que teria sido respeitada a condição imposta pela Comissão por ocasião da aprovação dos planos nacionais para o sector, no sentido de que os auxílios não podem em caso algum dar origem a uma ultrapassagem da quota nacional de produção de açúcar atribuída à Itália.

(189) Porém, esta última condição diverge da que é prevista na alínea ii) do ponto 3 das orientações comunitárias, que se destina a preservar o livre jogo da concorrência num dado mercado, quer este esteja ou não submetido a limites quantitativos fixados globalmente a nível de cada um dos Estados-Membros.

(190) A Itália afirma ainda que o aumento da capacidade de produção da fábrica de Castiglion Fiorentino (de 3 700 para 7 500 toneladas de beterraba transformada por dia) teria permitido garantir o escoamento e a transformação da beterraba produzida na bacia de aprovisionamento de beterraba que a fábrica partilhava até aí com uma outra refinaria de açúcar situada em Cecina, após o encerramento desta última. As condições de encerramento dessa fábrica e a relação eventual entre esse encerramento e o plano de reestruturação da Castiglionese não foram explicitados.

(191) Deve considerar-se, portanto, que não foi demonstrada a existência de elementos factuais que permitissem derrogar à disposição em virtude da qual, em casos deste tipo, a reestruturação deve ser acompanhada por uma redução da capacidade de produção.

3. *Auxílio proporcional aos custos e benefícios da reestruturação*

(192) De acordo com este terceiro critério, os auxílios à reestruturação devem ser limitados ao mínimo rigorosamente necessário para permitir a reestruturação. Para que este critério seja respeitado, devem ser preenchidas várias condições. Por um lado, o beneficiário do auxílio deve contribuir de maneira significativa para o plano de reestruturação, com recursos próprios ou através de um financiamento externo obtido em condições de mercado. Por outro lado, os auxílios não devem reduzir de forma exagerada os encargos financeiros da empresa, permitindo ao beneficiário dispor de meios de liquidez excedentários, susceptíveis de ser utilizados em actividades agressivas que possam provocar distorções no mercado e não estejam ligadas ao processo de reestruturação. Os auxílios também não devem servir para financiar novos investimentos que não sejam necessários à reestruturação.

(193) No caso do auxílio em apreço, estas condições não são respeitadas.

(194) As informações disponíveis permitem concluir que a reestruturação foi financiada com recursos fornecidos exclusivamente pela RIBS. Na deliberação do CIPE de 26 de Abril de 1992 e no plano específico de intervenção aprovado em virtude da mesma não se faz qualquer referência a custos de reestruturação a cargo do beneficiário. A única obrigação que a Zuccherificio Castiglionese devia respeitar para poder beneficiar de uma participação financeira (que de resto não era quantificada) era a de completar a reestruturação das instalações. Neste caso, trata-se da participação do beneficiário nas despesas de investimento (a maior parte das quais não eram indispensáveis para fins de restabelecimento da rentabilidade num prazo razoável) e não de uma participação («de maneira significativa», como o exigem as orientações) nas despesas globais de reestruturação da empresa.

(195) Por outro lado, é necessário constatar que, com base nas informações disponíveis, os auxílios concedidos à Castiglionese em aplicação do plano específico de intervenção de 1992 permitiram não só a conversão em capital social de uma parte da dívida total da sociedade para com a RIBS, correspondente a 32 000 milhões de liras italianas, com a obrigação de resgatar as acções pelo valor nominal — após 10 ou 15 anos, conforme os casos — e o reescalonamento da dívida residual (4 000 milhões de liras italianas) em condições de favor, mas também a realização de investimentos no montante global (previsto no plano específico de intervenção) de 47 500 milhões de liras italianas.

(196) Porém, esses investimentos não eram todos necessários para permitir a reestruturação. Com base no que estava previsto no plano específico de intervenção de 1992, consideravam-se imediatamente necessários para permitir a continuação da actividade da fábrica de Castiglion Fiorentino investimentos no montante global de 10 000 milhões de liras italianas. O plano específico de intervenção de 1992 previa, no entanto, investimentos anuais no montante de 2 500 milhões de liras italianas ao longo dos 15 anos de intervenção da RIBS (no montante total de 37 500 milhões de liras italianas) para a «actualização tecnológica normal» das fábricas: esses investimentos não podem ser considerados necessários, na acepção das orientações relativas aos auxílios à reestruturação.

(197) À luz destas considerações, a Comissão considera que os auxílios em apreço reduziram de forma exagerada os encargos financeiros da Zuccherificio Castiglionese, o que permitiu à empresa, entre outras coisas, financiar um plano de investimentos que se não limitava ao mínimo rigorosamente necessário para permitir a reestruturação.

(198) Deve concluir-se, portanto, que esses auxílios não são conformes com as orientações comunitárias pertinentes.

(199) Tal como já foi dito em relação aos auxílios concedidos à Nusam e à Sadam Abruzzo, resta verificar a validade do segundo argumento apresentado pela Itália, de acordo com o qual os auxílios concedidos à Castiglionese poderiam ser autorizados a título de auxílios aos investimentos. Para poderem ser considerados compatíveis com o mercado comum, é necessário verificar em primeiro lugar se esses auxílios são necessários para permitir a reestruturação do sector do açúcar em Itália e, em segundo lugar, se respeitam a taxa máxima aplicável aos auxílios deste tipo na região em causa, à data da concessão do auxílio.

(200) No que se refere à primeira destas duas condições, basta recordar aqui os termos utilizados no plano específico de intervenção de 1992, de acordo com o qual uma parte (37 500 milhões de liras italianas) dos investimentos previstos se destinava à actualização tecnológica normal das fábricas. Dito isto, a Comissão não dispõe de nenhum elemento de apreciação que lhe permita verificar se os auxílios concedidos para a realização desses investimentos eram necessários para permitir a reestruturação da empresa ou a reestruturação do sector do açúcar em Itália.

(201) Porém, a situação é diferente no que se refere aos investimentos que o plano específico de intervenção considera indispensáveis para permitir a continuação da actividade da refinaria de açúcar. Essas despesas, no montante de 10 000 milhões de liras italianas, são as únicas a apresentar os requisitos necessários para poderem ser elegíveis para beneficiar de auxílios estatais, nos termos do artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 e das decisões da Comissão que aprovaram os planos nacionais para o sector: efectivamente, esses auxílios inscrevem-se num plano específico de intervenção e são exigidos por necessidades excepcionais decorrentes das planos para o sector (efectivamente, o plano específico de intervenção considera-os necessários para permitir a reestruturação). Os auxílios concedidos eventualmente para permitir a realização desses investimentos teriam podido, assim, beneficiar de uma apreciação favorável, a título dos artigos 87.º e 88.º do Tratado, tendo em conta a derrogação prevista no artigo 46.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81.

(202) Uma vez que a fábrica de Castiglion Fiorentino se situa numa região que se não inclui entre as do objectivo n.º 1 (nem estava incluída nessa categoria à data da concessão dos auxílios), o montante total dos auxílios de que a Castiglionese teria podido beneficiar para a realização dos novos investimentos previstos no plano específico de intervenção deveria limitar-se a 55 % das despesas elegíveis (taxa máxima aplicável aos auxílios relativos aos investimentos no sector da transformação e comercialização de produtos agrícolas nas regiões que se não incluem entre as do objectivo n.º 1).

(203) O montante do auxílio correspondente é assim de 5 500 milhões de liras italianas em equivalente-subvenção (10 000 milhões de liras italianas × 55 %).

(204) No cálculo do valor dos auxílios, a Comissão teve em conta que mesmo que a Castiglionese pudesse ser considerada uma empresa em dificuldade, esse valor não poderia corresponder à totalidade do montante dos empréstimos e das participações da RIBS. Efectivamente, a Comissão não dispõe de elementos que lhe permitam concluir que, à época da concessão dos empréstimos e das tomadas de participação, a Castiglionese não estava em posição de reembolsar esses empréstimos e participações. Além disso, segundo as autoridades italianas, os prazos de reembolso foram rigorosamente respeitados. O valor dos auxílios de que a Castiglionese beneficiou em aplicação da deliberação do CIPE de 16 de Abril de 1992 deve ser calculado de acordo com as indicações dos considerandos 204.1, 204.2 e 204.3:

(204.1) Relativamente à prorrogação por um período suplementar de 10 anos da participação de 12 000 milhões de liras italianas adquirida em 1984.

O valor desta participação corresponde ao de um empréstimo a uma taxa de juro de 0 %, com a duração de 10 anos e com isenção de reembolso do capital durante um período com a mesma duração (10 anos). A taxa de juro a ter em conta no cálculo do equivalente-subvenção bruto é a taxa de referência comunitária à data da concessão dos auxílios (14,4 %).

(204.2) Valor da conversão em capital de uma dívida de 20 000 milhões de liras italianas e da participação no capital da sociedade no montante de 10 000 milhões de liras italianas.

É calculado tendo em conta que cada uma das tomadas de participação equivale a um empréstimo à taxa zero com a mesma duração da participação, e com um período de isenção do reembolso do capital com a mesma duração do empréstimo. A taxa de juro em que se baseia o cálculo do equivalente-subvenção bruto é a taxa de referência comunitária à data da concessão dos auxílios (14,4 %). Qualquer vantagem financeira ulterior que tenha acompanhado a conversão em capital da dívida de 20 000 milhões de liras italianas deve evidentemente ser incluída no cálculo (por exemplo, a anulação dos juros devidos à data da conversão da dívida).

(204.3) No que se refere ao reescalonamento por um período de 15 anos da dívida residual de 4 000 milhões de liras italianas e do empréstimo bonificado de 20 000 milhões de liras italianas.

O equivalente-subvenção bruto desses auxílios (tendo em conta a redução da taxa de juro e o período de isenção do reembolso do capital acordado) é calculado com base na taxa de referência comunitária à data da concessão dos auxílios (14,4 %).

(205) Portanto, a parte dos auxílios referidos no considerando 204 que excede a soma de 5 500 milhões de liras italianas, em equivalente-subvenção bruto, de que a Castiglionese teria podido beneficiar legalmente a título de auxílios aos investimentos, não é compatível com o mercado comum.

Auxílios à compra da Castiglionese

(206) As intervenções aprovadas na deliberação do CIPE de 16 de Abril de 1992 não podem ser consideradas como um auxílio à compra do pacote accionista de controlo da Castiglionese.

(207) Efectivamente, essas intervenções não tinham um destinatário preciso, sendo antes dirigidas a potenciais adjudicatários do processo de venda pública que preenchessem as condições previstas na deliberação. Teve lugar um processo de venda pública, realizado sob o controlo do Tribunal de Falências de Roma no âmbito da concordata preventiva respeitante à Federconsorzi, e todos os operadores interessados foram convidados a participar no processo.

VII. **CONCLUSÕES**

(208) Os auxílios que são objecto da presente decisão, não tendo sido notificados à Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado, foram concedidos ilegalmente, ou seja, sem esperar que a Comissão se pronunciasse sobre a respectiva compatibilidade com o mercado comum.

(209) Pelos motivos expostos anteriormente, os auxílios em causa caem no âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo do Tratado, não podendo beneficiar de qualquer das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do mesmo artigo.

(210) Em caso de incompatibilidade dos auxílios com o mercado comum, a Comissão deve, em princípio, recorrer à possibilidade proporcionada pelo acórdão de 12 de Julho de 1973 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no processo 70/72, Comissão/ /Alemanha ([30]), confirmado pelos acórdãos de 24 de Fevereiro de 1987, no Processo 310/85, Deofil GmbH/ /Comissão ([31]), e de 20 de Setembro de 1990, no Processo C-5/89, Comissão/Alemanha ([32]), obrigando o Estado-Membro a recuperar o montante de todos os auxílios concedidos ilegalmente ao beneficiário. Esta restituição é necessária para restabelecer a situação anterior e suprimir todas as vantagens financeiras de que tenham podido beneficiar indevidamente os receptores do auxílio concedido ilegalmente, desde a data de concessão.

(211) A restituição deverá ser efectuada em conformidade com as disposições da legislação italiana e, por outro lado, os juros começarão a ser contabilizados a partir da data de concessão dos auxílios em causa. Estes juros serão calculados com base na taxa de juro comercial utilizada como taxa de referência no cálculo do equivalente-subvenção no contexto dos auxílios regionais.

(212) A presente Decisão é adoptada sem prejuízo das consequências que a Comissão venha a extrair por sua vez do ponto de vista do financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA),

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. São incompatíveis com o mercado comum os seguintes auxílios concedidos pela Itália, por intermédio da empresa pública RIBS SpA:

a) Auxílios à Nusam SpA sob a forma de tomadas de participação no capital no montante de 5 000 milhões de liras italianas (12 de Abril de 1988) e de 2 500 milhões de liras italianas (2 de Fevereiro de 1990);

b) Auxílios à Sadam Abruzzo SpA sob a forma de garantias públicas de montantes garantidos de 2 000 milhões de liras italianas (12 de Setembro de 1989) e 11 000 milhões de liras italianas (2 de Fevereiro de 1990);

c) Auxílios previstos na deliberação (CIPE de 26 de Julho de 1990): desclassificação e diferimento de um crédito de 17 504 milhões de liras italianas, a favor da Sadam Abruzzo SpA e dos outros credores da Nusam SpA, e redução do preço de compra da fábrica de Celano, assim como as vantagens associadas à transferência da dívida de 15 000 milhões de liras italianas, a favor da Sadam Abruzzo SpA;

d) Auxílio à Zuccherificio Castiglionese SpA sob a forma de uma garantia pública de um montante garantido de 41 000 milhões de liras italianas (2 de Agosto de 1991).

2. Os seguintes auxílios concedidos pela Itália por intermédio da empresa pública RIBS SpA, com data de 26 de Julho de 1990, à Sadam Abruzzo SpA são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que o seu valor, expresso em equivalente-subvenção bruto, excede o montante de 15 000 milhões de liras italianas:

a) Auxílio sob a forma de uma tomada de participação no capital no montante de 8 000 milhões de liras italianas;

b) Auxílio sob a forma de empréstimo com taxa de juro bonificada, no montante de 11 000 milhões de liras italianas.

3. Os seguintes auxílios, concedidos pela Itália por intermédio da empresa pública RIBS SpA, à data de 16 de Abril de 1992, à Zuccherificio Castiglionese SpA são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que o seu valor, expresso em equivalente-subvenção bruto, excede o montante de 5 500 milhões de liras italianas:

a) Auxílio sob a forma de prorrogação do prazo de resgate de uma participação de 12 000 milhões de liras italianas por um período suplementar de dez anos;

b) Auxílio sob a forma de conversão em capital social de um crédito de 20 000 milhões de liras italianas;

c) Auxílio sob a forma de renegociação de uma dívida de 4 000 milhões de liras italianas;

d) Auxílio sob forma de subscrição de um aumento de capital no montante de 10 000 milhões de liras italianas;

e) Auxílio sob a forma de um empréstimo com taxa de juro bonificada no montante de 20 000 milhões de liras italianas.

Artigo 2.º

1. A Itália adoptará as medidas necessárias para recuperar o montante de todos os auxílios concedidos ilegalmente ao beneficiário mencionados no artigo 1.º, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão.

2. A restituição será efectuada em conformidade com as disposições da legislação nacional. Os montantes a restituir vencerão juros a partir da data de concessão dos auxílios em causa. Os juros serão calculados com base na taxa de juro comercial utilizada como taxa de referência para calcular o equivalente-subvenção no contexto dos auxílios regionais.

([30]) Colectânea 1987 p. 813.
([31]) Colectânea 1987, p. 901.
([32]) Colectânea 1990, p. I-3437.

Artigo 3.º

1. A Itália informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das modalidades utilizadas no cálculo do equivalente-subvenção dos auxílios a recuperar.

2. A Itália informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 11 de Maio de 1999.

Pela Comissão

Franz FISCHLER

Membro da Comissão