BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 31 mei 1989

betreffende steunverlening door de Italiaanse Regering aan Alfa Romeo, een onderneming in de motorvoertuigensector

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(89/661/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig bovengenoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

Bij brief van 1 oktober 1986 verzocht de Commissie de Italiaanse Regering om informatie over steun in de vorm van nieuw kapitaal ten bedrage van 209 miljard lire die de Italiaanse Regering volgens inlichtingen in de pers in 1985 aan Alfa Romeo, een onderneming in de automobielsector, zou hebben verstrekt.

Bij brief van haar Permanente Vertegenwoordiging van 21 november 1986 bevestigde de Italiaanse Regering dat in 1985 aan Alfa Romeo een bedrag van 206,2 miljard lire in de vorm van een kapitaalinjectie was verstrekt door haar aandeelhouders Finmeccanica en IRI ter dekking van de in 1984 en gedurende de eerste helft van 1985 geleden verliezen van de onderneming. Voorts werd medegedeeld dat de informatie over de dekking van de verliezen tot eind 1986 nog niet kon worden verstrekt gezien de recente overname van Alfa Romeo door Fiat.

Bij telexbericht van 18 december 1986 verzocht de Commissie de Italiaanse Regering om inlichtingen betreffende voorgenomen of reeds verstrekte verdere steun aan Alfa Romeo of aan Fiat in het kader van de overname van Alfa Romeo door Fiat.

Bij telexbericht van 30 januari 1987 van de Italiaanse Permanente Vertegenwoordiging deelde de Italiaanse Regering de Commissie mede dat in het kader van de overname geen financiële overheidsinterventie had plaatsgevonden of was voorzien. De overname door Fiat vond plaats op basis van een taxatie van de twee concurrerende offerten van Ford en Fiat door een onafhankelijke accountantsfirma; zij voltrok zich derhalve onder normale marktvoorwaarden. Ten slotte werd verklaard dat de financiële gegevens waarom de Commissie verzocht, nog niet beschikbaar waren, doch te gelegener tijd zouden kunnen worden overgelegd.

Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie van de Commissie verklaarde de Italiaanse Regering in haar telexbericht van 27 maart 1987 dat de externe deskundigen tot de gevolgtrekking waren gekomen dat beide offerten economisch aanvaardbaar waren, maar dat het bod van Fiat de voorkeur verdiende omdat het een snellere vernieuwing van het produktassortiment van Alfa Romeo beloofde, de Italiaanse associés van Alfa Romeo omvatte, ten dele verdere verliezen voor de verkoper vermeed en een duidelijker verklaring omtrent de doelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid inhield. Bovendien bevatte het antwoord inlichtingen over de door Fiat voor Alfa Romeo geboden prijs met inbegrip van een gedeeltelijke overname tot een beloop van 700 miljard lire (met inbegrip van de uit hoofde van Wet nr. 675/77 verkregen leningen) van de schuld van Alfa Romeo en van een bedrag van 1 050 miljard lire dat met ingang van het zesde jaar na 1 januari 1987, het tijdstip van de overname, in vijf termijnen van één jaar door Fiat moet worden betaald. Ten aanzien van de schulden van Alfa Romeo werd verklaard dat het restant van de schuld van deze onderneming, dat niet door Fiat werd overgenomen, door Finmeccanica zou worden betaald (met inbegrip van de uit hoofde van Wet nr. 46/82 verkregen lening).

Hoewel de Commissie bij herhaling uitvoerige informatie verlangde over de voorwaarden van de verkoop van Alfa Romeo aan Fiat en over het daarmee concurrerende bod van Ford, bevatte de brief van 2 juli 1987 van de Italiaanse Regering in het geheel geen nadere inlichtingen.

Op 29 juli 1987 besloot de Commissie met betrekking tot de verschaffing van 206,2 miljard lire nieuw kapitaal voor 1985 aan Alfa Romeo en een beweerde subsidie in de voorwaarden onder welke Fiat Alfa Romeo overnam, de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Op basis van de gegevens waarover zij beschikte, was de Commissie ervoor beducht dat de Italiaanse Regering Fiat steun verleende omdat zij de onderneming een voordeel in de mededinging kon hebben verschaft door haar een lagere prijs te berekenen dan die welke zij van de tweede bieder, namelijk Ford, voor de activa van Alfa Romeo, welke Fiat eind 1986 overnam, had kunnen verkrijgen. Voorts kon zij niet beoordelen in hoeverre in de verwervingsprijs met de kapitaalinjectie van 1985 rekening was gehouden.

Bij brief van 6 augustus 1987 maande de Commissie de Italiaanse Regering aan, haar opmerkingen kenbaar te maken en op de welomschreven vragen in de brief te antwoorden. Overeenkomstig artikel 93, lid 2, werden de andere Lid-Staten en derden eveneens aangemaand hun opmerkingen te maken.

II

In het kader van de procedure maakte de Italiaanse Regering haar opmerkingen bij brief van 7 oktober 1987. Daarin bevestigde zij haar opvatting dat de voorwaarden van de

verkoop van Alfa Romeo aan het Fiat-concern geen elementen van steunlening behelsden die onder artikel 92 van het Verdrag zouden vallen. Zij verschafte bovendien enkele gegevens waaruit blijkt dat Alfa Romeo in 1986 nog een extra kapitaalinjectie van 408,9 miljard lire ontving. Het concern had ten minste sinds 1978 verliezen geleden en deze beliepen in 1986 313,3 miljard lire. Voorts werd verklaard dat het schuldenbedrag van Alfa Romeo dat niet door Fiat werd overgenomen, 291 miljard lire bedroeg. De Italiaanse Regering gaf verder aan dat Finmeccanica de verlangde informatie zou verstrekken over de overnamevoorwaarden en over de vergelijking tussen de twee concurrerende offerten. Finmeccanica zou dit rechtstreeks doen.

Van Finmeccanica ontving de Commissie nadere opmerkingen in brieven van 20 oktober 1987, 29 december 1987 en 8 maart 1988.

In de betrokken procedure brachten vier andere Lid-Staten opmerkingen naar voren.

III

Uit de inlichtingen welke in het kader van de procedure van de Italiaanse Regering en van Finmeccanica werden verkregen, bleek dat de injectie van 408,9 miljard lire nieuw kapitaal in 1986 diende tot verlaging van de netto financiële schuld van het Alfa Romeo-concern voor dat bedrag. Deze kapitaalinjectie door Finmeccanica kwam gedeeltelijk tot stand via de dochtermaatschappij Saige, welker aandelen zich geheel in eigendom van Finmeccanica bevinden. De injectie van nieuw kapitaal verbeterde derhalve de financiële situatie van het Alfa Romeo-concern aanzienlijk. Opgemerkt zij, dat tot de kapitaalinjectie in juni 1986 werd besloten, in de loop van de verkooponderhandelingen tussen Finmeccanica en Ford die tussen mei en september 1986 plaatsgrepen.

De Commissie besloot daarom op 10 mei 1988 de op 29 juli 1987 ingeleide procedure uit te breiden tot de steunelementen in de verschaffing van 408,9 miljard lire nieuw kapitaal. Voorts herhaalde de Commissie haar verzoek aan de Italiaanse Regering om alle bijzonderheden over de verkoop van Alfa Romeo en over de juiste voorwaarden van de twee concurrerende offerten.

Bij brief van 19 mei 1988 maande de Commissie de Italiaanse Regering aan, haar opmerkingen kenbaar te maken. Meer specifieke vragen betreffende de taxatie van de concurrerende offerten werden Finmeccanica en de Italiaanse Regering bij brief van 25 mei 1988 voorgelegd. Overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag werden ook de andere Lid-Staten en belanghebbenden aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken.

IV

De Italiaanse autoriteiten dienden hun opmerkingen in bij brief van 21 juli 1988. In de bijlagen bij deze brief, in de brief van Finmeccanica van 15 juli 1988, alsmede in de brief van de Italiaanse autoriteiten van 17 november 1988 en in de bijlagen ervan werd gedetailleerde informatie verstrekt over:

— de financiële situatie bij Alfa Romeo eind 1986;

— een tijdschema van de onderhandelingen tussen Finmeccanica en de twee bieders in 1986;

— de voorwaarden van de verkoopovereenkomst tussen Fiat en Finmeccanica;

— de financiële regelingen met betrekking tot de gedeelten van Alfa Romeo die bij Finmeccanica bleven en de voorwaarden van de daarop volgende verkoop daarvan aan de overheidsbanken, alsmede met betrekking tot de terugbetaling van de resterende financiële schulden door Finmeccanica;

— De oprichting van het Alfa Lancia-concern door Fiat en zijn prestaties in 1987;

— De investeringen in Alfa Romeo-fabrieken in 1986 en 1987 en de daarvoor ontvangen steun.

Ten aanzien van de 408,9 miljard lire kapitaalinjectie aan Alfa Romeo, waartoe in juni 1986 door de aandeelhouders Finmeccanica en haar dochtermaatschappij Saige was besloten, verklaarde de Italiaanse Regering dat er geen objectieve grond is om deze herkapitalisering aan latere besluiten inzake de verkoop van Alfa Romeo te koppelen: in tegenstelling tot de kapitaalinjectie van 1985 ten bedrage van 206,2 miljard lire vond de nieuwe kapitaalinjectie niet plaats ter compensering van verliezen, omdat die door vermindering van het aandelenkapitaal was geschied, maar in het kader van een driejaren-investeringsprogramma (1986—1988) en verband houdend met de noodzaak voor de onderneming haar financiën gezond te houden in het licht van de strategische keuzen die moesten worden gemaakt om een radicale oplossing voor haar structurele crisis te vinden. De kapitaalbijdrage moest volgens de Italiaanse Regering dan ook volkomen verenigbaar worden geacht met het Verdrag. Bovendien zou een economisch herstructureringsprogramma op grote schaal, waarmee ook het technologisch potentieel zou worden opgevoerd, gezien het prestige en de leidende rol van Alfa Romeo op de wereldsportwagenmarkt, zeer wel voor particuliere aandeelhouders aantrekkelijk kunnen zijn. De operatie werd ook volledig in overeenstemming geacht met het regeringsbeleid inzake privatisering van sectoren waar staatsdeelneming geen strategische betekenis heeft.

Ook werd verklaard dat er, op de tijdstippen waarop de algemene vergadering van Alfa Romeo het besluit nam het kapitaal met 408,9 miljard lire te verhogen en waarop de aandeelhouders het verhoogde kapitaal stortten, alleen onderhandelingen plaatsvonden met Ford; dit op zichzelf vormt een bewijs dat deze operatie in genendele bedoeld was om Fiat te begunstigen. De Italiaanse autoriteiten oordeelden derhalve de verklaring in de brief van de Commissie dat de kapitaalverhoging Fiat in staat stelde Alfa Romeo te verwerven zonder de gehele schuldenlast van die onderneming op zich te nemen, ongegrond.

Met betrekking tot de vergelijking tussen de offerten van Fiat en Ford herhaalden de Italiaanse autoriteiten dat het besluit ten gunste van Fiat op de door een onafhankelijke accountantsfirma verrichte financiële evaluatie van de twee offerten berustte; de bevindingen van die firma lagen ten grondslag aan een „Fairness opinion" van 3 november 1986. Deze „Fairness opinion" behelst de gevolgtrekking dat op die

datum de tegenprestatie voor Finmeccanica uit hoofde van het bod van Ford of uit hoofde van dat van Fiat economisch aanvaardbaar was en binnen de waardenschaal lag welke de onafhankelijke deskundigen redelijk achtten. De accountants gaven echter aan het bod van Fiat de voorkeur, gezien het financiële aspect voor Finmeccanica. Volgens de Italiaanse autoriteiten aanvaardde de Raad van Bestuur van Finmeccanica het bod van Fiat omdat het, nog afgezien van de fincanciële voordelen, ten opzichte van het bod van Ford tevens de volgende voordelen bood:

— het zou Finmeccanica bevrijden van de verplichting om na 1 januari 1987 in de verliezen van Alfa Romeo te delen en bij te dragen tot de vereiste herstructurering om de structurele oorzaken van deze verliezen weg te nemen;

— snellere vernieuwing van het produktassortiment van Alfa Romeo, hetgeen een betere waarborg zou bieden dat deze binnen een betrekkelijk korte tijd een redelijk niveau van concurrentievermogen op de Europese markt zou behalen;

— inbegrip van alle werkmaatschappijen van Alfa Romeo;

— een krachtiger inspanning wat werkgelegenheidsdoelstellingen betreft.

Op grond van de genoemde overwegingen voelden het Finmeccanica- en het IRI-bestuur meer voor Fiat. Dit werd door de Italiaanse Regering bij besluit van 7 november 1986 goedgekeurd.

Twee andere Lid-Staten maakten opmerkingen over de uitbreiding van de procedure.

V

Alfa Romeo is op een na de grootste automobielfabrikant in Italië. De onderneming is in 1910 gesticht en werd in 1933 onderdeel van de overheidsholding IRI. Evenals bij de meeste automobielfabrikanten leidde de eerste olieprijzenschok van 1973—1974 die op de automobielmarkt een crisis van een nog ongekende omvang teweegbracht, bij Alfa Romeo tot verliezen. De onderneming herstelde zich financieel nimmer geheel en bleef in de volgende veertien jaren ononderbroken verlies lijden.

Aanvankelijk vloeiden de problemen van de onderneming voort uit strategische beslissingen die in de voorafgaande jaren waren genomen. Aan het eind van de jaren '60 besloot de onderneming haar reeks modellen uit te breiden en een aanvang te maken met de produktie van lichte auto's waarvoor zij bij Napels de Alfasud-produktie- en assemblagefabrieken bouwde. Met deze fabrieken, die in 1972 met de produktie begonnen, verdubbelde de jaarlijkse assemblagecapaciteit van Alfa Romeo tot ongeveer 400 000 automobielen. De genoemde fabrieken leden echter steeds onder overcapaciteit, arbeidsproblemen en een lage arbeidsproduktiviteit. De zware financiële last van Alfasud stond de vernieuwing van de produkten van de Milanese bedrijven van Alfa Romeo en de modernisering van deze produktie-inrichtingen in de weg. Aan het eind van de jaren '70 volgde het bestuur van Alfa Romeo een defensieve marktstrategie waarbij buitenlandse activiteiten en „joint ventures" werden prijsgegeven en een planning van jaar tot jaar werd ingevoerd.

Het jaar 1980 vertegenwoordigde een keerpunt in het ondernemingsbeleid van Alfa Romeo. Er werd een strategisch tienjarenplan aangenomen dat grote investeringen omvatte, dat op een groter en concurrerender produktievolume was gericht en dat werd geflankeerd door een agressief afzetbeleid. Ook omvatte het plan organisatorische herstructurering. Met name fuseerden Alfa Romeo en Alfasud tot één vennootschap (Alfa Romeo Auto), terwijl de activiteiten op het gebied van vliegtuigmotoren en bedrijfsvoertuigen door twee nieuwe juridische eenheden (Avio en Arveco) werden overgenomen. De voornaamste aspecten van het nieuwe produktieplan, dat op een „break-even point" bij ongeveer 300 000 voertuigen per jaar was gericht, waren: vernieuwing van het modelassortiment en verkorting van de produktietijd; een overeenkomst met het Fiat-concern voor de produktie van gemeenschappelijke onderdelen en een „joint venture" met de Japanse onderneming Nissan voor de produktie van een nieuwe lichte wagen (Arna) in de fabriek te Napels. Alfa Romeo zou dezelfde motoren leveren die in produktiecomponenten en mechanische onderdelen voor de Alfasud werden gebruikt en Nissan zou carrosserieën leveren. De drastische verhoging in de produktie- en bedrijfsbenutting welke in het plan waren voorspeld, werden nimmer werkelijkheid omdat, aangezien Arna een mislukking bleek, het te optimistisch was. Alfa Romeo leed bijgevolg voortdurend verliezen aan marktaandelen en haar produktie in de periode 1981—1984 daalde.

Wegens de aanzienlijke overcapaciteit op Europees vlak in 1983—1984, ging Alfa Romeo over tot een herziening van haar doelstellingen door nieuwe organisatiestructuren op te zetten die niet langer waren gebaseerd op een verbetering van de markt in volumes en prijzen, hetgeen nu onrealistisch bleek, maar op een drastische verlaging van de produktie- en de exploitatiekosten en op een herstructurering van haar hulpbronnen in het algemeen. De onderneming herzag haar investeringsplan door op een veel lager „break-even point" (220 000 voertuigen per jaar) te mikken en dit door een volledige vernieuwing van het produktieproces en een optimalisering van het geproduceerde modelassortiment (met gebruikmaking van dezelfde macrocomponenten voor verschillende modellen), hetgeen tot een ingrijpende vermindering van het personeelbestand leidde; een en ander werd volledig gedekt door de „Cassa integrazione".

Voor een deel van deze investeringen ontving Alfa Romeo overheidssteun krachtens de Wetten nr. 675/77 en nr. 46/82. De Commissie keurde in november 1983 en in juli 1984 investeringssteun aan Alfa Romeo goed in de vorm van 88 miljard lire subsidies en 363 miljard lire aan zachte leningen en interestcompensatie voor de overdracht van bepaalde activiteiten naar de fabrieken in het Mezzogiorno en voor een gemeenschappelijke onderdelenproduktie met Fiat. Zij keurde tevens in december 1984 81,6 miljard lire aan zachte leningen en 39,6 miljard lire subsidies voor innoverende investeringen en uitgaven voor O & O (onderzoek en ontwikkeling) goed. Deze gesteunde investeringen kunnen niet aan de latere kapitaalinjectie van 1985 worden gekoppeld. Zij werden niet aangediend als een onderdeel van een meeromvattende herstructureringsoperatie voor de technische of financiële herstructurering van het concern, maar als een beperkter operatie die specifiek verband hield met de overplaatsing van bepaalde activiteiten naar het Mezzogiorno. In geen enkel stadium meldde de Italiaanse Regering in deze jaren op enigerlei wijze bij de Commissie een voornemen aan bij Alfa Romeo om nieuw kapitaal te injecteren of aan

deze steun toe te kennen om extra investeringen en financiële herstructurering te steunen of om exploitatieverliezen van het concern goed te maken.

Als gevolg van het feit dat het investeringsplan niet de verwachte verbeteringen bij arbeidsproduktiviteit en produktkwaliteit opleverde, verslechterden de financiële resultaten van Alfa Romeo in de jaren 1984 en 1985 drastisch.

Het besluit om de automobielactiviteiten van het Alfa Romeo-concern te verkopen vloeide voort uit een reeks evaluaties van de in de toekomst te volgen strategie nadat het herstructureringsplan een mislukking was gebleken. Deze evaluaties werden in 1985 en 1986 rechtstreeks door Finmeccanica en IRI en door de bevoegde regerings- en parlementslichamen verricht. Daaruit blijkt dat het concern als onafhankelijke producent niet rendabel kon worden en dat de enig mogelijke oplossing voor de steeds ernstiger wordende financiële en marktcrisis van Alfa Romeo erin bestond, een fusie met een grote automobielfabrikant aan te gaan.

Begin 1986 werden de leidende autofabrikanten in de wereld benaderd om na te gaan of er belangstelling bestond om de aandelen in Alfa Romeo-vennootschappen of alleen de motorenproduktie van het concern over te nemen. De enige vennootschappen die met voorstellen kwamen waren Ford en Fiat.

Na diepgaande technische studies en onderhandelingen tussen Finmeccanica-Alfa Romeo en Ford, diende Ford op 30 september 1986 een formeel voorstel voor de verwerving van Alfa Romeo in, dat tot 7 november 1986 zou gelden. Het voorstel van Ford hield in dat Alfa Romeo als één enkele vennootschap zou blijven bestaan waarin Ford een minderheidsaandeel (ongeveer 20 %) zou nemen met het recht op een optie om daarin de komende drie jaar een meerderheidsaandeel te verwerven. Ford zou de identiteit, het merk en de onderscheidende kenmerken van Alfa Romeo intact laten. De onderneming zou de produktie geleidelijk verhogen tot zij met behoud van het bestaande werkgelegenheidsniveau tegen 1994 de volle capaciteit zou hebben bereikt. Het voorstel omvatte tevens koopopties voor de verwerving van de resterende aandelen in de volgende vijf jaar. Zo zou de verwerving van alle aandelen binnen acht jaar zijn voltooid. Ford zou het kapitaal van Alfa Romeo Auto, haar dochtermaatschappijen Alfa Romeo Credit en Leasing en de nationale verkoopmaatschappijen in 15 landen verkrijgen. In een later stadium zou Ford ook Arna, Spica en Arveco verwerven. Het voorstel van Ford omvatte tevens een investeringsplan voor de komende jaren tot een bedrag van 4 000 miljard lire. De kosten van deze investeringen zouden over de aandeelhouders (te weten Finmeccanica en Ford) worden verdeeld naar evenredigheid van hun holdings op dat moment. Ook exploitatieverliezen zouden op deze wijze worden verdeeld. Ford verwachtte de rentabiliteit bij Alfa Romeo tegen 1990 te kunnen herstellen.

Op 1 oktober 1986 deelde Fiat aan Finmeccanica mede dat zij bereid was samen te werken aan de herstructurering en het opnieuw op gang brengen van Alfa Romeo, waarbij Fiat de voornaamste punten van haar voorstel uiteen zette en zo spoedig mogelijk verdere bijzonderheden toezegde. Op 24 oktober zond Fiat aan Finmeccanica een werkvoorstel en verstrekte verdere bijzonderheden in haar brief van 1 november. De onderneming verklaarde dat haar bod uitging van de verwerving van het netto geïnvesteerde kapitaal van het Alfa Romeo-concern dat op basis van door Finmeccanica verstrekte informatie op 1 750 miljard lire werd geraamd. Fiat wilde de overname doen plaatsvinden op het tijdstip van de verkrijging van de netto financiële schulden van het Alfa Romeo-conern ten bedrage van niet meer en niet minder dan 700 miljard lire. De resterende 1 050 miljard lire zouden, onder accountantscontrole, in vijf jaarlijkse termijnen worden betaald, de eerste aan het eind van het zesde jaar na de datum van de overname en de laatste aan het einde van het tiende jaar.

Doel van de verwerving door Fiat was de schepping van een nieuwe juridische eenheid door een fusie van de Alfa Romeo- en Lancia-activiteiten voor de produktie van directie-auto's. De nieuwe vennootschap, die Alfa Lancia zou gaan heten, zou tegen 1992 een produktiecapaciteit moeten halen van 620 000 voertuigen per jaar, waarvan 300 000 Alfa Romeo's. De bestaande capaciteit van Alfa Romeo van 400 000 auto's zou gehandhaafd blijven en volledig worden benut met het oogmerk het marktaandeel van Alfa- en Lancia-voertuigen te vergroten. Tussen 1987 en 1995 zou Fiat ongeveer 5 000 miljard lire in de nieuwe vennootschap investeren waarvan rond 75 % voor Alfa Romeo-fabrieken zou zijn bestemd. Tegen eind 1990 zouden er in het Alfa Romeo-bedrijf 28 000 werknemers in dienst zijn. Tot 1990 zouden afvloeiingen door de „Cassa Integrazione" worden overgenomen of door vervroegde uittredingen worden gerealiseerd. De aandelen van het Alfa Romeo-concern die in de nieuwe vennootschap zouden worden ingebracht, waren de vaste en vaste onlichamelijke activa, schulden tot netto 700 miljard lire, het bedrijfskapitaal en de voorraden van Alfa Romeo Spa en Alfa Romeo Auto en de aandelen in haar Italiaanse en buitenlandse dochtermaatschappijen, behalve Alfa Romeo International.

Op 6 november 1986 deelde Finmeccanica Fiat mede dat haar Raad van Bestuur de dag tevoren had besloten dit aanbod van Fiat te aanvaarden. Finmeccanica verklaarde bovendien dat de aanvaarding het besluit van Finmeccanica omvatte om alle aandelen in de nieuwe vennootschap welke haar zouden worden toegekend, rechtstreeks dan wel via door haar gecontroleerde vennootschappen aan Fiat over te dragen.

Begin december 1986 droegen, als uitvloeisel van de verkoopovereenkomst tussen Finmeccanica en Fiat, Alfa Romeo en Alfa Romeo Spa hun activa tegen boekwaarde aan het Fiat-concern over.

Vanaf 1 januari 1987 nam Fiat de volledige daadwerkelijke aansprakelijkheid voor het beheer van de overgedragen activa op zich. Op 2 januari 1987 verwierf Fiat van Alfa Romeo Spa en Alfa Romeo Auto alle activa alsmede de bovengenoemde aandelen in Alfa's dochtermaatschappijen tegen een totale waarde van 1 024,6 miljard lire, later vastgesteld op basis van balansen onder accountantscontrole, gedateerd 31 december 1986. Op dat tijdstip werd het nieuwe Alfa Lancia-concern opgericht en ving het zijn werkzaamheden aan. Op dezelfde datum werd de nieuwe vennootschap aansprakelijk voor 700 miljard lire netto financiële schulden van het vroegere Alfa Romeo-concern.

In mei 1987 veranderden Alfa Romeo Spa en Alfa Romeo Auto hun namen in, respectievelijk, Finmilano en Sofinpar. In juni 1987 werden Finmilano en Sofinpar verkocht aan,

respectievelijk, de Banco di Roma en het Credito Italiano, laatstgenoemde onder controle van IRI staande, voor een totaal bedrag van 198,9 miljard lire. Vóór de verkoop werden de resterende activa en schulden in deze vennootschappen, die niet door Fiat waren overgenomen, aan Finmeccanica overgedragen. Finmilano en Sofinpar behielden slechtes 212,2 miljard lire financiële kredieten, die de fondsen vertegenwoordigden welke door deze vennootschappen na de overdracht aan Finmeccanica van de resterende Alfa Romeo-activa waren verkregen. Deze lege vennootschappen behielden de fiscale kredieten die als gevolg van de verliezen van het Alfa Romeo-concern waren geaccumuleerd en die de voornaamste reden vormden voor de overname door de twee banken.

Het Alfa Lancia-concern is vanaf het eerste jaar van zijn bestaan ondanks de verliezen van zijn Alfa Romeo-afdeling een winstgevende onderneming gebleken. Fiat kon bij Alfa Romeo tot een overeenkomst komen met de vakbeweging, die een snelle verbetering van zijn financiële prestaties mogelijk maakte. Het Alfa Lancia-conern bleef steun ontvangen uit hoofde van de Wetten nr. 675/77, nr. 1089/68 en nr. 219/81 ter ondersteuning van investeringen in de bedrijven van het vroegere Alfa Romeo-concern. Over 1987 bedroeg deze steunverlening 12,4 miljard lire aan subsidies en 67,7 miljard lire zachte leningen voor investeringen ten bedrage van 207 miljard lire.

VI

Op het tijdstip van de verkoop had het Alfa Romeo-concern de volgende structuur:

— Alfa Romeo Spa: holdingvennootschap van het Alfa Romeo-concern (aandeelhouders: Finmeccanica 84 %, IRI 16 %, anderen 0,002 %);

— Alfa Romeo Auto: autofabricage (aandeelhouders: Finmeccanica 49 %, Alfa Romeo Spa 33,4 %, Saige 17,6 %);

— Arna: autoassemblage (aandeelhouders: Alfa Romeo 50 %, Nissan 50 %);

— Arveco: bedrijfsvoertuigen, componenten (Alfa Romeo 100 %);

— Spica: componenten en accessoires (Alfa Romeo 100 %);

— Merisinter, MC, Autodelta: kleinere produktiemaatschappijen (Alfa Romeo 100 %);

— Alfa Romeo Credit, Alfa Romeo International, Alfa Romeo Leasing: financieringsmaatschappijen;

— 15 verkoopmaatschappijen in verscheidene landen.

In 1986, het laatste jaar van zijn bestaan, produceerde het Alfa Romeo-concern 168 100 voertuigen, waarvan 86 500 auto's afkomstig waren van zijn Milanese bedrijven en 81 800 auto's van zijn fabrieken te Napels. Het concern verkocht 180 200 voertuigen. Daarvan werden er 104 700 verkocht in Italië en 75 500 geëxporteerd, een toename met respectievelijk 6,3 % en 49,2 % ten opzichte van 1985. Het Italiaanse marktaandeel van Alfa Romeo in 1986 bedroeg op de betrokken marktsegmenten 14,6 % en het totale marktaandeel in de Gemeenschap bedroeg ongeveer 1,6 %. De omzet van het concern in 1986 kwam overeen met rond 3 000 miljard lire, waarvan 28 % van uitvoer afkomstig was.

De produktiecapaciteit van 400 000 auto's per jaar bleef in de jaren '80 gehandhaafd. De capaciteitsbenutting bedroeg in 1986 derhalve 42 %. In 1986 had het Alfa Romeo-concern ongeveer 32 500 mensen in dienst. Bovendien waren er ongeveer 13 000 werknemers tijdelijk werkloos; zij werden opgenomen in de Cassa Integrazione. De financiële resultaten van het concern in 1986 kwamen overeen met minus 313,3 miljard lire, het recordverlies in 1985 bedroeg 465,5 miljard lire.

Fiat is een onderneming in privé-eigendom die zich voornamelijk bezighoudt met de produktie en afzet van personenauto's, bedrijfsvoertuigen, industriële voertuigen en landbouwmachines die rond 75 % van de activiteiten van de vennootschappen uitmaakt. De resterende operaties omvatten o.a. industriële uitrusting, werktuigmachines, vliegtuigtechniek, telecommunicaties, biotechnologie en financiële operaties en diensten. In 1986 produceerde Fiat 1 698 700 auto's en 59 200 bedrijfsvoertuigen en steeg haar marktaandeel in Europa tot 14 % terwijl zij de Italiaanse markt met een marktaandeel van 61,9 % bleef domineren. De vennootschap was de laatste jaren zeer winstgevend. Zelfs na de overname van Alfa Romeo was de capaciteitsbenutting bij Fiat boven de 90 %. Fiat maakte aanspraak op het Europese leiderschap als marktleider voor 1988 met een marktaandeel van naar schatting 14,9 % in West-Europa en registraties tot een beloop van 1,93 miljoen auto's.

VII

Bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de overdracht van overheidsmiddelen in de vorm van kapitaalinjecties in het Alfa Romeo-concern in 1985 en 1986 en in de vorm van een overnameprijs onder de marktwaarde ten gunste van Fiat, is de Commissie nagegaan in welke mate deze maatregel steunaspecten omvatte in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

De Commissie is van oordeel dat de twee kapitaalinjecties van 206,2 miljard lire in 1985 en 408,9 miljard lire in 1986 aan, respectievelijk, Alfa Romeo Spa en Alfa Romeo Auto aspecten van steunverlening bevatten of onder artikel 92, lid 1, vallen. Op basis van de bij brief van 7 oktober 1987 door de Italiaanse autoriteiten overgelegde geconsolideerde rekeningen, waren namelijk de verliezen van het Alfa Romeo-concern en het daaraan verstrekte kapitaal in de periode 1979—1986 de volgende:

(in miljard lire)

	Verliezen	Kapitaalbijdragen
1979	91,8	131,6
1980	75,5	201,4
1981	114,4	134,0
1982	91,4	133,7
1983	121,7	1,5
1984	210,9	0,0
1985	465,5	376,4
1986	313,3	408,9
Totaal	1 484,5	1 387,5

Zo is duidelijk dat in de betrokken periode alle door het concern geleden verliezen, tot een totaal van 1 484,5 miljard lire, door staatsbijdragen tot een beloop van 1 387,5 miljard lire werden vergoed. In dit laatste cijfer zijn de 206,2 miljard lire en 408,9 miljard lire kapitaalbijdragen geïnjecteerd in 1985 (1) en 1986 die het voorwerp van de onderhavige beschikking vormen.

De twee bovengenoemde injecties tot een totaalbedrag van 615,1 miljard lire werden door de Italiaanse Staat verstrekt via IRI en Finmeccanica (de laatstgenoemde opereerde ook via haar dochtermaatschappij Saige). Opmerking verdient dat Finmeccanica niet over eigen middelen beschikte omdat haar balansen over 1985 en 1986 een negatieve „cash-flow" te zien gaven. Bijgevolg moest IRI, eigenares van Finmeccanica, interveniëren om zowel de kaspositie te herstellen als de investeringen van Finmeccanica in de twee betrokken jaren te financieren. Vergelijk de 773,5 miljard lire en de 1 020,8 miljard lire kapitaalbijdragen van IRI vermeld op blz. 21 van het financieel verslag van Finmeccanica voor 1986.

Ook dient opgemerkt dat IRI daarvoor staatsmiddelen ontving in de vorm van subsidies en converteerbare obligaties welke specifiek voor Finmeccanica bedoeld waren en met name „voor de herkapitalisering en financiële herstructurering van ondernemingen in de sectoren machinebouw en automobielen . . ." (zie bij voorbeeld het Italiaanse officiële blad, de „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", algemene reeks nr. 163 van 12 juli 1985, blz. 4954, en nr. 6 van 9 januari 1986, blz. 40).

De onderhavige zaak heeft derhalve betrekking op steun van de Italiaanse Staat, of via staatsfondsen, aan Alfa Romeo Auto, indirect door financiële instellingen van de overheid (IRI en Finmeccanica) onder volledige controle van de Staat. In dit verband is de volgende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van betekenis: arrest van 14 november 1984 in zaak 323/82, Intermills (2); arrest van 10 juli 1986 in zaak 234/84, Meura (3) en zaak 40/85, Boch (4). Zie voorts met betrekking tot „staatssteun" in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag via maatregelen uit eigen middelen gefinancierd door privaatrechtelijke ondernemingen: arrest van 30 januari 1985 in zaak 290/83, Crédit Agricole (5) en arrest van 2 februari 1988 in de gevoegde zaken 67/68 en 70/85, Van der Kooy (6).

Voorts wenst de Commissie met betrekking tot het steunaspect in de twee subsidies aan Alfa Romeo te verwijzen naar haar mededeling van 17 september 1984 inzake de verwerving door overheidsorganen van deelnemingen in ondernemingen.

(1) De totale kapitaalbijdragen in 1985 bedragen in feite 376,4 miljard lire; een deel daarvan, t.w. 170 miljard lire, werd echter toegekend aan Inca Investimenti (vroeger de holding van Alfasud) ter financiering van activiteiten buiten de automobielfabricage en dus buiten deze beschikking vallend.
(2) Jurispr. 1984, blz. 3809.
(3) Jurispr. 1986, blz. 2263.
(4) Jurispr. 1986, blz. 2321.
(5) Jurispr. 1985, blz. 439.
(6) Nog niet gepubliceerd.

Volgens die bekendmaking is er sprake van staatssteun indien er door de Staat nieuw kapitaal wordt bijgedragen onder omstandigheden die voor een particuliere investeerder die onder normale condities van een markteconomie opereert, niet aanvaardbaar zouden zijn. Dit is het geval wanneer de financiële positie van de vennootschap, en met name de structuur en de omvang van haar schulden, van dien aard is dat binnen redelijke tijd geen normale opbrengst (in dividend of kapitaalwinst) van het geïnvesteerde kapitaal kan worden verwacht, of wanneer zij de benodigde middelen voor een investeringsprogramma niet op de kapitaalmarkt kan bijeenbrengen.

Gezien de verliezen van het Alfa Romeo-conern, die sinds 1983 snel toenamen, en zijn verslechterende nettoschulden-situatie (1 427,7 miljard lire in 1985), zijn negatieve kaspositie in de laatste onderzochte jaren en het ontbreken van redelijke opbrengst van het geïnjecteerde kapitaal, vormen de 206,2 miljard lire kapitaalbijdragen in 1985 en 408,9 miljard lire in 1986 steunmaatregelen van de Staat, omdat een particuliere investeerder onder normale omstandigheden van een markteconomie deze investering nimmer zou hebben ondernomen.

Zoals de Italiaanse Regering in haar brief van 21 november 1986 aangaf, werd de kapitaalinjectie van 206,2 miljard lire door IRI en Finmeccanica aan Alfa Romeo Spa verstrekt om haar verlies van 98 miljard lire in 1984 en 111 miljard lire in de eerste helft van 1985 goed te maken. (Het saldo van 2,8 miljard lire werd gedekt uit de reserves van de vennootschap.) Uit de ontvangen 206,2 miljard lire droeg Alfa Romeo SpA 200 miljard lire af aan Alfa Romeo Auto voor een kapitaalverhoging in 1986.

Met de 408,9 miljard lire kapitaalinjectie in 1986 kon Alfa Romeo Auto worden geherkapitaliseerd omdat de firma haar aandelenkapitaal in het boekjaar 1986 van 336,6 miljard lire had verlaagd tot 20,2 miljard om de verliezen uit 1985 en het eerste kwartaal van 1986 tot een totaal van 317,8 miljard lire goed te maken. Het saldo van 1,4 miljard lire werd gedekt uit de reserves van de vennootschap. Zonder deze kapitaalinjectie zou Alfa Romeo in 1986 failliet gegaan zijn.

Daarom werden de 408,9 miljard lire kapitaalinjectie waartoe werd besloten op de buitengewone aandeelhoudersvergadering van Alfa Romeo op 10 juni 1986, gebruikt om de netto financiële situatie van Alfa Romeo door een overeenkomstige verlaging van haar schulden te verbeteren. Alfa Romeo Auto betaalde zelfs haar schulden met een overeenkomstig bedrag aan Alfa Romeo Spa terug; deze laatste betaalde tussen juni en december 1986 een aantal leningen terug. Op concernniveau werd de netto financiële schuld in 1986 verlaagd van 1 427,7 miljard lire tot 991 miljard lire.

De kapitaalinjectie van 206,2 miljard lire uit 1985 en die van 408,9 miljard lire in 1986, zijn steunmaatregelen ten gunste

van Alfa Romeo. Deze steun hield Alfa Romeo kunstmatig in bedrijf tot het tijdstip van de verkoop ervan.

Door deze, aan het Alfa Romeo-concern in 1985 en 1986 verleende steun wordt de handel tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloed omdat er intensief binnen de Gemeenschap in al dergelijke door hen geproduceerde produkten handel wordt gedreven. In feite ging de handel in personenauto's tussen Lid-Staten in 1986 om 5,03 miljoen eenheden, waarvan 9,3 % uit Italië naar de andere Lid-Staten werd uitgevoerd. In 1986 voerde Alfa Romeo Auto 54 000 wagens of 32 % van haar totale automobielproduktie uit naar andere Lid-Staten. Het aandeel van Alfa Romeo in de communautaire automarkt bedroeg in 1986 1,6 %.

Samenvattend kan worden gesteld dat de overheidsbijdragen van 206,2 miljard lire in 1985 en 408,9 miljard lire in 1986 een steunmaatregel vormen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

De Commissie is tevens nagegaan of de verwervingsprijs welke Fiat betaalde niet lager lag dan die welke Ford bood, ten einde vast te stellen of Finmeccanica geen afstand deed van een aanzienlijk deel van de marktwaarde van Alfa Romeo en dus Fiat een financieel voordeel verschafte.

De Commissie vergeleek de twee offerten op basis van de huidige waarde ervan aan totale netto-inkomsten voor Finmeccanica. Hoewel de twee offerten niet identiek waren en derhalve moeilijk konden worden vergeleken, kwam de Commissie tot de bevinding dat het bod van Ford weliswaar financieel gemiddeld iets hoger lag, maar toekomstige commerciële risico's voor Finmeccanica inhield in verband met de ontwikkeling van de netto resultaten van Alfa Romeo in de periode 1987—1993. Het bod van Fiat hield daarentegen dit soort risico's niet in. De Commissie meent daarom dat de afwezigheid van toekomstige risico's voor Finmeccanica de keuze vóór het Fiat-concern kan verklaren. Daardoor is een eventueel verschil in inkomsten uit de latere verkoop door Finmeccanica van de resterende activa die niet door de twee bieders worden overgenomen, uitgesloten.

De Commissie meent dan ook dat de koopprijs die Fiat moet betalen in gekapitaliseerde waarde gelijk is aan 389,9 miljard lire per 1 januari 1987 (1) en grofweg vergelijkbaar is met de prijs die Ford bood en dat het aanvaarden van de offerte van Fiat door Finmeccanica derhalve geen steunelement bevatte ten opzichte van het bod van Ford.

Voorts mag worden aangenomen dat de door Fiat betaalde prijs, ondanks het feit dat hij lager ligt dan de nettoboekwaarde van de verkregen activa eind 1986, een eerlijke weerspiegeling is van de waarde van de verkregen activa, gezien de verwachte exploitatieverliezen bij Alfa Romeo en de aanzienlijke investeringen en rationalisatiekosten die nodig zijn om de levensvatbaarheid van de vennootschap te herstellen.

(1) De betaling door Fiat van 1 024,6 miljard lire in vijf gelijke termijnen aanvangend op 2 januari 1993 is gekapitaliseerd op 1 januari 1987 met gebruikmaking van het officiële Italiaanse referentietarief van 13,05 % dat op dat tijdstip gold (zie Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana van 15. 1. 1987).

VIII

De steunmaatregelen moesten overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie worden aangemeld. Aangezien de Italiaanse Regering de betrokken steun in dit geval niet vooraf heeft aangemeld, kon de Commissie haar standpunt over de maatregelen niet kenbaar maken alvorens zij ten uitvoer werden gelegd. Daarom is de steunverlening onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat zij een inbreuk op artikel 93, lid 3, betekent.

In dit verband dient eraan herinnerd dat de onrechtmatigheid van de onderhavige steunverlening — gezien het dwingend karakter van de procedureregels in artikel 93, lid 3, van het Verdrag, die ook van openbare orde zijn, en waarvan de rechtstreekse werking in zaak 77/72 door het Hof van Justitie in zijn arrest van 19 juni 1973 (Capolongo) (2), in dat van 11 december 1973 in zaak 120/73 (Lorenz) (3) en dat van 22 maart 1977 in zaak 78/76 (Steinike) (4) is erkend — niet achteraf kan worden goedgemaakt.

In gevallen van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunverlening kan de Commissie — gebruik makend van een mogelijkheid uit hoofde van artikel 93, lid 2, van het Verdrag en van de rechtspraak van het Hof van Justitie in zijn arrest van 12 juni 1973 in zaak 70/72 (Kohlegesetz) (5) en dat van 24 februari 1987 in zaak 310/85 (Deufil) (6) — Lid-Staten gelasten de uitgekeerde steun bij de begunstigden terug te vorderen.

IX

In artikel 92, lid 3, van het Verdrag zijn de steunmaatregelen opgesomd die verenigbaar kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt. Verenigbaarheid met het Verdrag moet worden vastgesteld in de samenhang van de Gemeenschap als geheel en niet van één enkele Lid-Staat.

Ten einde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en rekening te houden met de beginselen van artikel 92, lid 3, onder f), van het Verdrag moeten de afwijkingen van het beginsel van artikel 92, lid 1, overeenkomstig artikel 92, lid 3, bij de beoordeling van een steunregeling of een individuele steunmaatregel strikt worden uitgelegd.

Met name mogen zij alleen worden toegepast wanneer de Commissie van overtuiging is dat het vrije spel van de krachten op de markt alleen, zonder de steunverlening, de potentiële begunstigde van de steun niet zou bewegen tot een gedragslijn die tot het bereiken van een van de genoemde doelstellingen zou bijdragen.

Met betrekking tot de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag inzake steunmaatregelen ter

(2) Jurispr. 1973, blz. 611.
(3) Jurispr. 1973, blz. 1471.
(4) Jurispr. 1977, blz. 595.
(5) Jurispr. 1973, blz. 813.
(6) Jurispr. 1987, blz. 901.

bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken, moet worden vastgesteld dat de steunmaatregel niet voor toepassing van deze bepalingen in aanmerking komt. Weliswaar zijn enkele van de produktiebedrijven van Alfa Romeo in regionale steungebieden gelegen, maar de onderhavige steunmaatregelen vormen reddingssteun, die een ernstige vervalsing van de mededinging in de automobielindustrie van de Gemeenschap veroorzaakte omdat hij niet was gekoppeld aan een herstructureringsplan dat de structurele problemen van de onderneming zou oplossen en haar levensvatbaarheid zou herstellen. Hij kan derhalve niet worden geacht te hebben bijgedragen tot de economische ontwikkeling van de regio op lange termijn omdat hij geen waarborg opleverde voor de levensvatbaarheid van de arbeidsplaatsen op lange termijn of verband hield met de regionale economie en dus niet als aanvaardbare regionale steun kon worden gekwalificeerd. De Commissie heeft deze gedragslijn ook in vroegere zaken in verband met reddingssteun aan ondernemingen die in dergelijke streken werkzaam zijn, gevolgd. Dit werd bevestigd door de mededeling van de Commissie inzake de wijze van toepassing van artikel 92, lid 3, onder a) en c), op regionale steunmaatregelen (1). Bovendien heeft de Italiaanse Regering in feite geen poging gedaan de steun op regionale gronden te rechtvaardigen.

Ten aanzien van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag moet worden opgemerkt dat uit het voorgaande blijkt dat de betrokken steun niet bestemd of geschikt was om de uitvoering van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Italiaanse economie op te heffen. Ook op deze afwijkingsbepaling heeft de Italiaanse Regering trouwens geen beroep gedaan.

Wat de uitzondering van artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag betreft ten gunste van „steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken", kan de Commissie bepaalde sectoriële steun verenigbaar achten met de gemeenschappelijke markt indien aan twee beginselen in artikel 92, lid 3, onder c), is voldaan, te weten dat de steun nodig moet zijn voor de ontwikkeling van de sector uit communautair oogpunt en niet de omstandigheden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt moet veranderen in een mate die met het gemeenschappelijk belang in strijd is (2). Bij de beoordeling van de twee bovenvermelde kapitaalinjecties is systematisch van deze beginselen uitgegaan.

X

Ten aanzien van de 206,2 miljard lire kapitaalinjectie in 1985 en de 408,9 miljard lire in 1986 blijkt uit een analyse van de financiële situatie van Alfa Romeo in 1985 en 1986 zoals hiervóór in hoofdstuk VI beschreven, dat de onderneming zonder de kapitaalinjecties die haar nettowaarde verhoogden, aan ernstige financiële moeilijkheden met haar crediteuren het hoofd had moeten bieden. Bovendien bestond er geen redelijk zicht op een opbrengst uit het geïnvesteerde kapitaal. De kapitaalinjecties die de financiën van het concern herstelden, leveren derhalve reddingssteun op, die alleen verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt indien hij voldoet aan de voorwaarden in de mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten van 24 januari 1979:

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

— hij moet alleen zolang hij nodig is worden uitgekeerd, in het algemeen niet langer dan zes maanden, voor het opstellen van de nodige en haalbare herstelmaatregelen;

— hij mag geen nadelige invloed hebben op de industriële situatie in andere Lid-Staten;

— hij moet de Commissie in individuele gevallen van betekenis vooraf worden aangemeld.

Aangezien de steun niet vooraf is aangemeld, werd gebruikt om verliezen goed te maken en financiële schuld te verkleinen, niet aan een herstructureringsprogramma was gekoppeld, niet in de vorm van leningen is uitgekeerd en van nadelige invloed was op de industriële situatie in andere Lid-Staten doordat hij de onderneming in staat stelde te blijven concurreren op een kunstmatig versterkte financiële basis, zijn de kapitaalinjecties niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Bovendien blijkt uit de arresten van het Hof van Justitie in zaak 234/84 (Meura) en in zaak 40/85 (Boch) dat reddingssteun niet in aanmerking komt voor een van de uitzonderingen in artikel 92 indien hij niet helpt een onderneming gezond te maken, dat wil zeggen indien de onderneming naar verwachting niet binnen redelijke tijd zou kunnen opereren op een levensvatbare basis zonder verdere steun, met name indien er in de betrokken industrie in de Gemeenschap overcapaciteit bestaat. In dit geval bleek vanaf het eind van de jaren '70, na aanzienlijke kapitaalinjecties voor het dekken van verliezen die van 1979 tot 1983 waren geleden, dat het Alfa Romeo-concern zwaar op staatsinterventies en overheidsmiddelen zou blijven leunen. Deze verwachting werd bevestigd door de gebeurtenissen tot december 1986, toen de staatsinterventie in deze sector ten slotte werd beëindigd.

Zoals onder hoofdstuk VII is uiteengezet, zou het Alfa Romeo-concern zonder de kapitaalinjecties in 1985 en 1986 onder de normale omstandigheden van een markteconomie in liquidatie zijn gegaan. De beide kapitaalbijdragen van 206,2 miljard lire en 408,9 miljard lire vormen derhalve reddingssteun, omdat zij de voortzetting van het bedrijf van Alfa Romeo op kunstmatige wijze mogelijk maakten. Als zodanig voldoet deze reddingssteun niet aan de bovengenoemde criteria in de brief van de Commissie aan de Lid-Staten van 24 januari 1979.

Verder kan het betoog van de Italiaanse autoriteiten dat de kapitaalinjectie van 408,9 miljard lire gekoppeld was aan de

(1) PB nr. C 212 van 12. 8. 1988, blz. 2.
(2) Hof van Justitie, arrest van 17. 9. 1980, zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671.

uitvoering van een investeringsprogramma dat tussen 1986 en 1988 moest worden uitgevoerd en dus volledig verenigbaar moest worden geacht met de concurrentieregels van het EEG-Verdrag, door de Commissie niet worden aanvaard. Deze meent dat de kapitaalinjectie van 408,9 miljard lire in 1986 deel uitmaakte van de totale financieringsmiddelen van het Alfa Romeo-concern in 1986 ten bedrage van 1 129,5 miljard lire, waaruit niet slechts 382,5 miljard lire investeringen werden bekostigd, maar ook verliezen ten bedrage van 313,3 miljard lire werden gedekt en nettoschulden ten bedrage van 433,7 miljard lire terugbetaald. Bovendien konden de Italiaanse autoriteiten niet aantonen dat deze investeringen tot herstructureringen dienden gekoppeld aan de inkrimping van de 56 % niet benutte assemblagecapaciteit. Het strategisch plan van 1985 voorziet zelfs voor de jaren 1986 tot en met 1988 in drie investeringsgebieden: verlaging van de produktiekosten, verlaging van de algemene kosten en ontwikkeling van nieuwe produkten en markten. Als zodanig hielp het plan niet de fundamentele structurele problemen van de onderneming op te lossen.

Nu de integratie van de markt voortschrijdt met het proces van de schepping van een eenheidsmarkt zonder interne grenzen tegen 1992, doen zich vervalsingen van de mededinging als gevolg van steunverlening steeds sterker gevoelen door concurrenten die geen steun ontvangen. Ook met dit feit moet de Commissie bij haar beoordeling van gevallen van steunverlening rekening houden. In dit opzicht vindt de Commissie dat alle fabrikanten recht hebben op een consequente benadering die in overeenstemming is met het Verdrag. Zij kan daarom reddings- en herstructureringssteun alleen onder uitzonderlijke omstandigheden goedkeuren. De steun moet zijn gekoppeld aan een aanvaardbaar herstructureringsplan en mag slechts worden toegekend indien kan worden aangetoond dat het communautair belang het beste is gediend doordat een fabrikant zijn bedrijf draaiende houdt en de levensvatbaarheid van het bedrijf wordt hersteld. Met name moet de Commissie ervoor zorgen dat de steun een begunstigde niet in staat stelt zijn marktaandeel uit te breiden ten koste van concurrenten die geen steun ontvangen. In gevallen waarin bepaalde ondernemingen nog overcapaciteit hebben, kan de Commissie capaciteitsverminderingen verlangen om ervoor te zorgen dat de steun tot het herstel van de sector in zijn geheel bijdraagt. In dit verband dient eraan herinnerd dat er in 1985 en 1986, de jaren waarin Alfa Romeo door de twee kapitaalinjecties werd gered, in de automobielindustrie in de Gemeenschap een overcapaciteit bestond van ongeveer 20 %.

De Commissie heeft dit beleid in het verleden consequent toegepast. In de automobielindustrie, die de Commissie als een uiterst gevoelige sector beschouwt, heeft zij in haar Beschikking 88/454/EEG van 29 maart 1988 betreffende de steun door de Franse Regering verleend aan de groep Renault die voornamelijk motorvoertuigen produceert [1] bepaald dat reddings- of herstructureringssteun alleen verenigbaar kan zijn met de gemeenschappelijke markt indien hij is gekoppeld aan een herstructureringsplan dat in casu ingrijpende capaciteitsinkrimpingen zou omvatten die in overeenstemming zouden zijn met het bedrag van de steun. Hetzelfde beginsel werd door de Commissie toegepast in haar Beschikking 89/58/EEG van 13 juli 1988 inzake steunverlening door de Britse Regering aan de Rover Group, een onderneming die motorvoertuigen fabriceert [2] in verband met de verkoop aan British Aerospace.

In strijd met het beginsel dat in de genoemde beschikkingen is vastgelegd, omvatte het strategisch plan van Alfa Romeo (zoals reeds is opgemerkt) niet de vermindering van de aanzienlijke overcapaciteit van de onderneming. Ook voorziet het investeringsplan van Fiat, zoals in hoofdstuk V is uiteengezet, niet in een vermindering van Alfa Romeo's produktiecapaciteit.

Gezien het bovenstaande moet worden vastgesteld dat de reddingssteun aan Alfa Romeo de onderneming in bedrijf heeft gehouden en liquidatie heeft voorkomen, die het gevolg zou zijn geweest van het normale spel van de krachten op de markt en concurrenten heeft verhinderd hun marktaandeel te vergroten.

De steun in de vorm van kapitaalinjecties van 206,2 miljard lire in 1985 en 408,9 miljard lire in 1986 aan Alfa Romeo is derhalve niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat hij niet aan de voorwaarden van artikel 92, lid 3, van het Verdrag voldoet.

XI

Zoals in hoofdstuk VIII is uiteengezet, kan de Commissie in een dergelijk geval de Lid-Staten gelasten de onrechtmatig verstrekte steun van de ontvangers terug te vorderen.

Daartoe is nodig de onverenigbare steun die aan het Alfa Romeo-concern in de vorm van kapitaalinjecties ten bedrage van 206,2 miljard lire in 1985 en 408,9 miljard lire in 1986 is verstrekt, in te trekken. In beginsel dient de steun door de begunstigde, bijgevolg Alfa Romeo, te worden terugbetaald. Volgens informatie die bij brief van 21 juli 1988 door de Italiaanse Regering is verstrekt, ging Alfa Romeo Spa echter op 31 december 1987 in liquidatie en droeg de vennootschap al haar resterende activa en passiva over aan Finmeccanica (zie hoofdstuk V). Daarom wil de Commissie, al is een terugvordering van het totale bedrag van de 615,1 miljard lire steun van het Alfa Romeo-concern niet meer mogelijk, de nadruk erop leggen dat deze situatie het gevolg is van een inbreuk op artikel 93, lid 3, van het Verdrag door de Italiaanse Regering. Omdat de steun niet vooraf in ontwerp was aangemeld, kon de Commissie de administratieve procedure van artikel 93, lid 2, niet tijdig inleiden en kon zij haar standpunt eerst sedert kort, namelijk na de verkoop van het Alfa Romeo-concern, bepalen.

In aanmerking dient te worden genomen dat Fiat niet de activa van Alfa Romeo in hun totaliteit verwierf en haar financiële aansprakelijkheid voor de netto financiële schulden voor Alfa Romeo tot ten hoogste 700 miljard lire beperkte. Fiat is derhalve niet aansprakelijk voor de terugbetaling van de steun, mede omdat zij voor de verkregen activa van Alfa Romeo een behoorlijke prijs heeft betaald.

[1] PB nr. L 220 van 11. 8. 1988, blz. 30.

[2] PB nr. L 25 van 28. 1. 1989, blz. 92.

Gezien de zeer speciale omstandigheden dient de steun te worden teruggevorderd van de juridische eenheid die aansprakelijk is, derhalve voor alle verplichtingen van het vroegere Alfa Romeo-concern boven de 700 miljard lire welke zijn overgenomen door Fiat, eigenaar van het Alfa Romeo-concern, en de verkoper, te weten Finmeccanica. Bovendien is Finmeccanica de enige begunstigde van alle inkomsten die uit de verkoop van de activa van het vroegere Alfa Romeo-concern zijn voortgevloeid, te weten 1 223,5 miljard lire, waarvan 1 024,6 miljard lire van Fiat is ontvangen en 198,9 miljard lire van Credito Italiano en Banco di Roma. De Italiaanse Regering moet daarom worden gelast Finmeccanica te bevelen de betrokken steun binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking terug te betalen.

De terugvordering dient te geschieden overeenkomstig de procedures en de bepalingen van nationaal recht met inbegrip van de bepalingen en procedures die de moratoire interesten over vorderingen van de Staat beheersen, in geval Finmeccanica de steun niet binnen twee maanden terugbetaalt,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun van de Italiaanse Regering in de vorm van langs de overheidsholdings IRI en Finmeccanica geleide kapitaalbijdragen tot een beloop van 615,1 miljard lire aan Alfa Romeo is onrechtmatig en bijgevolg onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, omdat hij werd toegekend met inbreuk op de procedureregels van artikel 93, lid 3. Bovendien is de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt omdat hij niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van een van de in artikel 92, lid 3, genoemde uitzonderingsbepalingen.

Artikel 2

Van de Italiaanse Regering wordt hierbij verlangd de in artikel 1 bedoelde steun binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking van Finmeccanica terug te vorderen.

De terugvordering dient te geschieden overeenkomstig de procedures en de bepalingen van nationaal recht met inbegrip van procedures en bepalingen die de betaling van moratoire interesten over vorderingen van de Staat beheersen in geval de terugbetaling eerst na genoemde twee maanden geschiedt.

Artikel 3

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

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 31 mei 1989.

Voor de Commissie
Sir Leon BRITTAN
Vice-Voorzitter