

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 6. juli 2010

om Polens statsstøtte C 48/07 (ex NN 60/07) til WRJ og WRJ-Serwis

(meddelt under nummer K(2010) 4476)

(Kun den polske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2010/612/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, især artikel 62, stk. 1, litra a),

under henvisning til protokol nr. 8 til tiltrædelsesakten om strukturomlægning af den polske stålindustri⁽¹⁾,

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med de nævnte artikler,⁽²⁾ under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Kommissionen fik kendskab til uregelmæssigheder i den polske stålbrænde i forbindelse med overvågningen af omstruktureringen af den polske stålindustri. Efter Polens tiltrædelse af EU er der foretaget ex officio-kontrol af støtten til Walcownia Rur Jedność Sp. z o.o. (i det følgende benævnt »WRJ«) og WRJ-Serwis Sp. z o.o. (i det følgende benævnt »WRJ-Serwis«). I brev af 6. april 2005, 4. august 2005, 3. november 2005, 4. maj 2006, 17. november 2006 og 11. juli 2007 har Kommissionen henvendt sig til de polske myndigheder og anmodet om oplysninger. De polske myndigheder har fremlagt deres svar i brev af 7. juni 2005, 29. september 2005, 2. december 2005, 18. maj 2006, 31. maj 2006, 10. januar 2007 og 3. august 2007.
- (2) I brev af 23. oktober 2007 oplyste Kommissionen Polen om beslutningen om at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæ-

iske Unions funktionsmåde (»EUF-traktaten«)⁽³⁾, med hensyn til forskellige former for støtte til WRJ og WRJ-Serwis.

- (3) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 24. november 2007,⁽⁴⁾ og Kommissionen opfordrede alle interesserede parter til at fremsætte bemærkninger om den omtalte støtte.
- (4) Kommissionen har modtaget bemærkninger fra en interesseret part. Kommissionen sendte disse videre til Polen, så landet kunne tage stilling til de fremførte bemærkninger. Polen modtog bemærkningerne i brev af 16. februar 2009. Polen forholdt sig til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i brev af 21. januar 2008 og brev af 1. februar 2008.
- (5) Kommissionen anmodede den 16. februar 2009 om yderligere oplysninger, som Polen fremlagde i brev af 4. juni 2009.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

2.1. Støttemodtagere

2.1.1. WRJ

- (6) WRJ har hovedsæde i Katowice og har 12 personer ansat til administrativt arbejde. Towarzystwo Finansowe Silesia sp. z o.o. (i det følgende benævnt »TFS«) ejer 40,736 % af anparterne i WRJ. Staten ejer 99,6 % af TFS. Walcownia Rur Silesia S.A. (i det følgende benævnt »Walcownia Rur Silesia«) ejer yderligere 7,235 % af anparterne. Walcownia Rur Silesia er 100 % afhængigt af TFS.
- (7) De resterende anpartshavere er:
- PIW Enpol Sp. z o.o. (19,009 % af anparterne)
 - Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. (8,3 % af anparterne)

⁽¹⁾ EUT L 236 af 23.9.2003, s. 948.

⁽²⁾ EUT C 282 af 24.11.2007, s. 21.

⁽³⁾ Den 1.12.2009 afløste EUF-traktatens artikel 107 og 108 EF-traktatens artikel 87 og 88. EF-traktatens artikel 87 og 88 og EUF-traktatens artikel 107 og 108 er stort set identiske. I forbindelse med denne afgørelse gælder henvisninger til EUF-traktatens artikel 107 og 108 som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88, hvor dette er relevant.

⁽⁴⁾ Se fodnote 2.

- Kulczyk Privatstiftung (4,533 % af anparterne)
 - Huta Jedność (0,817 % af anparterne)
 - en række andre mindretalsanpartshavere, der besidder anparter, der udgør fra 0,004 % til 3,4 %.
- (8) WRJ blev oprettet i 1995 med henblik på at bygge et nyt valseværk til sømløse rør med en produktionskapacitet på 160 000 t (i det følgende benævnt WRJ-projektet).
- (9) En anden virksomhed med navnet Huta Jedność begyndte oprindeligt i 1978 at bygge et valseværk til sømløse rør med en produktionskapacitet på 400 000 t. Byggeriet blev dog afbrudt i 1980, da statsstøtten blev indstillet. Efter flere forsøg på at genoptage projektet indsendte Huta Jedność en konkurserklæring, der omfattede likvidation af aktiverne. Ansøgningen blev afvist af domstolen. I øjeblikket er Huta Jedność under likvidation og beskæftiger sig med bortforpagtning af produktionsaktiver til andre enheder og er desuden aktiv som forsyningsvirksomhed.
- (10) WRJ-projektet omfattede infrastrukturelementer samt maskindele og anlæg, som Huta Jedność tidligere havde anskaffet til at gennemføre det oprindelige projekt. WRJ-projektet skulle desuden gennemføres på en grund, der tidligere tilhørte Huta Jedność. Nye investorer blev indbudt til at deltage i WRJ-projektet, der blev iværksat i 1997. Arbejdet med projektet blev afbrudt i 2001, og inden da havde investorerne trukket sig ud af det. Det lader til, at 86 % af arbejdsopgaverne er udført, men WRJ har aldrig iværksat nogen produktionsvirksomhed.
- (11) Den 4. september 2007 indgav Walcownia Rur Silesia en anmodning om at indlede insolvensbehandling af WRJ, og den skulle føre til likvidation af aktiverne. Walcownia Rur Silesia er datterselskab til TFS, der er ene-ejer af selskabet, og som blev oprettet i forbindelse med planerne om at konsolidere den polske sektor for stålør (se betragtning 1-17 nedenfor). Den 23. januar 2008 erklærede den regionale domstol i Katowice WRJ for konkurs, og selskabets aktiver skulle realiseres. Domstolen udnævnte derfor en forvalter af konkursboet. Ingen af selskabets aktiver er tilsyneladende hidtil blevet solgt i forbindelse med konkursen.

2.1.2. WRJ-Serwis

- (12) WRJ-Serwis blev oprettet i 2001 i forbindelse med omdannelsen af virksomheden Zakład Usług Energo-mechanicznych »Jedność« S.A., der blev oprettet i 1999. Anpartshaverne i WRJ-Serwis udgøres af TFS (54,66 % af anparterne), PIW ENPOL Sp. z o.o. (36,77 % af anparterne), Commplex Sp. z o.o. (8,29 % af anparterne) og Huta Jedność (0,28 % af anparterne).
- (13) Det oprindelige formål med WRJ-Serwis var at gennemføre en del af WRJ-projektet samt at sikre WRJ bedre kreditmuligheder. WRJ-Serwis har dog ikke ført nogen investeringsaktivitet. Virksomheden har i stedet siden maj 2004 produceret koldtrukne sømløse stålør i et trådtrækkeri, efter at Huta Jedność indstillede produktionen samme sted i begyndelsen af det pågældende år.

Aktiver, som WRJ-Serwis i begyndelsen leasede fra Huta Jedność, anvendes til produktionen. Aktiverne blev derefter overtaget af ING Bank Śląski S.A. og sluttelig af Walcownia Rur Silesia. WRJ-Serwis erhvervede desuden 9/10 af den permanente brugsret til den grund, hvor WRJ-projektet er placeret, samt 9/10 af ejendomsretten til de bygninger, der findes på grunden.

- (14) WRJ-Serwis indstillede sin operative virksomhed i april 2008, hvor Walcownia Rur Silesia overtog produktionen af stålør i trådtrækkeriet.

2.1.3. Konsolidering af WRJ og WRJ-Serwis samt forsøg på at privatisere selskaberne

- (15) TFS begyndte i 2004 at søge efter strategiske investorer til WRJ og WRJ-Serwis. I 2005 blev de interesserede parter anmodet om at afgive bud, hvilket to parter gjorde. Der blev sluttelig indgået en rammeaftale med en af tilbudsgiverne, der kunne erhverve WRJ's og WRJ-Serwis' gældsfrige aktiver. Rammeaftalen blev dog ophævet i oktober 2006, eftersom dens betingelser ikke var blevet overholdt. TFS igangsatte en ny licitationsprocedure i december 2006, men den førte ikke til afgivelse af bindende bud.
- (16) Efter endnu en gang at have opfordret til afgivelse af bud i 2007 besluttede TFS at konsolidere WRJ og WRJ-Serwis, så det var lettere at privatisere dem. To nye selskaber blev oprettet til dette formål, nemlig FEREX Sp. z o.o. (i det følgende benævnt »FEREX«) og Walcownia Rur Silesia. TFS ejer 100 % af anparterne i begge selskaber. Via Walcownia Rur Silesia og FEREX erhvervede TFS de nødvendige aktiver til at realisere WRJ-projektet og overtog WRJ's og WRJ-Serwis' gæld:
- a) Walcownia Rur Silesia blev kreditor i WRJ, da selskabet overtog WRJ's gæld fra et bankkonsortium i en størrelsesorden på 168 940 469 PLN. Walcownia Rur Silesia overtog ligeledes WRJ's gæld fra selskabet Stalexport i en størrelsesorden på 95 595 057 PLN. Walcownia Rur Silesia erhvervede løsøre, der indgik i trådtrækkeriets udstyr, fra et bankkonsortium, der var ledet af ING Bank Śląski
- b) FEREX blev også kreditor i WRJ, da selskabet overtog WRJ's gæld fra banker til en samlet værdi af 142 941 270,43 PLN. Der var tale om sikrede pantetretigheder til en grund, der tilhørte WRJ og WRJ-Serwis.
- (17) De polske myndigheder gjorde yderligere et forsøg på at sælge WRJ, WRJ-Serwis, FEREX og Walcownia Rur Silesia. TFS og Walcownia Rur Silesia opfordrede interesserede parter til at indlede forhandlinger om samlet køb af aktiverne i Walcownia Rur Silesia, FEREX' selskabskapital, FEREX' gæld til TFS samt TFS's anparter i WRJ-Serwis' selskabskapital. Proceduren blev afsluttet den 15. januar 2009, men førte ikke til salg af nogen af de udbudte aktiver.

2.2. Vurdering af støtten

- (18) Den støtte, som WRJ har modtaget, omfatter TFS' kapitalinvesteringer (2.2.1), TFS' garantier (2.2.2) samt statens sikring (2.2.3). Den støtte, som WRJ-Serwis har modtaget, omfatter TFS' kapitalinvesteringer (2.2.4).

2.2.1. TFS' kapitalinvesteringer i WRJ

- (19) TFS's første kapitalinvestering i WRJ fandt sted den 26. juni 2002, hvor WRJ's anpartshavere besluttede at øge selskabskapitalen. TFS modtog anparter med en nominel værdi på 15 mio. PLN i modydelse for nogle gældsposter. Huta Andrzej og Huta Katowice skyldte TFS's midlerne, og beløbet udgjorde 15 mio. PLN. Kapitalforøgelsen blev registreret og var gældende fra den 22. november 2002.
- (20) Den anden forøgelse af selskabskapitalen fandt sted den 17. januar 2003, hvor WRJ's anpartshavere besluttede at øge selskabskapitalen. I modydelse for WRJ's gæld til TFS, modtog TFS anparter med en nominel værdi på 40 mio. PLN (gælden blev ombyttet med anparter i selskabskapitalen). Den nominelle værdi af gælden udgjorde 40 mio. PLN. TFS havde tidligere overtaget gælden fra ING Bank Śląski S.A. i december 2002. Kapitalforøgelsen blev registreret og var gældende fra den 25. august 2003.

2.2.2. TFS's garantier til WRJ

- (21) I 2001 stillede TFS en garanti på 5 mio. PLN i forbindelse med et lån på 20 mio. PLN. WRJ modtog lånet i 1999 fra den regionale fond for miljøbeskyttelse og vandforvaltning.
- (22) I 2001 stillede TFS ligeledes en garanti på 50 mio. PLN i forbindelse med et lån på 115 mio. PLN. WRJ modtog lånet i 1996 fra den nationale fond for miljøbeskyttelse og vandforvaltning.

2.2.3. Statens sikring af WRJ

- (23) Den 14. oktober 1997 udstedte staten en garanti på 45 % af hovedstolen og renterne af to lån til en samlet værdi på 262,5 mio. PLN. Lånene bestod af et lån i fremmed valuta og et lån i PLN, og de blev begge tildelt af et bankkonsortium i 1997.
- (24) Den 2. januar 2003 hævdede ministerrådet statens garanti til 55 %, da rådet underskrev de fornødne dokumenter. Den forøgede garanti blev dog ikke realiseret.

2.2.4. TFS's kapitalinvesteringer i WRJ-Serwis

- (25) TFS foretog et kapitalindgreb i WRJ-Serwis i december 2003, da selskabet ønskede at opnå anpartsmajoriteten. TFS ville overtage kontrollen med WRJ-projektet. I en afgørelse fra december 2003 gav anpartshaverne i WRJ-

Serwis tilladelse til, at anparterne blev overtaget af TFS. Anparternes nominelle værdi var på 7 910 000 PLN. TFS erhvervede hovedsageligt anparterne som modydelse for gæld fra Huta Jedność. Gælden blev overført til WRJ-Serwis. TFS betalte desuden for anparterne (890 000 PLN) og et indskud (et materielt indskud bestående af lupper fra Huta Jedność beregnet til videre forarbejdning med en købsværdi på 450 000 PLN). Aftalen om overtagelse af anparterne blev underskrevet den 8. juni 2004. Kapitalforøgelsen blev først registreret den 17. august 2007.

- (26) En af de hidtidige anpartshavere, PIW Enpol Sp. z o.o., samt en ny anpartshaver, Commplex Sp. z o.o. købte på samme tid som TFS anparter, der indgik i den forhøjede selskabskapital. Begge selskaber er private. Selskaberne erhvervede anparterne ved at overdrage udestående gæld fra Huta Jedność til WRJ-Serwis.

3. GRUNDLAG FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (27) Som beskrevet i brev af 23. oktober 2007 besluttede Kommissionen at indlede en formel undersøgelsesprocedure (i det følgende benævnt »indledningsbeslutningen«) (se betragtning 3). I indledningsbeslutningen forklarede Kommissionen først, at Kommissionen er den kompetente myndighed til at behandle sagen, og at den omtalte støtte udgør statsstøtte, der ikke er i overensstemmelse med det fælles marked.

3.1. Lovvalg og Kommissionens kompetence

- (28) I indledningsbeslutningen udtrykte Kommissionen, at artikel 107 og 108 i EUF-traktaten (på daværende tidspunkt EF-traktatens artikel 87 og 88) som regel ikke finder anvendelse på støtte, der er tildelt inden tiltrædelsen, såfremt støtten ikke bliver anvendt efter tiltrædelsen. Bestemmelserne i protokol nr. 8 om strukturomlægning af den polske stålindustri (i det følgende benævnt »protokol nr. 8«) til tiltrædelsestraktaten kan imidlertid anses for *lex specialis* i forhold til artikel 107 og 108 i EUF-traktaten, hvorved kontrollen med statsstøtte i henhold til EUF-traktaten udvides til at omfatte al støtte til strukturomlægning af den polske stålindustri fra 1997-2006. Kommissionen er derfor den kompetente myndighed til at vurdere denne støtte.
- (29) Kommissionen skulle vurdere, om rørproducenter såsom WRJ og WRJ-Serwis indgik i »stålindustrien« anført i protokol nr. 8, og Kommissionen tog følgende i betragtning: protokol nr. 8 var baseret på det nationale program for strukturomlægning (programmet »strukturomlægning og udvikling af den polske jern- og stålindustri« er i det følgende benævnt »KPR«). Både KPR og protokol nr. 8 var ikke begrænset til indholdet af bilag I i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (i det følgende benævnt »EKSF-traktaten«), men omfattede også visse sektorer inden for stålindustrien, herunder sektorer såsom sømløse rør og store svejsede rør.

(30) I overensstemmelse med indledningsbeslutningen svarede denne fortolkning for det første til definitionen på stålindustrien i EU's regler om statsstøtte. Der er tale om definitionen i bilag B til de multisektorale rammebestemmelser ⁽⁵⁾. For det andet fremgik det af indholdet i KPR, hvor rørproducenter udgjorde halvdelen af støttemodtagerne. Huta Jedność, der er forgænger til WRJ og WRJ-Serwis, deltog ganske vist i den fastlagte proces i strukturomlægningsprogrammet, og er flere gange angivet ved navn i udkastet til KPR, men selskabet blev sluttelig ikke anset for en potentiel støttemodtager. Planen var nemlig, at selskabet skulle afvikles som følge af konkursen i 2002.

(31) Kommissionen mente således, at Huta Jedność samt WRJ og WRJ-Serwis var omfattet af forbuddet mod at modtage støtte, der ikke fremgik af indholdet i KPR eller protokol nr. 8.

3.2. Statsstøtte

(32) Kommissionen udtrykte alvorlig tvivl om, hvorvidt TFS's investeringer i WRJ samt TFS's garantier opfyldte kriterierne for den private investor. Da disse foranstaltninger blev truffet, var WRJ i vanskeligheder og kunne ikke indhente midler på kapitalmarkedet. Kommissionen var samtidig i tvivl om, hvorvidt investeringerne ville give et tilstrækkeligt afkast. Kommissionen mente desuden, at det var svært at begrunde investeringerne med, at TFS på et efterfølgende tidspunkt ville privatisere WRJ.

(33) I forbindelse med statens garantier til WRJ bemærkede Kommissionen, at det ikke er klart, om WRJ befandt sig i en vanskelig situation, da garantien blev udstedt i 1997. Da garantierne blev forhøjet i 2003, er det til gengæld muligt at fastslå, at WRJ befandt sig i en vanskelig situation, og derfor udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt garantiforhøjelsen opfyldte kriterierne for den private investor.

(34) Kommissionen var i tvivl om, hvorvidt TFS's investeringer i WRJ-Serwis opfyldte kriterierne. Kommissionen bemærkede, at selskabet befandt sig i en vanskelig situation i 2003, og at det derfor var tvivlsomt, om investeringerne ville give afkast på et passende niveau.

3.3. Statsstøttens forenelighed med det fælles marked

(35) Kommissionen var ikke i stand til at finde noget grundlag for at anse en eventuel statsstøtte for forenelig med det gældende fælles marked, eftersom investeringer og støtte til omstrukturering af stålindustrien fra 1997-2006 var

forbudt i henhold til protokol nr. 8 og dermed i henhold til EU-reglerne om statsstøtte.

4. POLENS BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE INDLEDNINGSBESLUTNINGEN

(36) I brev af 21. januar 2008 og 1. februar 2008 fremlagde Polen sine bemærkninger vedrørende indledningsbeslutningen. Det kan opsummerende konstateres, at Polen ikke er enig i Kommissionens fortolkning af protokol nr. 8, samt at landet fastholder, at den omhandlede støtte ikke udgør statsstøtte.

4.1. Lovvalg og Kommissionens kompetence

(37) Polen mener ikke, at protokol nr. 8 skal fortolkes på en generaliserende måde. Protokollen udgør en undtagelse fra princippet om ikke at gribe ind i statsstøtte forud for tiltrædelsen.

(38) Polen fastslår for det første, at bilag I til protokol nr. 2 til Europaaf tale om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side ⁽⁶⁾ (i det følgende benævnt »protokol nr. 2 til Europaaf talen«) ikke omfattede rørproducenter eller deres varer, og at producenterne derfor ikke var omfattet af aftalen.

(39) For det andet blev forbuddet mod at yde statsstøtte til rørproducenter i medlemsstaterne indført den 24. juli 2002, da bilag B til de multisektorale rammebestemmelser blev indført. I bilaget defineres »stålindustrien«, og i henhold til denne definition indgik sømløse rør og store svejsede rør i »stålindustrien«. Derfor omfattede KPR, der blev godkendt af Kommissionen i 2003, samt protokol nr. 8 også rørproducenter. Rørområdet var ikke omfattet af den tidligere gældende EKSF-traktat.

(40) Polen fastslår, at protokol nr. 8 skal fortolkes, så støtte til rørproducenter inden 24. juli 2002 ikke er underlagt Kommissionens kontrol i lighed med andre indgreb, der har fundet sted inden tiltrædelsestraktatens ikrafttrædelse. Efter denne dato var rørproducenter underlagt de anførte begrænsninger.

(41) I henhold til støttemodtagernes selvopfattelse fastslår Polen, at WRJ-Serwis først kan betegnes som en stålvarerproducent fra 2004, hvor selskabet begyndte at anvende trådtrækkeriet i sin virksomhed. Indtil dette tidspunkt kan ingen statsstøtte betegnes som statsstøtte til stålindustrien.

(42) Polen understreger desuden, at WRJ-projektet ikke var en fortsættelse af det tidligere Huta Jedność-projekt.

⁽⁵⁾ Se bilag B til de multisektorale rammebestemmelser (EFT C 70 af 19.3.2002, s. 8), der trådte i kraft den 24.7.2002. Bilaget blev erstattet af bilag I til retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13).

⁽⁶⁾ EFT L 348 af 31.12.1993, s. 2.

4.2. Statsstøtte

- (43) Polen påstår desuden, at TFS virker efter markedsprincipperne om at sikre afkast, selv om selskabet er kontrolleret af staten. Selskabets foranstaltninger i relation til WRJ og WRJ-Serwis skyldes ikke særlig kontrol eller overvågning fra statens side. Staten udøvede følgelig ikke nødvendigvis kontrol som fastslået i dommen i sagen om Stardust Marine ⁽⁷⁾.
- (44) Hvad angår forøgelsen af WRJ's selskabskapital samt de garantier, som TFS udstedte, er Polen af den opfattelse, at TFS ikke indbetalte betydelige finansielle midler til fordel for WRJ-projektet. Ombytningen af gæld med anparter i WRJ var økonomisk set mere rationel end en umiddelbar tvangsfuldbyrdelse af gælden. Da TFS foretog investeringerne i WRJ, var TFS desuden i besiddelse af operative planer, der vidnede om WRJ-projektets rentabilitet. Et bankkonsortium var ligeledes rede til at sikre WRJ's fortsatte finansiering. TFS handlede således som privat investor.
- (45) Polen mener, at statens forøgelse af garantien til fordel for WRJ opfyldte kriterierne for den private investor, da der blev stillet sikkerhed af høj værdi til rådighed, og WRJ betalte staten et gebyr for den forøgede garanti. Gebyret var fastsat efter markedssatserne. Garantien afhang desuden af, om bankerne ville genoptage finansieringen af WRJ-projektet, hvilket ikke skete. Garantien blev derfor aldrig forøget, og Polen mener ikke, at WRJ opnåede nogen fordele.
- (46) Polen mener, at kapitalinvesteringen i WRJ-Serwis opfylder kriterierne for den private investor. Ud over TFS erhvervede private anpartshavere for det første også anparter. WRJ-Serwis befandt sig for det andet ikke i en vanskelig finansiell situation, og TFS traf beslutningen ud fra de afkast, som WRJ-Serwis i fremtiden forventedes at indbringe. Det lykkedes endvidere TFS at overtage kontrollen med WRJ-Serwis og den grund, hvor WRJ-projektet blev bygget.
- (47) Hvad angår konsolideringen af WRJ og WRJ-Serwis mener Polen, at det var den eneste mulighed for at sikre, at WRJ-projektet hurtigt ville blive overtaget og afsluttet af en privat investor. Det blev samtidig sikret, at staten ville genvinde mest muligt af den kapital, som den allerede havde investeret.

5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (48) Kommissionen modtog bemærkninger fra en interesseret tredjepart, der markant modsætter sig den statsstøtte,

som Polen har tildelt. Den pågældende person minder om, at rør aldrig har været omfattet af EKSF-traktaten, og at rørindustrien skulle foretage omstruktureringen for egen regning uden statsstøtte. Det ville være til skade for den europæiske rørindustri, hvis den pågældende støtte blev accepteret. Den interesserede part konstaterer desuden, at accept af støtten kan føre til, at vedkommende vil forsøge at bevise, at visse af de rørimporterede lande importerer varer til EU til dumpingpriser eller subventionerede priser. Parten argumenter desuden, at den europæiske sømløse stålørersbranche befandt sig i en særlig økonomisk situation, da der fandtes for stor produktionskapacitet. Det var desuden nødvendigt at eksportere store mængder, da importen fra Kina voksede i 2007.

6. POLENS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DEN INTERESSEREDE PART

- (49) Kommentarerne fra den interesserede part blev videregivet til Polen, der fremførte sine bemærkninger den 16. februar 2009. Polen støtter holdningen om, at det er nødvendigt at have gennemsigtige regler om fair konkurrence på rørmarkedet.
- (50) Polen er enig med tredjeparten i, at rør aldrig har været omfattet af EKSF-traktaten samt gentager, at rørproducenter først blev del af »stålindustrien« med de multi-sektorale rammebestemmelser, der trådte i kraft den 24. juli 2002. Forbuddet mod statsstøtte til røresektoren finder derfor først anvendelse fra den 24. juli 2002, hvor den »udvidede« definition af stålindustrien trådte i kraft.
- (51) Polen gentager desuden, at WRJ aldrig påbegyndte sin produktionsvirksomhed, samt at WRJ-Serwis indstillede produktionen i 2008. Polen understreger, at landet aldrig har ydet statsstøtte til WRJ.

7. VURDERING AF STØTTEN

7.1. Lovvalg og Kommissionens kompetence

- (52) Den berørte støtte blev tildelt inden Polens tiltrædelse af EU, altså inden 1. maj 2004. Artikel 107 og 108 i EUF-traktaten finder grundlæggende ikke anvendelse på støtte, der er tildelt inden tiltrædelsen, og som ikke er anvendt herefter ⁽⁸⁾. Der findes dog en afvigelse fra den generelle regel. Kommissionen har undtagelsesvist kompetence til at kontrollere polsk statsstøtte i forbindelse med den nationale omstrukturering af stålindustrien forud for Polens tiltrædelse af EU. Det sker i henhold til protokol nr. 8 til tiltrædelsestraktaten.

⁽⁸⁾ I dom af 1.7.2009 i forenede sager T-273/06 og T-297/06 med ISD Polska sp. z o.o. og flere mod Kommissionen fastslog Retten i Første Instans i præmis 90, at det er »ubestridt mellem parterne, at EF-traktatens artikel 87 og 88 ikke finder anvendelse på støtte ydet før tiltrædelsen, når de heller ikke finder anvendelse efter tiltrædelsen«. Se desuden betragtning 108 til Kommissionens beslutning 2006/937/EF af 5.7.2005 om statsstøtte C 20/04 (ex NN 25/04) til fordel for Huta Częstochowa SA (EUT L 366 af 21.12.2006, s. 1), samt betragtning 202 til Kommissionens beslutning 2010/3/EF af 6.11.2008 om Polens statsstøtte C 19/05 (ex N 203/05) til Stocznia Szczecińska (EUT L 5 z 8.1.2010, s 1).

⁽⁷⁾ Sag C-482/99, Stardust Marine, Sml. 2002 I, s. 4397.

7.1.1. *Protokol nr. 8 som lex specialis*

- (53) I protokol nr. 8 gives der i en bestemmelse tilladelse til, at Polen kan afslutte omstrukturering af stålindustrien, som blev iværksat inden tiltrædelsen. Omstruktureringen af den polske stålindustri inden tiltrædelsen blev iværksat i henhold til protokol nr. 2 til Europaaftalen og fortsat i henhold til afgørelsen truffet af Associeringsrådet EU-Polen (i det følgende benævnt »associeringsrådets afgørelse«).⁽⁹⁾
- (54) I protokol nr. 2 til Europaaftalen fik Polen tildelt en femårig periode, hvor landet kunne anvende statsstøtte til omstrukturering af sin EKSF-stålindustri. Perioden varede fra 1992 til udgangen af 1996.
- (55) Perioden blev med associeringsrådets afgørelse forlænget yderligere otte år fra 1. januar 1997 eller indtil Polens tiltrædelse af EU. I denne periode kunne Polen undtagelsesvist yde statsstøtte til »stålprodukter« med henblik på at gennemføre en omstrukturingsproces, der opfyldte de fastsatte kriterier i protokol nr. 2 til Europaaftalen (anvendelsen af kriterierne blev forlænget i henhold til associeringsrådets afgørelse) samt på grundlag af KPR, som Polen fremlagde for Kommissionen i april 2003. I juli 2003 godkendte medlemsstaterne Polens ansøgning efter Kommissionens bedømmelse af KPR.⁽¹⁰⁾
- (56) I overensstemmelse med protokol nr. 8 er Kommissionen bemyndiget til at overvåge Polens statsstøtte til stålindustrien efter landets tiltrædelse af EU. Kompetencen er fastsat i protokol nr. 2 til Europaaftalen (og derefter i associeringsrådets afgørelse) samt i KPR. I protokol nr. 8 fastsættes det desuden, at Kommissionen har ret til at kræve, at den ydede støtte tilbagebetales, hvis den ikke overholder protokol nr. 2 til Europaaftalen og KPR. Protokol nr. 8 har følgende karakter af *lex specialis*, da den tillader overvågning af og kontrol med Polens statsstøtte til stålindustrien med tilbagevirkende kraft forud for landets tiltrædelse af EU. Det er en undtagelse, der afviger fra de generelle regler. Det er også bekræftet af Domstolen, der har fastslået, at protokol nr. 8 udgør en *lex specialis* i forhold til EUF-traktatens artikel 107 og 108. Domstolen har desuden udvidet den kontrol med statsstøtte, som Kommissionen har gennemført på grundlag af EUF-traktatens, så den omfatter støtte til strukturomlægning af den polske stålindustriprotokol fra 1997-2003.⁽¹¹⁾

⁽⁹⁾ Afgørelse nr. 3/2002 truffet af Associeringsrådet EU-Polen af 23.10.2002 om forlængelse af den periode, der er anført i artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2 om EKSF-stålprodukter til Europaftalen (EUT L 186 af 25.7.2003, s. 38).

⁽¹⁰⁾ Rådets afgørelse 2003/588/EF af 21.7.2003 om opfyldelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 3 i afgørelse nr. 3/2002 truffet af Associeringsrådet EU-Polen den 23.10.2002 om forlængelse af den periode, der er fastsat i artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs produkter (EKSF-produkter) (EUT L 199 af 7.8.2003, s. 17).

⁽¹¹⁾ Sag T-288/06 af 1.7.2009, Huta Częstochowa S.A., Sml. 2009 II, s. 2247, præmis 44.

7.1.2. *Kommissionens kompetence til at udøve kontrol med tilbagevirkende kraft på grundlag af protokol nr. 8*

- (57) Kommissionen skal i den igangværende procedure vurdere, om kompetencen til at udøve undtagelsesvis kontrol med tilbagevirkende kraft nævnt i betragtning 53-56 også vedrører den støtte, som Polen ydede til rørproducenter før landets tiltrædelse af EU. Det er i denne forbindelse nødvendigt at fortolke det retsgrundlag, der finder anvendelse i dette tilfælde, nemlig protokol nr. 2 til Europaftalen og associeringsrådets afgørelse. Det skal undersøges, om bestemmelserne omfatter den støtte, som Polen ydede til rørproducenter før landets tiltrædelse af EU.
- (58) Bestemmelser, der udgør *lex specialis*, skal i overensstemmelse med de almene retsprincipper fortolkes på en meget grundig måde. Disse bestemmelser afviger fra de generelle bestemmelser. Den grundige fortolkning af retsgrundlaget (se betragtning 59-65 nedenfor) fører frem til den konklusion, at Kommissionens kompetence til at udøve undtagelsesvis kontrol med tilbagevirkende kraft er begrænset til støtte, der er tildelt producenter af EKSF-produkter inden tiltrædelsen af EU, og Kommissionens kompetence vedrører derved ikke støtte til rørproducenter.

7.1.3. *Fortolkning af retsgrundlaget*

- (59) Kommissionens kompetence til at overvåge og kontrollere førtiltrædelsesstøtte til polsk stålindustri med tilbagevirkende kraft er fastsat i stk. 12 og 18 i protokol nr. 8. I henhold til stk. 12 er Kommissionen og Rådet bemyndiget til at overvåge gennemførelsen af KPR forud for og efter tiltrædelsen indtil 2006. I henhold til stk. 18 er Kommissionen bemyndiget til at kræve tilbagebetaling af ydet statsstøtte, hvis de fastsatte betingelser i protokol nr. 8 ikke overholdes.
- (60) Det fastsættes i stk. 1 i protokol nr. 8, at statsstøtte, som Polen yder til »bestemte dele af den polske stålindustri« til strukturomlægningsformål, er forenelig med det fælles marked, forudsat at: »den periode, der er omhandlet i artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2 om EKSF-produkter til Europaftalen (...) er blevet forlænget indtil tiltrædelsen«; betingelserne i KPR er opfyldt; betingelserne i protokol nr. 8 er opfyldt, samt at »der ikke er ydet statsstøtte til strukturomlægning af den polske stålindustri efter tiltrædelsesdatoen.«
- (61) Stk. 2 i protokol nr. 8 indeholder et krav om, at strukturomlægningen af den polske stålsektor i overensstemmelse med virksomhedernes individuelle forretningsplaner, der er opført i bilag 1, skal være tilendebragt senest den 31. december 2006. Det fastsættes i stk. 3, i protokol nr. 8, at kun virksomheder, der står opført i bilag 1 til denne protokol, er berettiget til statsstøtte under det polske stålstrukturomlægningsprogram.

- (62) Stk. 1 i protokol nr. 8 indeholder en tydelig henvisning til artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen (bestemmelsens anvendelse er forlænget med associeringsrådets afgørelse). Protokol nr. 2 til Europaftalen vedrører alene »EKSF-produkter« (artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2), og der findes en fortegnelse over stålprodukterne i bilaget. Indholdet af bilaget er en gengivelse af den fortegnelse over EKSF-varer, som er anført i bilag I til EKSF-traktaten, hvor rør tydeligt ikke indgår i definitionen over »EKSF-stålprodukter« (»stålrør« (sømløse eller svejsede) (...) trukne stålstænger og slæbne eller polede stålstænger samt jernafstøbninger (rør, tykvægede rør og fittings samt andre jernafstøbninger)).
- (63) EKSF-traktaten udløb den 23. juli 2002. Fra denne dato blev statsstøtte til stålindustrien en del af EU's generelle lovgivningsrammer. I denne forbindelse blev det besluttet, at definitionen på den europæiske stålindustri skulle udvides med rørproducenter. Den ændrede definition blev anført i artikel 27 og bilag B til de multisektorale rammebestemmelser, ifølge hvilke EU's stålindustri omfatter »rør og hule profiler, sømløse« samt »svejsede rør af jern og stål«. Denne udvidede definition på stålsektoren blev derpå gentaget i bilag I til retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013⁽¹²⁾ samt i artikel 2, stk. 29, i den generelle gruppefritagelsesforordning⁽¹³⁾.
- (64) Denne relevante ændring inddrog den nye definition på EU's stålsektor, der omfatter rørproducenter, men den blev ikke indført tydeligt i hverken protokol nr. 2 til Europaftalen eller associeringsrådets afgørelse. Protokol nr. 2 til Europaftalen udløb den 31. december 1996. Med associeringsrådets afgørelse blev gyldighedsperioden af protokol nr. 2 til Europaftalen forlænget med yderligere otte år fra 1. januar 1997 eller indtil Polens tiltrædelse af EU (afhængigt af hvad der først indtræffer). Artikel 1 i associeringsrådets afgørelse vedrører generelt »stålprodukter«, og artiklens anvendelsesomfang er tydeligt forbundet med artikel 8, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen, der alene vedrører EKSF-produkter. Forlængelsen af gyldighedsperioden af protokol nr. 2 til Europaftalen blev gjort afhængig af, at Polen forelagde KPR og forretningsplaner for støttemodtagerne, der som fastsat i artikel 2 i associeringsrådets afgørelse, »opfylder kravene i artikel 8, stk. 8, stk. 4, i protokol 2, og som er blevet evalueret og godkendt af den nationale myndighed for statsstøttekontrol (Kontoret for Konkurrence og Forbrugerbeskyttelse)«.
- (65) Set i lyset af fortolkningen af stk. 1-3 i protokol nr. 8 og protokol nr. 2 til Europaftalen samt associeringsrådets afgørelse konstaterer Kommissionen derfor, at stk. 18 i protokol nr. 8 ikke giver Kommissionen kompetence til at kontrollere støtte tildelt til polske rørproducenter forud for tiltrædelsen.
- 7.1.4. *Gennemførelsesbestemmelser til Europaftalen som fortolkningsinstrument*
- (66) Uafhængigt af den retlige fortolkning af det anvendte retsgrundlag (dvs. protokol nr. 8, protokol nr. 2 til Europaftalen samt associeringsrådets afgørelse — se betragtning 59-65 ovenfor) undersøgte Kommissionen også, om gennemførelsesbestemmelserne til reglerne om statsstøtte i Europaftalen og protokol nr. 2 samt de gennemførelsesbestemmelser, der blev vedtaget i 2001 af associeringsrådet EU-Polen (i det følgende benævnt »gennemførelsesbestemmelserne«)⁽¹⁴⁾ har betydning for fastsættelsen af Kommissionens kompetence til med tilbagevirkende kraft at kontrollere støtte til polske rørproducenter tildelt forud for tiltrædelsen.
- (67) Gennemførelsesbestemmelserne indeholder principielt procedurebestemmelser, der skal skelnes fra de materielle bestemmelser om statsstøtte i Europaftalen samt protokol nr. 2 til Europaftalen. Det skal dog bemærkes, at gennemførelsesbestemmelserne ligeledes indeholder særlige bestemmelser om kriterier til undersøgelse af, om støtten er forenelig med henholdsvis Europaftalen og protokol nr. 2 til Europaftalen.
- (68) Det fastslås i den første sætning i gennemførelsesbestemmelsernes artikel 2, stk. 1: »Den i artikel 1 omhandlede undersøgelse af, hvorvidt støtteprogrammer og støttetildelinger er forenelige med Europaftalen, vurderes på grundlag af kriterier, som udformes på basis af anvendelsen af artikel 87 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, dvs. på grundlag af nuværende og fremtidig afledt ret, rammebestemmelser, retningslinjer og andre relevante administrative retsakter, der er i kraft i Fællesskabet, samt den retspraksis, der er fastlagt af Retten i Første Instans og EF-Domstolen og afgørelser truffet af associeringsrådet i medfør af artikel 4, stk. 3.« Den anførte bestemmelse fastsætter et generelt princip, hvorfor de materielle kriterier for undersøgelse af, om statsstøtte er forenelig med Europaftalen, generelt har en »udviklingskarakter«. Alle løbende ændringer i EU-lovgivningen og domstolens retspraksis inddrages nemlig i kriterierne.
- (65) Set i lyset af fortolkningen af stk. 1-3 i protokol nr. 8 og protokol nr. 2 til Europaftalen samt associeringsrådets afgørelse konstaterer Kommissionen derfor, at stk. 18 i

⁽¹²⁾ EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

⁽¹³⁾ EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3.

⁽¹⁴⁾ Afgørelse nr. 3/2001 truffet af Associeringsrådet EU-Polen den 23.5.2001 om vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser til reglerne om statsstøtte i artikel 63, stk. 1, nr. iii), og stk. 2, jf. artikel 63, stk. 3, i Europaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Polen på den anden side samt i artikel 8, stk. 1, nr. iii), og stk. 2, i protokol 2 til denne aftale om produkter i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) (EFT L 215 af 9.8.2001, s. 39).

(69) Den anden sætning i gennemførelsesbestemmelsernes artikel 2, stk. 1, indeholder en særlig henvisning til forenelighedskriterierne baseret på protokol nr. 2: »Hvis støtteydelsen eller støtteprogrammer gælder produkter, der er omfattet af protokol nr. 2 til Europaaf-talen, anvendes dette stykkes første punktum fuldt ud, idet undersøgelsen dog ikke foretages på grundlag af kriterier, der er udformet på basis af anvendelsen af artikel 87 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, men på grundlag af kriterier, der er udformet på basis af anvendelsen af statsstøttereglerne i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab«. Det fremgår tydeligt af bestemmelsen, at udviklingen af kriterierne er forbundet med EKSF-traktaten i forhold til støtte, der er omfattet af protokol nr. 2 til Europaaf-talen. Det er i modsætning til den generelle støtte, der vedrører artikel 2, stk. 1, første sætning (se betragtning 68 ovenfor). Bestemmelsen forholder sig ikke tydeligt til udviklingen af forenelighedskriterierne efter udløbet af EKSF-traktaten i 2002.

(70) I gennemførelsesbestemmelsernes artikel 2, stk. 2 og 3, fastsættes EU's forenelighedskriterier, som Polen skal opfylde. Polen underrettes især om alle EU-ændringer af forenelighedskriterierne, når sådanne retsakter ikke offentliggøres, og: »har Republikken Polen ikke senest tre måneder efter modtagelsen af de officielle oplysninger om ændringerne gjort indsigelse mod disse, gælder de som forenelighedskriterier, jf. stk. 1. Gør Republikken Polen indsigelse mod ændringerne, finder der med udgangspunkt i den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, der tilsigtes med Europaaf-talen, konsultationer sted i associeringsrådet i henhold til artikel 7 og 8 i nærværende bestemmelser«.

(71) Selv hvis Polen inden for tre måneder ikke havde gjort indsigelse mod ændringen i Fællesskabets definition af stålindustrien, som i 2002 blev udvidet til at omfatte rørproducenter, kunne ændringerne i EU-lovgivningen ikke finde anvendelse på støtte, der ikke var underlagt Europaaf-talen, nemlig støtte, der ikke var omfattet af EKSF-traktaten. Protokol nr. 8 udgør herudover *lex specialis*, og Kommissionen kan derfor ikke anvende den udvidede definition af jern- og stålsektoren efter udløbet af EKSF-traktaten til at fastsætte protokollens anvendel-

sesomfang. Det er derfor nødvendigt at foretage en tydelig sontring mellem »udviklingskarakteren« af den lovgivning, der gælder for statsstøtte til den polske stålindustri forud for tiltrædelsen til EU i henhold til Europaaf-talen, og Kommissionens kompetence til at udøve kontrol med tilbagevirkende kraft, hvilket fremgår af protokol nr. 8, protokol nr. 2 til Europaaf-talen samt associeringsrådets afgørelse. Kommissionens kompetence er underlagt en nøjagtig fortolkning.

8. KONKLUSION

- (72) Kommissionen må som følge af det ovenfor nævnte konstatere, at den ikke har kompetence til at kontrollere støtte tildelt til polske rørproducenter inden tiltrædelsen, især fra 1997-2003, på grundlag af protokol nr. 8. Nærværende procedure afsluttes med en konstatering af, at Kommissionen ikke har kompetence til at undersøge støtten omfattet af proceduren —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den formelle procedure efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, der blev indledt med brev til Polen af 23. oktober 2007, afsluttes, da Kommissionen i henhold til bestemmelserne i protokol nr. 8 til akten vedrørende Polens tiltrædelse af EU ikke har kompetence til at kontrollere den støtte, som Polen tildelte WRJ og WRJ-Serwis i 2001, 2002 og 2003.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 6. juli 2010.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand