II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 24 april 1991

betreffende de met heffingen op papier, karton en cellulose gefinancierde steunverlening door Italië aan de bosbouw en aan de houtpulp-, papier- en kartonindustrie

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(92/129/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 belanghebbenden overeenkomstig bovengenoemd artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen kenbaar te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

De „Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta", hierna „ENCC" genoemd, is een publiekrechtelijk lichaam waarin in Italië alle producenten van papier en cellulose alsmede de ondernemingen die cellulose gebruiken, zijn georganiseerd. Dit lichaam is opgericht bij Wet nr. 1453 van 13 juni 1935.

De ENCC heeft krachtens de wet tot taak de ontwikkeling van de celluloseproduktie in Italië aan te moedigen, de produktie en het gebruik van nationale grondstoffen voor de vervaardiging van cellulose te vergemakkelijken, de produktie en de verkoop van papier te organiseren, en informatie inzake de produktie van cellulose en papier te vergaren en te verstrekken. Zij verleent tevens steun aan het uitgeversbedrijf, met name de pers, welke steun in het bijzonder aan hun krantenpapierverbruik is gekoppeld.

De werkzaamheden van de ENCC worden ten dele gefinancierd met heffingen op cellulose van binnenlands fabrikaat en op bepaalde typen papier en karton en op soortgelijke ingevoerde produkten, en ten dele uit fondsen welke rechtstreeks door de Italiaanse Staat beschikbaar worden gesteld en specifiek voor de uitgeverijen zijn bestemd.

De bepalingen die de door de ENCC verleende steun beheersen, zijn bij herhaling gewijzigd. De Commissie stemde met deze wijzigingen eerst in nadat zij de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt had vastgesteld.

Zo sloot de Commissie in november 1974 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag met betrekking tot de interventies van de ENCC af, nadat zij van de Italiaanse Regering de verzekering had gekregen dat de steun aan de verbruikers van Italiaans krantenpapier en van door de ENCC ingevoerd krantenpapier ook zou worden toegekend aan uitgevers die krantenpapier rechtstreeks uit andere Lid-Staten betrekken; dat voor publikaties in andere talen dan het Italiaans geen steun zou worden toegekend indien die publikaties voor uitvoer bestemd waren, en dat het onderzoek op het gebied van de papierfabricage niet langer uit de opbrengst van de heffing op invoer uit andere Lid-Staten zou worden gefinancierd. In haar brief aan de Italiaanse Regering van 20 november 1974 stelde de Commissie vast dat de steun door die aanpassingen verenigbaar was geworden met de Verdragsbepalingen inzake overheidssteun.

Op 16 juni 1976 nam de Commissie een eindbeslissing (Beschikking 76/574/EEG) [1] inzake een nieuwe steunregeling ten behoeve van de pers (Wet nr. 172 van 6 juni 1975), waarbij van de Italiaanse Regering werd verlangd

[1] PB nr. L 185 van 9. 7. 1976, blz. 32.

dat zij bekend zou maken dat deze steun zonder enig onderscheid aan alle uitgeverijen wordt toegekend ongeacht of het papier bij de ENCC wordt aangekocht dan wel rechtstreeks wordt ingevoerd.

In november 1983 besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag af te sluiten welke zij in april 1982 had ingeleid met betrekking tot nog een andere, nieuwe steunregeling ten behoeve van uitgevers, welke over de ENCC liep (Wet nr. 416 van 5 augustus 1981). De procedure werd beëindigd na een verklaring van de Italiaanse Regering dat steunmaatregelen voor de krantenpapierproduktie in Zuid-Italië niet onder die wet vielen en dat steunmaatregelen ten behoeve van culturele publikaties aan beperkingen zouden worden onderworpen, waarmee zou worden verhinderd dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de Gemeenschap geschiedt, in enigerlei opzicht zouden worden veranderd in een mate die met het gemeenschappelijk belang in strijd zou zijn.

Op 3 mei 1989 nam de Commissie een eindbeslissing (Beschikking 90/215/EEG) [1] inzake steunverlening door de Italiaanse Regering aan de krantenpapierindustrie waarbij van de interventies van de ENCC misbruik werd gemaakt. In haar beschikking vroeg de Commissie dat die steun onmiddellijk zou worden ingetrokken. De beschikking werd bij brief van 7 juni 1989 aan de Italiaanse Regering medegedeeld.

De activiteiten van de ENCC hebben aanleiding gegeven tot verscheidene rechtszaken, waardoor het Hof van Justitie uitspraak heeft kunnen doen aangaande de verenigbaarheid van verschillende modaliteiten van die activiteiten met de gemeenschappelijke markt: zie de arresten van 19 juni 1973 (zaak 77/72, Capolongo) [2], van 18 juni 1975 (zaak 94/74, IGAV) [3] en van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Iannelli & Volpi) [4].

II

Tijdens het onderzoek van de Commissie naar het misbruik van de interventies van de ENCC, dat tot Beschikking 90/215/EEG heeft geleid, werd bij brief van 7 juli 1988 ook informatie gevraagd over de heffingen op cellulose, papier en karton en over het gebruik van de opbrengst van deze heffingen door de ENCC.

De Italiaanse Regering heeft die informatie per brief van 24 november 1988 aan de Commissie verstrekt. Aan de hand van die informatie kon de Commissie vaststellen, dat de steun aan de bosbouw en aan de houtpulp-, papier- en kartonindustrie en de maatregelen ter bevordering van een aantal activiteiten in de houtproduktieketen waaronder het onderzoek op het gebied van de papierfabricage nog onder de in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag bedoelde uitzonderingen zouden kunnen vallen, ware het niet dat de heffingen waarmee de steun wordt betaald, ook van toepassing zijn op de invoer uit de andere Lid-Staten. Hierdoor ontstaat een bijkomende en onnodige beschermende werking zodat de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt. De Commissie stelde voorts vast dat voor uitvoer bestemde cellulose, papier en karton van de heffingen waren vrijgesteld; bij de uitvoer van papierprodukten worden de over hun papiergehalte betaalde heffingen terugbetaald. De Commissie was van oordeel dat dergelijke vrijstellingen en terugbetalingen produktiesteun voor exporterende ondernemingen vormen, hetgeen onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Bijgevolg stelde de Commissie bij brief van 14 maart 1990 aan de Italiaanse Regering overeenkomstig artikel 93, lid 1, van het Verdrag de volgende dienstige maatregelen voor:

— uit andere Lid-Staten ingevoerde goederen worden niet langer onderworpen aan de heffingen waarmee de activiteiten van de ENCC worden gefinancierd;

— aan de Italiaanse cellulose-, papier- en kartonindustrie wordt geen steun toegekend in de vorm van een vrijstelling van de heffing op export naar andere Lid-Staten van cellulose, papier en karton noch in die van terugbetaling bij export van papierprodukten naar andere Lid-Staten.

In deze brief benadrukte de Commissie ook dat zij met betrekking tot de Italiaanse steun en heffingen een zelfde standpunt innam als voordien, met name in verband met Franse steun in de sectoren papier, gieterijen en machinebouw, die met parafiscale heffingen werden gefinancierd.

De Italiaanse Regering antwoordde op het voorstel van de Commissie bij brief van 15 juni 1990, waarin zij een aantal juridische en economische opmerkingen naar voren bracht om de door de Commissie voorgestelde maatregelen niet uit te voeren.

De Commissie achtte de argumenten van de Italiaanse Regering niet overtuigend. Zij bleef bij haar standpunt dat de steun die de Italiaanse Regering in de vorm van een vrijstelling van de heffing op export naar andere Lid-Staten van cellulose, papier en karton en terugbetaling bij export naar andere Lid-Staten van papierprodukten aan de cellulose-, papier- en kartonindustrie verleende niet met het Gemeenschapsrecht verenigbaar was. Zij bleef ook van mening dat de door de ENCC toegekende steun, die gedeeltelijk wordt gefinancierd met heffingen op uit de andere Lid-Staten ingevoerde goederen, om die reden met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is. Daarom besloot de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Bij brief van 16 oktober 1990 werd de Italiaanse Regering van dit besluit in kennis gesteld en aangemaand haar opmerkingen kenbaar te maken [5].

[1] PB nr. L 114 van 5. 5. 1990, blz. 25.
[2] Jurisprud. 1973, blz. 611.
[3] Jurisprud. 1975, blz. 699.
[4] Jurisprud. 1977, blz. 557.

[5] Deze procedure heeft geen betrekking op de uitzonderlijke interventie van de ENCC ten gunste van een individuele onderneming, de „Nuova Cartiera di Arbatax", die het voorwerp van een afzonderlijk onderzoek uitmaakt.

De Italiaanse Regering maakte haar opmerkingen in het kader van de procedure kenbaar bij telex-berichten van 21 november 1990 en 14 januari 1991 en bij brieven van 8 februari 1991 en 13 april 1991. De zaak werd ook besproken tijdens bilaterale bijeenkomsten op 26 november 1990 en 17 februari 1991.

De Italiaanse Regering vocht de beoordeling van de Commissie niet aan en deelde zelfs mede dat zij van plan was de ENCC te hervormen en de heffingen waarmee haar activiteiten werden gefinancierd, geleidelijk af te schaffen. Hiertoe had het Italiaanse kabinet op 10 januari 1991 een wetsontwerp goedgekeurd dat aan het Parlement zou worden voorgelegd en waarin voor de opheffing van de omstreden steunmaatregelen een overgangsperiode werd voorzien tot 1 januari 1994.

Ten einde aan de bezwaren van de Commissie betreffende de lengte van die periode tegemoet te komen, hebben de Italiaanse autoriteiten achteraf bij brief van 13 april 1991 een vermindering met twaalf maanden voorgesteld zodat de termijn tot 31 december 1992 werd teruggebracht. Volgens de autoriteiten is die overgangsperiode noodzakelijk om de bestaande regeling langs wetgevende weg te kunnen wijzigen.

Nadat de brief van de Commissie aan de Italiaanse Regering van 16 oktober 1990 in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* was bekendgemaakt (1) zijn van andere belanghebbenden geen opmerkingen ontvangen.

III

Het gebruik van overheidsmiddelen in een Lid-Staat ter financiering van een lichaam dat de ontwikkeling van de celluloseproduktie in die Lid-Staat bevordert, de produktie en het gebruik van nationale grondstoffen voor de fabricage van cellulose, papier en karton vergemakkelijkt en informatie en advies aan die bedrijfstak verstrekt, vormt overheidssteun aan de producenten van cellulose, papier en karton in die Lid-Staat. Overheidsmiddelen omvatten de opbrengst van heffingen indien die bij wet zijn vastgesteld.

Indien een Lid-Staat op cellulose van binnenlands fabrikaat en op bepaalde typen papier en karton en op soortgelijke ingevoerde produkten heffingen instelt en voor de uitvoer van cellulose, papier en karton vrijstelling van die heffingen verleent of de heffingen terugbetaalt voor het papiergehalte van de papierprodukten indien deze worden uitgevoerd, vormen die vrijstelling en terugbetalingen overheidssteun aan exporterende ondernemingen in de cellulose-, papier-, karton- en papierproduktensectoren.

Door de financiering van de activiteiten van de ENCC verleent de Italiaanse Regering bijgevolg steun aan de nationale cellulose-, papier- en kartonsector. Zij verleent ook steun aan de exporterende ondernemingen in die sectoren en in de sector papierprodukten door van de heffing op cellulose, papier en karton vrijstelling te verlenen en terugbetaling toe te kennen.

Om de omvang van die steun te kunnen ramen dient te worden opgemerkt dat volgens de inlichtingen van de Italiaanse Regering de heffingen 1 lire per kilogram bedragen voor cellulose en 3 % voor papier en karton. In 1987, het laatste jaar waarvoor de Commissie over het jaarverslag van de ENCC beschikt, bedroeg de opbrengst van de heffingen op cellulose, papier en karton 140 miljard lire (93 miljoen ecu), een bedrag dat de som van de volgende elementen vormt : heffing op cellulose van binnenlands fabrikaat : 74 miljoen lire, heffing op ingevoerde cellulose : 1 776 miljoen lire ; heffing op papier en karton van binnenlands fabrikaat : 91 724 miljoen lire, heffing op ingevoerd papier en karton : 45 949 miljoen lire.

In haar brief van 14 maart 1990 raamde de Commissie de steun aan de export in de vorm van vrijstellingen en terugbetalingen op een totaalbedrag van 15 à 20 miljard lire per jaar. Die schatting werd door de Italiaanse Regering in haar antwoord van 15 juni 1990 niet betwist en evenmin in haar opmerkingen in het kader van de procedure. In deze laatste brief stelde de Italiaanse Regering echter dat de Commissie in 1974 had erkend dat de steun aan het onderzoek in verband met bosbouw en met de papierproduktie niet onder het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag viel. De Commissie antwoordde op die bewering bij brief van 16 oktober 1990, waarin zij uiteenzette waarom zij de interpretatie van de Italiaanse Regering niet kon delen. Volgens het standpunt van de Commissie van 1974, zoals dat in haar brief van 20 november 1974 aan de Italiaanse Regering werd uiteengezet, werd alleen voor de steun aan de pers vastgesteld dat deze niet voldoet aan de criteria op grond waarvan in artikel 92, lid 1, onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld en niet voor de overige steunverlening door de ENCC. In haar opmerkingen in het kader van de procedure overeenkomstig artikel 93, lid 2, van het Verdrag kwam de Italiaanse Regering niet meer op dit onderwerp terug.

Er wordt in de Gemeenschap tussen fabrikanten van papier, karton en houtpulp concurrentie gevoerd en er is handel in die produkten tussen de Lid-Staten, hoewel de Gemeenschap in haar geheel netto-importeur van houtpulp en van de meeste typen papier en karton is.

In 1986 voerde Italië 606 200 ton papier en karton in uit de andere Lid-Staten en 984 600 ton uit derde landen ; in 1987 bedroegen die cijfers 715 000 en 1 169 000 ton, in 1988 774 000 en 1 244 000 ton en in 1989 892 700 en 1 436 800 ton. In die vier jaren vertegenwoordigde de totale Italiaanse invoer van papier en karton ongeveer een derde van het binnenlands verbruik van die produkten.

De totale handel in papier en karton binnen de Gemeenschap bedroeg 6 663 700 ton in 1986, 7 250 700 ton in 1987, 8 559 200 ton in 1988 en 9 388 500 ton in 1989. In die jaren steeg de invoer uit derde landen van 12 441 700 ton in 1986 tot 13 221 600 ton in 1987, 14 428 300 ton in 1988 en 15 246 100 ton in 1989.

In 1986 voerde Italië 575 600 ton papier en karton uit naar de andere Lid-Staten en 247 400 ton naar derde landen ; in 1987 werd 617 000 ton uitgevoerd naar de andere Lid-Staten en 262 000 ton naar derde landen ; in 1988 bedroeg de uitvoer naar de andere Lid-Staten

(1) PB nr. C 304 van 4. 12. 1990, blz. 3.

801 900 ton en 313 400 ton naar derde landen ; in 1989 werd 862 300 ton uitgevoerd naar de andere Lid-Staten en 293 900 ton naar derde landen.

Er is minder handel in houtpulp dan in papier en karton omdat een gedeelte van de pulpproduktie in geïntegreerde bedrijven geschiedt met het oog op hun eigen produktie van papier en karton.

In 1986 voerde Italië 355 800 ton pulp in uit de andere Lid-Staten en 1 479 100 ton uit derde landen ; in 1987 werd 403 000 ton ingevoerd uit de andere Lid-Staten en 1 696 000 ton uit derde landen ; in 1988 werd 433 600 ton ingevoerd uit de andere Lid-Staten en 1 812 600 ton uit derde landen ; in 1989 voerde Italië 376 600 ton in uit de andere Lid-Staten en 1 735 100 ton uit derde landen. In die vier jaren vertegenwoordigde de totale Italiaanse invoer van houtpulp ongeveer 75 % van het nationaal verbruik van houtpulp voor de vervaardiging van papier.

De totale handel in houtpulp binnen de Gemeenschap bedroeg 1 891 100 ton in 1986, 1 963 900 ton in 1987, 2 139 900 ton in 1988 en 2 064 700 ton in 1989. In die jaren steeg de invoer uit derde landen van 8 282 900 ton in 1986 tot 8 670 000 ton in 1987, en van 8 793 100 ton in 1988 tot 8 934 900 ton in 1989.

In 1986 voerde Italië slechts 33 900 ton pulp uit naar andere Lid-Staten en 17 800 ton naar derde landen ; in 1987 werd 27 000 ton uitgevoerd naar andere Lid-Staten en 15 000 ton naar derde landen ; in 1988 werd 37 100 ton uitgevoerd naar andere Lid-Staten en 21 900 ton naar derde landen en in 1989 werd 42 500 ton uitgevoerd naar andere Lid-Staten en 24 500 ton naar derde landen.

Waar financiële steun van de overheid de positie van bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere die met hen in de Gemeenschap concurreren, versterkt, moet die steun worden geacht die andere ondernemingen ongunstig te beïnvloeden.

De door de Italiaanse Regering verleende steun aan de binnenlandse producenten en aan exporteurs van cellulose, papier, karton en papierprodukten beïnvloedt derhalve de handel tussen de Lid-Staten ongunstig en vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

IV

Volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen die aan de daarin vastgestelde criteria voldoen, in beginsel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

De in artikel 92, lid 2, opgenomen uitzonderingen op dit beginsel zijn in het onderhavige geval niet van toepassing, gezien de aard en doelstellingen van de onderhavige steunverlening.

Artikel 92, lid 3, behelst steunmaatregelen die kunnen worden geacht met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te zijn. Verenigbaarheid met het Verdrag moet worden beoordeeld in de context van de Gemeenschap als geheel en niet in een zuiver nationale context. Ten einde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren, moeten de in artikel 92, lid 3, van het Verdrag genoemde uitzonderingen op het beginsel van artikel 92, lid 1, rekening houdend met de in artikel 3, onder f), neergelegde beginselen, bij de beoordeling van een steunregeling of een individuele steunmaatregel strikt worden geïnterpreteerd.

Afwijkingen mogen met name alleen worden toegepast indien de Commissie vaststelt dat de krachten van vraag en aanbod alleen, zonder de steunverlening niet zouden volstaan om potentiële ontvangers ertoe te bewegen op zulk een wijze te handelen dat zij tot de verwezenlijking van een van de nagestreefde doelstellingen bijdragen.

Zou men de afwijkingen toepassen op gevallen die niet tot verwezenlijking van zulk een doelstelling bijdragen, of waarin de steun voor dat oogmerk niet van wezenlijke betekenis is, dan zou dit neerkomen op de toekenning van ongerechtvaardigde voordelen aan de industrieën of ondernemingen uit bepaalde Lid-Staten, welker financiële positie zou worden versterkt, en zou de handel tussen de Lid-Staten ongunstig kunnen worden beïnvloed en de mededinging vervalst zonder enige rechtvaardiging in het gemeenschappelijk belang in de zin van artikel 92, lid 3, van het Verdrag.

Ten aanzien van de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder a) en c), betreffende steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken, heeft de Italiaanse Regering geen overwegingen van regionale aard kunnen aantonen, noch heeft de Commissie voor de toekenning van de steun aan de Italiaanse cellulose-, papier- en kartonsector en voor de steun aan de exporterende ondernemingen in die sectoren en in de papierproduktensector zulke overwegingen kunnen aantreffen.

Aangaande de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder b), van het Verdrag moet worden opgemerkt dat de steun aan de Italiaanse cellulose-, papier-, karton- en papierproduktensector noch bestemd is om de uitvoering van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch om een ernstige verstoring in de economie van Italië op te heffen ; de Italiaanse Regering heeft voor een eventuele toepassing van deze afwijkingen dan ook geen argumenten naar voren gebracht.

Aangaande de uitzonderingen in artikel 92, lid 3, onder c), van het Verdrag ten gunste van steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds, de uitgaven van de ENCC voor bebossing en collectieve activiteiten ten voordele van de binnenlandse cellulose-, papier- en kartonindustrie en anderzijds, de vrijstelling van heffingen en de terugbetaling van heffingen bij uitvoer.

De Commissie is van mening dat het laatste type van steunverlening de ontwikkeling van de cellulose-, papier-, karton- en papierproduktensector niet vergemakkelijkt en dat daardoor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, telkens wanneer die steun betrekking heeft op uitvoer naar andere Lid-Staten. Het is een vast beleid van de Commissie, dat steunverlening voor de uitvoer naar andere Lid-Staten wegens haar aard zelf niet voor een van de in artikel 92 opgenomen vrijstellingen in aanmerking komt. Die steun moet daarom onverwijld worden afgeschaft.

Ten aanzien van de verenigbaarheid van dit type steun met de gemeenschappelijke markt indien zij wordt toegekend voor uitvoer naar derde landen, heeft de Commissie de Italiaanse Regering in haar brief van 16 oktober 1990 eraan herinnerd dat zij in alle Lid-Staten steunregelingen in onderzoek heeft waarbij de export naar derde landen wordt bevorderd. De resultaten van dit onderzoek zullen ten gepaste tijde met alle Lid-Staten worden besproken ten einde de verenigbaarheid van die regelingen met artikel 92 te beoordelen.

Anderzijds kan de steun aan bebossing en collectieve activiteiten in de cellulose-, papier- en kartonsector wél worden geacht de ontwikkeling van die sector te vergemakkelijken. In dat verband is de Commissie ook van mening dat steunverlening aan dergelijke activiteiten die relatief weinig verband houden met de markt, de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, wellicht niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad. Indien zij onafhankelijk van haar financieringswijze wordt beoordeeld, kan die steun daarom worden geacht met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te zijn.

V

Volgens het arrest van het Hof van Justitie van 26 juni 1970 in zaak 47/69 (Frankrijk t. Commissie) [1] vormt het feit dat een steunmaatregel wordt gefinancierd door een verplichte heffing, een wezenlijk bestanddeel van die steun; bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van zulke steun dienen zowel de steun als de wijze van financiering in het licht van het Gemeenschapsrecht te worden onderzocht.

De steun aan de bosbouw en aan de collectieve activiteiten in de sectoren cellulose, papier en karton is weliswaar naar vorm en doelstelling verenigbaar met het Gemeenschapsrecht, doch het feit dat zij gedeeltelijk met heffingen op uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten worden gefinancierd, creëert een bijkomende en onnodige beschermende werking die verder gaat dan die van de steun zelf.

Onder verwijzing naar het bovenvermelde arrest van het Hof van Justitie, is de Commissie van mening dat hoe meer ondernemingen uit de Gemeenschap erin slagen hun verkoop van cellulose, papier en karton in Italië te verhogen door inspanningen bij de afzet en prijsverlagingen, hoe meer zij krachtens het stelsel van heffingen moeten bijdragen aan de ENCC en dus aan steun die in wezen is bestemd voor Italiaanse concurrenten die zich dergelijke inspanningen niet hebben getroost.

In dit verband wijst de Commissie erop dat de betekenis van de handel in papier en karton binnen de Gemeenschap de afgelopen tien jaren is toegenomen. Volgens de door de Europese Confederatie van Houtpulp-, Papier- en Kartonindustrieën (CEPAC) gepubliceerde statistieken vertegenwoordigde de „invoer" uit de Lid-Staten 12,5 % van het zichtbare verbruik van papier en karton in de Gemeenschap in 1980; dit percentage steeg in 1984 geleidelijk tot 15,1 % en tot 19,3 % in 1989. Voor Italië bedroeg de „invoer" uit de andere Lid-Staten slechts ongeveer 5 % van het zichtbare verbruik van papier en karton in 1980; dit cijfer steeg tot 9,1 % in 1984 en tot 13,3 % in 1989.

Ook de betekenis van de handel in houtpulp binnen de Gemeenschap is toegenomen, hoofdzakelijk als gevolg van de toetreding van Portugal en Spanje. In de Gemeenschap bedroeg de invoer van houtpulp uit de Lid-Staten in 1980 slechts 3,3 % van het zichtbare verbruik van de Gemeenschap; dit percentage steeg tot 4 % in 1984 en tot 11,8 % in 1989. Wat Italië betreft, bedroeg de invoer uit de andere Lid-Staten in 1980 5,2 % van het zichtbare binnenlandse verbruik van houtpulp; dat percentage steeg tot 7,4 % in 1984 en tot 14,8 % in 1989.

Gelet op het voorafgaande is de Commissie van mening dat de steun aan de cellulose-, papier- en kartonsectoren, die gedeeltelijk met heffingen op de invoer uit de andere Lid-Staten wordt gefinancierd, niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt mag worden beschouwd. Zoals de Commissie heeft uiteengezet in haar brief van 14 maart 1990, waarnaar in onderdeel II wordt verwezen, kan die beoordeling niet worden gewijzigd door de belofte van de Italiaanse Regering van 1974 om de opbrengst van de heffingen op de invoer uit de andere Lid-Staten niet ten bate van het onderzoek op het gebied van de papiersector aan te wenden, en dit om twee redenen. In de eerste plaats omdat de activiteiten in de houtproduktieketen zoals die in de statuten van de ENCC worden beschreven, met elkaar in verband staan en niet op kunstmatige wijze van elkaar kunnen worden gescheiden. In de tweede plaats omdat de ENCC gemakkelijk fondsen kan overbrengen van de ene activiteit naar de andere, zodat die belofte geen werkelijke betekenis heeft. De Italiaanse Regering heeft die beide redenen noch in haar antwoord op die brief noch in haar opmerkingen in het kader van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag aangevochten.

In haar brief van 15 juni 1990, waarnaar in onderdeel III wordt verwezen, stelt de Italiaanse Regering dat de activiteiten van de ENCC ook voor de producenten van houtpulp en papier in de andere Lid-Staten van belang waren. Zij beweert eveneens dat het grootste deel van die heffing in werkelijkheid aan de consument wordt doorberekend. Ten slotte beweert zij dat afschaffing van de heffing op de invoer uit de overige Lid-Staten het nagestreefde doel onevenredig zou schaden.

[1] Jurispr. 1970, blz. 487.

In haar antwoord van 16 oktober 1990 verwerpt de Commissie die drie argumenten. Zij wijst met name erop dat het Hof van Justitie reeds in zijn arrest in zaak 47/69 de stelling dat buitenlandse ondernemingen toegang kunnen hebben tot de gesteunde research-activiteiten, verwierp. Die toegankelijkheid is niet hetzelfde als daadwerkelijke deelneming, aangezien de genoemde research-activiteiten op nationale doelstellingen, specialisaties en behoeften berusten. De Commissie merkt ook op dat het standpunt van de Italiaanse Regering, dat de heffing in werkelijkheid aan de consument wordt doorberekend, ook door de Franse Regering in zaak 47/69 tevergeefs werd aangevoerd. Ten slotte is de Commissie het oneens met de opmerking dat haar voorstellen ten opzichte van het nagestreefde doel onevenredige schade zouden veroorzaken ; de afschaffing van steunmaatregelen die onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, weegt vanuit het standpunt van de Gemeenschap overduidelijk op tegen de pijnlijke aanpassingen in de activiteiten van de ENCC.

Uiteindelijk hebben de Italiaanse autoriteiten met die zienswijze ingestemd. Bijgevolg heeft de Italiaanse Regering in het kader van de procedure de Commissie in kennis gesteld van het wetsontwerp dat aan het Parlement was voorgelegd met het oog op de omvorming van de ENCC in de „Ente nazionale per la forestazione ed il recupero della carta (ENFOR)". In artikel 15 van dit wetsontwerp is bepaald dat de heffingen waarmee de activiteiten van de ENCC en de ENFOR worden gefinancierd, tegen 1 januari 1994 zullen worden afgeschaft. Op grond van de brief van 14 april 1991 werd die termijn echter tot 31 december 1992 vervroegd, ten einde de wijziging van de bestaande regeling langs wetgevende weg mogelijk te maken. De schrapping van de steun heeft ook betrekking op de steun in de vorm van vrijstelling en teruggave van de heffing op uitvoer van houtpulp, papier en karton.

Gelet op de bevoegdheid waarover zij krachtens artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag beschikt, is de Commissie van mening dat de termijn van 31 december 1992 te lang is en niet te rechtvaardigen valt ; bovendien moet een onderscheid worden gemaakt tussen de steun die verenigbaar is op grond van de rechtspraak die uit het genoemde arrest in zaak 47/69 voortvloeit en de steun ten bate van de uitvoer van bepaalde produkten naar de andere Lid-Staten. Overeenkomstig de toepassingscriteria van artikel 92 en artikel 93, lid 2, die tot nu toe werden gevolgd, is de Commissie van mening dat voor de eerste steun een overgangsperiode van twaalf maanden vanaf de datum waarop de onderhavige beschikking wordt gegeven, aanvaardbaar is. De steun aan de uitvoer moet daarentegen wegens haar rechtstreekse en onmiddellijke gevolgen voor het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en de mededingingsvoorwaarden onverwijld worden opgeheven en wel binnen de termijn van twee maanden die de Lid-Staten gewoonlijk wordt gegeven om zich naar beschikkingen inzake overheidssteun te voegen.

Door de aldus vastgestelde regeling zullen de Italiaanse autoriteiten over een redelijke termijn kunnen beschikken om zich naar de beschikking van de Commissie te voegen, aangezien het volstaat dat die autoriteiten de bevoegde diensten meedelen (bij voorbeeld door een circulaire of door om het even welke andere interne instructies) dat de toekenning van de betrokken steun vanaf de bij de onderhavige beschikking vastgestelde data moet worden stopgezet.

In dit verband moet immers erop worden gewezen dat de door de Commissie in maart 1990 voorgestelde dienstige maatregelen weliswaar slechts de waarde hebben van een aanbeveling, maar dat de Italiaanse autoriteiten thans niettemin reeds elf maanden de tijd hebben gehad om hun wetgeving aan die maatregelen aan te passen.

In de tweede plaats zij opgemerkt dat beschikkingen van de Commissie op grond van artikel 93, lid 2, van het Verdrag rechtstreekse werking hebben, zodat de uitvoering ervan geen wetgeving bij de Lid-Staten vergt (1). Deze beschikkingen hebben voorrang boven nationale voorschriften die met de daaruit voortvloeiende verplichtingen in strijd zouden zijn. Aangezien de verplichting om de in de onderhavige beschikking onderzochte steunmaatregelen binnen een vastgestelde termijn op te heffen duidelijk en onvoorwaardelijk is, moet de beschikking in de Italiaanse rechtsorde haar volle werking hebben (2) zonder dat zulks wijzigingen van de omstreden regeling langs wetgevende weg vergt.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn bovendien niet slechts de nationale rechterlijke instanties, maar ook de nationale bestuursinstanties — met inbegrip van die op gemeentelijk of regionaal niveau — gehouden de communautaire voorschriften toe te passen in de plaats van de daarmee strijdige nationale voorschriften (3). Indien de Italiaanse Republiek het nuttig mocht achten om de omstreden steunregeling (met betrekking tot de onverenigbare steun) langs wetgevende weg te wijzigen, moet daarom worden herinnerd aan het algemene beginsel volgens hetwelk een Lid-Staat zich niet op procedures, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde kan beroepen om zich aan communautaire verplichtingen te onttrekken (4), zoals die welke voortvloeien uit een beschikking inzake overheidssteun krachtens artikel 93, lid 2, van het Verdrag (5).

Volgens artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt de Commissie, indien zij vaststelt dat een steunmaatregel door een Staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 92 niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, dat de betrokken Staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te

(1) Arrest HvJEG van 19. 6. 1973 in zaak 77/72, Capolongo, Jurispr. 1973, blz. 611.
(2) Zie, o.a., arrest HvJEG van 6. 2. 1963 in zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jurispr. 1963, blz. 6, en dat van 9. 3. 1978 in zaak 166/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629.
(3) Arrest HvJEG van 22. 6. 1989 in zaak 103/88, Costanzo SpA, Jurispr. 1989, blz. 1839.
(4) Zie, o.a., arrest HvJEG van 11. 4. 1978 in zaak 100/77, Commissie t. Italië, Jurispr. 1978, blz. 879 ; dat van 2. 2. 1987 in zaak 71/81, Commissie t. België, Jurispr. 1982, blz. 175 en dat van 21. 2. 1990 in zaak C-74/89, Commissie t. België, Jurispr. 1990, blz. 491 met betrekking tot overheidssteun.
(5) De Commissie heeft hetzelfde standpunt ingenomen in het kader van haar Beschikking 90/381/EEG van 21 februari 1990 betreffende de op de automobielsector toepasselijke Duitse steunregelingen (PB nr. L 188 van 20. 7. 1990, blz. 55).

stellen termijn. In deze zaak is de Commissie van mening dat de steun die voor de uitvoer naar andere Lid-Staten wordt toegekend, onverwijld moet worden opgeheven. Wat betreft de steun aan de ENCC die met een heffing op de invoer uit andere Lid-Staten wordt gefinancierd, is de Commissie van mening dat een periode van één jaar redelijk is en voor de Italiaanse Regering ruimschoots voldoende om haar heffingsregeling te wijzigen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De steun die Italië aan de Italiaanse cellulose-, papier-, karton- en papierproduktensector verleent, in de vorm van vrijstelling of terugbetaling van de heffingen bij uitvoer naar andere Lid-Staten, waarmee de activiteiten van de ENCC worden gefinancierd, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Deze steun dient onverwijld te worden afgeschaft en wel uiterlijk binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking.

Artikel 2

De steun die Italië aan de Italiaanse cellulose-, papier- en kartonsector verleent langs de weg van financiering van de ENCC-activiteiten is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover die activiteiten gedeeltelijk uit de opbrengst van de heffingen op cellulose, papier en karton die uit andere Lid-Staten worden ingevoerd, worden gefinancierd. Bijgevolg dient de heffing op deze ingevoerde produkten ten laatste op 24 april 1992 te worden afgeschaft.

Artikel 3

Italië dient de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis te stellen van de maatregelen welke zijn genomen om aan deze beschikking gevolg te geven.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 24 april 1991.

Voor de Commissie

Leon BRITTAN

Vice-Voorzitter