II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 25 november 1998

om det statliga stöd som Italien genomfört till förmån för Enirisorse SpA

[delgivet med nr K(1998) 3866]

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2000/334/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93.2 första stycket i detta,

efter att i enlighet med nämnda artikel ha givit berörda parter tillfälle att yttra sig [1], och

av följande skäl:

I

Genom en skrivelse av den 13 januari 1998 underrättade kommissionen den italienska regeringen om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 93.2 i fördraget avseende stödet i form av ett kapitaltillskott från ENI till förmån för det underordnade holdingbolaget Enirirorse SpA (nedan kallat Enirisorse). Det kan vara på sin plats att genast nämna att Enrirorse kontrolleras till 100 % av det offentliga italienska holdingbolaget ENI, som i sin tur vid den här aktuella tidpunkten ägdes av den italienska staten genom ministeriet för statens finanser, som innehade aktiemajoriteten.

Bakgrunden till att förfarandet inleddes

Genom sitt beslut 98/212/EG [2] avslutade kommissionen förfarandet avseende de kapitaltillskott som gjordes mellan 1992 och 1996 från ENI till Enirisorse. Dessa kapitaltillskott, som gjordes inom ramen för en omstruktureringsplan, uppgick till totalt 1 819 miljarder lire. Italien underrättades om beslutet genom en skrivelse av den 2 maj 1997.

I beslut 98/212/EG slog kommissionen fast att kapitaltillskotten på 1 819 miljarder lire var förenliga med den gemensamma marknaden och med EES-avtalets funktion i enlighet med artikel 92.3 c i EG-fördraget och artikel 61.3 c i EES-avtalet, på vissa villkor. De viktigaste villkoren som är av intresse för det här beslutet var följande:

— Italien skulle åta sig att genomföra omstruktureringsplanen genom att privatisera de återstående bolagen och produktionsanläggningarna inom Enirisorse och genomföra en fullständig likvidation av detta bolag senast den 31 december 1998.

— Intäkterna från privatiseringen skulle användas för att täcka eventuella kostnader för likvidationen av Enirisorse.

[1] EGT C 70, 6.3.1998, s. 5.

[2] EGT L 80, 18.3.1998, s. 34.

— Den italienska regeringen skulle inrätta ett förfarande för att kontrollera att beslutet genomfördes.

Den första halvårsrapporten från den italienska regeringen inkom till kommissionen den 11 november 1997. Av rapporten framgick bl.a. att överlåtselsen av Pertusola Sud, ett av de två återstående bolagen i Enirisorse SpA, som driver en anläggning för produktion av zink i Crotone, ännu inte hade genomförts. Detta stred mot den omstruktureringsplan som Italien hade anmält och kommissionen hade godkänt.

Pertusola Suds problem hade en avsevärd betydelse för beslut 98/212/EG. Vid den tiden uppgav Italien att företaget skulle läggas ned eller överlåtas till en intresserad köpare före utgången av 1997. Om företaget överläts, skulle köparen lägga om produktionen från zink till nickel. I Enirisorses omstruktureringsplan, som anmäldes till kommissionen, angavs att Pertusola Sud skulle läggas ned eller säljas under 1997. Detta åtagande upprepades av kommissionen i motiveringen till beslut 98/212/EG.

Kommissionen förlitade sig på att företaget skulle läggas ned eller säljas till en privat intressent för att uppnå slutmålet för Enirisorses omstruktureringsplan, eftersom Enirisorses negativa rörelseresultat 1997 berodde på Pertusola Suds verksamhet.

I den första halvårsrapporten avslöjades det även att ENI hade gjort nya kapitaltillskott 1997 till Enirisorse på totalt 133 miljarder lire. Detta nya kapital användes bl.a. till att täcka driftkostnaderna för Pertusola Sud och kostnaderna för likvidationen av Enirisorse. Kapitaltillskotten hade inte angivits i den omstruktureringsplan som hade anmälts till kommissionen, och hade därför inte beaktats i beslut 98/212/EG. Eftersom kapitaltillskotten inte anmälts till kommissionen, är de olagliga.

Kommissionen måste därför granska de ytterligare kapitaltillskotten som nya stödåtgärder, och dessutom som olagliga stödåtgärder eftersom de inte har förhandsanmälts enligt artikel 93.3 i fördraget.

På grundval av de upplysningar som kommissionen erhållit under den första fasen av granskningen, drog kommissionen slutsatsen att kapitaltillskotten från ENI under 1997 inte skulle kunna ge tillräcklig ekonomisk avkastning, eftersom Enirisorse skulle läggas ned inom kort. Följaktligen skulle man inte kunna hävda att ENI har handlat som en privat investerare. Enirisorse hade för övrigt lidit stora förluster i mer än fem år. En privat investerare skulle ha omstrukturerat eller lagt ned företaget långt tidigare för att undvika ytterligare förluster.

Kommissionen hyste allvarliga tvivel beträffande kapitaltillskottens förenlighet med den gemensamma marknaden. De verkade inte vara av sådan art att de skulle kunna omfattas av undantagen i artikel 92.2 och 92.3 i fördraget. Kommissionen beslutade därför att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 i fördraget med avseende på de nya kapitaltillskotten.

II

Efter offentliggörandet av beslutet att inleda förfarandet [3] inkom Förenade kungarikets regering genom en skrivelse av den 6 april 1998 med synpunkter till stöd för kommissionens invändningar. De brittiska myndigheterna påpekade särskilt att de ytterligare kapitaltillskotten från ENI till Enirisorse, mot bakgrund av det sistnämnda företagets ekonomiska situation, inte motsvarade hur en privat företagare skulle ha handlat.

Genom en skrivelse av den 4 maj 1998 överlämnade företaget Union Minière, som producerar zink och är en direkt konkurrent till Pertusola Sud, sina synpunkter, som även dessa stödde de invändningar som hade framförts av kommissionen. Union Minière påpekade särskilt att de nya kapitaltillskotten till Enirisorse under räkenskapsåren 1997 och 1998, och som var avsedda att täcka förlusterna för dess helägda dotterbolag Pertusola Sud, utgjorde ett icke anmält och konkurrensvidrigt statligt stöd. Detta nya stöd snedvred uppenbart och på ett otillbörligt sätt konkurrensen på zinkmarknaden, som redan led av ett strukturellt överskott på produktionskapcitet.

Ingen annan medlemsstat och inga andra berörda parter har inkommit med synpunkter till kommissionen. Synpunkterna från Förenade kungariket samt Union Minière vidarebefordrades av kommissionen till den italienska regeringen i en skrivelse av den 28 maj 1998.

III

I sitt svar på skrivelsen om att inleda förfarandet och på synpunkterna från berörda parter ifrågasatte den italienska regeringen av nedanstående anledningar både kommissionens beslut att inleda förfarandet och synpunkterna från tredje part:

— Kapitaltillskottet på 133 miljarder lire hade anmälts till kommissionen inom ramen för kontrollen enligt beslut 98/212/EG.

— Av de ifrågasatta 133 miljarderna lire avsåg 34 miljarder att täcka Pertusola Suds förluster, medan resterande 99 miljarder syftade till att täcka kostnader för Enirisorse. Med hjälp av dessa 99 miljarder lire skulle den av kommissionen godkända omstruktureringplanen genomföras. Detta

[3] Se fotnot 1.

senare tillskott på 99 miljarder lire bör betraktas som i grund och botten godkänt, även om det inte formellt ingick i stödet enligt planen, eftersom kommissionen i artikel 3 b i beslut 98/212/EG hade föreskrivit att Italien skulle meddela eventuella ytterligare likvidationskostnader.

— Pengar (i detta fall 99 miljarder lire) som ges för att täcka kostnaderna för likvidation och nedläggning av företag kan i praktiken inte snedvrida konkurrensen, eftersom mottagarna upphör definitivt med sin verksamhet och lämnar marknaden.

Beträffande de 34 miljarder lire som hade betalats till Pertusola Sud medger Italien att Enirisorse 1997 gjorde ett kapitaltillskott till Pertusola Sud på 34 miljarder lire för att täcka företagets förluster. Den italienska regeringen framhåller emellertid följande:

— Kommissionen visste redan när den fattade beslut 98/212/EG, att Pertusola Sud skulle gå med 48 miljarder lire i förlust det året. Genom att föreskriva försäljning eller nedläggning av Pertusola före utgången av 1997 hade kommissionen därför underförstått godkänt att verksamheten fortsatte fram till detta datum, och därmed även täckningen av 1997 års ackumulerade förluster.

— Anläggningen i Pertusola ligger i Crotone-området som uppfyller villkoren för regionalt stöd i artikel 92.3 a i fördraget. Stödet kan alltså betraktas som förenligt med den gemensamma marknaden enligt denna bestämmelse i fördraget.

IV

Enirisorse bildades 1991 som ett ”rent” holdingbolag, avsett att optimera ENI-gruppens ekonomiska och finansiella resurser med det huvudsakliga syftet att koncentrera förvaltningen av gruppens innehav, främst inom gruvverksamhet, till ett enda ansvarigt centrum. ENI och dess aktieägare vid den tiden (det italienska ministeriet för statens finanser) beslöt 1991 att göra sig av med de förlustbringande verksamheterna. Det yttersta syftet med hela operationen var att privatisera holdingbolaget Enirisorse.

I detta syfte utarbetade Enirisorse en plan för extraordinära ingripanden som omfattade – såvitt nu är av intresse – nedläggning av verksamheten i Pertusola Sud före utgången av 1997, eller överlåtelse av detta företag till en intresserad köpare, som skulle omforma anläggningen till en enhet för produktion av nickel.

Vid utgången av fremårsperioden 1992–1996 hade Enirisorse från sin enda aktieägare ENI mottagit kapitaltillskott på 1 819 miljarder lire för genomförandet av planen. Dessa stöd bedömdes som förenliga av kommissionen i beslut 98/212/EG, under förutsättning att villkoren och tidsfristerna i den anmälda omstruktureringsplanen respekterades. Under samma tid räknade Eniriorse likaledes med att inkassera cirka 8 540 miljarder lire genom försäljning av företag och verksamhetsgrenar.

V

Utgör kapitaltillskotten statligt stöd?

För att avgöra huruvida kapitaltillskotten på 133 miljarder lire utgör statligt stöd, undersöker kommissionen kapitalflödet mellan den italienska staten, den huvudsakliga aktieägaren vid den aktuella tidpunkten, och Enirisorse utifrån principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, som formulerades i kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på offentliga företag inom tillverkningsindustrin ([4]). Enligt den principen innebär en ekonomisk transaktion statligt stöd, om den inte skulle ha utförts av en privat investerare som verkar under normala marknadsmässiga ekonomiska villkor.

Vid den aktuella tidpunkten, dvs. 1997, innehade privata aktieägare poster i ENI vid sidan av den italienska staten, som emellertid hade den långt största posten i ENI. I själva verket var det ministeriet för statens finanser, som innehade aktiemajoriteten i ENI, som i främsta rummet fattade de strategiska besluten om gruppens verksamhet.

Kapitaltillskotten på 133 miljarder lire, som var orsaken till att förfarandet inleddes, finansierades med medel som annars skulle ha tillfallit aktieägarna i ENI och särskilt majoritetsaktieägaren, den italienska staten. Följaktligen bör de resurser som ENI ställde till förfogande för Enirisorse anses som statliga medel enligt artikel 92.1 i EG-fördraget.

Kommissionen har skälig anledning att hävda, att kapitaltillskotten från ENI till ett belopp av 133 miljarder lire gav otillräcklig, rentav obefintlig, ekonomisk avkastning, eftersom åtgärden i huvudsak syftade till att täcka förlusterna för ett företag, Pertusola Sud, som redan borde ha lagts ned, och till att betala likvidationskostnader som inte närmare fastställts och som det inte går att förstå varför ENI åtog sig att täcka, utan uttrycklig juridisk skyldighet att göra detta.

En sådan juridisk skyldighet – som det ankom på de italienska myndigheterna att styrka – synes inte föreligga och under dessa

([4]) EGT C 307, 13.11.1993, s. 3.

omständigheter har ENI inte agerat som en privat investerare, eftersom ENI inte kunde räkna med en avkastning som stod i rimlig proportion till kapitaltillskottet. Snarare kunde ENI inte räkna med någon avkastning alls på investeringen, eftersom beslut fattats om att lägga ned Enirisorse senast den 31 december 1998.

Följaktligen kan man inte hävda att ENI har handlat som en privat investerare, när företaget beslöt att göra nya, ytterligare tillskott på 133 miljarder lire. En privat aktör skulle ha avvecklat Enirisorse och därigenom så mycket som möjligt begränsat likvidationskostnaderna och endast ingripit om det fanns en uttrycklig juridisk skyldighet att göra det. Utifrån de upplysningar som kommissionen förfogar över är den benägen att utesluta att ENI ingrep i enlighet med en juridisk skyldighet knuten till ett vanligt likvidationsförfarande.

Därav följer att åtgäderna i fråga utgör ett statlig stöd.

VI

Är det statliga stödet olagligt?

I fråga om lagligheten hos det statliga stödet hävdar Italien i sitt svar på inledandet av förfarandet, att kommissionen hade underrättats om kapitaltillskotten på 133 miljarder lire inom ramen för den kontroll som föreskrivs i beslut 98/212/EG.

Vad detta beträffar måste kommissionen genmäla, att uppgiften (en av många som kommissionen fick inom ramen för kontrollen av beslutet) om de nya kapitaltillskotten skulle ha anmälts formellt, eftersom det rörde sig om ett nytt stöd som inte angivits i det stödbelopp som godkänts genom beslut 98/212/EG. De italienska myndigheterna har inte fullgjort sin skyldighet att anmäla stödet i förväg. Denna medlemsstaternas skyldighet har fastslagits av EG-domstolen, främst i domen av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz mot Tyskland ([5]).

De italienska myndigheterna medger att de nya tillskotten på 133 miljarder lire inte ingick i de 1 819 miljarder lire som hade godkänts av kommissionen. De hävdar att av de 133 miljarderna behövdes 99 miljarder för att fullfölja den omstruktureringsplan som hade godkänts av kommissionen. Detta sista tillskott på 99 miljarder lire bör i grund och botten betraktas som godkänt, även om tillskottet formellt inte ingick i det stöd som angavs i planen, eftersom kommissionen i artikel 3 b i beslut 98/212/EG hade föreskrivit att Italien skulle informera om eventuella ytterligare likvidationskostnader.

([5]) Rec. 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym II, s. 177.

Kommissionen kan inte acceptera dessa argument. I artikel 2 i beslut 98/212/EG föreskrivs uttryckligen att ENI inte fick använda intäkterna från privatiseringen till investeringar i andra helägda bolag utan att ENI skulle använda dem för att täcka eventuella ytterligare kostnader för likvidationen av Enirisorse. Även om ytterligare likvidationskostnader kunde förutses av kommissionen när beslutet antogs, framgår det av den nämnda artikelns ordalydelse att det för kommissionen var självklart att dessa kostnader skulle täckas av intäkterna från privatiseringen av Enirisorses företag och inte med nytt statligt stöd i form av nya kapitaltillskott, vilket däremot blev fallet.

Lika grundlöst framstår de italienska myndigheternas påstående att kommissionen kände till att Pertusola Sud under loppet av 1997 skulle komma att göra ytterligare förluster på 48 miljarder lire och att den, genom att acceptera nedläggningen senast den 31 december 1997, outtalat skulle ha godkänt täckning av desa förluster.

Att kommissionen skulle ha känt till att Pertusola Sud hade lidit nya förluster, innebär inte alls ett godkännande av förnyat stöd för att täcka förlusterna. Det var emellertid helt logiskt, och det är vad man kan utläsa ur beslut 98/212/EG, att Enirisorse skulle täcka de nya förlusterna för Pertusola Sud med intäkterna från privatiseringar på medellång sikt eller annars med holdingbolagets egna resurser, utan att göra ett nytt och absolut inte föreskrivet kapitaltillskott. Så gjordes emellertid.

Därav följer att åtgärderna i fråga utgör olagligt statligt stöd, eftersom de inte förhandsanmäldes av Italien och inte godkändes av kommissionen innan de vidtogs, vilket strider mot artikel 93.3 i fördraget.

VII

Är det olagliga statliga stödet förenligt med den gemensamma marknaden?

Beträffande stödets förenlighet hävdar Italien först och främst att belopp som är avsedda att täcka kostnaderna för likvidation och nedläggning av ett företag inte kan snedvrida konkurrensen på den gemensamma marknaden och inte heller påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom mottagarna är företag som upphör slutgiltigt med sin verksamhet och lämnar marknaden.

Kommissionen anser att detta påstående helt saknar stöd i de faktiska omständigheterna: det vederläggs direkt av synpunkterna från Union Minière, som är en konkurrent till Pertusola Sud, och som klagar över att stödet har tillåtit Pertusula Sud

att vara aktivt på zinkmarknaden och därigenom har snedvridit konkurrensen mellan det företaget och de övriga zinkproducenterna.

I föreliggande fall är faktiskt de företag som direkt eller indirekt har dragit nytta av stödet fortfarande verksamma på marknaden och i många fall har de fortsatt att producera. Så är fallet med Portovesme och Pertusola Sud. Pertusola Sud är en aktiv producent av zink, trots att det sedan några månader befinner sig under likvidation. Utan stöd skulle företaget ha behövt överlåtas eller läggas ned för länge sedan.

Italiens invändningar kan alltså inte accepteras, eftersom det handlar om likvidationskostnader som har fått direkta och indirekta återverkningar för företag som fortfarande är aktiva på marknaden.

Italien anför vidare att anläggningen i Pertusola ligger i Crotone-området och därmed under alla omständigheter uppfyller villkoren för regionalstöd i artikel 92.3 a i fördraget. Stödet skulle därför kunna anses som förenligt med den gemensamma marknaden enligt den bestämmelsen.

I detta hänseende vill kommissionen erinra om, att kommissionen, enligt artikel 92.3 a i fördraget, får göra undantag från förbudet mot statligt stöd och förklara ”stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning” förenligt med den gemensamma marknaden, under förutsättning att stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Därför har det förekommit att kommissionen godkänt regionalstöd när företagets livskraft väl har konstaterats. Med andra ord: ett regionalstöd kan godkännas om det faktiskt kan medföra en regional fördel – nästan alltid sysselsättning – knuten till en överlevnadspotential för det stödmottagande företaget. Enligt fast rättspraxis (se på senare tid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 15 september 1998 i förenade målen T-126/96 och T-127/96, EFIM och BFM mot kommissionen) [6] är kommissionen tvungen att ta hänsyn till gemenskapsintresset även när den tillämpar artikel 92.3 a. Den skall inte begränsa sig till att endast kontrollera att åtgärderna i fråga är specifikt regionala, utan bedöma deras inverkan på gemenskapen som helhet.

I föreliggande fall åberopar Italien helt enkelt ett regionalt undantag för ett företag under likvidation, utan någon som helst överlevnadspotential ens på medellång sikt. Det innebär att kapitaltillskotten inte medför någon konkret regional fördel ur sysselsättningshänseende, eftersom de italienska myndigheterna själva medger att i varje fall Pertusola Sud, som redan är försatt i likvidation, skall läggas ned före den 31 december 1998.

Inte heller förefaller åtgärdern ha någon annan praktisk regionalpolitisk effekt, eftersom stöd för likvidation av ett företag inte kan anses ”främja den ekonomiska utvecklingen” i det berörda området. Stödet utgör tvärtom en sista åtgärd som syftar till att till varje pris hålla kvar Pertusola Sud på marknaden ytterligare några månader bortom varje rationell industriell, ekonomisk eller regional tankegång.

Vad beträffar åberopandet av artikel 92.3 a måste kommissionen konstatera att stödåtgärderna är av engångskaraktär och inte har genomförts som ett led i en statlig strategi för regional utveckling, som skulle kunna motivera att undantaget tillämpades. Av dokumentationen framgår inte ens att de har genomförts för att skapa arbetstillfällen i en stödregion. Tvärtom tyder granskningen av fallet på att det handlar om punktåtgärder inriktade på att till varje pris möjliggöra överlevnad för företag som fortfarande kontrolleras av Enirisorse, i synnerhet Pertusola Sud.

Vad slutligen beträffar det nya stödets eventuella förenlighet med artikel 92.3 c i fördraget, understryker kommissionen att den bestämmelsen inte har åberopats direkt av Italien i samband med detta förfarande. Komissionen bekräftar dock att det statliga stödet skulle kunna omfattas av detta undantag, under förutsättning att det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Vad beträffar omstruktureringsstöd, den enda stödform som möjligen skulle kunna åberopas i detta fall, understryks i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter [7] bl.a. att denna typ av stöd är av undantagskaraktär och därför endast får beviljas en enda gång, om inte synnerliga omständigheter gör nytt stöd motiverat. I föreliggande fall strider beviljandet av stödet mot principen om en enda gång, eftersom det rör sig om ett nytt stöd i förhållande till det som redan hade godkänts genom beslut 98/212/EG och eftersom det saknas synnerliga omständigheter som eventuellt skulle kunna rättfärdiga ett godkännande från kommissionens sida.

VIII

Med beaktande av dessa överväganden drar kommissionen slutsatsen att det stöd som Italien lämnat i form av kapitaltillskott till ett belopp av 133 miljarder lire, som ifrågasattes i beslutet att inleda förfarandet, inte kan omfattas av något av undantagen i artikel 92.3 a, 92.3 b eller 92.3 c, eftersom det inte är avsett att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där

[6] REG 1998, s. II-3437, punkt 101.

[7] EGT C 283, 19.9.1997, s. 2.

levnadsstandarden är onormalt låg, eller omstrukturering av företag vars nedläggning är nära förestående och åtminstone skall äga rum före den 31 december 1998.

När förfarandet inleddes fäste kommissionen de italienska myndigheternas uppmärksamhet på, att allt stöd som beviljats olagligen kan bli föremål för ett beslut som ålägger medlemsstaten att återkräva det utbetalade stödet. I föreliggande fall anser kommissionen det vara nödvändigt att återkräva stödet för att återställa konkurrensvillkor som är likvärdiga med dem som existerade innan stödet gavs.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Italien genomförde 1997 till förmån för Enirisorse SpA i form av ett kapitaltillskott på 133 miljarder lire, är oförenligt med den gemensamma marknaden.

Artikel 2

1. Italien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från Enirisorse SpA återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagaren.

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i den italienska lagstiftningen om återkrav av statligt stöd. Det stöd som skall återkrävas skall innefatta ränta som löper från den dag stödet stod till förfogande för Enirisorse SpA till den dag det har återbetalats. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.

Artikel 3

Italien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 25 november 1998.

På kommissionens vägnar

Karel VAN MIERT

Ledamot av kommissionen