II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 24. april 1991

om den italienske regerings støtte til skovbrug, papirmasse-, papir- og papproduktion, finansieret ved hjælp af afgifter på papir, pap og cellulose

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(92/129/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med nævnte artikel 93, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC) er et offentligretteligt selskab omfattende samtlige producenter af papir og cellulose samt celluloseforbrugende virksomheder i Italien.

ENCC's formål er at fremme udviklingen af celluloseproduktionen i Italien, lette produktionen og brugen af nationale råmaterialer til produktion af cellulose, tilrettelægge produktionen og salget af papir, indsamle og udbrede information om cellulose- og papirproduktion. ENCC formidler også støtte til udgivere, navnlig pressen, bl.a. i tilslutning til deres forbrug af avispapir.

ENCC's aktiviteter finansieres delvis ved afgifter på indenlandsk produceret cellulose og bestemte typer papir og pap samt på lignende importerede produkter, delvis ved midler, der direkte stilles til rådighed af den italienske stat, og som er øremærket til udgivere.

Retningslinjerne for den støtte, der ydes via ENCC, er blevet ændret gentagne gange. Kommissionen har efter en undersøgelse af deres forenelighed med det fælles marked godkendt disse ændringer.

I november 1974 afsluttede Kommissionen således den i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, omhandlede procedure over for ENCC's interventioner efter at have modtaget tilsagn fra den italienske regering om, at støtten til forbrugere af italiensk avispapir og af avispapir importeret af ENCC også ville blive ydet til udgivere, som indførte avispapir direkte fra de øvrige medlemsstater, at der ikke ville blive ydet støtte til publikationer på andre sprog end italiensk, hvor sådanne publikationer var bestemt til eksport, og at forskningen i papirfremstilling ikke længere ville blive finansieret ved hjælp af provenuet af afgiften på import fra de øvrige medlemsstater. I skrivelse af 20. november 1974 til den italienske regering meddelte Kommissionen, at i kraft af disse ændringer var støtten nu forenelig med Traktatens bestemmelser om statsstøtte.

Den 16. juni 1976 vedtog Kommissionen en endelig beslutning 76/574/EØF [1] om en ny støtteordning til fordel for pressen (lov nr. 172 af 6. juni 1975), hvori den stillede krav om, at den italienske regering skulle

[1] EFT nr. L 185 af 9. 7. 1976, s. 32.

bekendtgøre, at denne støtte kunne opnås, uanset om papiret indkøbes hos ENCC eller importeres direkte.

I november 1983 besluttede Kommissionen at afslutte proceduren efter EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, som den havde indledt i april 1982 over for en ny støtteordning til fordel for udgivere, som blev forestået af ENCC (lov nr. 416 af 5. august 1981). Proceduren blev afsluttet efter den italienske regerings udsagn om, at støtteforanstaltningerne til fordel for avispapirproduktionen i Syditalien ikke var medtaget i loven, og at støtteforanstaltninger til fordel for publikationer af kulturel karakter var underkastet restriktioner, som ville hindre, at samhandelsvilkårene inden for Fællesskabet blev ændret i et omfang, som stred mod den fælles interesse.

Den 3. maj 1989 vedtog Kommissionen en endelig beslutning 90/215/EØF [1] om den italienske regerings støtte til avispapirindustrien på baggrund af misbrug af ENCC's interventioner. I beslutningen stillede Kommissionen krav om, at støtten straks blev indstillet. Beslutningen blev meddelt den italienske regering ved skrivelse af 7. juni 1989.

ENCC's aktiviteter har ført til adskillige retssager, som har givet Domstolen lejlighed til at udtale sig om foreneligheden med det fælles marked af nogle af retningslinjerne for disse aktiviteter: se dom 77/72 af 19. juni 1973 (Capolongo) [2], dom 94/74 af 18. juni 1975 (IGAV) [3] og dom 74/76 af 2. marts 1977 (Ianelli og Volpi) [4].

II

I forbindelse med Kommissionens undersøgelse af misbruget af ENCC's interventioner, som førte til beslutning 90/215/EØF, udbad den sig ved skrivelse af 7. juli 1988 også oplysninger om afgifterne på cellulose, papir og pap og om ENCC's anvendelse af provenuet af disse afgifter.

Den italienske regering fremlagde disse oplysninger for Kommissionen ved skrivelse af 24. november 1988. Oplysningerne satte Kommissionen i stand til at afgøre, at støtten til skovbrug, papirmasse-, papir- og papindustrien samt foranstaltningerne til fremme af bestemte aktiviteter inden for trækæden frem til forskning i papirfremstilling stadig kunne henføres under undtagelserne i Traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), hvis ikke de afgifter, der tjener til at finansiere støtten, også pålægges indførsler fra de øvrige medlemsstater. Dette forhold skaber en supplerende og unødvendig beskyttelse, som gør støtten uforenelig med det fælles marked. Kommissionen bemærkede endvidere, at cellulose, papir og pap bestemt til eksport er fritaget for afgiften; når papirvarer eksporteres, refunderes den afgift, der er opkrævet på papirforbruget. Kommissionen mener, at sådanne fritagelser og refusioner udgør produktionsstøtte til eksporterende virksomheder, hvilket er uforeneligt med det fælles marked.

Ved skrivelse af 14. marts 1990 foreslog Kommissionen derfor den italienske regering følgende foranstaltninger i medfør af Traktatens artikel 93, stk. 1:

— varer, der importeres fra andre medlemsstater, pålægges ikke længere de afgifter, der anvendes til finansiering af ENCC's virksomhed

— der ydes ikke støtte til den italienske cellulose-, papir- og papindustri i form af afgiftsfritagelse ved eksport af cellulose, papir og pap til de øvrige medlemsstater og afgiftsrefusion i forbindelse med eksport af papirvarer til de øvrige medlemsstater.

I skrivelsen understregede Kommissionen også, at dens holdning til den italienske støtte og de italienske afgifter var identisk med den, som den tidligere havde lagt sig fast på i henseende til fransk støtte, finansieret ved hjælp af parafiskale afgifter, til papirindustrien, støberier og maskinindustrien.

Den italienske regering besvarede Kommissionens forslag med skrivelse af 15. juni 1990, hvori den fremsatte forskellige lovgivningsmæssige og økonomiske betragtninger og argumenter mod gennemførelsen af de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger.

Den italienske regerings argumenter overbeviste ikke Kommissionen. Den fastholdt, at støtten til den italienske cellulose-, papir- og papindustri i form af afgiftsfritagelse i forbindelse med eksport af cellulose, papir og pap til de øvrige medlemsstater og afgiftsrefusion i forbindelse med eksport af papirvarer til de øvrige medlemsstater er uforenelig med det fælles marked. Kommissionen fastholdt endvidere, at netop fordi den af ENCC ydede støtte til dels finansieres ved hjælp af afgifter på varer, der importeres fra andre medlemsstater, er den uforenelig med det fælles marked. Kommissionen besluttede derfor at indlede proceduren i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2. Beslutningen blev meddelt den italienske regering ved skrivelse af 16. oktober 1990, hvori den blev opfordret til at fremsætte sin bemærkninger hertil [5].

[1] EFT nr. L 114 af 5. 5. 1990, s. 25.
[2] Sml. 1973, s. 611.
[3] Sml. 1975, s. 699.
[4] Sml. 1977, s. 557.

[5] Denne procedure vedrører ikke ENCC's særlige intervention til fordel for en individuel virksomhed, Nuova Cartiera di Arbatax, der undersøges særskilt.

Den italienske regering fremsatte sine bemærkninger til proceduren ved telex af 21. november 1990 og 14. januar 1991 samt ved skrivelser af 8. februar og 13. april 1991. Sagen blev endvidere drøftet på bilaterale møder afholdt den 26. november 1990 og den 17. februar 1991.

Den italienske regering bestred ikke Kommissionens vurdering og tilkendegav endda, at den agtede at gennemføre en reform af ENCC og gradvis afskaffe de afgifter, som anvendes til at finansiere ENCC's aktiviteter. Den italienske regering havde vedtaget et lovforslag herom den 10. januar 1991, som skulle forelægges for det italienske parlament, og hvori der er fastsat en overgangsperiode frem til den 1. januar 1994 for afskaffelse af den pågældende støtte.

Efter at Kommissionen havde udtalt, at den fandt den pågældende overgangsperiode for lang, foreslog de italienske myndigheder i skrivelse af 13. april 1991 at forkorte den med tolv måneder og således operere med en frist, der lyder på 31. december 1992. Det er de italienske myndigheders opfattelse, at den pågældende overgangsperiode er nødvendig for ad lovgivningsvejen at ændre den eksisterende ordning.

Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra andre interesserede parter efter offentliggørelsen af skrivelsen af 16. oktober 1990 til den italienske regering i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*(1).

III

Anvendelsen af en medlemsstats offentlige midler til finansiering af et agentur, som skal fremme udviklingen af celluloseproduktionen i denne medlemsstat, lette produktionen og brugen af nationale råmaterialer i den indenlandske cellulose-, papir- og papindustri og forsyne denne industri med information og rådgivning, udgør statsstøtte til producenterne af cellulose, papir og pap i denne medlemsstat. Statsmidler omfatter også provenuet af afgifter, når disse er indført ved lov.

Når en medlemsstat lægger afgift på indenlandsk produceret cellulose og bestemte typer papir og pap samt lignende importerede produkter, og når denne medlemsstat fritager cellulose, papir og pap bestemt til eksport for afgift eller refunderer afgifterne på papirforbruget i forbindelse med fremstillingen af papirvarer, når disse produkter eksporteres, udgør sådanne fritagelser eller refusioner statsstøtte til eksporterende virksomheder inden for cellulose-, papir-, pap- og papirvareindustrien.

Den italienske regering yder således støtte til den indenlandske cellulose-, papir- og papindustri ved at finansiere ENCC's aktiviteter. Den yder også støtte til eksporterende virksomheder inden for disse industrigrene og inden for papirvareindustrien ved at indrømme fritagelse for og refusion af afgifterne på cellulose, papir og pap.

Med henblik på at kvantificere denne støtte bør det bemærkes, at i henhold til oplysninger fra den italienske regering andrager afgifterne 1 lire/kg for cellulose og 3 % for papir og pap. I 1987, som er det sidste år, for hvilket Kommissionen har modtaget ENCC's årsberetning, androg provenuet af afgifterne på cellulose, papir og pap 140 mia. lire (93 mio. ECU), som udgør summen af følgende elementer: afgift på indenlandsk produceret cellulose: 74 mio. lire; afgift på importeret cellulose: 1 776 mio. lire; afgift på indenlandsk produceret papir og pap: 91 724 mio. lire; afgift på importeret papir og pap: 45 949 mio. lire.

Hvad angår eksportstøtten i form af afgiftsfritagelse og -refusion anslog Kommissionen i sin skrivelse af 14. marts 1990, at den androg i alt 15 til 20 mia. lire pr. år. Den italienske regering bestred ikke dette skøn i sit svar af 15. juni 1990, og ej heller i de som led i proceduren fremsatte bemærkninger. I ovennævnte skrivelse hævdede den italienske regering dog, at Kommissionen i 1974 havde godtaget, at støtte til skovbrug og papirfremstilling ikke opfyldte betingelserne i Traktatens artikel 92, stk. 1. Kommissionen svarede herpå ved skrivelse af 16. oktober 1990, hvori den begrundede, hvorfor den ikke kunne tilslutte sig den italienske regerings fortolkning. Kommissionens holdning i 1974, som fremgår af dens skrivelse af den 20. november 1974 til den italienske regering, var, at det udelukkende var støtte til pressen, der faldt uden for den generelle uforenelighed med artikel 92, stk. 1, og ikke nogen anden form for støtte fra ENCC. Den italienske regering vendte ikke tilbage i dette spørgsmål i de bemærkninger, den fremsatte som led i proceduren efter Traktatens artikel 93, stk. 2.

Der foreligger konkurrence mellem producenter af papir, pap og papirmasse i Fællesskabet, og der foregår handel inden for disse produkter mellem medlemsstaterne, selv om Fællesskabet som helhed er nettoimportør af papirmasse og de fleste typer papir og pap.

I 1986 importerede Italien 606 200 tons papir og pap fra andre medlemsstater og 984 600 tons fra tredjelande; i 1987 var disse tal 715 000 henholdsvis 1 169 000 tons, i 1988 774 000 og 1 244 000 tons og i 1989 892 700 og 1 436 800 tons. I disse fire år udgjorde Italiens samlede import af papir og pap ca. en tredjedel af det indenlandske forbrug af disse produkter.

(1) EFT nr. C 304 af 4. 12. 1990, s. 3.

Den samlede samhandel inden for Fællesskabet med papir og pap androg 6 663 700 tons i 1986, 7 250 700 tons i 1987, 8 559 200 tons i 1988 og 9 388 500 tons i 1989. I disse år steg importen fra tredjelande fra 12 441 700 tons i 1986 til 13 221 600 tons i 1987, 14 428 300 tons i 1988 og 15 246 100 tons i 1989.

Italien eksporterede 575 600 tons papir og pap til andre medlemsstater og 247 400 tons til tredjelande i 1986, 617 000 tons til andre medlemsstater og 262 000 tons til tredjelande i 1987, 801 900 tons til andre medlemsstater og 313 400 tons til tredjelande i 1988 og 862 300 tons til andre medlemsstater og 293 900 tons til tredjelande i 1989.

Handelen med papirmasse er mindre end handelen med papir og pap, da en del af papirmasseproduktionen finder sted i integrerede virksomheder til deres egen produktion af papir og pap.

I 1986 importerede Italien 355 800 tons papirmasse fra andre medlemsstater og 1 479 100 tons fra tredjelande; i 1987 importerede det 403 000 tons fra andre medlemsstater og 1 696 000 tons fra tredjelande; i 1988 importerede det 433 600 tons fra andre medlemsstater og 1 812 600 tons fra tredjelande; i 1989 importerede det 376 600 tons fra andre medlemsstater og 1 735 100 tons fra tredjelande. I disse fire år udgjorde Italiens samlede import af papirmasse ca. 75 % af det indenlandske forbrug af papirmasse til papirfremstilling.

Den samlede samhandel inden for Fællesskabet med papirmasse androg 1 891 100 tons i 1986, 1 963 900 tons i 1987, 2 139 900 tons i 1988 og 2 064 700 tons i 1989. I disse år steg importen fra tredjelande fra 8 282 900 tons i 1986 til 8 670 900 tons i 1987, 8 793 100 tons i 1988 og 8 934 900 tons i 1989.

Italien eksporterede kun 33 900 tons papirmasse til andre medlemsstater og 17 800 tons til tredjelande i 1986, 27 000 tons til andre medlemsstater og 15 000 tons til tredjelande i 1987, 37 100 tons til andre medlemsstater og 21 900 tons til tredjelande i 1988 og 42 500 tons til andre medlemsstater og 24 500 tons til tredjelande i 1989.

Hvor finansiel støtte fra staten styrker bestemte virksomheders stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i Fællesskabet, mår det antages, at den påvirker sidstnævnte virksomheder.

Den støtte, som den italienske regering yder til indenlandske producenter og eksportører af cellulose, papir, pap og papirvarer påvirker således samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, jf. Traktatens artikel 92, stk. 1.

IV

Det er i artikel 92, stk. 1, fastsat, at støtte, der opfylder de deri fastlagte kriterier, principielt er uforenelig med det fælles marked.

De undtagelser fra dette princip, der er fastsat i Traktatens artikel 92, stk. 2, finder ikke anvendelse i denne sag i betragtning af arten af og målsætningen med den planlagte støtte.

Traktatens artikel 92, stk. 3, opregner de former for støtte, der kan anses for at være forenelige med det fælles marked. Spørgsmålet om en støtteforanstaltnings forenelighed med Traktaten må afgøres i fællesskabssammenhæng og ikke blot i rent national sammenhæng. Af hensyn til det fælles markeds rette funktion og i henhold til principperne i Traktatens artikel 3, litra f), må de undtagelser fra Traktatens artikel 92, stk. 1, der er fastsat i samme artikels stk. 3 fortolkes snævert ved vurderingen af enhver støtteordning eller individuel støtteforanstaltning.

Undtagelsesbestemmelserne kan i særdeleshed kun bringes i anvendelse, hvis Kommissionen kan fastslå, at markedskræfterne alene, dvs. uden støtte, ikke vil kunne tilskynde eventuelle støttemodtagere til at virkeliggøre et af de tilstræbte mål.

At indrømme undtagelse i tilfælde, som ikke bidrager til at virkeliggøre et sådant mål, eller hvor støtten ikke er nødvendig hertil, vil være ensbetydende med, at erhvervsgrene eller virksomheder i visse medlemsstater får urimelige fordele, hvorved deres finansielle stilling bliver styrket, samt at samhandelen mellem medlemsstaterne måske bliver påvirket og konkurrencen fordrejet uden nogen begrundelse i den fælles interesse, jf. artikel 92, stk. 3.

Hvad angår undtagelserne i artikel 92, stk. 3, litra a) og c), for støtte til fremme af den økonomiske udvikling i visse områder har den italienske regering ikke kunnet give, og Kommissionen ikke kunnet påvise, nogen begrundelse af regional art, som vil kunne berettige støtten til den italienske cellulose-, papir- og papindustri og støtten til eksporterende virksomheder inden for disse industrier og inden for papirvareindustrien.

Hvad angår artikel 92, stk. 3, litra b), har støtten til den italienske cellulose-, papir-, pap- og papirvareindustri hverken til formål at fremme virkeliggørelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse eller at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den italienske økonomi; den italienske regering har heller ikke fremført argumenter til fordel for en eventuel anvendelse af undtagelsen.

Hvad angår artikel 92, stk. 3, litra c), undtagelse for støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, når støtten ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, må der sondres mellem ENCC's udgifter til skovplantning og fælles aktiviteter til fordel for dels den indenlandske cellulose-, papir- og papindustri, dels afgiftsfritagelsen og -refusionen ved eksport.

Kommissionen finder, at sidstnævnte form for støtte ikke fremmer udviklingen af cellulose-, papir-, pap- og papirvareindustrien, og at den ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, når der er tale om eksport til de øvrie medlemsstater. Det er Kommissionens faste politik, at støtte til fordel for eksporten til andre medlemsstater ikke kan henføres under en af undtagelserne i artikel 92. Denne støtte må derfor straks indstilles.

Hvad angår foreneligheden af denne form for støtte med det fælles marked, når støtten ydes i forbindelse med eksport til tredjelande, erindrede Kommissionen i sin skrivelse af 16. oktober 1990 den italienske regering om, at den var i færd med at undersøge samtlige medlemsstaters støtteordninger til fordel for eksport til tredjelande. Resultaterne heraf vil senere blive drøftet med medlemsstaterne med henblik på at vurdere foreneligheden af disse ordninger med artikel 92.

På den anden side kan støtte til skovplantning og fælles aktiviteter inden for cellulose-, papir- og papindustrien anses for at fremme udviklingen af disse industrier. I denne sammenhæng finder Kommissionen også, at støtte til sådanne aktiviteter, der ligger forholdsvis fjernt fra markedet, næppe vil ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. En sådan støtte er derfor forenelig med det fælles marked, når der ses bort fra den måde, hvorpå den finansieres.

V

I henhold til Domstolens retspraksis, dom af 26. juni 1970 i sag 47/69, Frankrig/Kommissionen (1), udgør den omstændighed, at en støtteforanstaltning finansieres ved hjælp af en obligatorisk afgift et vigtigt element af støtten; ved vurderingen af en sådan støttes forenelighed med det fælles marked skal både støtten og den måde, hvorpå den finansieres, undersøges i relation til fællesskabsretten.

Så selv om støtten til skovplantning og fælles aktiviteter inden for cellulose-, papir- og papindustrien er forenelig med det fælles marked for så vidt angår støttens form og målsætning, betyder den omstændighed, at støtten delvis finansieres ved hjælp af afgifter på produkter, der importeres fra andre medlemsstater, at der skabes en supplerende og unødvendig beskyttelse, som er større end den, der følger af støtten i sig selv.

På baggrund af Domstolens dom i sag 47/69 mener Kommissionen, at jo mere det lykkes virksomheder i Fællesskabet at forøge deres salg af cellulose, papir og pap i Italien gennem en forbedret markedsføring og prisnedsættelser, des større bliver deres bidrag til afgifterne til ENCC og dermed til den støtte, som primært er bestemt til italienske konkurrenter, som ikke har gjort sådanne tiltag.

I denne samenhæng noterer Kommissionen sig, at samhandelen med papir og pap inden for Fællesskabet er steget i de seneste ti år. I henhold til statistiske oplysninger fra Den Europæiske Sammenslutning af Cellulose-, Papir- og Papindustrier, CEPAC, udgjorde importen inden for Fællesskabet 12,5 % af det synlige forbrug af papir og pap i Fællesskabet i 1980; denne procentdel steg gradvis til 15,1 % i 1984 og til 19,3 % i 1989. For Italiens vedkommende udgjorde importen fra andre medlemsstater kun 5 % af det synlige forbrug af papir og pap i 1980; denne andel steg til 9,1 % i 1984 og til 13,3 % i 1989.

Samhandelen med papirmasse inden for Fællesskabet er også steget hovedsagelig som følge af Portugals og Spaniens tiltrædelse. Importen af papirmasse inden for Fællesskabet udgjorde kun 3,3 % af det synlige forbrug i Fællesskabet i 1980; denne procentdel steg til 4 % i 1984 og til 11,8 % i 1989. For Italiens vedkommende udgjorde importen fra andre medlemsstater 5,2 % af det synlige indenlandske forbrug af papirmasse i 1980; denne andel steg til 7,4 % i 1984 og til 14,8 % i 98.

På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at støtte til cellulose-, papir- og papindustrien, som delvis finansieres ved hjælp af afgifter på import fra de øvrige medlemsstater, ikke kan være forenelig med det fælles marked. Som Kommissionen redegjorde for i den i afsnit II omhandlede skrivelse af 14. marts 1990, ændrer det ikke ved denne vurdering, at den italienske regering i 1974 forpligtede sig til ikke at anvende provenuet af afgiften på import fra andre medlemsstater til forskning inden for papirindustrien, og dét af to årsager. For det første fordi aktiviteterne i trækæden, som beskrevet i ENCC's vedtægter, er knyttet sammen og ikke holdes kunstigt adskilte. For det andet fordi ENCC med lethed kan flytte midler fra én aktivitet til en anden, hvorfor denne forpligtelse ikke har nogen reel betydning. Hverken i sit svar på denne skrivelse eller i sine bemærkninger som led i proceduren efter Traktatens artikel 93, stk. 2, har den italienske regering bestridt disse to begrundelser.

I den i afsnit III omhandlede skrivelse af 15. juni 1990 hævdede den italienske regering ganske vist, at ENCC's aktiviteter også var af interesse for producenterne af papirmasse og papir i de øvrige medlemsstater. Den hævdede også, at hovedparten af afgiften i realiteten væltes over på forbrugerne. Endelig hævdede den, at en ophævelse af afgiften på import fra andre medlemsstater ville gøre uforholdsvis stor skade i forhold til det tilstræbte mål.

(1) Sml. 1970, s. 487.

I sin skrivelse af 16. oktober 1990 afviste Kommissionen disse påstande. Den pegede bl.a. på, at Domstolen i sin dom i sag 47/69 havde afvist argumentet om udenlandske virksomheders adgang til de støttede aktiviteter. En sådan adgang er ikke det samme som effektiv deltagelse, da de støttede aktiviteter er baseret på nationale mål, specialiseringer og behov. Kommissionen bemærkede endvidere, at den italienske regerings argument om, at afgiften i realiteten væltes over på forbrugerne, også var blevet anført af den franske regering i sag 47/69, men det vandt ikke gehør. Endelig erklærede Kommissionen sig uenig i, at dens forslag ville forårsage skader, som ikke stod i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål. Smertefulde tilpasninger af ENCC's virksomhed ville klart blive opvejet af afskaffelsen af støtteforanstaltninger, som er uforenelige med det fælles marked set ud fra et fællesskabssynspunkt.

De italienske myndigheder endte med at tilslutte sig denne vurdering. I forbindelse med procuduren underrettede den italienske regering Kommissionen om det lovforslag, den havde forelagt det italienske parlament, om en omdannelse af ENCC til Ente nazionale per la forestazione ed il recupero della carta (ENFOR). Artikel 15 i lovforslaget foreskriver en gradvis afskaffelse frem til 1. januar 1994 af de afgifter, der anvendes til at finansiere ENCC's og ENFOR's aktiviteter. Ved skrivelse af 14. april 1991 er denne frist imidlertid blevet fremrykket til 31. december 1992 for at gøre det muligt at ændre den bestående ordning ad lovgivningsvejen. Afskaffelsen af støtten omfatter ligeledes støtte i form af afgiftsfritagelse og afgiftsrefusion i forbindelse med eksport af papirmasse, papir og pap.

Inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til artikel 93, stk. 2, første afsnit, finder Kommissionen, at fristen indtil den 31. december 1992 er for lang og ikke kan berettiges; den finder desuden, at der må sondres mellem den støtte, der er uforenelig med det fælles marked i medfør af den tidligere nævnte dom i sag 47/69, og støtten til fordel for eksport af bestemte produkter til de øvrige medlemsstater. Ud fra de hidtil anvendte kriterier for anvendelse af artikel 92 og 93, stk. 2, er Kommissionen dog af den opfattelse, at der for førstnævnte støtte kan fastlægges en overgangsperiode på tolv måneder at regne fra datoen for vedtagelsen af denne beslutning. I betragtning af dens direkte og umiddelbare virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne og på konkurrencevilkårene skal eksportstøtten straks ophæves, dvs. inden for den frist på to måneder, som medlemsstaterne sædvanligvis har til at efterkomme beslutninger om statsstøtte.

De således fastsatte betingelser giver de italienske myndigheder tilstrækkelig tid til at efterkomme Kommissionens beslutning, da det vil være tilstrækkeligt for dem at meddele de kompetente tjenestegrene (for eksempel ved cirkulære eller anden intern instruks), at de skal indstille ydelsen af den pågældende støtte fra og med de i denne beslutning fastsatte datoer.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at selv om de foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i marts 1990, kun havde karakter af henstilling, har de italienske myndigheder ikke desto mindre allerede haft elleve måneder til at ændre lovgivningen i overensstemmelse med de nævnte foranstaltninger.

For det andet skal det understreges, at de beslutninger, som Kommissionen træffer i medfør af artikel 93, stk. 2, har umiddelbar virkning (1), hvilket indebærer, at gennemførelsen af dem ikke kræver nogen form for lovgivningsforanstaltning fra medlemsstaternes side. De har forrang for nationale bestemmelser, som eventuelt måtte være i strid med de forpligtelser, der følger af beslutningerne. Da der således består en klar og ubetinget forpligtelse til at ophæve den i nærværende beslutning omhandlede støtte, skal beslutningen udfolde sine virkninger fuldt ud i den italienske retsorden (2), uden at det skulle være nødvendigt at ændre den pågældende ordning ad lovgivningsvejen. Ifølge Domstolens retspraksis påhviler det desuden ikke blot de nationale domstole, men også de nationale myndigheder, herunder kommunale eller regionale myndigheder, at anvende fællesskabsbestemmelserne i stedet for de nationale bestemmelser, som måtte være i strid med førstnævnte (3). Skulle Italien således finde det hensigtsmæssigt — alene af hensyn til retssikkerheden — at ændre den pågældende støtteordning (for den uforenelige støttes vedkommende) ad lovgivningsvejen, skal der erindres om den regel, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden for at unddrage sig fællesskabsforpligtelser (4) der følger af en statsstøttebeslutning truffet i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2 (5).

Traktatens artikel 93, stk. 2, første punktum, foreskriver, at såfremt Kommissionen finder, at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 92, ikke er forenelig med det fælles marked, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter. I denne sag mener Kommissionen, at

(1) Domstolens dom af 19. juni 1973 i sag 77/72, Capolongo (Sml. 1973, s. 611).
(2) Jf. bl.a. Domstolens dom af 6. februar 1963 i sag 26/62, Van Gend en Loos (Sml. 1954, s. 375), og Domstolens dom af 9. marts 1978 i sag 166/77, Simmenthal (Sml. 1978, s. 629).
(3) Domstolens dom af 22. juni 1989 i sag 103/88, Costanzo (endnu ikke offentliggjort).
(4) Se bl.a. Domstolens dom af 11. april 1978 i sag 100/77, Kommissionen mod Italien (Sml. 1978, s. 879), Domstolens dom af 2. februar 1982 i sag 71/81, Kommissionen mod Belgien (Sml. 1982, s. 175), og Domstolens dom af 21. februar 1990 i sag C-74/89, Kommissionen mod Belgien (Sml. 1990, s. 691), der alle vedrører statsstøtte.
(5) Kommissionen har indtaget samme holdning i beslutning 90/381/EØF af 21. februar 1990 om den tyske støtteordning for motorkøretøjsindustrien (EFT nr. L 188 af 20. 7. 1990, s. 55).

den støtte, der ydes i forbindelse med eksport til andre medlemsstater, skal ophæves øjeblikkeligt. Hvad angår støtten til ENCC, som finansieres ved hjælp af en afgift på import fra andre medlemsstater, mener Kommissionen, at en frist på et år giver den italienske regering rimelig og tilstrækkelig tid til at ændre sit afgiftssystem —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den støtte, som den italienske regering yder til den italienske cellulose-, papir-, pap- og papirvareindustri i form af fritagelse for eller refusion af de afgifter, som anvendes til at finansiere ENCC's virksomhed, ved eksport til de andre medlemsstater, er uforenelig med det fælles marked. Den pågældende støtte ophæves snares muligt og senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning.

Artikel 2

Den støtte, som den italienske regering yder til den italienske cellulose-, papir- og papindustri ved at finansiere ENCC's aktiviteter, er uforenelig med det fælles marked, for så vidt disse aktiviteter delvis finansieres ved hjælp af provenuet af afgifter på cellulose, papir og pap, der importeres fra andre medlemsstater. Derfor skal den afgift, der pålægges importerede produkter, ophæves senest den 24. april 1992.

Artikel 3

Den italienske regering underretter senest to måneder efter datoen for meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet for at efterkomme den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 24. april 1991.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand