

DECISIONI

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 6 luglio 2010

relativa all'aiuto di Stato C 48/07 (ex NN 60/07) concesso dalla Polonia a favore di WRJ e WRJ-Serwis

[notificata con il numero C(2010) 4476]

(Il testo in lingua polacca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2010/612/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

visto il protocollo n. 8 del trattato di adesione sulla ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca ⁽¹⁾,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma delle disposizioni succitate ⁽²⁾, e tenuto conto di dette osservazioni,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) La Commissione ha ricevuto informazioni riguardo ad alcune irregolarità nel settore dei tubi in acciaio nel corso delle verifiche sulla ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca. Dopo l'adesione della Polonia all'UE, l'aiuto a favore di Walcownia Rur Jedność Sp. z o.o. (in appresso «società WRJ») e di WRJ-Serwis Sp. z o.o. (in appresso «società WRJ-Serwis») sono stati sottoposti d'ufficio a verifica. Con lettere del 6 aprile 2005, 4 agosto 2005, 3 novembre 2005, 4 maggio 2006, 17 novembre 2006 e 11 luglio 2007, la Commissione ha chiesto informazioni alle autorità polacche, che hanno risposto con lettere del 7 giugno 2005, 29 settembre 2005, 2 dicembre 2005, 18 maggio 2006, 31 maggio 2006, 10 gennaio 2007 e 3 agosto 2007.
- (2) Con lettera del 23 ottobre 2007 la Commissione ha informato la Polonia di aver deciso di avviare un procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 108 paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione

europea (TFUE) ⁽³⁾ in relazione alla serie di misure concesse a WRJ e WRJ-Serwis.

- (3) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 24 novembre 2007 ⁽⁴⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni in merito alle misure in questione.
- (4) La Commissione ha ricevuto osservazioni da parte di un terzo interessato e le ha trasmesse alla Polonia per dare a quest'ultima la possibilità di reagire; la Polonia ha risposto con lettera del 16 febbraio 2009. Con lettere del 21 gennaio 2008 e 1° febbraio 2008 ha preso posizione rispetto alla decisione di avvio del procedimento di indagine formale.
- (5) In data 16 febbraio 2009, la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni, che le sono state trasmesse con lettera del 4 giugno 2009.

2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLE MISURE

2.1. Beneficiari

2.1.1. WRJ

- (6) La società WRJ ha sede a Katowice e dà lavoro a 12 dipendenti nel settore dell'amministrazione. Il 40,736 % delle quote della società appartiene a Towarzystwo Finansowego Silesia Sp. z o.o. (in appresso «società TFS»), un'impresa che appartiene per il 99,6 % allo Stato. Il rimanente 7,235 % delle quote appartiene a Walcownia Rur Silesia SA (in appresso: «Walcownia Rur Silesia»), società controllata al 100 % da TFS.
- (7) Gli altri azionisti sono:
- PIW Enpol Sp. z o.o. (19,009 % delle azioni),
 - Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (8,3 % delle azioni),

⁽³⁾ Con effetto dal 1° dicembre 2009, gli articoli 87 e 88 del trattato CE sono sostituiti rispettivamente dagli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le due serie di norme sono sostanzialmente identiche. Ai fini della presente decisione, i riferimenti agli articoli 107 e 108 del TFUE si intendono fatti, ove opportuno, agli articoli 87 e 88 del trattato CE.

⁽⁴⁾ Cfr. nota 2.

⁽¹⁾ GU L 236 del 23.9.2003, pag. 948.

⁽²⁾ GU C 282 del 24.11.2007, pag. 21.

- Kulczyk Privatstiftung (4,533 % delle azioni),
 - Huta Jedność (0,817 % delle azioni),
 - una serie di azionisti di minoranza che possiedono quote di azioni tra 0,004 % e il 3,4 %.
- (8) La società WRJ è stata creata nel 1995 al fine di costruire un nuovo laminatoio di tubi senza saldatura con una capacità produttiva di 160 000 tonnellate annue (in appresso «progetto WRJ»).
- (9) Inizialmente, c'era stata un'altra impresa, Huta Jedność, che aveva avviato la costruzione di un laminatoio di tubi senza saldatura con una capacità produttiva di 400 000 tonnellate, ma l'operazione si era interrotta nel 1980 quando lo Stato aveva sospeso le sovvenzioni. Dopo diversi tentativi di riprendere il progetto, Huta Jedność ha chiesto l'avvio di una procedura di fallimento che includeva la liquidazione degli attivi ma la richiesta è stata respinta dal tribunale. Attualmente, Huta Jedność è un'impresa in liquidazione le cui attività consistono nel dare in leasing i propri attivi di produzione ad altre imprese e nel fornire mezzi di produzione.
- (10) Il progetto WRJ si basava sulle infrastrutture e su una parte dei macchinari e delle attrezzature precedentemente acquisiti da Huta Jedność per il progetto iniziale e doveva essere realizzato sui terreni che precedentemente appartenevano a Huta Jedność. Nuovi investitori sono stati invitati a partecipare al progetto che ha preso l'avvio nel 1997. La sua realizzazione è stata interrotta nel 2001 e gli investitori si sono ritirati. Sembra che fosse stato effettuato l'86 % dei lavori anche se la società WRJ non ha intrapreso alcuna attività produttiva.
- (11) Il 4 settembre 2007 Walcownia Rur Silesia, una controllata appartenente interamente a TFS, creata nell'ambito dei piani di consolidamento per il settore polacco dei tubi in acciaio (cfr. i considerando 15-17), ha chiesto l'avvio di una procedura di fallimento nei confronti della società WRJ che comprendesse la liquidazione dei suoi attivi. Il 23 gennaio 2008 il Tribunale regionale di Katowice ha dichiarato il fallimento di WRJ comprensivo della liquidazione dei suoi attivi nominando a tal fine un curatore fallimentare. Al momento attuale non risulta che sia stata venduta alcuna parte degli attivi della società.

2.1.2. WRJ-Serwis

- (12) La società WRJ-Serwis è stata creata nel 2001 mediante trasformazione dell'impresa Zakład Usług Energomechanicznych «Jedność» SA, fondata nel 1999. Ne sono azionisti la società TFS (54,66 % delle azioni), e PIW ENPOL Sp. z o.o. (36,77 % delle azioni), Complex Sp. z o.o. (8,29 % delle azioni) e Huta Jedność (0,28 % delle azioni).
- (13) Obiettivo primario della società WRJ-Serwis era realizzare una parte del progetto WRJ e garantire alla società WRJ le migliori possibilità di credito. Tuttavia, la società WRJ-Serwis non ha iniziato alcuna attività di investimento, ma, dopo la cessazione delle attività produttive di Huta Jedność all'inizio del 2004, ha avviato nella filiera la produzione di tubi in acciaio senza saldature trafilati a

freddo. Tale attività viene realizzata utilizzando gli attivi inizialmente presi in leasing da Huta Jedność. Gli attivi in questione sono stati acquisiti da ING Bank Śląski SA e poi da Walcownia Rur Silesia. Soprattutto, la società WRJ-Serwis ha acquisito il 9/10 dei diritti di usufrutto perenne dei terreni sui quali è localizzato il progetto di WRJ, nonché i 9/10 dei diritti di proprietà degli edifici installati su tale terreno.

- (14) La società WRJ-Serwis ha cessato l'attività operativa nell'aprile 2008 quando Walcownia Rur Silesia ha avviato la produzione di tubi in acciaio nella filiera.

2.1.3. Consolidamento di WRJ e WRJ-Serwis e tentativi di privatizzazione

- (15) Nel 2004 la società TFS ha iniziato la ricerca di un investitore strategico per le società WRJ e WRJ-Serwis. Nel 2005 ha invitato gli interessati a presentare un'offerta. Due parti hanno proposto un'offerta. Infine, è stato concluso con uno degli offerenti un accordo quadro per l'acquisizione degli attivi delle società WRJ e WRJ-Serwis, liberi da qualsiasi onere, che è stato però sciolto nell'ottobre 2006 per mancato adempimento delle sue condizioni. Nel dicembre 2006 la società TFS ha avviato una nuova procedura d'appalto che non ha portato però alla presentazione di nessuna offerta.
- (16) Dopo un nuovo bando di gara lanciato nel 2007, TFS ha deciso di consolidare le due società WRJ e WRJ-Serwis al fine di agevolare la loro privatizzazione. Con questo obiettivo ha fondato due nuove società, FEREX Sp. z o.o. (in appresso «FEREX») e Walcownia Rur Silesia, di cui possiede il 100 % delle azioni. Attraverso Walcownia Rur Silesia e FEREX, TFS ha acquisito gli attivi necessari per la realizzazione del progetto WRJ e ha rilevato i debiti di WRJ e WRJ-Serwis come segue:
- a) Walcownia Rur Silesia è diventata creditrice di WRJ rilevando dal consorzio di banche crediti relativi a tale società per un importo di 168 940 469 PLN e della società Stalexport di crediti relativi a WRJ per un importo di 95 595 057 PLN. Inoltre, Walcownia Rur Silesia ha acquistato dal consorzio di banche presieduto da ING Bank Śląski i beni mobili che rappresentano le attrezzature della filiera;
- b) anche la società FEREX è diventata creditrice di WRJ acquisendo dalle banche crediti relativi a WRJ pari complessivamente a 142 941 270,43 PLN, garantiti da un'ipoteca sul terreno appartenente alle società WRJ e WRJ-Serwis.
- (17) Nell'agosto 2008 le autorità polacche hanno cercato ancora una volta di vendere WRJ, WRJ-Serwis, FEREX e Walcownia Rur Silesia. Le società TFS e Walcownia Rur Silesia hanno invitato le parti interessate a negoziare l'acquisto congiunto degli attivi di Walcownia Rur Silesia, del capitale sociale di FEREX, dei crediti di TFS relativi a FEREX e delle azioni di TFS nel capitale di WRJ-Serwis. La procedura è terminata il 15 gennaio 2009 e non ha portato alla vendita di nessuno degli attivi proposti.

2.2. Le misure sottoposte a valutazione

- (18) Le misure concesse a favore della società WRJ consistono in investimenti di capitale realizzati dalla società TFS (2.2.1), in una garanzia concessa da TFS (2.2.2) e nelle garanzie concesse dal Tesoro di Stato. Le misure concesse a favore della società WRJ-Serwis consistono in investimenti di capitale realizzati dalla società TFS (2.2.4).

2.2.1. Gli investimenti di capitale in WRJ realizzati da TFS

- (19) Il primo investimento di capitale della società TFS nella società WRJ ha avuto luogo il 26 giugno 2002 quando gli azionisti di quest'ultima hanno deciso un aumento del capitale sociale. In cambio dei crediti la società TFS ha ottenuto azioni per un valore nominale di 15 milioni di PLN. I crediti, pari a 15 milioni di PLN, erano dovuti a TFS da parte di Huta Andrzej e Huta Katowice. L'aumento di capitale è stato registrato ed è diventato effettivo a partire dal 22 novembre 2002.
- (20) L'altro aumento di capitale ha avuto luogo il 17 gennaio 2003 quando gli azionisti di WRJ hanno deciso nuovamente un aumento del capitale sociale della società. In cambio dei crediti, la società TFS ha ottenuto dalla società WRJ azioni per un valore nominale di 40 milioni di PLN (scambio di debiti con quote del capitale sociale). Il valore nominale dei crediti era pari a 40 milioni di PLN, e la società TFS li aveva acquisiti in precedenza, nel dicembre 2002, da ING Bank Śląski SA. L'aumento di capitale è stato registrato ed è diventato effettivo il 25 agosto 2003.

2.2.2. Garanzie concesse a WRJ da TFS

- (21) Nel 2001 la società TFS ha concesso garanzie per un importo di 5 milioni di PLN in relazione al prestito di 20 milioni di PLN che WRJ aveva ottenuto nel 1999 dal Fondo regionale per la tutela dell'ambiente e la gestione delle acque.
- (22) Anche nel 2001 la società TFS aveva concesso garanzie per un importo di 50 milioni di PLN in relazione a un prestito di 115 milioni di PLN che WRJ aveva ottenuto nel 1996 dal Fondo regionale per la tutela dell'ambiente e la gestione delle acque.

2.2.3. Garanzie concesse a WRJ dal Tesoro di Stato

- (23) Il 14 ottobre 1997 il Tesoro di Stato ha concesso una garanzia pari complessivamente a 262,5 milioni di PLN sull'importo principale e gli interessi di due prestiti: un credito in valuta e un credito in PLN, entrambi concessi dal consorzio di banche nel 1997.
- (24) Il 2 gennaio 2003 il Consiglio dei Ministri ha firmato i documenti relativi ad una garanzia di Stato fino al 55 %. Tale aumento della garanzia non è però stato realizzato.

2.2.4. Gli investimenti di capitale in WRJ-Serwis realizzati da TFS

- (25) La società TFS ha effettuato degli apporti di capitale a favore della società WRJ-Serwis nel dicembre 2003 al fine di ottenere una quota di maggioranza, circostanza che le avrebbe permesso di assumere il controllo del progetto WRJ. Nella decisione del dicembre 2003 gli

azionisti della società WRJ-Serwis hanno accettato la vendita di azioni a TFS. Le azioni avevano un valore nominale pari a 7 910 000 PLN. La società TFS ha acquisito azioni principalmente in cambio dei crediti dovuti da Huta Jedność, crediti che sono stati trasferiti alla società WRJ-Serwis. Inoltre, TFS ha fornito, in cambio di azioni, liquidità (890 000 PLN) e un apporto in natura (materie prime: placche metalliche provenienti da Huta Jedność destinate alla trasformazione, per un valore commerciale di 450 000 PLN). L'accordo relativo all'acquisizione delle quote è stato firmato l'8 giugno 2004 mentre l'aumento di capitale è stato registrato la prima volta il 17 agosto 2007.

- (26) Oltre a TFS, hanno acquisito azioni del capitale aumentato uno degli azionisti già esistenti, PIW Enpol Sp. z o.o., e un azionista nuovo, Complex Sp. z o.o., (in entrambi i casi imprese private). Le società hanno acquisito azioni cedendo in cambio i crediti che Huta Jedność aveva nei confronti di WRJ-Serwis.

3. MOTIVAZIONI PER L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

- (27) Come specificato al punto 3, il 23 ottobre 2007 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento d'indagine formale (in appresso «decisione di avvio del procedimento»). In tale decisione, la Commissione dichiarava di essere l'organo competente per l'esame del caso e che le misure in questione costituivano un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno.

3.1. Diritto applicabile e competenze della Commissione

- (28) Nella decisione di avviare il procedimento la Commissione ha riconosciuto che gli articoli 107 e 108 del TFUE (precedentemente articoli 87 e 88 del trattato CE) non sono, in linea di principio, applicabili agli aiuti concessi prima dell'adesione e non applicati dopo l'adesione. Tuttavia, le disposizioni del protocollo n. 8 del trattato di adesione sulla ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca (in appresso: 'protocollo n. 8') possono essere considerate come una *lex specialis* con riferimento agli articoli 107 e 108 del TFUE che ha esteso il controllo degli aiuti di Stato sulla base del TFUE a tutti gli aiuti a favore della ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca concessi tra il 1997 e il 2006. Pertanto, in linea di massima, la Commissione sarebbe competente per la valutazione di tali aiuti.
- (29) Per quanto riguarda la questione di sapere se i produttori di tubi come WRJ e WRJ-Serwis facciano parte del settore dell'«industria siderurgica» ai fini del protocollo n. 8, la Commissione ha tenuto conto di quanto segue: il protocollo n. 8 si basa sul programma nazionale di ristrutturazione (il programma «ristrutturazione e sviluppo dell'industria siderurgica in Polonia» o «PNR»). Il campo di applicazione sia del PNR che del protocollo n. 8 non si limitava a quello dell'allegato I del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (in appresso: «trattato Ceca»), ma copriva anche alcuni settori dell'industria siderurgica come quelli dei tubi senza saldatura e dei tubi grandi saldati.

(30) Conformemente alla decisione di avvio del procedimento, prima di tutto tale interpretazione corrispondeva alla definizione dell'industria siderurgica nel quadro delle norme UE relative agli aiuti di Stato e segnatamente alla definizione di cui all'allegato B della disciplina multisettoriale⁽⁵⁾. In secondo luogo, la definizione scaturiva dal campo di applicazione del PNR, la metà dei beneficiari del quale erano produttori di tubi. Huta Jedność, la società che ha preceduto WRJ i WRJ-Serwis, ha effettivamente partecipato al processo descritto nel programma di ristrutturazione ed è stata più volte direttamente menzionata nel progetto di PNR, ma alla fine non è stata considerata un potenziale beneficiario dal momento che all'epoca, a seguito del suo fallimento, ne era prevista la liquidazione.

(31) Pertanto, la Commissione ha ritenuto che il divieto di concedere un aiuto non previsto dal PNR né dal protocollo n. 8 si applicasse sia a Huta Jedność che alle società WRJ e WRJ-Serwis.

3.2. Esistenza di aiuto di Stato

(32) Per quanto riguarda gli investimenti nella società WRJ effettuati dalla società TFS e le garanzie concesse da quest'ultima, la Commissione ha espresso seri dubbi quanto al fatto che fosse soddisfatto il criterio dell'investitore privato. Quando sono state prese queste misure, WRJ si trovava in difficoltà e non sarebbe stata in condizione di reperire fondi sul mercato dei capitali. Inoltre, la Commissione ha manifestato dubbi per quanto riguarda il fatto che fosse possibile ottenere un rendimento sufficiente da tale investimento. Ha ritenuto inoltre che sarebbe stato difficile giustificare gli investimenti con il fatto che la società TFS intendeva in futuro privatizzare WRJ.

(33) Per quanto riguarda la garanzia concessa a WRJ dal Tesoro di Stato, la Commissione ha osservato che nel 1997, all'epoca della concessione della garanzia, non era chiaro che l'impresa si trovasse in difficoltà. D'altra parte, l'aumento della garanzia nel 2003 può far ritenere che la società WRJ si trovasse in difficoltà; pertanto, la Commissione dubitava che tale aumento rispettasse il criterio dell'investitore privato.

(34) Per quanto riguarda gli investimenti nella società WRJ effettuati dalla società TFS, la Commissione ha espresso dubbi quanto al fatto che fosse soddisfatto il criterio dell'investitore privato. La Commissione ha osservato che nel 2003 la società si trovava in difficoltà per cui è poco probabile che il rendimento dell'investimento potesse essere soddisfacente.

3.3. Compatibilità dell'aiuto di Stato con il mercato interno

(35) La Commissione non è riuscita ad individuare alcuna motivazione che permettesse di considerare un eventuale aiuto di Stato compatibile con il mercato comune dal momento che gli investimenti o aiuti alla ristrutturazione

a favore dell'industria siderurgica tra il 1997 e il 2006 erano vietati dal protocollo n. 8 e pertanto dalle norme UE in materia di aiuti di Stato.

4. OSSERVAZIONI DELLA POLONIA SULLA DECISIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

(36) Con lettere del 21 gennaio 2008 e 1° febbraio 2008 le autorità polacche hanno presentato le proprie osservazioni in merito alla decisione di avvio del procedimento. In sintesi, le autorità polacche non concordano con l'interpretazione che la Commissione ha dato del protocollo n. 8 e sostengono che le misure in questione non costituiscono aiuto di Stato.

4.1. Diritto applicabile e competenze della Commissione

(37) Le autorità polacche ritengono che il protocollo n. 8, che costituisce un'eccezione al principio di non intervento nei confronti degli aiuti di Stato concessi prima dell'adesione, non possa essere interpretato mediante generalizzazioni.

(38) Affermano, innanzitutto, che poiché l'allegato 1 del protocollo n. 2 dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra⁽⁶⁾ (in appresso «accordo europeo») non includeva alcun riferimento né ai produttori di tubi né ai loro prodotti, questi non rientravano nel campo di applicazione dell'accordo.

(39) In secondo luogo, il divieto di concessione di aiuti di Stato ai produttori di tubi negli Stati membri è stato introdotto il 24 luglio 2002 quando è entrato in vigore l'allegato B della disciplina multisettoriale che definiva il campo di applicazione dell'industria siderurgica. Conformemente a tale definizione, il segmento dei tubi l'industria siderurgica senza saldatura e dei tubi grandi saldati, faceva parte dell'industria siderurgica. Pertanto, il PNR autorizzato dalla Commissione nel 2003 e il protocollo n. 8 riguardavano anche i produttori di tubi. Prima, all'epoca dell'applicazione del trattato CECA, il segmento dei tubi non era preso in considerazione.

(40) Le autorità polacche sostengono che il protocollo n. 8 va interpretato nel senso che, prima del 24 luglio 2002, l'aiuto concesso ai produttori di tubi non era sottoposto al controllo della Commissione, analogamente a tutti gli altri aiuti concessi prima dell'entrata in vigore del trattato di adesione. Dopo tale termine, i produttori di tubi erano soggetti alle restrizioni di cui sopra.

(41) Per quanto riguarda i beneficiari, le autorità polacche fanno presente che la società WRJ-Serwis può essere considerata produttrice di prodotti in acciaio solo dopo il 2004, anno in cui ha iniziato ad utilizzare le attrezzature della filiera, e che, prima di tale data, nessun intervento di Stato avrebbe potuto essere considerato un aiuto di Stato a favore dell'industria siderurgica.

(42) Inoltre, la Polonia ha sottolineato che il progetto WRJ non costituisce la continuazione del progetto Huta Jedność.

⁽⁵⁾ Cfr. l'allegato B della disciplina multisettoriale (GU C 70 del 19.3.2002, pag. 8), applicabile dal 24 luglio 2002 (paragrafo 39), sostituito dall'allegato I degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2012 (GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13).

⁽⁶⁾ GU L 348 del 31.12.1993, pag. 2.

4.2. Esistenza di aiuto di Stato

- (43) Inoltre, le autorità polacche sostengono che, nonostante la società TFS sia controllata dal Tesoro di Stato, essa agisce conformemente alle regole di mercato per conseguire degli utili. Le azioni che ha realizzato nei confronti di WRJ e WRJ-Serwis non risultavano da alcun particolare controllo o sorveglianza esercitata dallo Stato. Pertanto, il Tesoro non ha necessariamente esercitato il controllo nel senso di cui alla sentenza *Stardust Marine* ⁽⁷⁾.
- (44) Per quanto riguarda l'aumento del capitale della società WRJ e le garanzie concessi dalla società TFS, la Polonia ritiene che la società TFS non abbia apportato risorse finanziarie significative al progetto WRJ. Lo scambio dei crediti con azioni nella società WRJ era una misura economicamente più razionale dell'esecuzione diretta di tali crediti. Inoltre, all'epoca in cui aveva effettuato gli investimenti nella società WRJ, la società TFS disponeva di piani operativi che dimostravano la redditività del progetto WRJ. Anche il consorzio di banche era pronto a fornire ulteriori finanziamenti alla società WRJ. Pertanto, la società TFS ha agito come un investitore privato.
- (45) Le autorità polacche ritengono che l'aumento della portata della garanzia a favore di WRJ fosse conforme ai criteri dell'investitore privato dal momento che era assicurata la copertura di un importo considerevole e che WRJ aveva versato al Tesoro di Stato un'imposta per l'aumento della garanzia conforme al tasso di mercato. Inoltre, la garanzia era subordinata a un rifinanziamento del progetto WRJ da parte delle banche che non ha avuto luogo. Pertanto, l'aumento della garanzia non è mai stato effettuato e la Polonia ritiene che la società WRJ non abbia ricavato degli utili.
- (46) Si può ritenere che l'intervento di capitale nella società WRJ-Serwis soddisfi il criterio dell'investitore privato. Prima di tutto, vi hanno partecipato azionisti privati diversi da TFS. In secondo luogo, la società WRJ-Serwis non si trovava in difficoltà finanziarie e TFS aveva preso la propria decisione pensando ai profitti che avrebbe ottenuto in futuro WRJ-Serwis. Inoltre, TFS è riuscita a prendere il controllo sulla società WRJ-Serwis e il terreno su cui è stato realizzato il progetto WRJ.
- (47) Per quanto riguarda il consolidamento delle società WRJ e WRJ-Serwis, le autorità polacche sostengono che era l'unica possibilità di giungere rapidamente alla ripresa e al completamento del progetto WRJ da parte di un investitore privato pur garantendo il recupero della massima parte del capitale investito fino ad allora dallo Stato.

5. OSSERVAZIONI PRESENTATE DALLE PARTI INTERESSATE

- (48) La Commissione ha ricevuto osservazioni da parte di un terzo interessato, decisamente contrario alle sovvenzioni concesse dalla Polonia. La persona in questione fa pre-

sente che i tubi non sono mai stati oggetto del trattato CECA e che l'industria dei tubi doveva effettuare la ristrutturazione a proprie spese senza intervento dello Stato. L'accettazione dell'aiuto in esame avrebbe pregiudicato il settore europeo della produzione dei tubi. La parte interessata sostiene anche che l'accettazione dell'aiuto può compromettere i tentativi di dimostrare che alcuni paesi importano nell'UE tubi che sono oggetto di dumping o di sovvenzioni. Inoltre sostiene che il settore europeo dei tubi non saldati si trovava in una situazione economica particolare, caratterizzata, da una parte, dall'esistenza di capacità di produzione in surplus e dalla necessità di esportare grossi quantitativi e, dall'altra, da un aumento delle importazioni provenienti dalla Cina.

6. OSSERVAZIONI DELLA POLONIA SULLE AFFERMAZIONI DELLA PARTE INTERESSATA

- (49) Le osservazioni della parte interessata sono state trasmesse alla Polonia che le ha commentate il 16 febbraio 2009. Le autorità polacche sostengono la necessità di norme trasparenti per garantire una concorrenza leale sul mercato dei tubi.
- (50) La Polonia concorda con la terza parte interessata sul fatto che i tubi non sono mai stati oggetto del trattato CECA e ribadisce che è con l'avvento della disciplina multisettoriale, entrata in vigore il 24 luglio 2002, che i produttori di tubi sono entrati a far parte dell'«industria siderurgica». Quindi, il divieto di aiuti di Stato a favore del settore dei tubi si applica a partire dal 24 luglio 2002, data in cui è entrata in vigore la definizione «allargata» dell'industria siderurgica.
- (51) Inoltre, le autorità polacche ribadiscono che la società WRJ non ha mai iniziato l'attività di produzione e che la società WRJ-Serwis ha cessato la produzione nel 2008. La Polonia sottolinea di non aver mai concesso aiuti di Stato a WRJ.

7. VALUTAZIONE DELLA MISURA

7.1. Diritto applicabile e competenze della Commissione

- (52) Le misure in oggetto sono state concesse prima dell'adesione della Polonia all'Unione europea, vale a dire prima del 1° maggio 2004. In linea di principio, gli articoli 107 e 108 del TFUE non si applicano agli aiuti concessi prima dell'adesione e non applicati dopo l'adesione ⁽⁸⁾. A titolo di deroga dal principio di cui sopra e quindi a titolo di eccezione, la Commissione è competente per esaminare un aiuto di Stato concesso dalla Polonia nel contesto della ristrutturazione dell'industria siderurgica nazionale prima dell'adesione all'UE in virtù del protocollo n. 8 al trattato di adesione.

⁽⁷⁾ Causa C-482/99, *Stardust Marine*, Racc. [2002], pagg. I-4397.

⁽⁸⁾ Nella sentenza del 1° luglio 2009 nelle cause riunite T-273/06 e T-297/06 *ISD Polska* contro Commissione europea, il Tribunale di primo grado ha affermato al punto 90 che: «circa l'applicabilità *ratione temporis* delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato, è pacifico tra le parti che, in linea di principio, gli artt. 87 CE e 88 CE non riguardano gli aiuti concessi prima dell'adesione che non sono più applicabili dopo l'adesione». Cfr. anche il punto 108 della decisione della Commissione 2006/937/CE del 5 luglio 2005, relativa all'aiuto di Stato C 20/04 (ex NN 25/04) a favore di Huta Częstochowa SA (GU L 366 del 21.12.2006, pag. 1) e il punto 202 della decisione della Commissione del 6 novembre 2008 relativa all'aiuto di Stato C 19/05 (ex N 203/05) concesso dalla Polonia a Stocznia Szczecińska (GU L 5 dell'8.1.2010, pag. 1).

7.1.1. Il protocollo n. 8 come *lex specialis*

- (53) Il protocollo n. 8 contiene una disposizione che autorizza la Polonia a portare a termine la ristrutturazione dell'industria siderurgica avviata prima dell'adesione. La ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca prima dell'adesione è stata intrapresa sulla base del protocollo n. 2 dell'accordo europeo e portata avanti sulla base della decisione del Consiglio di associazione UE-Polonia (in appresso: «decisione del Consiglio di associazione») ⁽⁹⁾.
- (54) Nel protocollo n. 2 dell'accordo europeo è stata concessa alla Polonia una moratoria di 5 anni, dal 1992 alla fine del 1996, durante la quale il paese poteva utilizzare aiuti di Stato al fine di ristrutturare la propria industria di prodotti in acciaio CECA.
- (55) Tale moratoria è stata prorogata con la decisione del Consiglio di associazione per i successivi otto anni, a partire dal 1° gennaio 1997 fino al momento dell'adesione della Polonia all'UE. In tal periodo, la Polonia poteva, a titolo eccezionale, ottenere per i prodotti in acciaio aiuti di Stato per le esigenze del processo di ristrutturazione alle condizioni stabilite dal protocollo n. 2 all'accordo europeo (la cui applicazione era stata prorogata sulla base della decisione del Consiglio di associazione) e sulla base del PNR presentato dalla Polonia alla Commissione nell'aprile 2003. Nel luglio 2003, dopo che la Commissione aveva valutato il PNR, la domanda della Polonia è stata approvata dagli Stati membri ⁽¹⁰⁾.
- (56) Conformemente al protocollo n. 8, la Commissione è autorizzata a controllare dopo l'adesione della Polonia all'UE gli aiuti di Stato concessi da questo paese all'industria siderurgica sulla base del protocollo n. 2 dell'accordo europeo (e successivamente della decisione del Consiglio di associazione) e del PNR. Inoltre, il protocollo n. 8 stabilisce che la Commissione ha il diritto di esigere il rimborso degli aiuti concessi in violazione del protocollo n. 2 dell'accordo europeo o del PNR. Il protocollo n. 8 ha pertanto il carattere di una *lex specialis*, che permette, a titolo di eccezione, la deroga dai principi generali relativi alla verifica e al controllo con effetto retroattivo degli aiuti di Stato concessi dalla Polonia all'industria siderurgica prima dell'adesione. Lo ha confermato il tribunale che ha affermato che il protocollo n. 8 costituisce una *lex specialis* in relazione agli articoli 107 e 108 del TFUE e estende il controllo degli aiuti di Stato effettuato dalla Commissione in virtù del TFUE agli aiuti concessi per la riorganizzazione dell'industria siderurgica polacca nel periodo tra il 1997 e il 2003 ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Decisione n. 3/2002 del Consiglio di associazione UE-Polonia, del 23 ottobre 2002, che proroga il periodo di cui all'articolo 8, paragrafo 4, del protocollo 2 sui prodotti della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) dell'accordo europeo (GU L 186 del 25.7.2003, pag. 38).

⁽¹⁰⁾ Decisione n. 3/2002 del Consiglio di associazione UE-Polonia del 21 luglio 2003 relativa al rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 3 della decisione n. 3/2002 del Consiglio di associazione UE-Polonia del 23 ottobre 2002, che proroga il periodo di cui all'articolo 8, paragrafo 4, del protocollo 2 sui prodotti della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) dell'accordo europeo (GU L 199 del 7.8.2003, pag. 17).

⁽¹¹⁾ Causa T-288/06 del 1° luglio 2009, *Huta Częstochowa*, punto 44.

7.1.2. Ambito delle competenze della Commissione per quanto riguarda il controllo con effetto retroattivo sulla base del protocollo n. 8

- (57) Nel contesto del procedimento in corso, la Commissione deve valutare se nell'ambito delle competenze relative al controllo eccezionale con effetto retroattivo, di cui ai considerando 53-56, rientrano anche gli aiuti concessi dalla Polonia ai produttori di tubi prima dell'adesione all'UE. A tal fine, occorre interpretare le basi giuridiche applicabili al caso, vale a dire il protocollo n. 8 insieme con il protocollo n. 2 dell'accordo europeo e la decisione del Consiglio di associazione, al fine di determinare se tali norme riguardano gli aiuti concessi a favore dei produttori di tubi polacchi prima dell'adesione all'UE.
- (58) Conformemente ad un principio giuridico universalmente riconosciuto, le norme che hanno carattere di *lex specialis*, dal momento che costituiscono una deroga alle disposizioni generali, devono essere interpretate in senso stretto. L'interpretazione in senso stretto delle basi giuridiche di cui sopra (cfr. i considerando 59-65) porta a concludere che le competenze della Commissione relative al controllo eccezionale con effetto retroattivo sono limitate agli aiuti concessi prima dell'adesione a favore dei produttori di prodotti CECA; quindi gli aiuti a favore dei produttori dei tubi non rientrano tra tali competenze.

7.1.3. Interpretazione delle basi giuridiche

- (59) Le competenze della Commissione relative alla verifica e al controllo con effetto retroattivo degli aiuti concessi prima dell'adesione a favore della siderurgia polacca sono definite dai punti 12 e 18 del protocollo n. 8. Ai sensi del punto 12 la Commissione e il Consiglio seguono da vicino la realizzazione della ristrutturazione nel periodo precedente e successivo all'adesione fino al 2006. Conformemente al punto 18, la Commissione è autorizzata a esigere il rimborso degli aiuti di Stato concessi in violazione dei criteri stabiliti dal protocollo n. 8.
- (60) Il punto 1 del protocollo n. 8 stabilisce che gli aiuti di Stato concessi dalla Polonia ai fini della ristrutturazione di parti specifiche dell'industria siderurgica polacca sono ritenuti compatibili con il mercato comune a condizione che: «il periodo di cui all'articolo 8, paragrafo 4 del protocollo n. 2, sui prodotti della CECA dell'accordo europeo [...] sia prorogato fino alla data di adesione»; si rispetti, per tutto il periodo 2002-2006, quanto stabilito nel piano di ristrutturazione; che le condizioni previste nel protocollo n. 8 siano soddisfatte e che «non venga concesso alcun aiuto di Stato all'industria siderurgica polacca dopo l'adesione».
- (61) Il punto 2 del protocollo n. 8 esige che la ristrutturazione del settore siderurgico polacco, come illustrato nei piani d'impresa specifici delle società di cui all'allegato 1 e in linea con le condizioni definite nel presente Protocollo, sia completata entro il 31 dicembre 2006. Il punto 3 del protocollo n. 8 stabilisce che possono beneficiare di aiuti nel quadro del programma di ristrutturazione dell'industria siderurgica polacca esclusivamente le imprese indicate nell'allegato 1 del protocollo.

- (62) Il punto 1 del protocollo n. 8 rinvia esplicitamente all'articolo 8, paragrafo 4, del protocollo n. 2 dell'accordo europeo (una disposizione la cui applicazione è stata prorogata mediante la decisione del Consiglio di associazione). Il protocollo 2 dell'accordo europeo si applicava esclusivamente ai «prodotti dell'acciaio CECA» (articolo 8, paragrafo 4, del protocollo 2) il cui elenco era allegato. L'allegato riprendeva l'elenco dei prodotti CECA che figuravano nell'allegato I del trattato CECA che escludeva esplicitamente i tubi («tubi in acciaio (non saldati o saldati) [...], le barre trafilate e la ghisa (tubi, tubolature e armature e altri tipi di ghisa) dalla definizione dei prodotti CECA in acciaio»).
- (63) Il trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002. A partire da quella data, gli aiuti di Stato per il settore siderurgico sono rientrati nel quadro giuridico generale dell'UE. In quell'occasione è stato deciso che la definizione del settore siderurgico europeo sarebbe stata estesa ai produttori di tubi. In base alla definizione modificata contenuta nell'articolo 27 e nell'allegato B della disciplina multisetoriale, il settore siderurgico dell'UE comprende «tubi e profilati cavi, senza saldatura» e «altri tubi, saldati o ribaditi [...] di ferro o di acciaio». Tale definizione allargata del settore dell'industria siderurgica viene ripresa nell'allegato I degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013⁽¹²⁾ e dall'articolo 2, punto 29, del regolamento generale di esenzione per categoria⁽¹³⁾.
- (64) Tuttavia, né il protocollo n. 2 dell'accordo europeo né la decisione del Consiglio di associazione sono stati chiaramente modificati al fine di tener conto della nuova definizione del settore siderurgico dell'UE estesa ai produttori di tubi. Il protocollo n. 2 dell'accordo europeo scadeva il 31 dicembre 1996. Per decisione del Consiglio di associazione, la sua validità è stata prorogata di otto anni supplementari a decorrere dal 1° gennaio 1997 o fino alla data di adesione della Polonia all'UE (a seconda di quale data veniva prima). L'articolo 1 della decisione del Consiglio di associazione concerne «i prodotti dell'acciaio» in generale, e anche il suo campo di applicazione è chiaramente legato all'articolo 8, paragrafo 4, del protocollo n. 2 dell'accordo europeo che concerne esclusivamente i prodotti in acciaio della CECA. Segnatamente, la proroga della validità del protocollo 2 dell'accordo europeo è subordinata alla presentazione da parte della Polonia alla Commissione di un PNR e di piani di impresa dei beneficiari che, ai sensi dell'articolo 2 della decisione del Consiglio di associazione «soddisfino i requisiti di cui all'articolo 8, paragrafo 4, del protocollo n. 2 e che siano stati valutati e approvati dall'organo nazionale responsabile per il controllo degli aiuti di Stato (Ufficio per la tutela della concorrenza e dei consumatori)».
- (65) Sulla base di quanto precede, la Commissione ritiene che il punto 18 del protocollo n. 8, interpretato alla luce dei punti 1-3 del protocollo n. 8 e anche del protocollo n. 2 dell'accordo europeo e della decisione del Consiglio di associazione, non conferisca alla Commissione competenza per quanto riguarda il controllo degli aiuti di Stato concessi ai produttori di tubi polacchi prima dell'adesione.
- 7.1.4. *Norme di applicazione dell'accordo europeo come strumento di interpretazione*
- (66) Indipendentemente dall'interpretazione giuridica del campo di applicazione delle basi giuridiche applicabili (il protocollo n. 8, il protocollo n. 2 dell'accordo europeo e la decisione del Consiglio di associazione, cfr. i considerando 59-65), la Commissione ha anche valutato se le norme di attuazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato nell'accordo europeo e nel protocollo n. 2, adottate nel 2001 dal Consiglio di associazione UE-Polonia (in appresso «norme di attuazione»)⁽¹⁴⁾ fossero pertinenti per definire l'ambito della competenza della Commissione in materia di controllo con effetto retroattivo delle misure adottate prima dell'adesione a favore dei produttori di tubi polacchi.
- (67) In linea di massima, le norme di attuazione contengono disposizioni procedurali che è opportuno distinguere dalle disposizioni sostanziali relative agli aiuti di Stato contenute nell'accordo europeo e nel suo protocollo n. 2. Occorre, tuttavia, tener presente che le norme di attuazione contengono anche norme specifiche sui criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con l'accordo europeo e con il suo protocollo n. 2.
- (68) La prima frase dell'articolo 2, paragrafo 1 delle norme di attuazione stabilisce quanto segue: «La compatibilità dei singoli aiuti concessi e dei programmi di aiuti con le disposizioni dell'accordo europeo, di cui all'articolo 1 delle presenti norme, è valutata in base ai criteri derivanti dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo 87 del trattato che istituisce la Comunità europea, compresi il diritto derivato presente e futuro, i quadri, gli orientamenti e gli altri atti amministrativi pertinenti in vigore nella Comunità, nonché la giurisprudenza del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia delle Comunità europee, e alle eventuali decisioni del Consiglio di associazione adottate ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3». Tale disposizione stabilisce il principio generale secondo cui i criteri sostanziali per la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con l'accordo europeo sono di natura «evolutiva», cioè tengono conto della costante evoluzione della legislazione dell'UE e della giurisprudenza.
- (65) Sulla base di quanto precede, la Commissione ritiene che il punto 18 del protocollo n. 8, interpretato alla luce dei punti 1-3 del protocollo n. 8 e anche del protocollo n. 2

⁽¹²⁾ GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

⁽¹³⁾ GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.

⁽¹⁴⁾ Decisione n. 3/2001 del Consiglio di associazione UE-Polonia, del 23 maggio 2001, che adotta le norme di attuazione per l'applicazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato di cui all'articolo 63, paragrafo 1, punto iii), e paragrafo 2 ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 3, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Polonia, dall'altra, nonché all'articolo 8, paragrafo 1, punto iii), e paragrafo 2 del protocollo n. 2 di tale accordo sui prodotti della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (GU L 215 del 9.8.2001, pag. 39).

- (69) La seconda frase dell'articolo 2, paragrafo 1 delle norme di attuazione contiene un riferimento specifico ai criteri di compatibilità conformemente al protocollo n. 2: «Se gli aiuti concessi o i programmi di aiuti sono destinati a prodotti contemplati dal protocollo n. 2 dell'accordo europeo, la prima frase del presente paragrafo è totalmente applicabile, con la sola differenza che la valutazione è effettuata in base ai criteri derivanti dall'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio anziché in base ai criteri derivanti dall'applicazione delle norme dell'articolo 87 del trattato che istituisce la Comunità europea». Dalla formulazione di tale norma si evince chiaramente che, contrariamente a ciò che avviene nel caso di un aiuto generale, di cui alla prima frase dell'articolo 2, paragrafo 1 (cfr. considerando 68), nel caso di un aiuto di cui al protocollo 2 dell'accordo europeo, l'evoluzione dei criteri di compatibilità è legata al trattato CECA. Non vi è alcun riferimento specifico per quanto riguarda l'evoluzione dei criteri di compatibilità dopo la scadenza del trattato CECA nel 2002.
- (70) L'articolo 2, paragrafi 2 e 3 delle norme di attuazione stabilisce un meccanismo mediante il quale le modifiche apportate ai criteri di compatibilità dell'UE devono essere prese in considerazione dalla Polonia. Segnatamente, la Polonia viene informata di tutte le modifiche dei criteri di compatibilità UE che non sono stati pubblicati e «se la Repubblica di Polonia non solleva obiezioni entro tre mesi dalla data in cui ha ricevuto le informazioni ufficiali al loro riguardo, tali cambiamenti diventano criteri di compatibilità ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo. Se invece la Repubblica di Polonia solleva obiezioni circa tali cambiamenti e tenendo conto del ravvicinamento delle legislazioni previsto dall'accordo europeo, si tengono consultazioni conformemente agli articoli 7 e 8 delle presenti norme».
- (71) Anche qualora la Repubblica di Polonia non avesse espresso, entro il termine previsto di tre mesi, alcuna obiezione nei confronti della modifica della definizione UE del settore siderurgico che nel 2002 è stata estesa ai produttori di tubi, tali modifiche della normativa UE non avrebbero potuto applicarsi a misure che non rientravano nel campo di applicazione dell'accordo europeo, cioè che non rientravano nel campo di applicazione del trattato CECA. D'altronde, il protocollo n. 8 ha carattere di *lex specialis* e, pertanto, per stabilire il suo campo di applica-

zione, la Commissione non può basarsi sulla definizione estesa del settore siderurgico dell'UE dopo la scadenza del trattato CECA. È pertanto opportuno concludere che c'è una chiara distinzione tra la natura «evolutiva» del diritto applicabile agli aiuti di Stato concessi al settore siderurgico conformemente all'accordo europeo prima dell'adesione all'UE da una parte e, dall'altra, la necessità di interpretare in senso stretto l'ambito delle competenze della Commissione in materia di controllo con effetto retroattivo che deriva dal protocollo n. 8, dal protocollo n. 2 dell'accordo europeo e dalla decisione del Consiglio di associazione.

8. CONCLUSIONE

- (72) Alla luce di quanto precede, la Commissione deve concludere di non essere competente per l'esame degli aiuti di Stato concessi a favore dei produttori polacchi di tubi prima dell'adesione, segnatamente tra il 1997 e il 2003, sulla base del protocollo n. 8. Il presente procedimento viene chiuso dal momento che la Commissione non è competente per l'esame degli aiuti oggetto del procedimento,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il procedimento di indagine formale previsto dall'articolo 108, paragrafo 2 del TFUE, avviato con lettera del 23 ottobre inviata alla Polonia, è chiuso dal momento che la Commissione non è competente, ai sensi delle norme di cui al protocollo n. 8 del trattato di adesione della Polonia all'UE, per l'esame degli aiuti di Stato concessi dalla Polonia negli anni 2001, 2002 e 2003 a favore delle società WRJ i WRJ-Serwis.

Articolo 2

La Repubblica polacca è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 6 luglio 2010.

Per la Commissione

Joaquín ALMUNIA

Vicepresidente