BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 27 maart 1996

betreffende door Italië verleende steun aan de EGKS-onderneming Altiforni e Ferriere di Servola onder buitengewoon beheer, gevestigd te Triëst, Italië

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(96/515/EGKS)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, inzonderheid op artikel 4, onder c),

Gelet op Beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie [1],

Na de overige Lid-Staten en andere belanghebbenden overeenkomstig artikel 6, lid 4, van genoemde beschikking te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien de ontvangen opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I

DE FEITEN EN DE PROCEDURE

Naar aanleiding van een klacht van een concurrerende onderneming verzocht de Commissie bij schrijven van 28 februari 1994 en van 13 juli 1994 de Italiaanse Regering om opheldering over staatssteun die zou zijn toegekend aan de staalonderneming Altiforni e Ferriere di Servola (hierna „AFS" genoemd).

Bij brieven van het Ministerie van Industrie, Handel en Ambacht van 17 maart 1994 en 4 augustus 1994 verklaarde de Italiaanse Regering geen staatssteun te hebben toegekend, doch erkende zij wel dat op grond van artikel 2 bis van de Italiaanse wet nr. 95/1979 een staatsgarantie was gegeven voor kredieten die bepaalde banken aan AFS hadden verleend.

Op basis van de in haar bezit zijnde informatie, waaronder de gegevens die de Italiaanse Regering heeft verstrekt, heeft de Commissie vastgesteld dat:

i) AFS schulden heeft opgebouwd die vijfmaal zo groot zijn als het eigen maatschappelijke kapitaal. De financiële toestand van de onderneming was dermate slecht, dat de rechter haar insolvent heeft verklaard; daarop is AFS overeenkomstig de Italiaanse wet nr. 95/1979 onder buitengewoon beheer gesteld;

ii) de overheidssteun in de vorm van een garantie die op grond van de Italiaanse wet nr. 95/1979 is verleend, AFS in staat heeft gesteld middelen aan te trekken om haar activiteiten voort te zetten;

iii) het aan AFS verleende en door de Italiaanse Staat gegarandeerde krediet 26,5 miljard lire bedraagt;

iv) AFS aan de Italiaanse Regering geen enkele premie of andere vergoeding voor de verleende garantie heeft betaald.

Gelet op het bovenstaande deelde de Commissie de Italiaanse autoriteiten mede ernstig te betwijfelen of AFS, gezien haar toestand van insolventie, in normale marktomstandigheden krediet zou hebben kunnen krijgen en of een particuliere instelling AFS enige vorm van garantie zou hebben verleend. De Commissie beklemtoonde dat volgens haar vaste beleid en gezien de rechtspraak van het Hof van Justitie elke staatsgarantie aan een onderneming in moeilijkheden, die niet zou kunnen worden gefinancierd door een particuliere financiële instelling of waarvoor gunstiger voorwaarden gelden dan die welke normaal op de financiële markten worden toegepast, staatssteun vormt, ook als op de garantie geen beroep is gedaan.

Daar destijds nog niet kon worden vastgesteld of de steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar was, heeft de Commissie op 23 november 1994 besloten de procedure van artikel 6, lid 4, van Beschikking nr. 3855/91/EGKS in te leiden. Bij brief van 12 december 1994 heeft de Commissie de Italiaanse Regering dit besluit medegedeeld en haar verzocht toe te lichten, waarom de verplichting tot voorafgaande aanmelding niet is nagekomen.

De desbetreffende brief is op 19 september 1995 gepubliceerd in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen,* waarbij de overige Lid-Staten en andere belanghebbenden zijn aangemaand hun opmerkingen over de betrokken steun kenbaar te maken [2].

[1] PB nr. L 362 van 21. 12. 1991, blz. 57.

[2] PB nr. C 242 van 19. 9. 1995, blz. 4.

II

DE OPMERKINGEN VAN DE OVERIGE LID-STATEN EN ANDERE BELANGHEBBENDEN

In het kader van de procedure heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van de Regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, alsmede van de vereniging van Britse staalproducenten (British Iron and Steel Producers Association — BISPA) en van de Duitse vereniging van producenten van ruwijzer (Roheisenverband). Deze opmerkingen kunnen als volgt worden samengevat.

— De Duitse en de Britse Regering deelden, evenals Bispa en Roheisenverband, het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden volledig.

— Met name de Britse Regering voerde aan, dat staatsgaranties voor leningen staatssteun vormen, wanneer daarmee op kunstmatige wijze een insolvente onderneming in staat wordt gesteld haar activiteiten voort te zetten, ook als op de garanties zelf nog geen beroep is gedaan. De Britse autoriteiten waren van oordeel dat het volledig gegarandeerde bedrag staatssteun vormt; zij verzochten de Commissie te eisen dat de garantie wordt herroepen en dat de betrokken onderneming aan de Italiaanse Regering een bedrag betaalt dat gelijk is aan de premie die een particuliere financiële instelling voor het verlenen van een vergelijkbare garantie zou hebben verlangd.

— Bispa beklemtoonde dat, gezien de hopeloze financiële toestand van de onderneming, die in de mededeling van de Commissie uitgebreid wordt toegelicht, AFS alleen in bedrijf is kunnen blijven dank zij de kredietgaranties die de Staat heeft verleend. Deze garanties hebben bij herhaling schade toegebracht aan Britse producenten; voor producenten van lichte lange produkten is het steeds moeilijker geworden onder gelijke voorwaarden te concurreren op de Italiaanse markt, waarop AFS een belangrijk aandeel heeft.

— De Duitse Regering en Roheisenverband wezen erop, dat AFS niet alleen door de bovengenoemde garantie, maar ook dank zij omvangrijke andere door de Italiaanse Regering verleende staatssteun in staat is gesteld op de markt te blijven; zij vestigden de aandacht van de Commissie op staatssteun ten bedrage van 4,5 miljard lire, die de regio Friuli-Venezia-Giulia voor doeleinden van milieubescherming aan de onderneming verstrekt heeft.

III

DE OPMERKINGEN VAN DE ITALIAANSE REGERING

Op 29 november 1995 zond de Commissie de Italiaanse Regering een afschrift van de van derden ontvangen opmerkingen toe en verzocht zij haar binnen 14 dagen hierop te reageren. Bij brieven van 10 januari, 20 januari en 21 februari 1996 hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen gemaakt. De Italiaanse Regering herhaalde het standpunt dat zij reeds bij de inleiding van de procedure van artikel 6, lid 4, van Beschikking nr. 3855/91/EGKS had ingenomen.

De Italiaanse autoriteiten betwistten de juridische argumentatie van de Commissie en betoogden dat de onderhavige vorm van garantie, die is verleend op grond van artikel 2 bis van de Italiaanse wet nr. 95/1979 (waarvan het belangrijkste oogmerk niet de bescherming van ondernemingen in moeilijkheden, maar het behoud van arbeidsplaatsen zou zijn), geen staatssteun is. De Italiaanse autoriteiten betoogden dat, zelfs als dat standpunt niet juist zou zijn, de Commissie in haar beoordeling van de vraag of de betrokken garantie staatssteun is, voor alles rekening moet houden met het feit dat op de garantie geen beroep is gedaan. Deze omstandigheid volstaat volgens de Italiaanse Regering om definitief uit te sluiten dat de onderhavige overheidsmaatregel staatssteun zou vormen.

De Italiaanse Regering wees voorts op de volgende aspecten:

— Ten aanzien van de niet-naleving van de verplichting tot voorafgaande aanmelding van de aan AFS verleende staatsgarantie met betrekking tot de discontering van handelsfacturen ten bedrage van 26,5 miljard lire hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie vanaf het allereerste begin van de tenuitvoerlegging van wet nr. 95/1979 (begin jaren tachtig) over de werking en de stand van de toepassing daarvan ingelicht door gegevens betreffende de door de Schatkist verleende garanties mede te delen;

— de garantie van de Schatkist, die eenmalig wordt verleend in afwachting van het gereedkomen van een samenhangend plan voor de herstructurering van de onderneming, was op 5 mei 1993 verleend voor tot en met 30 juni 1993 gedisconteerde handelsfacturen en is verlopen zonder dat er tijdens de looptijd ervan een beroep op is gedaan;

— na 30 juni 1993 heeft AFS opnieuw handelsfacturen gedisconteerd bij banken en factoringmaatschappijen, waarbij uitsluitend garanties zijn verleend door de afsluiting van particuliere verzekeringen: de ernstige moeilijkheden van de onderneming hebben haar derhalve niet verhinderd middelen aan te trekken zonder een beroep op staatsgaranties te doen;

— er wordt een mogelijke wijziging van de in wet nr. 95/1979 neergelegde regeling voor staatsgaranties bestudeerd; met deze wijziging wordt beoogd onder buitengewoon beheer staande ondernemingen te verplichten de Staat een vergoeding te betalen, die volgens de normale marktvoorwaarden aan de hand van het bedrag van de verleende garantie wordt berekend; een soortgelijke maatregel zou ten aanzien van AFS kunnen worden getroffen, zo de Commissie dat opportuun zou achten. Bij brief van 9 maart 1995 aanvaardden de Italiaanse autoriteiten de stelling van de Commissie dat een om niet verleende staatsgarantie staatssteun is, en verklaarden zij naar aanleiding daarvan de mogelijkheid van een wijziging van wet nr. 95/1979 te overwegen.

IV

De Duitse Regering en Roheisenverband hebben erop gewezen, dat AFS niet alleen door de hier bedoelde garantie, maar ook dank zij omvangrijke, door de Italiaanse overheid verstrekte staatssteun in staat is gesteld op de markt actief te blijven; daarbij hebben zij de aandacht van de Commissie gevestigd op staatssteun ten bedrage van 4,5 miljard lire die door de regio Friuli-Venezia-Giulia voor doeleinden van milieubescherming aan de onderneming is toegekend. De Commissie hecht eraan duidelijk te stellen, dat het voorwerp van de onderhavige beschikking uitsluitend de aan AFS verleende staatsgarantie is. Bijgevolg is de Commissie, tenzij zij ertoe zou besluiten de op 23 november 1994 op grond van artikel 6, lid 4, ingeleide procedure uit te breiden, niet gerechtigd in haar eindbeslissing eventuele andere aan AFS toegekende staatssteun te betrekken. Dit vooropgesteld dient erop te worden gewezen dat, volgens de informatie van de Commissie, de voorziene subsidie van 4,5 miljard lire voor doeleinden van milieubescherming nog niet is verstrekt. Andere staatssteun die eventueel aan AFS is toegekend, zal onafhankelijk van de onderhavige procedure worden beoordeeld.

Ten aanzien van de argumenten van de Italiaanse autoriteiten ten bewijze dat zij hun verplichting tot voorafgaande aanmelding van de garantie niet hebben geschonden, acht de Commissie het nuttig erop te wijzen dat zij in 1989 de Lid-Staten twee brieven over overheidsgaranties heeft toegezonden (1). In deze brieven heeft de Commissie beklemtoond, dat rechtstreeks of indirect via financiële instellingen door de Staat verleende garanties voorafgaand aan de toekenning ervan bij de Commissie moeten worden aangemeld, daar er normaal van moet worden uitgegaan, dat zij als staatssteun kunnen worden aangemerkt.

AFS is een onderneming die binnen het toepassingsgebied van artikel 80 van het EGKS-Verdrag valt, daar zij de produkten van bijlage I bij dit Verdrag vervaardigt. Hieruit volgt dat de onderhavige steun, die in de vorm van een staatsgarantie is verleend, bij de Commissie had moeten worden aangemeld en dat de Commissie vóór de toekenning ervan op grond van Beschikking nr. 3855/91/EGKS haar toestemming had moeten geven. De Commissie houdt staande dat de Italiaanse Regering, zelfs als zij de staatsgarantie niet als staatssteun beschouwde, de toekenning ervan had moeten aanmelden op grond van artikel 6, lid 2, van genoemde beschikking, volgens hetwelk de Commissie in kennis moet worden gesteld van ieder voornemen tot het treffen van financiële maatregelen ten gunste van staalondernemingen. Uit informatie in bezit van de Commissie blijkt duidelijk, dat de handelwijze van de Italiaanse Regering AFS in staat heeft gesteld omvangrijke financiële middelen aan te trekken.

Omdat de Italiaanse autoriteiten de verplichting tot voorafgaande aanmelding derhalve niet zijn nagekomen, is de Commissie van oordeel dat de aan AFS verleende staatsgarantie onwettige steun is.

(1) Brieven van de Commissie aan de Lid-Staten: SG(89) D/4328 van 5 april 1989 en SG(89) D/12772 van 12 oktober 1989.

Voorts acht de Commissie het door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde argument, dat de garantie geen steun vormt omdat er geen beroep op is gedaan, volstrekt irrelevant. De vervalsing van de mededinging begint immers op het moment waarop de onderneming door de staatsmaatregel de mogelijkheid krijgt haar activiteiten voort te zetten, dit wil zeggen op het moment waarop de onderneming op basis van de staatsgarantie krediet kan krijgen.

Ten aanzien van de overige opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten moet de Commissie herhalen dat, overeenkomstig voorgaande beschikkingen van de Commissie en de rechtspraak van het Hof van Justitie, staatsgaranties juist een bijzonder verraderlijke vorm van staatssteun zijn, omdat zij tot ernstige vervalsing van de mededinging leiden, vooral wanneer de garanties worden verleend aan ondernemingen in moeilijkheden of met zeer dubieuze vooruitzichten. Door staatsgaranties kunnen immers op kunstmatige wijze de activiteiten van een insolvente onderneming worden voortgezet, die zich anders tot vergroting van haar eigen vermogen of tot sluiting gedwongen zou zien, omdat zij tegen de normale marktvoorwaarden geen middelen meer kan aantrekken.

Steun aan bepaalde ondernemingen in de vorm van een staatsgarantie voor door particuliere financiële instellingen verstrekte leningen heeft veel gemeen met de verwerving van een deelneming door de overheid. Om deze reden gaat de Commissie, evenals bij overheidsdeelnemingen, na of een staatsgarantie eventueel staatssteun vormt; daartoe trekt de Commissie een vergelijking met de voorwaarden die de begunstigde onderneming op de particuliere markt zou hebben verkregen en beoordeelt zij vooral of de onderneming in staat zou zijn geweest een particuliere garant te vinden.

Er mag van worden uitgegaan dat een staatsgarantie geen staatssteun vormt, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

— de financiële toestand van de begunstigde onderneming is gezond;

— de begunstigde onderneming heeft aangetoond, ook zonder staatsgarantie in staat te zijn leningen in de particuliere sector te krijgen;

— de garantie wordt verleend tegen betaling door de onderneming van een premie tegen het normale commerciële tarief, berekend op basis van het risico van een particuliere financier bij dezelfde looptijd en vergelijkbare voorwaarden.

Daarentegen mag ervan worden uitgegaan, dat een staatsgarantie staatssteun vormt wanneer bij ontstentenis van deze garantie financiële instellingen onder geen enkele voorwaarde bereid zijn de begunstigde onderneming krediet te verstrekken of, ingeval het mogelijk zou zijn een particuliere garant te vinden, aan de Staat geen premie voor de garantie wordt betaald. In het eerste geval kan, met name bij ondernemingen in moeilijkheden waarvan de financiële situatie bekend is en waarbij de vooruitzichten op terugbetaling uiterst onzeker zijn, het steunbedrag gelijk zijn aan de waarde van de garantie; in het tweede geval is het steunbedrag slechts gelijk aan de niet betaalde premie.

Derhalve is de Commissie van oordeel, dat uitsluitend indien de onderneming dezelfde garantie van een particuliere financieringsinstelling zou hebben kunnen krijgen en de onderneming de Staat dezelfde premie betaalt als die welke zij aan een particuliere garant zou hebben betaald, een staatsgarantie niet als staatssteun kan worden aangemerkt.

In het onderhavige geval dient erop te worden gewezen, dat AFS de garantie heeft gekregen op grond van wet nr. 95/1979 die enkel van toepassing is nadat een onafhankelijke rechter heeft vastgesteld dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de onderneming heeft meer dan 300 werknemers;

b) de schulden bedragen ten minste vijfmaal het eigen maatschappelijke kapitaal;

c) de onderneming bevindt zich in een toestand van insolventie, dit wil zeggen, is niet in staat haar schulden op de normale wijze te betalen.

Bekend is dat de toestand bij AFS aan deze drie voorwaarden voldoet en eveneens dat AFS de Staat geen enkele premie heeft betaald als vergoeding voor de verleende garantie. De Italiaanse autoriteiten hebben zich bereid verklaard van AFS betaling van een premie te verlangen en wet nr. 95/1979 zodanig te wijzigen, dat ondernemingen aan het Ministerie van de Schatkist een premie betalen, die op grond van de normale marktvoorwaarden voor het garantiebedrag wordt berekend. De Commissie moet er evenwel op wijzen dat tot op heden geen stappen zijn genomen om althans het premiebedrag dat AFS had moeten betalen, terug te vorderen of om de wetgeving te wijzigen.

Wanneer de onderhavige zaak op basis van de bovenvermelde feitelijke en juridische overwegingen wordt beschouwd, moet voorts logischerwijze worden vastgesteld dat het, gezien de uiterst onzekere financiële situatie van AFS en haar juridische positie van onderneming onder buitengewoon beheer, uiterst onwaarschijnlijk is dat:

a) de onderneming zonder de staatsgarantie financiële middelen had kunnen aantrekken om haar activiteiten voort te zetten;

b) de onderneming, gezien het aan de operatie verbonden risico, dezelfde garantie van een particuliere garant op de vrije markt had kunnen krijgen.

De last om het tegendeel van deze vermoedens te bewijzen, rust op de Italiaanse autoriteiten. De Commissie wijst erop dat de Italiaanse Staat deze vermoedens inderdaad heeft weerlegd door bewijsstukken over te leggen waaruit blijkt dat de onderneming in staat was van een particuliere investeerder in normale marktomstandigheden een vergelijkbare garantie te krijgen.

Op basis van de haar ter beschikking staande informatie, met name die welke voor haar onderzoek is verstrekt, heeft de Commissie immers kunnen vaststellen dat AFS, nadat op 30 juni 1993 de garantie van het Ministerie van de Schatkist was afgelopen, opnieuw handelskredieten heeft gedisconteerd. Voor deze transacties heeft AFS gebruik gemaakt van een particuliere, door de verzekeringsmaatschappij SIAC (Società italiana assicurazione crediti) verleende garantie. SIAC is een onderneming waarin enkele van de grootste particuliere Italiaanse verzekeringsmaatschappijen samenwerken, waaronder Generali (via Aurora Assicurazioni), la Fondiaria, Società reale di assicurazioni, Assitalia, Toro Assicurazioni, Allianz Pace, Compagnia di assicurazione di Milano, il Duomo, alsmede de Banca Popolare di Novara, één van de grootste particuliere banken in Italië. De op 30 september 1994 afgelopen garantie is verstrekt tegen een jaarlijkse premie van 3,6 % van het gegarandeerde bedrag; overeengekomen was dat de elk kwartaal berekende premie in geen geval lager zou zijn dan 200 miljoen lire, ongeacht het bedrag van de tijdens het betrokken kwartaal feitelijk gegarandeerde kredieten.

In het licht van hetgeen hiervoor is uiteengezet, is de Commissie tot de slotsom gekomen dat de verleende overheidsgarantie, waarvoor geen premiebetaling is verlangd, inderdaad staatssteun vormt, omdat AFS op de markt geen garantie op dezelfde voorwaarden had kunnen krijgen. Anderzijds merkt de Commissie op, dat de garantie als zodanig geen staatssteun is, omdat zij ook door een particuliere financiële instelling tegen normale marktvoorwaarden had kunnen worden verleend.

Met betrekking tot de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal bepaalt artikel 4, onder c), van het EGKS-Verdrag dat door de Staten verleende subsidies of hulp, in welke vorm dan ook, als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden afgeschaft en verboden zijn.

Ten dele in afwijking van artikel 4, onder c), bepalen de artikelen 2 tot en met 5 van Beschikking nr. 3855/91/EGKS, waarmee de Raad overeenkomstig artikel 95 van het EGKS-Verdrag met eenstemmigheid heeft ingestemd, dat het verlenen van steun toelaatbaar kan zijn in bepaalde, uitdrukkelijk aangegeven omstandigheden, onder meer in het geval van steun voor onderzoek en ontwikkeling, ten behoeve van de milieubescherming en bij sluiting.

Op basis van de haar ter beschikking staande informatie heeft de Commissie geconcludeerd dat in de huidige situatie de bovenbedoelde bepalingen niet op de onderhavige staatsgarantie in kwestie van toepassing zijn en dat daarop in het onderhavige geval derhalve geen beroep kan worden gedaan. Overigens heeft de Italiaanse Regering deze uitzonderingsbepalingen ook niet aangevoerd.

V

Derhalve is de staatssteun in de vorm van een staatsgarantie die de Italiaanse Regering aan de EGKS-onderneming AFS heeft toegekend zonder daarvoor een premie te verlangen, onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. Gezien de door haar ingewonnen informatie, met name over de financiële voorwaarden waarop SIAC een particuliere garantie heeft verstrekt, is de Commissie tot de slotsom gekomen dat het bedrag van de betrokken staatssteun gelijk is aan de premies die op basis van een particuliere garantieovereenkomst hadden moeten worden betaald,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteun die Italië van 5 mei tot en met 30 juni 1993 op grond van artikel 2 bis van de Italiaanse wet nr. 95/1979 aan AFS heeft toegekend in de vorm van een staatsgarantie voor 26,5 miljard lire aan kredieten, zonder dat daarvoor een premie is betaald, is onwettig en op grond van artikel 4 van het EGKS-Verdrag onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal.

Artikel 2

De steunintensiteit is gelijk aan de premie die AFS onder normale marktomstandigheden had moeten betalen voor een garantie die vergelijkbaar is met die welke de Italiaanse Staat heeft verleend.

Italië moet de steun terugvorderen van de begunstigde onderneming. De steun zal worden terugbetaald overeenkomstig de procedures en bepalingen van het Italiaanse recht, vermeerderd met rente; de rente wordt berekend aan de hand van het bij de beoordeling van regionale steunregelingen gehanteerde referentiepercentage en loopt vanaf de datum van de verstrekking van de onwettige steun tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling.

Artikel 3

De Italiaanse Regering deelt de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van deze beschikking mede welke maatregelen zijn getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 27 maart 1996.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie