COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 16 mei 2000

betreffende de steunregeling die Italië ten uitvoer heeft gelegd ten faveure van grote ondernemingen in moeilijkheden (Wet nr. 95/1979 tot omzetting van decreto-legge nr. 26/1979 houdende dringende maatregelen inzake de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis)

(kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1403)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2001/212/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag [1], en met name op artikel 14,

Gelet op het besluit van 28 juli 1999 [2] waarbij de Commissie de Italiaanse autoriteiten en andere belanghebbenden heeft uitgenodigd hun opmerkingen te maken over haar voornemen om de beschikking van 13 december 1994 te herroepen waarin de Italiaanse Republiek dienstige maatregelen werden voorgesteld in verband met de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis, alsmede haar besluit van 22 januari 1997 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, ten aanzien van de wet betreffende de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in insolventie,

Gelet op hetzelfde besluit van 28 juli 1999 waarbij de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, heeft ingeleid ten aanzien van steunmaatregel C 68/99 (ex NN 96/99, ex C 7/97, ex E 13/92),

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) In 1982 kreeg de Commissie kennis van wet nr. 95 van 3 april 1979 tot omzetting in een wet, met aanpassingen, van decreto-legge nr. 26 van 30 januari 1979 houdende dringende maatregelen inzake de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis (hierna: wet nr. 95/1979). Zij heeft evenwel geen enkel formeel besluit genomen in de zin van artikel 88 (voorheen artikel 93) van het EG-Verdrag.

(2) In 1983 heeft de Commissie, na discussies met de Italiaanse autoriteiten, genoegen genomen met de — mondeling gegeven — verzekering dat wet nr. 95/1979 niet meer zou worden toegepast.

[1] PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.
[2] Schrijven aan de Italiaanse autoriteiten van 12 augustus 1999, bekendgemaakt in PB C 245 van 28.8.1999, blz. 27.

(3) In 1988 heeft de Commissie een verzoek om inlichtingen gezonden aan de Italiaanse autoriteiten, gelet op de impact van de maatregelen uit voormelde wet op het werkgelegenheidspeil.

(4) Bij schrijven van 30 juli 1992 heeft de Commissie de Italiaanse regering in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van wet nr. 95/1979 een onderzoek in te leiden als bedoeld in artikel 88, lid 1 (voorheen artikel 93, lid 1) van het EG-Verdrag, teneinde de dienstige maatregelen vast te stellen welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

(5) In 1995 heeft de Commissie de desbetreffende dienstige maatregelen aan de Italiaanse autoriteiten aanbevolen ([3]).

(6) Als een van de dienstige maatregelen die zijn voorgesteld in het kader van het in artikel 88, lid 1, bedoelde voortdurende onderzoek, heeft de Commissie de verplichting ingevoerd dat ieder nieuw steunvoornemen dat op grond van voormelde wet werd goedgekeurd, voorafgaandelijk zou worden aangemeld overeenkomstig de communautaire kaderregeling inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([4]).

(7) In hun antwoordschrijven van 9 maart 1995 hebben de Italiaanse autoriteiten enkel aanvaard om in zaken waarbij een overheidsgarantie werd verleend, aanmelding te doen; zij weigerden evenwel de overige maatregelen uit wet nr. 95/1979 als steun te beschouwen.

(8) Bij schrijven van 25 maart 1997 heeft de Commissie Italië in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van de regeling uit voormelde wet.

(9) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt ([5]). De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de maatregelen in kwestie mee te delen. De Commissie heeft in dit verband geen opmerkingen van derden ontvangen.

(10) Bij schrijven van het ministerie van Industrie van 28 april 1997 (waarvan de volledige versie is ingeschreven op 8 juli 1997) hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen meegedeeld.

(11) Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 17 juni 1999 ([6]) in zaak C-295/97, Rinaldo Piaggio-Ifitalia-Dornier, ambtshalve vastgesteld (r.o. 25) dat „de vraag, of een regeling als die welke bij wet nr. 95/1979 is ingevoerd, als nieuwe dan wel als reeds bestaande steun moet worden aangemerkt (…)" wel relevant is „voor de beslechting van het hoofdgeding, gelet op de gevolgen die de verwijzende rechter mogelijkerwijs (…) moet verbinden aan het feit dat de betrokken steunregeling niet vooraf bij de Commissie is aangemeld".

(12) In datzelfde arrest (r.o. 45 e.v.) heeft het Hof het standpunt van de Commissie afgewezen, omdat de Commissie, ofschoon wet nr. 95/1979, zoals zijzelf toegaf,

a) na de inwerkingtreding van het Verdrag was afgekondigd, en

b) niet overeenkomstig de bepalingen van artikel 88, lid 3, van het Verdrag bij haar was aangemeld,

de betrokken regeling niettemin als „bestaande steun" had aangemerkt.

(13) Volgens het Hof kan het standpunt van de Commissie niet worden aanvaard omdat het antwoord op de aan het Hof gestelde vraag hoe de steun moet worden aangemerkt, „immers niet mag afhangen van een subjectief oordeel van de Commissie" (r.o. 46 en 47).

([3]) PB C 395 van 31.12.1994, blz. 4 en schrijven van de Commissie nr. SG(95) D/351 van 13 januari 1995.
([4]) PB C 368 van 23.12.1994, blz. 12.
([5]) PB C 192 van 24.6.1997, blz. 4.
([6]) Jurisprudentie 1999, blz. I-3735. Het arrest betrof een verzoek om prejudiciële beslissing dat het Hof, krachtens artikel 234 (voorheen artikel 177) van het EG-Verdrag, was voorgelegd door het Tribunale di Genova.

(14) Ingevolge dit arrest heeft de Commissie bij schrijven van 12 augustus 1999 ([7]) haar voornemen kenbaar gemaakt om haar eerdere beschikkingen te herroepen waarin dienstige maatregelen werden vastgesteld en waarmee de procedure van artikel 88, lid 2, was ingeleid om de Italiaanse autoriteiten en belanghebbenden de mogelijkheid te geven hun opmerkingen dienaangaande kenbaar te maken. Terzelfder tijd deelde zij mee dat zij de procedure van artikel 88, lid 2, had ingeleid ten aanzien van de regeling uit wet nr. 95/1979, die reeds was ingeschreven in het register van de niet-aangemelde steunmaatregelen.

(15) De Italiaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen over de procedure kenbaar gemaakt bij schrijven van 14 september 1999, dat geregistreerd werd op 20 september 1999, terwijl zij hun opmerkingen ten gronde kenbaar maakten bij schrijven van 2 november 1999, dat geregistreerd werd op 5 november 1999.

(16) Twee belanghebbenden (Ecotrade SpA en Cordifin SpA) hebben hun opmerkingen aan de Commissie kenbaar gemaakt bij schrijven van 17 september 1999, dat geregistreerd werd op 21 september 1999.

(17) Deze opmerkingen werden de Italiaanse autoriteiten meegedeeld bij schrijven van 7 oktober 1999.

II. **BESCHRIJVING**

(18) Het belangrijkste doel van de amministrazione straordinaria („om het faillissement te vermijden" ([8])) is de voortzetting van de productie en het behoud van de eenheid van de onderneming met het oog op de instandhouding van de bestaande werkgelegenheid en productie (de zgn. „bewarende" doelstelling). De nevendoelstelling is dat voldaan wordt aan de eisen van de schuldeisers (de doelstelling van het veilig stellen van de rechten van de schuldeisers). De procedure van de amministrazione straordinaria werd ingesteld bij decreto-legge nr. 26 van 30 januari 1979 ([9]), dat, met aanpassingen, werd omgezet in wet nr. 95/1979 ([10]), die nadien herhaaldelijk is gewijzigd ([11]). De belangrijkste onderdelen van deze procedure worden beschreven in de overwegingen 19 tot en met 27, onder weglating van het bijzonder hoge aantal beperkte wijzigingen dat werd aangebracht.

(19) In artikel 1 van voormelde wet worden de ondernemingen genoemd die onderworpen zijn aan de procedure van amministrazione straordinaria, op grond van twee elementen, meer bepaald:

1. het aantal werknemers: mag niet lager zijn dan 300, en dezen moeten minstens al één jaar in dienst zijn;

2. de schuldenlast: ten opzichte van kredietinstellingen, bijzondere kredietinstellingen, socialezekerheids- of bijstandsinstellingen, of ondernemingen waarin de staat de hoofdaandeelhouder is — moet hoger zijn dan vijfmaal het gestorte kapitaal en overeenstemmen met een bedrag dat, volgens de laatste aanpassing, minstens 85,277 miljard ITL (44 miljoen EUR) bedraagt ([12]).

Sinds 1993 zijn krachtens artikel 1 bis ook andere soorten ondernemingen aan de procedure van de amministrazione straordinaria onderworpen.

([7]) PB C 245 van 28.8.1999, blz. 28.
([8]) Artikel 1 van wet nr. 95/1979.
([9]) Bekendgemaakt in GURI nr. 36 van 6.2.1979.
([10]) Bekendgemaakt in GURI nr. 94 van 4.4.1979.
([11]) Inzonderheid door de volgende besluiten: wet nr. 445 van 13 augustus 1980, bekendgemaakt in GURI nr. 226 van 19.8.1980; wet nr. 119 van 31 maart 1982, bekendgemaakt in GURI nr. 90 van 1.4.1982; wet nr. 696 van 19 december 1983, bekendgemaakt in GURI nr. 348 van 21.12.1983; decreto-legge nr. 62 van 9 april 1984, bekendgemaakt in GURI nr. 101 van 11.4.1984, met aanpassingen omgezet in wet nr. 212 van 8 juni 1984, bekendgemaakt in GURI nr. 158 van 9.6.1984; decreto-legge nr. 835 van 9 december 1986, bekendgemaakt in GURI nr. 286 van 10.12.1986, met aanpassingen omgezet in wet nr. 19 van 6 februari 1987, bekendgemaakt in GURI nr. 32 van 9.2.1987; decreto-legge nr. 336 van 4 september 1987, bekendgemaakt in GURI nr. 207 van 5.9.1987, met aanpassingen omgezet in wet nr. 452 van 3 november 1987, bekendgemaakt in GURI nr. 258 van 4.11.1987; decreto-legge nr. 17 van 23 januari 1993, bekendgemaakt in GURI nr. 19 van 25.1.1993, met aanpassingen omgezet in wet nr. 80 van 25 maart 1993, bekendgemaakt in GURI nr. 71 van 26.3.1993; decreto-legge nr. 532 van 23 december 1993, bekendgemaakt in GURI nr. 300 van 23.12.1993, met aanpassingen omgezet in wet nr. 111 van 17 februari 1994, bekendgemaakt in GURI nr. 42 van 21.2.1994, en bij wet nr. 128 van 24 april 1998, bekendgemaakt in Supplemento Ordinario nr. 88 bij GURI nr. 104 van 7.5.1998.
([12]) De beperking inzake de omvang van de schuldenlast wordt jaarlijks op 30 april aangepast, laatstelijk op 30 april 1999, bij decreet van de minister van Industrie, bekendgemaakt in GURI nr. 108 van 11.5.1999.

(20) Wat de procedure betreft, is in voormeld artikel 1 bepaald dat, wanneer de insolventie van de onderneming juridisch is vastgesteld of wanneer gedurende minstens drie maanden geen lonen zijn betaald, de minister van Industrie, Handel en Ambacht, in samenspraak met de minister van de Schatkist, middels een eigen decreet besluit tot de procedure van de amministrazione straordinaria ([13]).

(21) De procedure verloopt via één of drie commissarissen die worden aangesteld door de minister van Industrie, Handel en Ambacht en onder diens toezicht staan. Er wordt een comitato di vigilanza (toezichtscomité) opgericht bestaande uit drie of vijf leden.

(22) Volgens artikel 2 van de wet kan de minister met het decreet waarin besloten wordt tot de procedure van amministrazione straordinaria, en rekening houdend met de belangen van de schuldeisers, toestemming verlenen de activiteiten van de onderneming voort te zetten voor een initiële periode van twee jaar. Deze toestemming is weliswaar facultatief, maar is het normale gevolg van de betrokken procedure. De initiële periode kan nog eens verlengd worden met maximaal twee jaar. In bepaalde perioden werden in specifieke gevallen verdere verlengingen toegestaan.

(23) De commissaris moet een beheersplan voorleggen — in het kader van een saneringsprogramma; daarvan moet het CIPI (Interministerieel Comité voor de coördinatie van het industriebeleid) nagaan of het overeenstemt met de algemene lijnen van het nationale industriebeleid ([14]). Hierbij dient te worden aangetekend dat het plan niet wordt voorgelegd vóór het besluit tot de procedure van de amministrazione straordinaria, maar er pas komt nadat een besluit in die zin is genomen.

(24) Krachtens artikel 2 bis kan de Schatkist een volledige of gedeeltelijke garantie geven voor de schulden die de ondernemingen welke onder amministrazione straordinaria staan, bij kredietinstellingen aangaan voor de financiering van de lopende activiteiten en voor het reactiveren en voltooien van installaties, onroerend goed en bedrijfsuitrustingen.

(25) In artikel 3 van deze wet is bepaald dat aan diezelfde procedure van amministrazione straordinaria onderworpen zijn de groepen, meer bepaald de ondernemingen die onder de zeggenschap staan van of zeggenschap uitoefenen over de onderneming die onder amministrazione straordinaria staat, dan wel de ondernemingen die onder dezelfde directie blijken te staan als de ondernemingen in amministrazione straordinaria, ook al bevinden deze zich niet in een situatie waarbij zij onder amministrazione straordinaria moeten worden gesteld.

(26) Het doel van de procedure maakt duidelijk dat het een bewarende maatregel betreft ([15]), die voorrang heeft op de vrijwaring van de rechten van de schuldeisers, inzoverre dat de opbrengst uit de failliete boedel dient om aan hun eisen te voldoen, doch pas eerst nadat alle kosten in verband met de amministrazione straordinaria en de voortzetting van het bedrijfsbeheer zijn voldaan, met inbegrip van de schulden die werden aangegaan in de zin van de artikelen 111 en 212 van de Italiaanse faillissementswetgeving.

(27) De procedure van de amministrazione straordinaria wordt afgesloten na het concordaat, de volledige verdeling van de activa, de gehele aflossing van de schulden of bij gebreke van voldoende activa, dan wel wanneer de onderneming weer in staat is aan haar verplichtingen te voldoen en dus financieel weer in evenwicht is.

III. **HET BESLUIT VAN DE COMMISSIE VAN 28 JULI 1999**

(28) Bij besluit van 28 juli 1999, dat de Italiaanse autoriteiten bij schrijven van 12 augustus 1999 is meegedeeld, heeft de Commissie:

— de Italiaanse regering en de overige belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken in verband met de intrekking van de beschikking van de Commissie van 13 december 1994 waarin de Italiaanse Republiek dienstige maatregelen in de zin van artikel 88, lid 1, waren voorgesteld, alsmede over het besluit van de Commissie van 22 januari 1997 tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, ten aanzien van de wet betreffende de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in insolventie;

([13]) Dit decreet komt overeen met datgene waarbij de procedure van de liquidazione coatta amministrativa (gedwongen administratieve vereffening) wordt ingeleid. Het decreet tot inleiding van de amministrazione straordinaria wordt in de jurisprudentie beschouwd als een atto dovuto (als van dwingend recht).

([14]) Uit deze bewoordingen blijkt dat de wet sterk doordrongen is van een geest van interventionisme die kenmerkend was voor de periode waarin de wet werd goedgekeurd.

([15]) Het valt op dat in artikel 2, lid 2, van wet nr. 95/1979 uitdrukkelijk bepaald is „voorzover mogelijk moet de eenheid van de bedrijfseenheden worden behouden, met inbegrip van die welke worden overgedragen".

— daarnaast de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ingeleid ten aanzien van de regeling waarvan sprake in voormelde wet, die al was ingeschreven in het register van de niet-aangemelde steun.

(29) Als motivatie voor het in overweging 28, eerste streepje, bedoelde besluit verwees de Commissie naar het arrest-Piaggio (zie de overwegingen 11 tot en met 13), waaraan zij de nodige consequenties moest verbinden.

(30) Voor het besluit uit overweging 28, tweede streepje, geeft de Commissie als motivatie de twijfel die zij had geuit ten aanzien van de verenigbaarheid van de regeling uit wet nr. 95/1979, waarbij zij onder meer benadrukte dat zij haar twijfel herhaalde die zij reeds had geuit in het vorige besluit tot inleiding van de procedure van 22 januari 1997. Voorts voerde de Commissie, ter staving van haar onderzoek waaruit bleek dat bij de toepassing van bedoelde wet sprake was van overheidssteun, het arrest-Ecotrade Srl/AFS aan (zie overweging 32). Tevens verklaarde zij dat een dergelijke steunregeling — volgens haar — niet a priori aanspraak kan maken op een van de afwijkingen uit het Verdrag, met name de afwijkingen voor reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden.

(31) De redenen voor het besluit van 22 januari 1997 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88 kunnen als volgt kort worden samengevat:

— de wet betreft grote ondernemingen in insolventie;

— de amministrazione straordinaria is afhankelijk van de discretionaire bevoegdheid van de overheidsdiensten, inzonderheid wat betreft de voortzetting van de bedrijfsactiviteiten;

— in tegenstelling tot het faillissement is het nagestreefde doel de bescherming van de ondernemingen — in het algemeen belang dat inzonderheid wordt vertegenwoordigd door het veilig stellen van de werkgelegenheid — tegen de normale gevolgen van een insolventie, hetgeen de onderneming in staat stelt haar economische activiteiten voort te zetten;

— een en ander vindt zijn weerslag in het stelsel van juridische bescherming. De procedure van de amministrazione straordinaria is uitsluitend onderworpen aan het toezicht van de administratieve rechter, wiens bevoegdheid beperkt blijft tot het nagaan van de wettigheid van de administratieve besluiten, zonder dat wordt ingegaan op de vraag of het economisch opportuun is de activiteiten voort te zetten;

— in de betrokken wettelijke bepalingen staat duidelijk dat de amministrazione straordinaria een uitzondering vormt op de faillissementsprocedures;

— door de steun aan grote ondernemingen in moeilijkheden wordt het handelsverkeer en de mededinging op de gemeenschappelijke markt merkelijk vervalst;

— de amministrazione straordinaria omvat enkele economische voordelen waarbij sprake is van het gebruik van overheidsmiddelen (vrijwaring tegen individuele executiemaatregelen en de opschorting van de rente op alle schulden van de betrokkenen aan de fiscus en de socialezekerheidsinstellingen, vrijstelling van de verplichting om geldboetes of financiële sancties wegens niet-betaling van de verplichte sociale bijdragen, opschorting van de verwijlinteresten bij laattijdige betaling van de omzetbelasting, symbolische registratiebelasting bij de verkoop van ondernemingen, bevriezing van de vorderingen van andere ondernemingen of overheidsondernemingen, en eventueel een garantie van de Schatkist);

— voor de regeling is niet voorzien in de aanmelding van individuele gevallen van steunverlening, hetgeen in strijd is met de communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun;

— uitbreiding van de bepalingen van deze wet tot de ondernemingen die onder zeggenschap staan of zelf zeggenschap uitoefenen (groep), hetgeen de gevolgen voor de mededinging nog verergert.

(32) In zijn arrest van 1 december 1998 in zaak C-200/97, Ecotrade Srl/AFS ([16]) heeft het Hof van Justitie verklaard (r.o. 45) dat „de toepassing op een onderneming (…) van een regeling als die welke bij wet nr. 95/1979 is ingevoerd en die van het commune faillissementsrecht afwijkt, moet worden geacht een (…) door de staat verleende steun in te houden, wanneer komt vast te staan dat die onderneming:

— toestemming heeft gekregen om haar bedrijf voort te zetten onder omstandigheden waarin een dergelijke mogelijkheid uitgesloten zou zijn bij toepassing van de bepalingen van het commune faillissementsrecht, of

([16]) Jurisprudentie 1998, blz. I-7907.

— een of meer voordelen heeft genoten, zoals een staatsgarantie, een verlaagd belastingtarief, vrijstelling van de verplichting tot betaling van geldboeten en andere financiële sancties of een feitelijke algehele of gedeeltelijke kwijtschelding van vorderingen van de overheid, waarop een andere insolvabele onderneming in het kader van de toepassing van de bepalingen van het gemene recht inzake faillissement geen aanspraak had kunnen maken."

IV. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

(33) De Italiaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen over de procedure en ten gronde kenbaar gemaakt bij schrijven van 14 september 1999, dat geregistreerd werd op 20 september 1999, terwijl zij hun opmerkingen ten gronde meedeelden bij schrijven van 2 november 1999, dat geregistreerd werd op 5 november 1999.

Procedurele opmerkingen

(34) In hun eerste schrijven brengen de Italiaanse autoriteiten een procedurele kwestie ter sprake. Zij betwisten het besluit van de Commissie om de besluiten te herroepen die waren genomen in verband met de regelgeving inzake de amministrazione straordinaria, op basis van het feit dat wet nr. 95/1979 was aangemerkt als bestaande steun, en om parallel daarmee de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden. Volgens de Italiaanse autoriteiten moet de intrekking van de vorige procedure in ieder geval voorafgaan aan de inleiding van een nieuwe procedure, en mag zij niet daarmee parallel lopen.

(35) Bovendien zou de Commissie, indien zij haar beschikkingen van 13 december 1994 en van 22 januari 1997 moet herroepen op grond van het arrest-Piaggio, er geen reëel belang bij hebben om, bij gebreke van enige discretionaire marge, de lidstaat en belanghebbende derden om hun eventuele opmerkingen te verzoeken.

Opmerkingen ten gronde

(36) In datzelfde schrijven benadrukken de Italiaanse autoriteiten dat het begrip „bestaande steun" — zoals dat in de evolutie van het Gemeenschapsrecht tot stand kwam — een derde categorie (tertium genus) dient te omvatten; deze zou bestaan in de regelingen waarvan het oordeel van de Commissie over de verenigbaarheid ervan mettertijd veranderd is, naargelang de interpretatie die de rechtspraak daaraan heeft gegeven ([17]). Overigens was de Commissie op de hoogte van wet nr. 95/1979 — ook al was die nooit aangemeld — minstens vanaf 1982, maar heeft zij pas in 1992 besloten de wet ten gronde te onderzoeken, rekening houdend met de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. Parallel daarmee onderging ook het standpunt van de Italiaanse regering een vergelijkbare evolutie, vanaf het moment dat de autoriteiten ermee hadden ingestemd om de afzonderlijke gevallen waarin een overheidsgarantie werd toegekend voor de schulden van de ondernemingen, voorafgaandelijk aan te melden.

(37) Het voorbehoud van de Italiaanse autoriteiten wordt — volgens hen — ook gerechtvaardigd doordat zij de diensten van de Commissie de afschaffing van bewuste regeling hadden meegedeeld en terzelfder tijd een nieuwe regeling inzake de amministrazione straordinaria hadden goedgekeurd bij decreto legislativo nr. 270 van 8 juli 1999 ([18]) in het kader van de procedure die was ingeleid (C 7/97).

(38) In hun tweede schrijven hebben de Italiaanse autoriteiten een soepele interpretatie gegeven aan het arrest van het Hof van 17 juli 1999 in de zaak-Piaggio. Volgens hen zou het Hof verklaard hebben dat de door wet nr. 95/1979 ingestelde regeling kan — en niet noodzakelijkerwijs moet — aanleiding geven tot de toekenning van steun wanneer voldaan is aan een aantal voorwaarden, met name wanneer blijkt dat een onderneming toestemming kreeg haar activiteiten voort te zetten onder omstandigheden waarin de faillissementsprocedure zulks normaliter zou uitsluiten, of wanneer de onderneming een of meer van de volgende voordelen kreeg:

— de daadwerkelijke toekenning van een garantie van de Schatkist;

— de vrijstelling van geldboetes en financiële sancties wegens niet-betaling van verplichte sociale bijdragen;

([17]) De twee overige categorieën zijn: steun die bestond vóór het EG-Verdrag (of voor de toetreding van de betrokken lidstaat), en steun die bij beschikking van de Commissie verenigbaar werd verklaard en rechtmatig ten uitvoer kan worden gelegd.

([18]) GURI van 9.8.1999.

— de vrijwaring tegen individuele executiemaatregelen in verband met schulden aan de fiscus uit hoofde van de vennootschapsbelasting;

— de betaling van een vaste registratiebelasting voor het symbolische bedrag van 1 miljoen ITL (516 EUR) op de overdracht van eigendom.

Het zou aan de nationale rechter staan om aan de hand van de richtsnoeren van het Hof van geval tot geval na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden om van steun te kunnen spreken.

(39) In het licht van dergelijke interpretatie zou de inleiding van een procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag ten aanzien van de algemene wet — en niet de concrete toepassing ervan — in tegenspraak zijn met het arrest van het Hof, des te meer daar zulke procedure zonder voorwerp zou blijven omdat wet nr. 95/1979 ondertussen werd afgeschaft en er dus ook geen voorafgaande aanmelding meer kan plaatsvinden van zaken waarin de wet in de toekomst wordt toegepast.

(40) Wat de materiële aspecten van de regeling betreft, beperken de Italiaanse autoriteiten zich ertoe de inhoud te herhalen van het schrijven van de minister van Industrie van 28 april 1997 (waarvan de volledige versie is ingeschreven op 8 juli 1997). In dat schrijven hadden zij hun opmerkingen meegedeeld over het besluit tot inleiding van procedure C 7/97 (ex E 13/92), dat hun was meegedeeld bij schrijven SG(97) D/2286 van 25 maart 1997.

In voormeld document hebben de Italiaanse autoriteiten het volgende verklaard:

— de amministrazione straordinaria is een instelling die in overeenstemming is met de traditionele procedures uit de faillissementswetgeving (die in Italië teruggaat tot 1942), inzonderheid wat betreft de voorlopige uitoefening van de bedrijfsactiviteiten ([19]) en het onttrekken aan de ondernemer van het beheer van en de beschikking over de aanwezige goederen;

— de amministrazione straordinaria is beperkt tot grote ondernemingen en de uitbreiding ervan tot groepen ondernemingen wordt gerechtvaardigd door de economische en de sociale impact die, zeker voor de kleine en middelgrote ondernemingen, gemakkelijker te beheersen blijft via de faillissementsprocedure;

— de amministrazione straordinaria onderscheidt zich van het faillissement omdat zij in de regel de voortzetting van de activiteiten van de onderneming nastreeft met het oog op de sanering ervan en het herstel van het economische evenwicht, zodat de onderneming aan overnemers kan worden verkocht eerder dan dat de activa afzonderlijk worden verkocht. In hun opmerkingen van 5 november 1999 noemen de Italiaanse autoriteiten de insolventie een neutrale toestand, die niet in tegenspraak is met dergelijke voortzetting van de activiteiten en die ook expliciet wordt erkend als een typische situatie die wijst op de insolventie van de onderneming ([20]). Overigens is het, gegeven het identieke effect van beide procedures (amministrazione straordinaria en faillissement) — de insolvente onderneming blijft in de markt — irrelevant of de doelstelling daarvan nu het belang van de schuldeisers is dan wel dat van de werknemers. De steun moet immers toch worden beoordeeld op zijn potentiële mededingingsverstorende effecten, en niet op de doelstelling die daarmee, naar verluidt, wordt nagestreefd.

(41) Toen de Commissie in haar bekendmaking van 25 maart 1997 betwistte dat de voortzetting van de activiteiten van de onderneming een normale toestand kon zijn voor een onderneming in moeilijkheden die onder amministrazione straordinaria is gesteld, aangezien de voorlopige uitoefening van de bedrijfsactiviteiten een uitzondering is in het kader van het faillissement, hebben de Italiaanse autoriteiten als volgt geantwoord:

— de bewarende doelstelling is op zich neutraal en enkel de daadwerkelijke toekenning van overheidsmiddelen kan een onrechtmatig voordeel voor de betrokken ondernemingen vormen, en dus tot een verstoring van de markt leiden;

— in de Europese landen bestaan procedures die vergelijkbaar zijn met de amministrazione straordinaria, inzonderheid de Franse procedure van het redressement judiciaire die ten doel heeft de productieve activa van de onderneming te vrijwaren en gekenmerkt wordt door een belangrijke marge inzake discretionaire bevoegdheid;

([19]) Artikel 90 van de Italiaanse faillissementswet.
([20]) Zie in dit verband inzonderheid de definitie van een onderneming zoals die gegeven wordt in de punten 5 en 6 van de communautaire kaderregeling inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, (PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2).

— de procedure die de rechtbank inleidt door de insolventie uit te spreken, is algemeen en automatisch voor alle ondernemingen die voldoen aan de vereisten inzake omvang van de onderneming. In dit verband is de toestemming tot voortzetting van de activiteiten de kern van de procedure en het middel om het doel te bereiken dat de onderneming terugkeert in bonis — dus weer renderend wordt — en is zij steeds ondergeschikt aan het gewettigde belang van de schuldeisers;

— de Italiaanse autoriteiten erkennen weliswaar dat er sprake is van een zekere discretionaire bevoegdheid, maar volgens hen wordt die bevoegdheid uitgeoefend ten dienste van de schuldeisers, en valt zij dus niet binnen het onderzoek naar de verenigbaarheid van de betrokken regeling met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag.

(42) Ten aanzien van de elementen waarbij sprake zou zijn van overheidssteun, heeft Italië de volgende opmerkingen geformuleerd:

— wat betreft de garantie van de Schatkist — die door de Italiaanse autoriteiten aanvankelijk beschouwd werd als de enige vorm van overheidssteun — had Italië er al mee ingestemd — in haar schrijven van 9 maart 1995 in antwoord op het schrijven van de Commissie houdende het voorstel van dienstige maatregelen in de zin van artikel 88, lid 1 — om de zaken waarin een garantie werd verleend, afzonderlijk aan te melden. Ondertussen hadden de Italiaanse autoriteiten wet nr. 95/1979 zo aangepast dat een tegenprestatie werd ingevoerd in de vorm van een marktpremie die ten laste komt van de begunstigde ondernemingen;

— de vrijstelling van geldboetes en financiële sancties wegens niet-betaling van verplichte sociale bijdragen, betreft enkel de boetebedragen die verschuldigd waren op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet uit 1986 ([21]);

— de opschorting van individuele executiemaatregelen in het geval van schulden aan de fiscus uit hoofde van de vennootschapsbelasting zou niet zo'n ernstige aantasting zijn van de rechten van de staat in zijn hoedanigheid van bevoorrecht schuldeiser als het er naar uitziet, omdat ingeval zulk voorrecht — de mogelijkheid dat de vorderingen middels een individuele executiemaatregel worden voldaan uit de opbrengst van de failliete boedel — een louter procedureel voorrecht zou worden dat voortvloeit uit de juridische handeling, aangezien de staat maar aanspraak kan maken op de opbrengsten van de failliete boedel in de mate die hem toekomt volgens zijn aandeel in het passief;

— de betaling van een vaste registratiebelasting van 1 miljoen ITL (516 EUR) op de overdracht van eigendom zou volgens de Italiaanse autoriteiten een maatregel zijn die werd genomen ten faveure van derden die activa van de onderneming overnemen, en dus geen voordeel voor de insolvente onderneming inhouden ([22]);

— de opschorting van de betaling van de rente op achterstallige bijdragen en socialezekerheidsbijdragen behoort tot de normale faillissementsprocedures en is een automatisch gevolg van het uitspreken van de insolventie.

V. **OPMERKINGEN VAN DERDEN**

(43) Twee belanghebbenden ([23]) hebben hun opmerkingen kenbaar gemaakt in een brief die op 21 september 1999 is ingeschreven. Beiden zijn het eens met het standpunt dat de Commissie innam in haar schrijven van 12 augustus 1999 ([24]).

VI. **BEOORDELING VAN DE PROCEDURELE ASPECTEN**

(44) Ten aanzien van de Italiaanse opmerkingen over de door de Commissie gevolgde procedure doet de Commissie opmerken dat het, gezien het feit dat het Hof van Justitie in zijn arrest-Piaggio haar standpunt heeft afgewezen als zou wet nr. 95/1979 overheidssteun vormen, haar plicht was daaraan de consequenties te verbinden ten aanzien van de beschikkingen die op, onderscheidenlijk, 13 december 1994 en 22 januari 1997 waren gegeven. Aangezien voormeld arrest niet gewezen werd in een zaak van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 van het Verdrag, noch in een

([21]) Voor een volledig overzicht van de aanpassingen van wet nr. 95/1979, zie voetnoot 11.
([22]) Feit blijft wel dat de belasting op de overdracht van eigendom in de regel 3 % bedraagt van de waarde van de onderneming.
([23]) Società Ecotrade SpA en Cordifin SpA.
([24]) Zie voetnoot 7.

zaak van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 van het Verdrag, was de Commissie verplicht de Italiaanse regering en de belanghebbenden de mogelijkheid te geven hun opmerkingen kenbaar te maken over de wijze waarop volgens haar consequenties moesten worden verbonden aan dat arrest — middels de intrekking van de eerder genomen besluiten. De Italiaanse autoriteiten houden geen rekening met deze situatie wanneer zij opmerken dat de Commissie er geen reëel belang bij heeft om, bij gebreke van enige discretionaire marge, de lidstaat en belanghebbende derden om hun opmerkingen te verzoeken.

(45) Voorts voeren de Italiaanse autoriteiten aan dat de intrekking van de vorige procedure in ieder geval moet voorafgaan aan de inleiding van de nieuwe procedure en zij niet gelijktijdig daarmee mag plaatsvinden; dergelijke stelling geeft blijk van star formalisme en heeft als enig praktisch effect dat de termijn van de procedure langer duurt. De door de Commissie gekozen benadering zorgt ervoor dat zij — daar het gaat om twee opeenvolgende besluiten die zijn vervat in het besluit van 28 juli 1999, dat dan weer is vervat in de onderhavige beschikking — de verenigbaarheid van de niet-aangemelde steunregeling die werd ingesteld bij wet nr. 95/1979, pas zal onderzoeken nadat zij zich ook daadwerkelijk heeft uigesproken over de intrekking van haar eerdere beschikkingen uit 1994 en 1997. Bovendien is door dergelijke benadering proceseconomie mogelijk, hetgeen het directe voordeel biedt dat over de situatie van de regeling definitieve duidelijkheid wordt gegeven in het licht van de regels inzake overheidssteun. Zo hoefde namelijk geen beroep te worden gedaan op de procedure van artikel 9 van Verordening (EG) nr. 659/1999, ook al is deze bepaling niet direct toepasbaar in de onderhavige zaak.

VII. **BEOORDELING TEN GRONDE**

(46) De Italiaanse autoriteiten hebben geen argumenten gegeven om de consequenties te betwisten die de Commissie wil verbinden aan het arrest waarin het Hof verklaard heeft dat wet nr. 95/1979 geen bestaande steun is — de intrekking dus van de beschikkingen van de Commissie van 13 december 1994 (voorstel van dienstige maatregelen) en van 22 januari 1997 (eerste inleiding van de procedure). Belanghebbende derden hebben op hun beurt wel opmerkingen gemaakt ter ondersteuning van het standpunt dat de Commissie innam in haar beschikking van 28 juli 1999. Bijgevolg bevestigt de Commissie haar voornemen en gaat zij formeel over tot de intrekking van haar beschikkingen uit 1994 en 1997.

(47) Dit gezegd zijnde, merkt de Commissie op dat wet nr. 95/1979 al het voorwerp uitmaakte van een aantal beschikkingen van de Commissie, waaronder twee beschikkingen in verband met zaken die onder de toepassing van het EGKS-Verdrag vallen. Het is wenselijk om deze zaken hier in herinnering te brengen om de werking ervan beter te begrijpen:

— Beschikking 96/434/EG van 20 maart 1996 ([25]), waarin de Commissie als overheidssteun heeft aangemerkt de bepalingen van wet nr. 80/93 ([26]) waarmee wet nr. 95/1979 werd gewijzigd: deze wet voorzag in de toepassing van de procedure van de amministrazione straordinaria op ondernemingen waarvan de staat van insolventie een gevolg is van de verplichting om aan de staat, aan overheidsinstellingen of ondernemingen waarin de overheid hoofdaandeelhouder is, een bedrag terug te betalen, gelijk aan ten minste 51 % van het gestorte kapitaal en ten minste 50 miljard ITL (26 miljoen EUR), ter uitvoering van besluiten van Gemeenschapsinstellingen op grond van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. De betrokken maatregel werd onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. Bij schrijven van 10 juni 1998, dat werd geregistreerd op 12 juni 1998, heeft Italië meegedeeld dat deze bepalingen zijn ingetrokken;

— Beschikking 96/515/EGKS van 27 maart 1996 ([27]), waarin de Commissie als overheidssteun in de zin van artikel 4, onder c), van het EGKS-Verdrag heeft aangemerkt de verlening van een overheidsgarantie ter dekking van een bedrag van 26,5 miljard ITL (14 miljoen EUR) zonder dat daarvoor enige premie was betaald, en wel juist ten gunste van Acciaierie e Ferriere di Servola (AFS), op grond van artikel 2 bis (garantie van de Schatkist) van wet nr. 95/1979. Bij deze beschikking verklaarde de Commissie de betrokken steunmaatregel onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, en verlangde zij van de Italiaanse staat terugvordering van de steun, en

([25]) PB L 180 van 19.7.1996, blz. 31. Het betreft hier zaak C-59/94 (ex NN 125/94). Volgens de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte inlichtingen, is de enige concrete zaak waarin wet nr. 80/93 is toegepast, die van Nuova Cartiera di Arbatax.

([26]) Artikel 1 van decreto-legge nr. 17 van 23 januari 1993, omgezet in wet nr. 80 van 25 maart 1993; zie voetnoot 11.

([27]) PB L 216 van 27.8.1996, blz. 11.

— Beschikking 97/754/EGKS van 30 april 1997 ([28]), waarin de Commissie als overheidssteun in de zin van artikel 4, onder c), van het EGKS-Verdrag heeft aangemerkt een reeks maatregelen ten behoeve van Ferdofin Siderurgica Srl — met name de opschorting van de betaling van hoge schulden aan bepaalde overheidsinstellingen — in het kader van de toepassing van wet nr. 95/1979. Bij deze beschikking verklaarde de Commissie de betrokken steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en gelastte zij de Italiaanse autoriteiten de uitgekeerde steun terug te vorderen en de toepassing van wet nr. 95/1979 te beëindigen ten aanzien van de niet door Ferdofin Siderurgica Srl betaalde schulden aan ondernemingen en openbare instellingen.

(48) Allereerst dient, in het kader van de juridische regeling inzake de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis, te worden uitgemaakt welke maatregelen geen algemeen karakter hebben, en dient te worden bepaald of zij al dan niet onder artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vallen.

(49) Gebleken is namelijk dat wet nr. 95/1979 bepaalde aspecten van de faillissementsprocedure overneemt en een aantal elementen van overheidssteun bevat ([29]), ook al blijkt het hier te gaan om een afwijking op de faillissementsprocedure die in de regel op alle ondernemingen van toepassing is. De wet op de amministrazione straordinaria weerspiegelt de crisis die zich in de jaren zeventig bij de grote industriële ondernemingen in Italië en in Europa voordeed. Hoofddoel was het behoud van de werkgelegenheid door een herstructureringsplan waardoor de onderneming in moeilijkheden kon overleven zonder onmiddellijk in vereffening te worden gesteld.

(50) In wet nr. 95/1979 wordt voor diverse aspecten verwezen naar de Italiaanse faillissementswet ([30]), en wanneer wordt voorzien in de toepassing van voorwaarden die niet afwijken van de mechanismen uit deze wet, vormen deze mechanismen en procedures algemene maatregelen zonder enig selectief karakter. In deze wet wordt echter ook voorzien in bijzondere toepassingen, waarbij bepaalde specifieke voordelen worden toegekend en waarbij gebruik wordt gemaakt van overheidsmiddelen — ten faveure van de begunstigde ondernemingen; in die gevallen gaat het om een steunregeling in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

(51) Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest-Ecotrade/AFS (zie overweging 32), waarin het zich moest uitspreken over een zaak waarin wet nr. 95/1979 was toegepast ([31]), een onderzoek uitgevoerd van wet nr. 95/1979; bij die gelegenheid heeft het Hof de elementen onderscheiden die geen algemene maatregel vormen, en deze, op grond van hun kenmerken, aangemerkt als overheidssteun.

(52) Vooraleer elk van deze aspecten te onderzoeken heeft het Hof verklaard dat voormelde wet op selectieve wijze van toepassing blijkt te zijn op grote industriële ondernemingen in moeilijkheden, die bijzonder hoge schulden hebben jegens bepaalde categorieën van schuldeisers, voor het merendeel openbare instellingen (aangehaald arrest, r.o. 38).

(53) Het eerste van de onderzochte aspecten is het besluit om een onderneming in moeilijkheden onder amministrazione straordinaria te plaatsen en haar toe te staan haar activiteiten voort te zetten. Het Hof heeft opgemerkt dat de besluiten terzake van de minister van Industrie, zelfs indien daarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van de schuldeisers en in het bijzonder met de mogelijkheid om de activa van de onderneming in waarde te doen toenemen, mede worden beïnvloed, zoals de Italiaanse regering zelf heeft toegegeven, door de wens om de economische activiteit van de onderneming in stand te houden uit overwegingen van nationaal industriebeleid. Bijgevolg kan de regeling die de voortzetting van de activiteiten mogelijk maakt, de ondernemingen waarop zij wordt toegepast in een gunstiger positie brengen dan andere, voorzover zij de voortzetting van hun economische activiteiten mogelijk zou maken onder omstandigheden waarin een dergelijke mogelijkheid uitgesloten zou zijn bij toepassing van de gewone regels van het faillissementsrecht, waarvoor de bescherming van de belangen van de schuldeisers doorslaggevend is. Gelet

([28]) PB L 306 van 11.11.1997, blz. 25.
([29]) Zie voetnoot 16.
([30]) Regio decreto nr. 267 van 16 maart 1942 (faillissementswet). In artikel 1 van wet nr. 95/1979 wordt verwezen naar de artikelen 5, 6, 195 e.v. en artikel 237 van de faillissementswet. In artikel 2 wordt verwezen naar de artikelen 35 en 212 van diezelfde wet; in artikel 3 wordt verwezen naar de artikelen 67, 198 en 206 enz.
([31]) In zijn arrest-Piaggio (zie voetnoot 6) heeft het Hof ambtshalve onderzocht of een regeling als die welke bij wet nr. 95/1979 werd ingevoerd, en die afwijkt van het commune faillissementsrecht, moet worden aangemerkt als overheidssteun in de zin van artikel 92 (thans artikel 87) van het Verdrag. Bij die gelegenheid heeft zij haar analyses uit het arrest-Ecotrade bevestigd.

op de categorie van ondernemingen die door de litigieuze regeling worden bestreken, en op de omvang van de beoordelingsvrijheid die de minister heeft, is voldaan aan de voorwaarde van specificiteit. Ten slotte heeft het Hof benadrukt dat, gelet op de voorrang van de schuldvorderingen in verband met de voortzetting van de economische activiteiten, de toestemming om deze voort te zetten een extra last voor de overheid met zich zou kunnen brengen, indien inderdaad komt vast te staan dat de staat of openbare instellingen tot de belangrijkste schuldeisers van de onderneming in moeilijkheden behoren, te meer wanneer zij, naar aan te nemen is, grote bedragen verschuldigd is (aangehaald arrest, r.o. 39 tot en met 41).

(54) Het Hof heeft bovendien de volgende voordelen onderkend:

— de toekenning van de garantie als bedoeld in artikel 2 bis van wet nr. 95/1979 ([32]);

— het verbod en de opschorting van elke individuele executiehandeling tot de belastingschulden en geldboetes, interesten en verhogingen in geval van te late betaling van de vennootschapsbelasting ([33]);

— de vrijstelling van de verplichting om geldboetes en financiële sancties wegens niet-betaling van sociale bijdragen te betalen ([34]);

— de toepassing van een voordeliger tarief bij gehele of gedeeltelijke overdracht van de onderneming ([35]) (voor een vast bedrag van 1 miljoen ITL, terwijl de registratiebelasting normaliter 3 % van de overgedragen activa beloopt).

Het Hof heeft ook benadrukt dat dergelijke toegestane voordelen eveneens een extra last voor de overheid met zich kunnen brengen en dat zulks slechts anders zou zijn, indien kwam vast te staan dat de plaatsing onder amministrazione straordinaria en de voortzetting van de economische activiteiten van de onderneming in feite geen extra last voor de staat met zich hebben gebracht of hadden moeten meebrengen, vergeleken met de toepassing van de gewone bepalingen van het faillissementsrecht (aangehaald arrest, r.o. 42 en 43).

(55) Op grond van deze analyse wijst de Commissie erop dat, wat betreft het eerste element ([36]), de redenering van het Hof (wanneer het namelijk benadrukt dat deze regeling waarbij toestemming wordt verleend om de economische activiteiten voort te zetten een extra last voor de overheid met zich zou kunnen brengen, indien inderdaad komt vast te staan dat de staat of openbare instellingen tot de belangrijkste schuldeisers van de onderneming in moeilijkheden behoren) kan worden geïnterpreteerd in de zin dat in onderhavige zaak nog dient te worden aangetoond dat er sprake is van het gebruik van overheidsmiddelen ingevolge de daadwerkelijke verzwaring van de lasten voor de staat. In dit verband merkt de Commissie op dat het Hof zelf heeft aangetoond dat deze lasten bestaan gezien de doelstelling die wordt nagestreefd met wet nr. 95/1979, welke op selectieve wijze van toepassing is op grote industriële ondernemingen in moeilijkheden die bijzonder hoge schulden hebben jegens bepaalde categorieën van schuldeisers, voor het merendeel openbare instellingen.

(56) Hierbij zij aangetekend dat de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen deze analyse niet betwisten: zij proberen alleen aan te tonen dat de analyse niet moet worden toegespitst op de wet, maar op de concrete toepassing ervan. Met dergelijke benadering wordt miskend dat men hier te doen heeft met een steunregeling en dat de analyse (wat betreft zowel de vraag of sprake is van overheidssteun als het onderzoek, indien nodig, omtrent de vraag of de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt) dus toe moet worden gespitst op de regeling als dusdanig, en met name op de mechanismen ervan, zonder dat het nodig noch gerechtvaardigd is de afzonderlijke gevallen waarin de wet werd toegepast individueel te onderzoeken om zich over deze regeling uit te spreken.

([32]) Nadien hebben de Italiaanse autoriteiten — die in de garantie steeds het enige steunelement uit de betrokken regeling hebben gezien en in maart 1995 uiteindelijk ermee hebben ingestemd om alle gevallen waarin garanties werden verleend, afzonderlijk aan te melden — de betaling van een premie ingevoerd.
([33]) Artikel 4 van wet nr. 544/81 tot aanpassing van wet nr. 95/1979.
([34]) Artikel 3, lid 2, van decreto-legge nr. 835/1986 omgezet in wet nr. 19/1987 van 6 februari 1987, een andere aanpassing van wet nr. 95/1979 (GURI nr. 32 van 9.2.1987).
([35]) Artikel 5 bis van wet nr. 95/1979.
([36]) De toestemming om de economische activiteiten voort te zetten onder omstandigheden waarin zulks uitgesloten zou zijn indien het gemene faillissementsrecht zou zijn toegepast.

(57) Wat betreft de overige „voordelen" die het Hof heeft onderkend, merkt de Commissie op — nog steeds ten aanzien van het aspect „gebruik van overheidsmiddelen" — dat vast staat dat de garantie die wordt verleend op grond van artikel 2 bis van wet nr. 95/1979, de kenmerken vertoont van overheidssteun; de Italiaanse autoriteiten hebben dit voordeel namelijk steeds als overheidssteun beschouwd ([37]). Ten aanzien van de overige „voordelen" herhaalt de Commissie dat, zoals zo-even werd verklaard, deze voordelen voortvloeien uit een regeling die als dusdanig moet worden beoordeeld, zonder dat het nodig noch gerechtvaardigd is de afzonderlijke gevallen waarin de wet werd toegepast, individueel te onderzoeken. In dit verband komt de redenering van het Hof erop neer dat mag worden aangenomen dat sprake is van een extra last voor de overheid en dat zulks slechts anders zou zijn, indien kwam vast te staan dat deze voordelen geen extra last voor de staat hadden moeten meebrengen, vergeleken met de toepassing van de gewone bepalingen van het faillissementsrecht. Ten aanzien van deze diverse „voordelen" uit de regeling als bedoeld in wet nr. 95/1979 hebben de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen ten gronde geen dergelijk bewijs geleverd. Zij hebben dit kenmerk niet betwist ten aanzien van de vrijwaring tegen individuele executiemaatregelen, en hebben zich ertoe beperkt te verklaren dat deze maatregel de rechten van de staat, als bevoorrecht schuldeiser, niet zo zwaar aantastte als het voorkwam. Evenmin hebben zij zulks betwist ten aanzien van de vrijstelling van de verplichting om geldboetes en financiële sancties te voldoen; zij hebben zich ertoe beperkt te benadrukken dat deze vrijstelling uitsluitend betrekking heeft op bedragen die verschuldigd waren tot op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet uit 1986. Ten slotte hebben zij in het geheel niet het voordeel betwist op het gebied van de registratiebelasting op de overdracht van activiteiten.

(58) Concluderend moet aan het eind van deze analyse het besluit zijn dat de diverse voordelen welke voortvloeien uit wet nr. 95/1979 een steunregeling zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag ([38]).

(59) Zodra komt vast te staan dat sprake is van overheidssteun, dient te worden onderzocht of de steunregeling in aanmerking komt voor een van de afwijkingen uit artikel 87, leden 2 en 3, zodat kan worden afgeweken van het verbod uit artikel 87, lid 1.

(60) In artikel 87, lid 2, wordt een omschrijving gegeven van bepaalde soorten steun die met het Verdrag verenigbaar zijn. Gelet op de aard en het voorwerp van de betrokken regeling, alsmede op het toepassingsbereik ervan, is het duidelijk dat de afwijkingen uit artikel 87, lid 2, onder a) tot en met c), in de onderhavige zaak niet van toepassing zijn.

(61) Artikel 87, lid 3, noemt andere vormen van steun die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. De verenigbaarheid met het Verdrag dient te worden beoordeeld in het kader van de hele Gemeenschap, en niet in louter nationaal verband. Ten einde de goede werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren en gelet op het beginsel uit artikel 3, onder g), van het EG-Verdrag, dienen de afwijkingen uit artikel 87, lid 3, restrictief te worden geïnterpreteerd.

(62) Wat betreft de afwijkingen uit artikel 87, lid 3, onder b) en d), is het duidelijk dat de steunregeling niet diende om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch was zij bestemd om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen of om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. Ten aanzien van de afwijkingen uit artikel 87, lid 3, onder a) en c), in verband met de regionale ontwikkelingen is het duidelijk dat de regeling zonder enig onderscheid van toepassing is op alle Italiaanse regio's.

(63) Wat de afwijking uit artikel 87, lid 3, onder c), (steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te bevorderen) betreft, is het duidelijk dat de betrokken regeling niet ten doel heeft de ontwikkeling in een bepaalde economische sector te bevorderen of initiatieven te steunen ten faveure van kleine en middelgrote ondernemingen, van onderzoek en ontwikkeling, van milieubescherming, van het scheppen van werkgelegenheid, of van opleiding, overeenkomstig de kaderregelingen inzake overheidssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, voor onderzoek en ontwikkeling, voor milieubescherming, en de richtsnoeren inzake werkgelegenheidssteun of de regels inzake overheidssteun voor opleiding.

([37]) En nadien hebben zij voor deze garantie de betaling van een premie ingevoerd, voordat zij in maart 1995 ermee instemden om bij de Commissie alle gevallen waarin de betrokken garantie werd toegekend, afzonderlijk aan te melden.

([38]) De de-minimisregels (PB C 68 van 6.3.1996, blz. 9) zijn vanzelfsprekend niet van toepassing in de onderhavige zaak.

(64) Doel van de betrokken regeling is de goedkeuring van maatregelen inzake amministrazione straordinaria ten faveure van grote ondernemingen in moeilijkheden. In dit verband heeft de Commissie haar beleid inzake reddings- en herstructureringssteun uiteengezet en heeft zij de voorwaarden vastgelegd waaronder volgens haar dit soort steun kan bijdragen tot de ontwikkeling van de economische activiteiten zonder dat zulks het handelsverkeer beïnvloedt in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap. In de terzake geldende kaderregeling, die van kracht was toen de Commissie op 28 juli 1999 het besluit nam de procedure van artikel 88, lid 3, van het Verdrag in te leiden, is, zoals in dat besluit uitdrukkelijk werd onderstreept, niet voorzien in de mogelijkheid om regelingen voor reddings- en herstructureringssteun goed te keuren — tenzij voor kleine en middelgrote ondernemingen; voor grote ondernemingen geldt namelijk de verplichting tot individuele aanmelding en kan een dergelijke regeling niet worden goedgekeurd ([39]). Daarom heeft de Commissie bij de inleiding van de procedure haar overtuiging benadrukt dat de regeling onverenigbaar is. In de nieuwe kaderregeling wordt herhaald dat het voor grote ondernemingen ([40]) uitgesloten is dat een dergelijke regeling wordt goedgekeurd. In de nieuwe terzake geldende kaderregeling is echter wel bepaald dat de Commissie van iedere reddings- en herstructureringssteun die is toegekend zonder goedkeuring van de Commissie — in strijd dus met artikel 88, lid 3, van het Verdrag — de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt zal nagaan op basis van de kaderregeling die van kracht was op het tijdstip dat de steun werd toegekend ([41]).

(65) De Commissie heeft voor het eerst haar beleid inzake reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden samengevat in het Achtste verslag over het mededingingsbeleid van 1978 (punt 228). Dit beleid ([42]) betrof de steunregelingen die de lidstaten hadden ingevoerd om aan bepaalde ondernemingen de kredieten te verstrekken die deze anders niet hadden kunnen krijgen en die deze nodig hadden om, hetzij gedurende de periode die voor de bestudering van hun mogelijkheden tot herstructurering/industriële omschakeling noodzakelijk is (reddingssteun), hetzij om zich te kunnen handhaven totdat deze herstructurering/industriële omschakeling resultaten afwerpt (begeleidende steun).

— De reddingssteun die louter bestemd is om de instandhouding van de activiteiten van een onderneming te verzekeren in afwachting dat een diagnose gemaakt is van haar problemen en van oplossingen die daaraan kunnen worden gegeven, moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

  — bestaan in kassteun in de vorm van een kredietgarantie of af te lossen kredieten tegen een rente gelijk aan de marktrente,

  — zich qua bedrag beperken tot het strikt noodzakelijke voor de voortzetting van de exploitatie van de onderneming (bv. dekking van de loonkosten, lopende leveringen),

  — alleen worden uitgekeerd voor de periode (over het algemeen niet langer dan zes maanden) die nodig is om de noodzakelijke en mogelijke maatregelen vast te stellen; en

  — worden gerechtvaardigd door dringende sociale redenen en niet ten gevolge hebben dat de industriële situatie in andere lidstaten uit het evenwicht wordt gebracht.

— Wat betreft de begeleidingssteun, heeft de Commissie verlangd dat deze werd gekoppeld aan de verwezenlijking van een gedetailleerd herstructurerings/industrieel-omschakelingsprogramma, waardoor het concurrentievermogen van de betrokken productie inderdaad op een zekere termijn kan worden hersteld; dat de steunintensiteit en het steunbedrag beperkt werden tot hetgeen strikt noodzakelijk was om het evenwicht van de onderneming gedurende de overgangsperiode te waarborgen voordat een dergelijk programma vruchten afwerpt, hetgeen een duidelijk afgebakende duur en een voldoende degressiviteit impliceerde.

Ten slotte heeft zij, ten aan zien van zowel reddingssteun als begeleidende steun, als voorwaarde gesteld dat de voor de toepassing daarvan vastgestelde sectorale programma's of de belangrijke concrete toepassingsgevallen haar vooraf werden meegedeeld.

(66) Gezien de toepassingsvoorwaarden van de verschillende elementen van de regeling als bedoeld in wet nr. 95/1979, is het duidelijk dat niet aan de zo-even beschreven voorwaarden is voldaan:

([39]) Zie punt 4.1 en 4.2 van de in voetnoot 4 vermelde kaderregeling.
([40]) Zie punt 4.1 van de in voetnoot 20 vermelde kaderregeling.
([41]) Zie punt 7.5 van de in voetnoot 20 vermelde kaderregeling.
([42]) Deze eisen werden herhaald en versterkt in de daaropvolgende kaderregelingen uit 1994 en 1999.

— noch wat betreft de reddingssteun: de garantie als bedoeld in artikel 2 bis geldt de schulden die verband houden met de voortzetting van de bedrijfsactiviteiten, en blijft niet beperkt tot een kredietgarantie. De overige maatregelen kunnen op geen enkele wijze worden gelijkgesteld met terugbetaalbare kredieten, tegen een rente die overeenstemt met de marktrente. Er is geen enkel mechanisme dat garandeert dat het bedrag van de steun die op basis van deze regeling wordt toegekend, beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de voortzetting van de activiteiten van de onderneming. De periode waarin de regeling voor een bepaalde onderneming van toepassing is, bedraagt aanvankelijk twee jaar, te verlengen met nog eens twee jaar. Is het zo dat de regeling beantwoordt aan een gedachtegang waarin voorrang wordt gegeven aan het redden van de ondernemingen wegens hun sociaal belang, toch bevat de regeling geen enkel(e) mechanisme of garantie dat rekening wordt gehouden met de eventuele onevenwichten die in andere lidstaten ontstaan;

— noch wat betreft de begeleidende steun: werden bij toepassing van de in 1979 geldende criteria de begunstigde ondernemingen nog reorganisatiemaatregelen opgelegd die ook de sluiting konden omvatten van bepaalde bedrijfsinstallaties in zekere sectoren die door structurele capaciteitsoverschotten werden gekenmerkt, dan bestaat het doel van de betrokken regeling expliciet in het behoud van de eenheid van de productie-installaties van de onderneming. In de procedure van de amministrazione straordinaria is in de fase van de goedkeuring van het beheersplan (artikel 2 van de wet) nergens sprake van de financiële herstructurering, een element dat van strategisch belang is voor zowel de reorganisatie als de rationalisering van de bedrijfsactiviteiten. Bovendien kan uit geen enkel element van de regeling — evenmin overigens uit de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten — worden geconcludeerd dat de betrokken regeling ervoor zorgt dat de financieel-economische rendabiliteit van de begunstigde ondernemingen wordt hersteld (door bv. de dekking van de afschrijvingskosten en de financiële lasten, alsmede een minimumrendement op het geïnvesteerde kapitaal), dat zij voorkomt dat er zich buitensporige concurrentievervalsingen voordoen (bv. door het afstoten van productiecapaciteit) of dat zij het mogelijk maakt dat de steun in verhouding staat tot de baten die daarvan mogen worden verwacht (bv. door een buitensporige verlaging van de financiële lasten van de onderneming te vermijden).

(67) Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de Italiaanse autoriteiten niet hebben aangevoerd dat de steun in aanmerking kwam voor een van de afwijkingen uit artikel 87 van het Verdrag.

(68) Bij het einde van deze beoordeling moet de conclusie zijn dat het met geen van de afwijkingen uit artikel 87 van het Verdrag mogelijk is om de betrokken regeling als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt aan te merken. Bijgevolg is het verbod uit artikel 87, lid 1, van toepassing.

(69) Bij schrijven van 24 juli, dat werd geregistreerd op 28 juli 1998, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie de eerste elementen doen toekomen van een nieuwe ontwerp-aanpassing, nadat het Parlement de regering op 8 juli 1998 ermee belast had de bestaande regeling af te schaffen en terzelfder tijd een nieuwe regeling uit te werken voor de procedure van de amministrazione straordinaria. Uiteindelijk is wet nr. 95/1979 op 30 juni 1999 afgeschaft.

VIII. **DE VRAAG VAN DE TERUGVORDERING VAN DE STEUN**

(70) Aangezien in het geval van steun die onrechtmatig is en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, er opnieuw een situatie van concurrentie zonder distorsies moet komen, is in artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 bepaald: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.". Aan diezelfde bepaling is echter toegevoegd: „De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.".

(71) In onderhavige zaak is het algemene rechtsbeginsel dat volgens de Commissie van toepassing is, dat van het gewettigde vertrouwen; dit dient te worden onderzocht ten aanzien van zowel de lidstaat die de regeling toekent en de adressaat is van de onderhavige beschikking, als — in ondergeschikt verband en rekening houdend met de specifieke aspecten van de zaak — ten aanzien van de ondernemingen waaraan de toepassing van genoemde regeling ten goede kwam.

(72) Wat namelijk de Italiaanse autoriteiten betreft, heeft de Commissie, allereerst in haar schrijven van 30 juli 1992 (zie overweging 4) meer bepaald verklaard dat de betrokken maatregelen zouden worden behandeld als „bestaande steun", een benadering die nadien is bevestigd toen aan diezelfde autoriteiten dienstige maatregelen in de zin van artikel 88, lid 1, zijn voorgesteld. Bijgevolg heeft de Commissie, vanaf de kennisgeving van dit officiële standpunt in 1992, bij de Italiaanse autoriteiten gewettigde verwachtingen gecreëerd dat de betrokken regeling, vanaf dat tijdstip, door de Commissie werd beschouwd en behandeld als bestaande steun. Daarentegen konden de Italiaanse autoriteiten, na de inwerkingtreding van de betrokken regeling, geen gewettigde verwachtingen koesteren ten aanzien van de rechtmatigheid en de verenigbaarheid van de betrokken regeling met de gemeenschappelijke markt (zij waren er zich terdege van bewust dat zij de regeling niet hadden aangemeld in de zin van artikel 88, lid 3), maar vanaf dat tijdstip hadden zij gegronde redenen om de nieuwe gevallen waarin de regeling werd toegepast, als rechtmatig en verenigbaar te beschouwen. De gewettigde verwachtingen die bij de lidstaat werden gewekt, staan in de weg aan de mogelijkheid dat de Commissie hem gelast de op grond van de onderhavige regeling toegekende steun terug te vorderen vanaf het tijdstip dat haar besluit van 30 juli 1992 was meegedeeld.

(73) Ten aanzien van belanghebbenden in het algemeen, en ten aanzien van de ondernemingen die de betrokken regeling genoten in het bijzonder, heeft het besluit van de Commissie ([43]) om dienstige maatregelen voor te stellen voor de regeling uit wet nr. 95/1979 de gewettigde verwachting gewekt dat deze regeling „bestaande steun" vormde. Een en ander heeft als tweevoudig gevolg dat:

— voormeld besluit bij allen die van de betrokken regeling profiteerden na het tijdstip van de bekendmaking ervan, gewettigde verwachtingen heeft gewekt wat betreft de „rechtmatige" en „verenigbare" voordelen van de betrokken regeling, hetgeen eraan in de weg staat dat de Commissie de lidstaat kan gelasten om over te gaan tot de terugvordering van de toegekende steun;

— voormeld besluit bij allen die van de betrokken regeling profiteerden vóór het tijdstip van de bekendmaking ervan, gewettigde verwachtingen heeft gewekt dat de beëindiging van de procedures uit het Verdrag ten aanzien van de steunregeling waarvan zij profiteerden, nimmer nog aanleiding kan geven tot de terugbetaling ervan. In gevallen van „bestaande steun" kan de Commissie, overeenkomstig artikel 88, leden 1 en 2, de betrokken lidstaat immers uitsluitend de dienstige maatregelen voorstellen welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist. Is de lidstaat het daarmee niet eens, dan kan de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleiden, aan het einde waarvan zij eventueel kan besluiten genoemde dienstige maatregelen op te leggen, doch uitsluitend voor de toekomst. Deze begunstigden bij wie de Commissie tot op dat tijdstip geen gewettigde verwachtingen had gewekt ten aanzien van de „rechtmatigheid" en de „verenigbaarheid" van de regeling waarvan zij profiteerden, konden gewettigde verwachtingen koesteren dat de besluiten van de Commissie ten aanzien van de betrokken regeling uitsluitend de toekomst betroffen, zodat de gevallen waarin de regeling voordien was toegepast, nimmer ter discussie zouden worden gesteld. Om die redenen waren de begunstigden gerechtigd de reserves die zij eventueel hadden aangelegd met het oog op de terugbetaling van de ontvangen steun, in hun boekhouding op te nemen. De aldus bij hen gewekte gewettigde verwachtingen staan in de weg aan het feit dat de Commissie van de lidstaat kan verlangen dat deze de steun die de ondernemingen hebben ontvangen, zou terugvorderen.

IX. **CONCLUSIES**

(74) Mitsdien is de Commissie van oordeel dat:

a) het dienstig is de beschikking van 13 december 1994 waarin dienstige maatregelen werden voorgesteld aan de Italiaanse Republiek, en die van 22 januari 1997 waarin de procedure van artikel 88, lid 2, werd ingeleid ten aanzien van de wet betreffende de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis, te herroepen;

b) met wet nr. 95/1979 houdende dringende maatregelen inzake de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis een steunregeling wordt ingevoerd — ten faveure van de betrokken ondernemingen — die onrechtmatig ten uitvoer is gelegd door Italië, in strijd met de verplichtingen die voor hem voortvloeien uit artikel 88, lid 3, van het Verdrag;

c) op basis van de beoordeling onder b) de betrokken regeling onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, aangezien zij niet in aanmerking komt voor een van de afwijkingen uit artikel 87, leden 2 en 3;

([43]) Zie voetnoot 3.

d) de regeling uit wet nr. 95/1979 uiteindelijk is afgeschaft middels decreto legislativo nr. 270/99;

e) er geen reden is Italië op te dragen om bij de begunstigde ondernemingen de ontvangen steun terug te vorderen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De beschikking van 13 december 1994 waarin dienstige maatregelen werden voorgesteld aan de Italiaanse Republiek, en die van 22 januari 1997 waarin de procedure van artikel 88, lid 2, werd ingeleid ten aanzien van de wet betreffende de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis, worden herroepen.

Artikel 2

De regeling uit wet nr. 95/79 tot omzetting van decreto-legge nr. 26/1979 houdende dringende maatregelen inzake de amministrazione straordinaria van grote ondernemingen in crisis, welke door Italië ten uitvoer is gelegd ten gunste van grote ondernemingen in crisis, is onrechtmatig en met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 16 mei 2000.

Voor de Commissie

Mario MONTI

Lid van de Commissie