DECISÕES

DECISÃO (UE) 2018/1498 DA COMISSÃO

de 21 de dezembro de 2017

relativa aos auxílios estatais e às medidas SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) implementadas pela Itália a favor da Ilva SpA *in Amministrazione Straordinaria*

[notificada com o número C(2017) 8391]

(Apenas faz fé o texto na língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Na sequência de duas denúncias formais apresentadas em 11 e 14 de abril de 2014 por empresas concorrentes (cuja identidade não pretendem que seja comunicada), a Comissão deu início a uma investigação preliminar quanto à existência de eventuais medidas de apoio a favor da empresa siderúrgica Ilva SpA *in Amministrazione Straordinaria* («Ilva»). A Wirtschaftsvereinigung Stahl (a federação alemã do aço, «WV Stahl») e a Eurofer (a associação europeia da siderurgia) também apresentaram denúncias formais em 10 de abril de 2015 e em 24 de junho de 2015, respetivamente. Em 25 de junho de 2015, a British Steel Association manifestou o seu apoio aos dois autores das denúncias.

(2) Por carta de 20 de janeiro de 2016, a Comissão informou a Itália da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativamente a quatro medidas de apoio concedidas à Ilva. Por carta de 13 de maio de 2016, a Comissão informou a Itália de que iria alargar este procedimento a uma quinta medida de apoio.

(3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação («decisão de início do procedimento») e a decisão da Comissão de alargar este procedimento a uma quinta medida («decisão de alargamento do procedimento») foram publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as medidas.

(4) A Itália apresentou as suas observações sobre as decisões de início do procedimento e de alargamento por cartas de 3 de março e 26 de julho de 2016.

(5) A Comissão recebeu também algumas observações formuladas pelas partes interessadas, que transmitiu às autoridades italianas, a quem foi dada a oportunidade de se pronunciar. A Comissão recebeu a carta com as observações das autoridades italianas em 29 de julho de 2016.

(6) A Comissão solicitou informações adicionais por cartas de 24 de fevereiro de 2016, 4 de maio de 2016, 30 de setembro de 2016, 1 de fevereiro de 2017 e 8 de setembro de 2017, a que as autoridades italianas responderam em 10 de março de 2016, 13 de maio de 2016, 8 de novembro de 2016, 10 de março de 2017 e 16 de outubro de 2017.

(7) Após ter sido informada da decisão da Itália de pôr à venda os ativos da Ilva, a Comissão solicitou à Itália que designasse um administrador independente responsável pela supervisão, que informasse a Comissão sobre a organização e execução do processo de venda. O administrador responsável pela supervisão transmitiu à Comissão os seus relatórios em 15 de junho de 2016, 3 de outubro de 2016, 13 e 14 de dezembro de 2016, 1 de fevereiro de 2017, 22 de fevereiro de 2017 e 30 de junho de 2017, e apresentou o seu relatório final sobre o processo de venda em 20 de julho de 2017. Além disso, as autoridades italianas informaram a Comissão do resultado do processo de concurso, por carta de 7 de junho de 2017 e, em 24 de julho de 2017, apresentaram informações adicionais sobre o processo de venda.

([1]) JO C 142 de 22.4.2016, p. 37, e JO C 241 de 1.7.2016, p. 12.
([2]) Ver nota 1.

2. **DESCRIÇÃO**

2.1. **O beneficiário**

(8) A Ilva é um dos maiores produtores europeus de aço e desenvolve atividades de produção, transformação e venda de produtos de aço-carbono, gerindo, *inter alia*, estabelecimentos industriais de interesse estratégico nacional, na aceção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 207, de 3 de dezembro de 2012, que foi convertido, com alterações, na Lei n.º 231, de 24 de dezembro de 2012 («Decreto-Lei n.º 207/2012»). A Ilva, detida pela família Riva desde 1996, estava anteriormente sob o controlo do Estado italiano através do *Istituto per la Ricostruzione Industriale* («IRI»). Em 2016, a Ilva empregava, no total, cerca de 14 000 pessoas, das quais quase 11 000 no seu centro de produção principal em Taranto (região de Apúlia). A Ilva é também proprietária de outras unidades de produção e estabelecimentos comerciais em França, Tunísia e Grécia.

(9) A Ilva fabrica produtos de aço-carbono previstos nas alíneas a) a e) da lista de produtos que definem o setor siderúrgico constantes do anexo IV das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 ([3]).

(10) A fábrica da Ilva em Taranto tem uma capacidade de produção anual de […] (*) toneladas, que representa 9,8 % da capacidade total de produção de aço-carbono da União ([4]). Na atual situação de administração extraordinária e devido aos condicionalismos ambientais em vigor, a Ilva funciona a […] da sua capacidade nominal (três fornos ativos em cinco). Em 2016, produziu 5,8 milhões de toneladas de aço-carbono ([5]), o que corresponde a cerca de 65 % da produção italiana e a cerca de 7 % da produção da União de aço-carbono. As vendas da Ilva destinam-se principalmente à Itália ([…]), em segundo lugar a outros países europeus ([…]) e, por último, a países terceiros ([…]) ([6]).

(11) A zona de Taranto em que se situa a fábrica principal da Ilva está altamente poluída. Os testes laboratoriais revelaram um elevado nível de poluição do ar, do solo e das águas superficiais e subterrâneas, tanto nos terrenos da Ilva como nas zonas habitadas nos arredores da cidade de Taranto, com graves consequências para a saúde humana e para o ambiente ([7]). A Ilva, os seus principais acionistas e antigos administradores foram acusados em Itália por alegada catástrofe ambiental ([8]). A Ilva é igualmente objeto de um processo por infração instaurado pela Comissão contra a Itália ([9]). Na sequência de duas cartas de notificação para cumprir ([10]), a Comissão enviou, em 16 de outubro de 2014, um parecer fundamentado à República Italiana («parecer fundamentado»), por violação da Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([11]) e da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([12]) que estabelecem regras para os Estados-Membros para a concessão de licenças ambientais a instalações industriais.

(12) No contexto deste escândalo ambiental, os administradores da Ilva foram forçados a deixar a gestão da empresa e foram substituídos, em junho de 2013, por um administrador extraordinário nomeado pelo Governo ([13]). O mandato do administrador extraordinário consistia em assegurar a continuidade da atividade industrial, utilizando os recursos da empresa para cobrir os custos dos danos causados pela Ilva à saúde humana e ao ambiente, ao violar as disposições da licença ambiental. Neste contexto, em 14 de março de 2014, o Conselho de Ministros aprovou um «plano ambiental», cujo objetivo é a prevenção da poluição e a adaptação das instalações aos requisitos da licença ambiental ([14]). De acordo com este plano, o custo total dos investimentos necessários para tornar as instalações de Taranto conformes com os requisitos da licença ambiental ascendia a […] milhões de euros.

(13) Face à situação financeira da Ilva, cada vez mais precária, o Governo italiano promulgou, em 5 de janeiro de 2015, o Decreto-Lei n.º 1/2015, pelo qual adotou um procedimento de insolvência *ad hoc* para a Ilva. Este procedimento *ad hoc* foi concebido com base no modelo da chamada lei *Marzano*, uma lei específica em matéria de insolvência que regula a administração extraordinária das grandes empresas em dificuldades encarregadas da

([3]) JO C 209 de 23.7.2013, p. 1.
(*) […] informações confidenciais
([4]) Estimativas da capacidade de produção fornecidas pela Ilva e pela Eurofer.
([5]) De acordo com as informações fornecidas pelos administradores extraordinários da Ilva à Câmara dos Deputados italiana em 10 de janeiro de 2017: http://www.gruppoilva.com/it/media/media/comunicazioni-dei-commissari.
([6]) Com base em dados internos da Ilva para o exercício de 2015.
([7]) Ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1151_en.htm
([8]) Processo penal n.º 938/2010 *R.G.*
([9]) Processo por infração n.º 2013/2177.
([10]) Enviadas em setembro de 2013 e abril de 2014.
([11]) Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24 de 29.1.2008, p. 8).
([12]) Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17).
([13]) Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 61/2013, de 4 de junho de 2013, convertido na Lei n. 89, de 3 de agosto de 2013. A Lei n.º 89/2013 foi posteriormente alterada em 10 de dezembro de 2013 pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 136/2013, convertido na Lei n.º 6, de 6 de fevereiro de 2014.
([14]) Ver Jornal Oficial n.º 105, de 8 de maio de 2014, disponível em: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/08/14A03637/sg

prestação de serviços públicos essenciais. Por conseguinte, em 30 de janeiro de 2015, o tribunal de Milão, declarou a Ilva insolvente ([15]). A dívida total inscrita na declaração de insolvência era de 2,9 mil milhões de euros. O Governo nomeou três administradores extraordinários para a administração da empresa. O Decreto-Lei n.º 1/2015 foi convertido, com alterações, na Lei n.º 20, de 3 de março de 2015 ([16]).

(14) Em 4 de dezembro de 2015, as autoridades italianas informaram a Comissão da adoção, na mesma data, do Decreto-Lei n.º 191/2015, intitulado «*Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva*». O decreto-lei foi convertido, com alterações, na Lei n.º 13, de 1 de fevereiro de 2016 ([17]). O artigo 1.º do decreto-lei prevê a venda dos ativos da Ilva, até 30 de junho de 2016, através de um concurso público transparente e não discriminatório, de modo a garantir a descontinuidade em relação à empresa anterior. Em 5 de janeiro de 2016, os administradores extraordinários da Ilva publicaram um convite à manifestação de interesse em relação à transferência das atividades empresariais da Ilva e de outras empresas do mesmo grupo. Na fase preliminar da diligência devida foram admitidas 25 partes interessadas. Em seguida, formou-se um consórcio de investidores para a apresentação de propostas formais de aquisição, prevista para 30 de junho de 2016. Nessa data, foram aceites dois proponentes para a fase final do processo de concurso: 1) um consórcio liderado pela empresa siderúrgica de nível mundial ArcelorMittal, de que faziam parte, na qualidade de membros, o produtor siderúrgico italiano Marcecaglia e o banco Intesa Sanpaolo («consórcio AM») e 2) o denominado consórcio («consórcio AcciaItalia»), constituído, entre outros, pelo produtor siderúrgico italiano Arvedi, pela empresa siderúrgica indiana Jindal Steel e pelo banco público de investimentos «Cassa Depositi e Prestiti» («CDP»).

(15) O processo de venda sofreu alguns atrasos. No final do processo, em 26 de maio de 2017, os administradores da Ilva recomendaram a afetação dos ativos da Ilva ao consórcio AM, que tinha oferecido um montante de 1,8 mil milhões de euros ([18]). O Ministro do Desenvolvimento Económico seguiu esta recomendação e, em 5 de junho de 2017, adotou o decreto de adjudicação definitiva a favor do consórcio AM ([19]). A conclusão da operação está pendente da aprovação da concentração pela Comissão. A este respeito, em 21 de setembro de 2017, o consórcio AM notificou a operação à Comissão, que, em 8 de novembro de 2017, decidiu dar início a uma investigação aprofundada ([20]) sobre esta matéria.

2.2. **Medidas em apreciação**

(16) As autoridades italianas adotaram e alteraram diversas medidas de auxílio a favor da Ilva. A presente decisão diz respeito às cinco medidas objeto das decisões de início do procedimento e de alargamento:

a) Medida 1: transferência dos ativos apreendidos durante o processo penal contra os antigos proprietários da Ilva;

b) Medida 2: lei sobre empréstimos sujeitos a dedução prévia aplicada a um empréstimo privado de 250 milhões de euros;

c) Medida 3: garantia estatal relativa a um empréstimo de 400 milhões de euros;

d) Medida 4: acordo de transação com a Fintecna;

e) Medida 5: empréstimo estatal no valor de 300 milhões de euros.

2.2.1. *Medida 1: A transferência dos ativos apreendidos durante o processo penal contra os antigos proprietários da Ilva*

(17) Alguns membros da família Riva que tinham participado na gestão da Ilva foram acusados pelos órgãos jurisdicionais italianos de diversos crimes de fraude. Em maio de 2013, o órgão jurisdicional nacional apreendeu (a título de *sequestro preventivo*) […] eurosos em ativos líquidos pertencentes à família Riva («ativos da família Riva»), durante a pendência dos processos penais instaurados contra os seus membros.

([15]) http://www.gruppoilva.com/sites/ilvacorp/files/document_attachments/acq_res.pdf
([16]) O texto do decreto-lei convertido em lei pode ser consultado no seguinte endereço: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-01-05;1!vig=
([17]) O texto do decreto-lei convertido em lei pode ser consultado no seguinte endereço: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-12-04;191!vig=
([18]) http://www.gruppoilva.com/it/press-release/2017-05-26/comunicato-stampa
([19]) http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/194-comunicati-stampa/2036649-calenda-firma-il-decreto-di-aggiudicazione-del-complesso-industriale-del-gruppo-ilva-ad-am-investco-italy
([20]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4485_it.htm

(18) Ao abrigo das regras processuais penais gerais de direito italiano, os ativos apreendidos no âmbito de um processo penal devem ser transferidos para o denominado *Fondo Unico di Giustizia*, um fundo do Ministério da Justiça que atua na qualidade de entidade de custódia (*custode ex lege*) dos ativos até à conclusão do processo penal e é gerido pela Equitalia Giustizia SpA («Equitalia») ([21]). Nos termos do mandato da Equitalia, os ativos líquidos detidos pelo *Fondo Unico di Giustizia* só podem ser depositados em contas correntes com níveis adequados de solidez e fiabilidade ou ser investidos em títulos do Estado italiano ([22]). Durante todo o processo, os montantes apreendidos continuam a ser detidos pelos proprietários iniciais, que não podem, no entanto, deles dispor livremente.

(19) No caso dos ativos da família Riva, o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto Lei n.º 1/2015 introduziu uma disposição *ad hoc*, segundo a qual os ativos em causa podiam ser transferidos para a Ilva antes da conclusão do processo penal ([23]). Nos termos desta disposição, a transferência devia ser efetuada respeitando determinadas condições. Em primeiro lugar, a Ilva devia emitir títulos no montante do valor dos ativos da família Riva. Em seguida, o *Fondo Unico di Giustizia* utilizaria os ativos da família Riva sob a sua custódia para subscrever estas obrigações. Por conseguinte, as obrigações da Ilva iriam substituir os ativos da família Riva depositados nas contas do *Fondo Unico di Giustizia* como garantia no âmbito dos processos penais pendentes. O mesmo Decreto-Lei estabelece que o montante recebido pela Ilva na sequência desta transferência terá de ser utilizado para a execução do plano ambiental.

(20) Em 11 de maio de 2015, por decreto judicial (*decreto di trasferimento*), o tribunal nacional ordenou a transferência dos ativos da família Riva. No entanto, a transferência para o *Fondo Unico di Giustizia* não pôde ser efetuada porque a família Riva tinha depositado os seus ativos em contas bancárias no estrangeiro ([24]) e os tribunais do país com jurisdição sobre estas contas recusaram-se categoricamente a transferir os ativos para Itália ([25]).

(21) A situação foi desbloqueada em dezembro de 2016, quando a família Riva e a Ilva chegaram a um acordo de transação, nos termos do qual os membros em causa da família Riva aceitaram pôr à disposição da Ilva, a título definitivo, na forma jurídica prevista no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 1/2015, os ativos da família Riva de que eram titulares em contas bancárias no estrangeiro. […]. Segundo as autoridades italianas, os pedidos de indemnização por danos da Ilva contra a família Riva poderiam ascender a cerca de […] euros. Para além dos 1,1 mil milhões de euros apreendidos e legalmente destinados à execução do plano ambiental, a família Riva também aceitou pôr à disposição da Ilva mais 145 milhões de euros para contribuir para a sua gestão corrente. Na sequência do acordo de transação, os ativos da família Riva voltaram para Itália ([26]) e foram transferidos para o *Fondo Unico di Giustizia*, que, em 13 e 22 de junho de 2017, emitiu um total de […] euros em novas obrigações da Ilva.

2.2.2. *Medida 2: a lei sobre empréstimos sujeitos a dedução prévia*

(22) Segundo a imprensa, em maio de 2014 a Ilva atravessava dificuldades para pagar os salários e os fornecedores ([27]). A imprensa referiu também que os bancos estavam relutantes em conceder um empréstimo intercalar para cobrir as necessidades de liquidez da empresa ([28]). Além disso, em 2014 as autoridades italianas (nomeadamente representantes do Ministério do Desenvolvimento Económico e funcionários da Região da Apúlia) participaram, aparentemente, em reuniões e conversações com instituições financeiras para a concessão de um tal empréstimo intercalar ([29]).

([21]) Ao abrigo do artigo 2, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 143/2008:
([22]) A este respeito, ver http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_1.wp
([23]) A base jurídica corresponde ao artigo 1.º, ponto 11-D, do Decreto-Lei n.º 61/2013, alterado em dezembro de 2013, em agosto de 2014 e em março de 2015.
([24]) […]
([25]) Ver http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-24/ilva-giudici-svizzeri-no-rientro-italia-12-miliardi-riva-171441.shtml e http://www.repubblica.it/economia/finanza/2015/11/24/news/ilva_annullato_il_sequestro_da_un_miliardo_in_svizzera-128062132/
([26]) Ver http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-05-24/ilva-firmata-transazione-il-rientro-fondi-svizzera-131344.shtml
([27]) Ver http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-05-12/ilva-taranto-stipendi-salvi-ma-resta-crisi-finanziaria-123429.shtml?uuid=ABUglaHB.
([28]) Ver http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-03/ilva-aggrappata-prestito-ponte-063934_PRV.shtml?uuid=ABpE6DXB&fromSearch.
([29]) Ver «*L'incontro di ieri a Palazzo Chigi tra rappresentanti degli istituti di credito e Governo – il sottosegretario alla presidenza, Graziano Del Rio, il ministro e il vice ministro dello Sviluppo economico, rispettivamente Federica Guidi e Claudio De Vincenti – non ha portato i segnali che l'azienda attende in modo da attenuare la propria crisi finanziaria*», em http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-14/ilva-nessuna-concessione-un-prestito-ponte-132300.shtml?uuid=ABPqs9HB: Ver também o artigo de maio de 2014: http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-05-12/ilva-taranto-stipendi-salvi-ma-resta-crisi-finanziaria-123429.shtml?uuid=ABUglaHB: «*L'Ilva ha avanzato la richiesta ed ha avviato la trattativa con le banche che viene seguita anche dal Governo*».

(23) Em 11 de agosto de 2014, a Itália alterou o artigo 12.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 101/2013, que qualifica como sujeitos a dedução prévia, a título excecional, os empréstimos concedidos a empresas de interesse nacional estratégico colocadas sob administração extraordinária para a execução de planos para a proteção do ambiente e da saúde ([30]). Os empréstimos sujeitos a dedução prévia gozam de um privilégio que consiste no reembolso prioritário, dentro massa insolvente de uma empresa insolvente, em relação aos empréstimos e aos passivos dos outros credores da empresa. A situação da Ilva correspondia ao previsto na lei e, por conseguinte, os empréstimos a seu favor podiam ser considerados sujeitos a dedução prévia ([31]).

(24) Um mês após a alteração da lei, em 11 de setembro de 2014, três bancos privados aceitaram conceder à Ilva um empréstimo de 250 milhões de euros ([32]). No termo previsto, em 28 de fevereiro de 2015, a Ilva não reembolsou o empréstimo.

2.2.3. *Medida 3: a garantia estatal relativa a um empréstimo de 400 milhões de euros*

(25) O artigo 3.º, n.º 1-B, do Decreto-Lei n.º 1/2015 autoriza a Ilva a negociar com os bancos interessados um empréstimo sujeito a dedução prévia de 400 milhões de euros coberto por uma garantia estatal. O empréstimo destinava-se a ser utilizado para a execução do plano ambiental da Ilva ([33]).

(26) Em 30 de abril de 2015, através de um decreto, o Ministro da Economia e das Finanças emitiu a garantia estatal com um prémio de 3,12 % ao ano.

(27) Na sequência da emissão da garantia estatal, em 27 de maio de 2015, três instituições concordaram em conceder à Ilva um empréstimo de 400 milhões de euros, repartidos da seguinte forma: 330 milhões de euros da CDP, 50 milhões de euros da Intesa Sanpaolo e 20 milhões de euros do Banco Popolare. A Intesa Sanpaolo e o Banco Popolare são os mesmos dois bancos privados que participaram na medida 2.

(28) O empréstimo de 400 milhões de euros foi pago em quatro prestações sucessivas de 100 milhões de euros em 10 de junho, 9 de outubro, 10 de dezembro e 28 de dezembro de 2015, respetivamente. O empréstimo beneficia de uma taxa de juro anual Euribor a 6 meses + […] pagável por semestre e deve ser reembolsado […] após o pagamento da parcela inicial, com um período de carência inicial de […].

2.2.4. *Medida 4: o acordo de transação com a Fintecna*

(29) Durante a privatização da Ilva em 1995, o Estado (IRI), ao abrigo do artigo 17.7 do contrato de privatização, concordou em prestar uma garantia para cobrir os pedidos de indemnização por danos ambientais ocorridos antes da privatização até ao montante de […] LIT, acrescido de juros (correspondentes a cerca de […] euros na altura e a […] eurosos, excluindo juros ou a […] euros, incluindo juros, em 31 de dezembro de 2014). O contrato de privatização estabelecia que a quantificação desses danos ambientais seria efetuada até 31 de dezembro de 1996. Em 16 de abril de 1996, o IRI iniciou um processo de arbitragem relativo ao preço de venda, que foi concluído em 2000 sem que tenha ficado estabelecida a responsabilidade por danos ambientais. Em 6 de maio de 1996, a Ilva iniciou um processo de arbitragem paralelo relativo à responsabilidade ambiental, que, no entanto, não foi concluído.

(30) Em 2002, a entidade pública Fintecna tornou-se sucessora legal da IRI. Desde 2012, a Fintecna é detida a 100 % pela CDP, que, por sua vez, é detida a 100 % pelo Estado. As demonstrações financeiras e a gestão de ativos da Fintecna são verificadas por um membro do Tribunal de Contas que, em conformidade com os artigos 7.º e 12.º da Lei n.º 259/1958, assiste às reuniões dos órgãos de gestão e de controlo.

(31) No contexto da transição do IRI para a Fintecna em 2002, os administradores do antigo IRI decidiram reservar um montante de […] euros, equivalente ao montante estimado dos danos ambientais devidos à Ilva.

(32) Em 12 de junho de 2008, a Ilva e a Fintecna assinaram a ata de uma reunião (*verbale d'incontro*), na qual acordaram que os principais problemas ambientais diziam respeito às instalações de Taranto. Assim, as partes decidiram que a repartição dos respetivos custos só poderia ser efetuada após a quantificação desses custos. Entretanto, em 3 de dezembro de 2008, através de um projeto de acordo de programa, o Ministério do Ambiente em cooperação com outros organismos públicos, procurou uma solução baseada numa estimativa dos custos relativos à recuperação das águas subterrâneas e dos danos ambientais. Esta quantificação excluía expressamente a indemnização pelos danos causados a terceiros pela poluição atmosférica.

([30]) Artigo 22.º-C da Lei n.º 116/2014, que altera e converte em lei o Decreto-Lei n.º 91, de 24 de junho de 2014.

([31]) Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 61/2013, em conjugação com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 207/2012, de 3 de dezembro de 2012, convertido em lei pela Lei n.º 231/2012, de 24 de dezembro de 2012.

([32]) Intesa Sanpaolo SpA, Unicredit SpA e Banco Popolare Società Cooperativa.

([33]) «L'organo commissariale di Ilva SpA al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia, è autorizzato a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato. Il predetto finanziamento è rimborsato dall'organo commissariale in prededuzione rispetto agli altri debiti […].»

(33) A Ilva enviou várias notificações à Fintecna, as últimas com data de 2 de maio de 2011 e de 10 de junho de 2013. A Fintecna rejeitou qualquer responsabilidade, nomeadamente no que diz respeito aos danos a terceiros relacionados com a poluição atmosférica.

(34) Durante a preparação das demonstrações financeiras de 2011, os serviços competentes da Fintecna estimaram os danos causados à Ilva em […] euros, ajustados a […] euros em 2014.

(35) Em 19 de dezembro de 2013, o Ministro do Ambiente emitiu um despacho (*provvedimento*) exigindo à Fintecna que eliminasse os resíduos enterrados num terreno pertencente à Ilva. O despacho ministerial foi impugnado perante o Tribunal Administrativo Regional (*Tribunale Amministrativo Regionale*) da Apúlia e posteriormente anulado por vícios processuais em 14 de novembro de 2014. No entanto, o Tribunal concluiu, quanto ao mérito, que a atividade poluente era sem dúvida anterior a 1995 e que, por conseguinte, era da responsabilidade da Fintecna.

(36) O artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 1/2015 autorizou o administrador extraordinário da Ilva a resolver o litígio com a Fintecna relativo aos danos ambientais referidos no artigo 17.7 do contrato de privatização de 1995, no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 1/2015. O mesmo artigo estabeleceu em 156 milhões de euros o montante da transação e especificou que tal decisão devia ser definitiva e irrevogável ([34]).

(37) Em 12 de janeiro de 2015, a Fintecna contratou um consultor jurídico independente para lhe prestar assistência na negociação do acordo de transação com a Ilva. O perito apresentou o seu parecer jurídico em 3 de março de 2015, confirmando que a decisão no âmbito do litígio relativo ao pagamento de 156 milhões de euros se situava dentro do limite máximo indicado no contrato de privatização e abaixo da estimativa da Fintecna.

(38) A Fintecna solicitou um parecer a outro consultor jurídico sobre: i) eventuais pagamentos já efetuados à Ilva no âmbito do anterior processo de arbitragem e ii) a data de início para o cálculo dos juros sobre o montante garantido. Segundo esse parecer, emitido em 16 de fevereiro de 2015: i) a Fintecna não tinha efetuado qualquer pagamento à Ilva no âmbito de processos de arbitragem anteriores relativos à aplicação do artigo 17.7 do contrato de privatização e ii) os juros eram devidos a partir de 1996.

(39) Na sequência da conversão do Decreto-Lei n.º 1/2015 em lei, o conselho de administração da Fintecna decidiu, em 4 de março de 2015, proceder à resolução do litígio, tendo em conta os pareceres dos dois consultores jurídicos. O conselho de administração sublinhou o caráter definitivo da decisão, também em relação a terceiros (por exemplo, perante os credores da Ilva em caso de insolvência ou relativamente a quaisquer pedidos de indemnização por danos ambientais contra a Fintecna) e o facto de a exposição máxima resultante do contrato de privatização corresponder a […] euros, sem juros, ou a […] euros, incluindo juros. A decisão do conselho de administração teve em consideração o parecer favorável do acionista da Fintecna CDP, em conformidade com o ponto 8.3.2 do Regulamento para o exercício das atividades de gestão e coordenação das empresas do grupo CDP (*Regolamento per l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento sulle società partecipate del gruppo CDP*).

(40) Por conseguinte, em 5 de março de 2015, a Fintecna resolveu o litígio com a Ilva e, em 6 de março de 2015, foram transferidos 156 milhões de euros para a Ilva.

(41) Segundo o comunicado de imprensa conjunto publicado pela CDP e pela Fintecna em 11 de março de 2015, a transação foi efetuada «em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 1, de 5 de janeiro de 2015, convertido, com alterações, na Lei n.º 20, de 4 de março de 2015 (decreto-lei Ilva)» ([35]).

2.2.5. *Medida 5: o empréstimo estatal no valor de 300 milhões de euros*

(42) Tal como explicado no considerando 14, em 4 de dezembro de 2015 as autoridades italianas informaram a Comissão da adoção, na mesma data, do Decreto-Lei n.º 191/2015. Para além das disposições relativas à cessão

([34]) «Allo scopo di definire tempestivamente le pendenze tuttora aperte, il commissario straordinario, entro sessanta giorni dell'entrata in vigore del presente decreto, è autorizzato a sottoscrivere con Fintecna SpA, in qualità di avente causa dell'IRI, un atto convenzionale di liquidazione dell'obbligazione contenuta nell'articolo 17.7 del contratto di cessione dell'Ilva Laminati Piani (oggi Ilva SpA). La liquidazione è determinata nell'importo di 156.000.000 di euro, ha carattere definitivo, non è soggetta ad azione revocatoria e preclude ogni azione concernente il danno ambientale generatosi, relativamente agli stabilimenti produttivi ceduti dall'IRI in sede di privatizzazione dell'Ilva Laminati Piani (oggi Ilva SpA), antecedentemente al 16 marzo 1995. Le somme rinvenienti di detta operazione affluiscono nella contabilità ordinaria del Commissario straordinario».

([35]) O comunicado de imprensa está disponível em: http://www.cdp.it/static/upload/com/0000/comunicato-n.-12-del–11-03-2015_fintecna-ilva.pdf

das atividades da Ilva, o decreto-lei autorizava o Estado, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, a conceder à Ilva um empréstimo de 300 milhões de euros através de um decreto ministerial, a uma taxa de juro Euribor a 6 meses +300 pontos de base, com o objetivo de responder à necessidade urgente de liquidez da empresa. Em conformidade com o decreto-lei, o adquirente dos ativos da Ilva devia reembolsar o empréstimo 60 dias após a declaração, pelo órgão jurisdicional nacional competente, da cessação das atividades da Ilva, nos termos do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 270/99, na sequência da cessão definitiva dos ativos da empresa.

(43) O decreto ministerial que concedeu o empréstimo à Ilva foi adotado em 15 de dezembro de 2015 e o montante correspondente foi pago em 23 de dezembro de 2015. O decreto ministerial precisava que o empréstimo era concedido à administração extraordinária da Ilva.

(44) Em 9 de junho de 2016, o Governo italiano adotou o Decreto-Lei n.º 98/2016, que altera o Decreto-Lei n.º 191/2015. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), desse diploma, a obrigação de reembolso do empréstimo de 300 milhões de euros foi transferida do adquirente dos ativos da Ilva para a própria Ilva. O decreto-lei foi convertido, com alterações, na Lei n.º 151, de 1 de agosto de 2016 ([36]).

(45) Em 29 de dezembro de 2016, o Governo italiano adotou o Decreto-Lei n.º 243, de 4 de dezembro de 2015, convertido, com alterações, na Lei n.º 18, de 27 de fevereiro de 2017 ([37]). O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do decreto-lei prorrogou a duração da administração extraordinária da Ilva para além da data da conclusão da transferência dos ativos, de maneira a permitir que os administradores extraordinários identificassem e aplicassem novas medidas de recuperação das zonas não assumidas pelo adquirente. Por conseguinte, a adoção do decreto da cessação das atividades da Ilva, em conformidade com o disposto no artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 270/99, foi adiada para a futura data de conclusão dessas atividades de recuperação. No entanto, para evitar que fosse adiado para a mesma data o termo final do reembolso do empréstimo de 300 milhões de euros, o artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei alterou esse prazo para 60 dias a contar da data de produção de efeitos da transferência com caráter definitivo dos ativos da Ilva, desvinculando-o, por conseguinte, do decreto da cessação da atividade da Ilva.

2.3. **Motivos para dar início ao procedimento formal de investigação**

(46) Na sequência da investigação preliminar referida no considerando 1, a Comissão manifestou dúvidas quanto à conformidade destas medidas de apoio com as regras da União em matéria de auxílios estatais. A Comissão considerou, a título preliminar, que as medidas eram suscetíveis de constituir um auxílio estatal e que não parecia haver motivos para as declarar compatíveis com o mercado interno.

2.3.1. *Qualificação como auxílio estatal*

(47) Na decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu, a título preliminar, que todas as medidas objeto da investigação aprofundada eram suscetíveis de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, devido à presença de concorrentes nos mercados do aço em que opera a Ilva e aos níveis do comércio de produtos siderúrgicos para os quais a Ilva contribui na União.

(48) A apreciação preliminar da Comissão dos outros critérios relativos aos auxílios estatais (imputabilidade ao Estado, recursos estatais, seletividade e vantagem económica) encontra-se resumida, medida por medida, nas secções 2.3.1.1 a 2.3.1.5.

2.3.1.1. Medida 1

(49) No que diz respeito à imputabilidade ao Estado da medida 1, a Comissão concluiu, a título preliminar, na decisão de início do procedimento, que a decisão de transferir os ativos da família Riva para a Ilva mediante uma subscrição de obrigações é imputável ao Governo italiano, que incluiu esta disposição no Decreto-Lei n.º 1/2015. Além disso, a Comissão considerou, a título preliminar, que o *Fondo Unico di Giustizia*, incumbido de executar a decisão (através da Equitalia) agiu com base em instruções da autoridade judiciária, ou seja, de um órgão do Estado que está sujeito a uma obrigação de cooperação leal ([38]).

([36]) O texto do decreto-lei convertido em lei pode ser consultado no seguinte endereço: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2016-06-09;98!vig=

([37]) O texto do decreto-lei convertido em lei pode ser consultado no seguinte endereço: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2016-12-29;243!vig=

([38]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de setembro de 2014, *Comissão/República Federal da Alemanha*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, n.º 56. Ver também o acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de julho de 2007, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato/Lucchini SpA*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, n.º 59.

(50) Com base nos factos apurados no momento da decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a medida 1 envolvia recursos estatais, uma vez que os ativos da família Riva devem ser considerados sob o controlo do Estado durante o período de custódia por parte do *Fondo Unico di Giustizia*. Além disso, a Comissão não podia excluir que o Estado (através do *Fondo Unico di Giustizia*) tivesse renunciado a receitas potenciais quando decidiu investir, sem uma remuneração adequada, os ativos da família Riva nas obrigações de risco da Ilva, em vez de optar por depósitos bancários ou por títulos do Estado, suscetíveis de assegurar uma rentabilidade segura.

(51) Segundo a decisão de início do procedimento da Comissão, a concessão de uma vantagem económica seletiva decorre do facto de, graças a uma derrogação *ad hoc* ao processo penal ordinário, os ativos da família Riva terem sido colocados à disposição da Ilva antes da conclusão do processo penal, dando à empresa liquidez em troca de obrigações a subscrever a uma taxa de rentabilidade desconhecida e não necessariamente conforme com os valores de mercado.

2.3.1.2. Medida 2

(52) Apesar do facto de o empréstimo de 250 milhões de euros ter sido concedido por bancos privados, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a medida é imputável ao Estado, tendo em conta a sequência dos acontecimentos, ou seja, a alteração do Decreto-Lei n.º 101/2013 e a participação do Estado nas negociações da Ilva com os bancos, a que se deve, em última análise, a concessão do empréstimo.

(53) De acordo com o parecer preliminar da Comissão, se o Estado ou outras entidades públicas estavam entre os principais credores da Ilva, a medida 2, que consiste em atribuir prioridade no reembolso ao novo empréstimo privado de 250 milhões de euros, constitui, de facto, uma renúncia a créditos públicos ([39]). Nesse caso, a medida 2 implica a utilização de recursos estatais.

(54) Segundo a Comissão, não obstante a redação geral da lei alterada, nessa altura a medida aplicava-se exclusivamente à Ilva e era, assim, seletiva *de facto*. Ao permitir à Ilva cobrir as suas necessidades de liquidez, a medida parece ter conferido à empresa uma vantagem de que não teria podido beneficiar em condições normais de mercado. Por conseguinte, a Comissão concluiu, a título preliminar, que a medida confere uma vantagem económica seletiva à Ilva.

2.3.1.3. Medida 3

(55) Considerando que a garantia estatal foi emitida através de um decreto ministerial ao abrigo das disposições de um decreto-lei adotado pelo Governo, a Comissão considerou, a título preliminar, que a medida 3 é imputável ao Estado. O risco que representa para os recursos estatais pode igualmente deduzir-se do facto de, se executadas, as garantias estatais serem pagas a partir do orçamento de Estado.

(56) No que diz respeito à existência de uma vantagem económica seletiva, a Comissão manifestou dúvidas quanto à conformidade da garantia estatal com o mercado. Em primeiro lugar, não era claro se um operador de mercado teria aceitado conceder uma garantia à Ilva apenas dois meses depois de esta não ter conseguido pagar um empréstimo contraído anteriormente. Em segundo lugar, mesmo admitindo que a Ilva pudesse ter acesso a fontes de financiamento e/ou garantias externas, a Comissão tinha dúvidas de que o prémio cobrado pelo Estado italiano remunerasse adequadamente o risco de crédito assumido pelo Estado.

2.3.1.4. Medida 4

(57) Com base no conjunto de indicadores relevantes definidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça ([40]), a Comissão chegou à conclusão preliminar de que a medida aplicada pela Fintecna era imputável ao Estado italiano. No que diz respeito à origem dos fundos necessários, a Comissão concluiu que a Fintecna é considerada uma empresa pública; por conseguinte, os seus recursos devem ser considerados recursos estatais.

(58) No que diz respeito à existência de uma vantagem económica seletiva, apesar de notar que, em princípio, a garantia com um limite máximo concedida pelo Estado para a compensação de danos ambientais quando a empresa era propriedade do Estado — antes de a Ilva ser privatizada e vendida à família Riva — era uma prática de mercado e de não ser questionável em si, a Comissão manifestou dúvidas quer sobre o montante quer sobre o calendário do acordo de transação, e questiona se, numa situação semelhante, um operador numa economia de mercado teria procedido do mesmo modo.

([39]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de dezembro de 1998, *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, e acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de junho de 1999, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA/International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH e Ministero della Difesa*, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313.

([40]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 16 de maio de 2002, *França/Comissão (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294 n.os 55 e 56. Ver também as conclusões do advogado geral Jacobs no processo *França/Comissão (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, n.os 65 a 68.

2.3.1.5. Medida 5

(59) Tendo em conta que a medida consiste num empréstimo concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Económico e pelo Ministério da Economia e das Finanças através do orçamento de Estado italiano, a Comissão considerou, a título preliminar, que é imputável ao Estado e implica a utilização de recursos estatais.

(60) No que diz respeito à existência de uma vantagem económica seletiva, a Comissão duvidava que um operador privado aceitasse conceder 300 milhões de euros à Ilva nas mesmas condições que as oferecidas pela Itália, tendo em conta as dificuldades financeiras com que se deparava a empresa.

2.3.2. *Fundamentos para a compatibilidade*

(61) Uma vez que não encontrou fundamentos para considerar os auxílios estatais a favor da Ilva compatíveis com o mercado interno, a Comissão solicitou à Itália que identificasse e justificasse quaisquer eventuais fundamentos e, se fosse caso disso, lhe comunicasse a base jurídica pertinente.

2.3.3. *Possível continuidade económica entre a Ilva e a nova entidade que adquire os seus ativos*

(62) No considerando 107 da decisão de início do procedimento, a Comissão observou que, caso exista continuidade económica entre o beneficiário de um auxílio que a Comissão considera incompatível com o mercado interno e o seu adquirente, este pode ser obrigado a reembolsar os auxílios.

(63) O âmbito de aplicação final da venda está ainda sujeito a alterações em função do resultado da revisão em curso das concentrações a que se refere o considerando 15. A Itália e a Peacelink apresentaram as respetivas observações sobre a questão da (des)continuidade económica entre a atual Ilva e o adquirente dos ativos da Ilva, mas, nesta fase, seria prematuro que a Comissão se pronunciasse de forma definitiva. Por conseguinte, esta questão não é apreciada em mais pormenor no quadro da presente decisão.

2.3.4. *A Comissão não coloca objeções a intervenções urgentes para proteção do ambiente e da saúde*

(64) No considerando 114 da decisão de início do procedimento, a Comissão esclareceu que, face à emergência ambiental e sanitária descrita no considerando 11 e reconhecida oficialmente pelas autoridades italianas, não se oporia a eventuais medidas imediatas que as autoridades italianas considerassem necessárias para proteger a saúde dos cidadãos. Por conseguinte, o início do procedimento formal de investigação não obstava ao eventual apoio público para fazer face às despesas com medidas de recuperação dos terrenos da Ilva e das áreas circundantes, na medida em que essas intervenções fossem urgentes e necessárias para eliminar a poluição existente e assegurar a saúde pública em Taranto, enquanto não for identificado o responsável pela poluição, de acordo com as regras previstas na regulamentação em vigor.

(65) A este respeito, a Comissão observou, no considerando 115 da decisão de início do procedimento, que as autoridades italianas adotaram as medidas necessárias para identificar o responsável pela poluição. Na pendência do processo judicial, a Comissão considerou que o Estado italiano estava a agir legitimamente para garantir que a poluição acumulada não prejudicasse a saúde dos cidadãos e o meio ambiente da zona de Taranto. A Comissão esclareceu que, caso o processo judicial em curso permitisse identificar o responsável pela poluição, este devia reembolsar, com juros, os montantes já gastos pelo Estado com as medidas de recuperação, em conformidade com as disposições em vigor que reconhecem ou aplicam o princípio do «poluidor-pagador».

(66) Uma vez que as autoridades judiciárias italianas estão a tomar as medidas necessárias para identificar o responsável pela poluição e as responsabilidades financeiras decorrentes das suas ações, a presente decisão não afeta as consequências financeiras relativas à repartição dos custos incorridos para eliminar a poluição existente já suportadas entre o Estado ou qualquer outra entidade pública ou privada e o responsável ou responsáveis pela poluição, em aplicação do princípio do «poluidor-pagador» previsto no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE. No que se refere a futuros custos de recuperação, a Comissão observa que 1,1 mil milhões de euros dos fundos transferidos pelos atuais acionistas da Ilva estão legalmente destinados à execução do plano ambiental (considerando 21), para além de quaisquer investimentos adicionais para melhorar o desempenho ambiental das instalações de Taranto que podem ser efetuados pelo futuro proprietário e administrador (ver considerandos 15 e 63).

3. OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA

3.1. Observações gerais sobre o objetivo das medidas

(67) Segundo a Itália, as medidas adotadas pelo Governo italiano eram necessárias para proteger o interesse geral e não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º TFUE. A Itália afirma que os considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento se referem a situações previstas na Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([41]) e no artigo 250.º do Código do Ambiente italiano ([42]), nos termos dos quais a administração pública deve efetuar oficiosamente os trabalhos necessários para a reparação dos danos ambientais enquanto não é identificado o responsável pela poluição. Em conformidade com estas disposições legais, o Decreto-Lei n.º 1/2015 e o decreto do Presidente do Conselho de Ministros, de 14 de março de 2014, que adota o plano ambiental, atribuíram, por conseguinte, aos administradores extraordinários da Ilva, competências públicas para agir em nome do Estado para a recuperação ambiental da Ilva.

(68) Neste contexto, em conformidade com os considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento, as medidas de recuperação ambiental de um montante de […] euros, devem ser consideradas admissíveis. Estas medidas incluem:

a) As medidas destinadas à recuperação (recuperação e tratamento das águas e das zonas contaminadas, gestão dos resíduos e eliminação do amianto) e algumas medidas referidas no parecer fundamentado da Comissão ([43]). O montante total desta categoria de medidas é de […] euros;

b) As medidas adicionais exigidas pela Comissão no seu parecer fundamentado para sanar as violações da Diretiva 2008/1/CE até 7 de janeiro de 2014, e da Diretiva 2010/75/UE a partir dessa data. O montante total desta categoria de medidas é de […] euros.

(69) As autoridades italianas referem que o montante total destas intervenções admissíveis ultrapassa o montante combinado das medidas 2, 3 e 4.

(70) Além disso, as autoridades italianas sublinham que o procedimento de auxílios estatais da Comissão está intrinsecamente relacionado com o processo de infração paralelo. O parecer fundamentado da Comissão reconheceu que as dificuldades da Ilva para obter recursos financeiros poderiam atrasar a execução das intervenções necessárias para cumprir os requisitos da sua licença ambiental de Taranto. Neste contexto, a afetação de recursos públicos aos administradores extraordinários da Ilva foi o método escolhido pelas autoridades italianas para cumprir as obrigações impostas pelo parecer fundamentado e efetuar as intervenções necessárias. Segundo as autoridades italianas, os considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento implicam que a Comissão não se oporia a este tipo de medidas.

(71) Por último, a Itália salienta a importância socioeconómica das instalações de Taranto, que, direta e indiretamente, empregam cerca de 24 % da população ativa total da província de Taranto, num contexto regional em que a taxa de desemprego aumentou de 15,5 % em 2013 para 18,5 % em 2014.

3.2. Medida 1

3.2.1. *Recursos estatais*

(72) Segundo as autoridades italianas, a medida 1 não implica a utilização de recursos estatais. As autoridades italianas apresentaram uma primeira série de argumentos antes de ter sido celebrado o acordo de transação entre a família Riva e a Ilva a que se refere o considerando 21. Estes argumentos são apresentados nos considerandos 73 a 77. Depois do acordo de transação, as autoridades italianas completaram as suas observações com argumentos suplementares para demonstrar a ausência de recursos estatais (ver considerando 78).

(73) Em primeiro lugar, as autoridades italianas consideram que a jurisprudência referida na decisão de início do procedimento, em especial o acórdão no processo *Doux Élevage* ([44]), foi elaborada em circunstâncias completamente diferentes. A este respeito, a Itália remete para os n.ºs 208 e 209 do acórdão do Tribunal Geral de 24 de setembro de 2015 no processo T-674/11 para sublinhar que os fundos provenientes de entidades privadas

([41]) Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56), artigo 6.º, n.º 3, e artigo 8.º, n.º 2.
([42]) O artigo 250.º do Decreto-Lei n.º 152, de 3 de abril de 2006, transpõe o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2004/35/CE.
([43]) Requisitos 4, 5, 6-16i, 40, 51, 58, 65 e 67.
([44]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de maio de 2013, *Doux Élevage SNC e Coopérative agricole UKL-ARREE/Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire e Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, n.º 35.

só podem ser considerados recursos públicos se: i) os ditos fundos foram colocados à disposição do Estado pelos seus proprietários, ou ii) os seus proprietários tenham renunciado a eles, tendo o Estado assumido a sua gestão, em exercício dos seus poderes soberanos ([45]). Não se pode considerar que os recursos se encontram sob controlo público e constituem, portanto, recursos estatais na aceção acima referida pelo simples facto de, através de uma medida legislativa, o Estado prescrever a um terceiro uma utilização específica dos seus próprios recursos.

(74) Segundo a Itália, estas condições não estão preenchidas no caso da medida 1, uma vez que os 1,1 mil milhões de euros pertenciam aos principais acionistas e antigos administradores da Ilva. Por outras palavras, a lei em causa limitou-se a impor uma utilização específica dos ativos que eram propriedade dos principais acionistas e antigos administradores da Ilva e não do Estado.

(75) Segundo as autoridades italianas, a medida em causa não constitui uma expropriação a favor do Estado. Seria antes uma mera aplicação de um princípio geral de direito previsto no artigo 2497.º do Código Civil, que prevê a responsabilidade da empresa-mãe perante os acionistas e os credores das suas filiais por factos imputáveis a uma má gestão, como estabelece um decreto de 28 de outubro de 2014 sobre esta questão.

(76) Além disso, o *Fondo Unico di Giustizia* desempenha um papel de mero *custode ex lege*, sendo obrigado a respeitar as disposições legais aplicáveis (por exemplo, o decreto ministerial de 30 de julho de 2009) e as indicações da autoridade judiciária. Não pode dispor livremente dos montantes sob sua custódia. Os montantes em causa serão utilizados exclusivamente para compensar os danos ambientais causados, em conformidade com o princípio do «poluidor-pagador».

(77) Além disso, os proprietários iniciais dos ativos apreendidos continuam a ser os seus titulares, uma vez que, caso sejam absolvidos, lhes serão restituídas as obrigações e o direito a receber o respetivo contravalor, acrescido dos juros vencidos.

(78) Após a assinatura do acordo de transação referido no considerando 21, as autoridades italianas apresentaram os seguintes argumentos adicionais. Através do acordo de transação, os membros da família Riva manifestaram oficialmente o seu consentimento para pôr os montantes apreendidos (ainda na sua posse na Suíça) definitivamente à disposição da Ilva, inclusivamente no caso de uma absolvição. Por conseguinte, os membros da família Riva transferiram esses montantes para a Ilva numa base voluntária, de uma vez por todas, sem que o *Fondo Unico di Giustizia* exercesse sobre eles qualquer controlo.

3.2.2. *Incidência no orçamento de Estado*

(79) Segundo a Itália, para efeitos da declaração da existência de um auxílio de Estado, deve estabelecer-se um nexo suficientemente direto entre, por um lado, a vantagem concedida ao beneficiário e, por outro, uma diminuição do orçamento de Estado, ou mesmo um risco económico suficientemente concreto de encargos que o onerem ([46]). A este respeito, os argumentos expostos pela Comissão na decisão de início do procedimento, segundo os quais ao investir os montantes apreendidos em obrigações da Ilva, em vez de os investir em títulos do Estado, o Estado renunciou a receitas potenciais, são puramente hipotéticos e infundados.

(80) Em primeiro lugar, não há nenhuma razão para acreditar que, num cenário contrafactual, os recursos apreendidos teriam sido investidos em títulos do Estado e não simplesmente depositados numa conta bancária em nome do *Fondo Unico di Giustizia*.

(81) Em segundo lugar, a Comissão não demonstrou uma relação suficientemente direta entre a decisão de não investir os montantes apreendidos em títulos do Estado e um prejuízo potencial para o orçamento de Estado.

(82) Por conseguinte, as autoridades italianas concluem que a medida 1 não tem qualquer efeito negativo sobre o orçamento de Estado, podendo, pelo contrário, ter um efeito positivo sobre o mesmo.

3.2.3. *Vantagem seletiva*

(83) A Itália alega ainda que não foi concedida qualquer vantagem seletiva à Ilva.

([45]) Acórdão do Tribunal Geral de 24 de setembro de 2015 *TV2/Dinamarca/Commissão*, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684.
([46]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, *The Queen, on the application from Eventech Ltd/Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.º 34.

(84) Os montantes em causa destinam-se a ser colocados numa conta separada e exclusivamente utilizados para a execução do plano ambiental, incluindo as medidas previstas no parecer fundamentado. Por conseguinte, a medida limita-se a respeitar o princípio do «poluidor-pagador», encontrando um equilíbrio adequado entre os interesses constitucionais de proteção da saúde, do emprego e do ambiente. Com efeito, a medida visa: i) facilitar a administração extraordinária da Ilva mediante a disponibilização dos fundos necessários à realização das intervenções que a própria Comissão impôs à Itália no âmbito do parecer fundamentado e ii) salvaguardar os direitos legítimos das pessoas sujeitas a uma investigação criminal.

(85) De um modo mais geral, atendendo à sua natureza específica, não pode considerar-se que a medida em causa confere uma vantagem seletiva, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, os Estados-Membros são livres para decidir a forma como deve ser gerida a *res controversa* na pendência da conclusão do processo penal, encontrando-se essa questão fora do controlo da Comissão ao abrigo da regras em matéria de auxílios estatais. Em segundo lugar, a antecipação provisória dos efeitos da decisão final de um processo judicial é um princípio comum à maioria dos sistemas jurídicos europeus e, como tal, não é suscetível de conferir uma vantagem seletiva à empresa que beneficia dessa antecipação.

(86) Por último, no que se refere às condições financeiras aplicáveis às obrigações emitidas pela Ilva, as autoridades italianas explicam que as obrigações seriam emitidas à taxa de juro média aplicada às contas abertas em nome do *Fondo Unico di Giustizia*, por exemplo, a […] % em 2015. Salientam igualmente que não é raro que as empresas em dificuldade ou colocadas sob administração extraordinária emitam obrigações para cobrir as suas necessidades financeiras.

3.3. **Medida 2**

3.3.1. *Seletividade*

(87) Segundo a Itália, a disposição em questão limita-se a aplicar um princípio geral de direito que permite reconhecer que os créditos são sujeitos a dedução prévia quando tal for necessário para salvaguardar o valor de uma empresa e a gestão dos seus ativos. O sacrifício imposto a certos credores é compensado pela preservação dos ativos da empresa. O facto de nenhuma outra empresa ter ainda beneficiado desta disposição resulta unicamente da circunstância de a regra ter sido introduzida recentemente.

3.3.2. *Recursos estatais e efeitos sobre o orçamento de Estado*

(88) Segundo a Itália, a medida 2 não foi concedida através de recursos estatais. A disposição em questão não confere à autoridade competente «o poder de dirigir ou de influenciar a administração dos fundos» ([47]). Neste caso, as autoridades italianas são alheias às relações entre as instituições financeiras e a Ilva.

(89) Por outro lado, a medida também não tem efeitos negativos sobre o orçamento de Estado no que diz respeito aos créditos do Estado perante a Ilva.

(90) Fora do âmbito fiscal, a Comissão deve estabelecer um nexo suficientemente direto entre a vantagem concedida ao beneficiário e um risco económico concreto de encargos que onerem o orçamento de Estado ([48]).

(91) No caso em apreço, esse nexo não existe. Em primeiro lugar, o Estado não renuncia a quaisquer recursos, sob qualquer forma (impostos, taxas, contribuições ou outros), que deveriam ter sido pagos ao orçamento de Estado. Em segundo lugar, a medida não implica qualquer redução das possibilidades de recuperação de créditos por parte do Estado, nem penaliza tais créditos em relação a outros. Pelo contrário, ao preservar os ativos da Ilva, a medida teve efeitos positivos para todos os credores, incluindo o Estado, que podem satisfazer os seus créditos através desses ativos.

(92) Por outro lado, no seu acórdão *Piaggio*, o Tribunal de Justiça considerou que a questão do prejuízo para os potenciais credores públicos não é um elemento determinante, mas sim um indicador entre outros indicadores, para determinar a existência de uma vantagem seletiva financiada através de recursos estatais ([49]). Este acórdão exige também que a Comissão demonstre que o Estado ou as entidades públicas figuram entre os principais credores da empresa em dificuldade. De acordo com as autoridades italianas, não é esse o caso. Por último,

([47]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de maio de 2013, *Doux Élevage SNC and Coopérative agricole UKL-ARREE/Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire and Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, n.º 38.

([48]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2013, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA/Comissão*, processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, n.º 109.

([49]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA/International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH e Ministero della Difesa*, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313.

a Itália sublinha que a medida em causa se limita a aplicar um princípio geral do direito italiano, consagrado no artigo 111.º da Lei da insolvência (*legge fallimentare*), Decreto Real n.º 267 de 16 de março de 1942, a que também se referem outras disposições do decreto, por exemplo o artigo 182.º-C e 182.º-D, que conferem aos órgãos jurisdicionais ordinários competências para reconhecer que certos empréstimos podem ser sujeitos a dedução prévia, em especial se forem indispensáveis para a prossecução da atividade económica das empresa e para assegurar a satisfação dos credores.

3.3.3. *Vantagem económica*

(93) As autoridades italianas consideram que as condições do empréstimo estão em conformidade com as condições normais de mercado para um empréstimo concedido com um baixo nível de cobertura. O financiamento concedido pelas instituições financeiras tem uma taxa Euribor a 3 meses, acrescida de […] pontos de base por ano. A duração do empréstimo é de 11 de setembro de 2014 a 28 de fevereiro de 2015. O contrato prevê todas as condições habituais. Uma vez que, entretanto, foi dado início a um procedimento de administração extraordinária, durante o qual os credores não podem executar os seus créditos, o empréstimo não foi reembolsado no prazo previsto. Durante a administração extraordinária, todas as dívidas têm de ser reembolsadas de acordo com as regras aplicáveis.

(94) No que se refere à questão de saber se a concessão do empréstimo foi possível graças ao facto de lhe ter sido concedida a possibilidade de ser sujeito a dedução prévia, as autoridades italianas alegam que a concessão deste benefício só pode ter lugar depois de o órgão jurisdicional nacional competente ter verificado que o empréstimo está em conformidade com todas as condições previstas no artigo 12.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 101/2013, na sequência do procedimento para completar a lista de credores (*accertamento del passivo*). Por conseguinte, no momento da concessão do empréstimo, a possibilidade de este ser sujeito a dedução prévia era puramente hipotética.

3.4. **Medida 3**

(95) As autoridades italianas salientam, em primeiro lugar, que o empréstimo garantido se destina obrigatória e exclusivamente a financiar as medidas previstas no plano ambiental. Neste sentido, destina-se a responder, por conseguinte, às reservas formuladas pela Comissão no parecer fundamentado.

3.4.1. *Recursos estatais e vantagem económica*

(96) Segundo as autoridades italianas, a utilização de recursos estatais não resulta dos encargos que oneram o orçamento de Estado caso a garantia estatal seja executada. Pelo contrário, os recursos estatais só são afetados se o Estado assumir o risco de perda sem contrapartidas adequadas.

(97) A este respeito, as autoridades italianas consideram que o prémio de garantia de 3,12 % constitui, por várias razões, um valor conforme com o mercado.

(98) Em primeiro lugar, para determinar o prémio, as autoridades italianas solicitaram o parecer de um perito («o parecer de […]»). O parecer de […] baseia-se numa metodologia adotada em conformidade com o ponto 3.2, alínea d), da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias («Comunicação relativa às garantias») ([50]):

a) O risco de crédito do mutuário foi analisado aplicando um modelo que permitiu, com base na informação disponível, a atribuição de uma pontuação de crédito;

b) Tendo em conta esta pontuação de crédito, procedeu-se a uma análise comparativa com vista a encontrar um intervalo razoável dos valores de mercado para o prémio da garantia, com base nas várias metodologias utilizadas na prática internacional;

c) Os resultados obtidos foram posteriormente confirmados por critérios de avaliação adicionais;

d) O resultado obtido foi um intervalo Euribor a 6 meses compreendido entre 2,5 % e 3,12 %,

e) Dentro desse intervalo foi selecionado o nível máximo.

(99) Em segundo lugar, o prémio de garantia e a taxa de juro pagos pela Ilva situam-se, em geral, no intervalo indicado no considerando 90 da decisão de início do procedimento, que prevê que a margem para um empréstimo a uma empresa em situação de insolvência técnica com uma notação inferior a CCC deve situar-se entre os 400 e os 1 000 pontos de base. A este respeito, para a avaliação do risco de crédito, deve ter-se em conta a possibilidade do empréstimo garantido estar sujeito a dedução prévia.

([50]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias (JO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

(100) Em terceiro lugar, o risco assumido pelo Estado deve ser avaliado tendo em conta os seus objetivos de rentabilidade global. A este respeito, importa salientar que o objetivo da medida consiste em financiar as intervenções necessárias para cumprir as obrigações ambientais do Estado italiano decorrentes do parecer fundamentado da Comissão. O critério do investidor privado numa economia de mercado deve, por conseguinte, ser apreciado globalmente, tendo em conta todos os elementos pertinentes para o Estado, incluindo o facto de, em última análise, os encargos que oneram os recursos estatais serem menores devido às intervenções de recuperação ambiental levadas a cabo no âmbito da medida 3 ([51]).

(101) Em resumo, a Itália considera que: i) a garantia é remunerada em condições de mercado e ii) o risco assumido pelo Estado, enquanto garante, é economicamente racional e coerente com os objetivos de rentabilidade global do Estado.

(102) A Itália sublinha, por último, que não é raro que as instituições de crédito já expostas relativamente a uma empresa sujeita a um processo de insolvência concedam a essa empresa mais financiamento temporário sujeito a dedução prévia, mesmo que o financiamento não seja acompanhado de uma garantia estatal. Assim, o comportamento dos bancos Intesa Sanpaolo e Banca Popolare relativamente à medida 3 não é invulgar. Estes bancos, bem como outros bancos já expostos relativamente à Ilva, mantiveram abertas as linhas de crédito a favor da Ilva, apesar de estas linhas de crédito não estarem cobertas por garantias estatais.

3.5. **Medida 4**

(103) As autoridades italianas sublinham que as disposições legais a que se refere o artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 1/2015, não impõem às empresas qualquer obrigação de chegar a um acordo, tendo um caráter puramente processual, o que permitia aos administradores extraordinários da Ilva utilizar os fundos recuperados no âmbito do acordo no contexto do processo de administração extraordinária. O acordo foi assinado pela Fintecna e a Ilva de forma autónoma e voluntária.

3.5.1. *Princípio do operador numa economia de mercado.*

(104) As autoridades italianas reiteram a sua posição de que a Fintecna, uma empresa pública, atua como qualquer outro operador numa economia de mercado ([52]). Tal foi confirmado na própria decisão de início do procedimento que, segundo as autoridades italianas, especifica que a cláusula contratual de 1996 correspondia a um compromisso que um investidor privado teria assumido e que o montante pago pela Fintecna era coerente com uma decisão racional de um investidor privado ([53]).

(105) No entanto, a decisão de início do procedimento questiona se um operador privado não teria esperado por uma fase posterior do processo de reestruturação da Ilva para cumprir as suas próprias obrigações. As autoridades italianas consideram que o acordo mais não é do que uma forma de cumprir as obrigações contratuais por danos ambientais. Por conseguinte, os custos financeiros suportados pela Fintecna não conferem qualquer vantagem especial às empresas em causa, conforme definido pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos *Sloman Neptun* ([54]) e *Ecotrade* ([55]).

(106) As autoridades italianas recordam que a decisão final da Fintecna de chegar a acordo foi adotada em 4 de março de 2015, após uma investigação complexa e da análise de relatórios e pareceres de peritos. Ao celebrar o acordo, a Fintecna pôs termo a qualquer responsabilidade legal suscetível de comportar custos de indemnização por danos ainda mais elevados no futuro. O comportamento alternativo referido no considerando 96 da decisão de início do procedimento (ou seja, o não pagamento ou o adiamento do pagamento numa situação em que ocorressem alterações a nível da admnistração da Ilva) teria constituído uma atitude oportunista e arriscada, dificilmente compatível com o perfil de um operador numa economia de mercado, segundo a definição do Tribunal de Justiça ([56]).

([51]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012, *Comissão Europeia/Électricité de France (EDF)*, C124/2012 P, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 86 e 87.

([52]) Decisão da Comissão, de 7 de junho de 2005, no processo C2/2005, *Alitalia – Plan industriel de restructuration*, considerandos 207, 217 e 218.

([53]) Ver considerandos 93 e 94 da decisão de início do procedimento.

([54]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 1993, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG/Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG*, C-72/91, ECLI:EU:C:1993:97, n.º 21.

([55]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de dezembro de 1998, *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, n.º 36.

([56]) Ver, entre outros, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2013, *Bouygues SA e Bouygues Télécom SA/Commissão*, processos apensos C-399/10 P, ECLI:EU:C:2013:175.

3.6. **Medida 5**

3.6.1. *Vantagem económica seletiva*

(107) As autoridades italianas consideram que as condições do empréstimo estão em conformidade com as condições normais de mercado. O empréstimo foi concedido pelo Estado a uma taxa de juro anual correspondente à taxa Euribor a 6 meses + 300 pontos de base. Um dia útil antes da concessão do empréstimo, a taxa de juro Euribor a 6 meses era de – 0,04 %. Por conseguinte, a taxa de juro do empréstimo foi fixada em 2,96 %.

(108) A Itália alega que esta taxa está em consonância com o parecer de […], emitido para a concessão da medida 3 (ver considerando 98). Segundo esse parecer, uma taxa de juro compreendida entre 2,50 % e 3,12 % seria conforme com as condições normais de mercado. Não tenho havido alterações significativas na situação da Ilva após a concessão da medida 3 e da medida 5 (abril de 2015 e dezembro de 2015), as autoridades italianas afirmam que o parecer de […] pode igualmente ser utilizado para apreciar a conformidade com o mercado da medida 5.

(109) A Itália sublinha, além disso, que o empréstimo é sujeito a dedução prévia, um elemento adicional significativo que a Comissão deve ter em conta na avaliação do risco de crédito associado.

(110) Por outro lado, a Itália alega que a medida 5 visa facilitar o processo de venda da Ilva, assegurando, ao mesmo tempo, a operacionalidade desta última de modo compatível com os requisitos em matéria de proteção do ambiente, da saúde e do emprego.

(111) Por último, a Itália recorda que, em 9 de junho de 2016, o Decreto-Lei n.º 98/2016 alterou a obrigação de reembolso do empréstimo, transferindo essa obrigação do adquirente dos ativos da Ilva para a própria Ilva. Além disso, devido às alterações introduzidas no processo de venda e para evitar adiar a data final de reembolso do empréstimo para além da data da transferência definitiva dos ativos da Ilva, o artigo 1.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 243/2016 alterou esse prazo para 60 dias a contar da transferência com caráter definitivo dos ativos da Ilva, desvinculando-o, por conseguinte, do decreto da cessação da atividade da Ilva.

4. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

4.1. **Observações da Ilva**

(112) A Ilva informou a Comissão de que estava totalmente de acordo com as observações formuladas pelas autoridades italianas, resumidas na secção 3 da presente decisão.

4.2. **Observações da Peacelink**

(113) A Peacelink é uma organização não governamental que tem por objetivo oferecer aos cidadãos informações transparentes sobre uma série de temas, designadamente os conflitos militares ou em matéria ambiental.

(114) A Peacelink considera que as dúvidas manifestadas pela Comissão na decisão de início do procedimento são plenamente justificadas. No que diz respeito à medida 1, os representantes da organização afirmam que o pagamento antecipado dos montantes apreendidos judicialmente obrigaria o Estado a assumir os riscos relacionados com o resultado do processo judicial. Nenhum operador privado aceitaria assumir esse risco. No que diz respeito à medida 2, a Peacelink considera que nenhum operador de mercado teria concedido um empréstimo à Ilva sem a intervenção do Estado. Além disso, esta intervenção representa um risco para os recursos estatais, uma vez que afeta a ordem de reembolso dos créditos públicos. No que diz respeito à medida 3, a Peacelink considera que nenhum credor numa economia de mercado teria concedido um empréstimo nas condições oferecidas à Ilva. Relativamente à medida 4, a Peacelink alega que constitui um auxílio estatal, visto que a Fintecna só aceitou celebrar o acordo devido às disposições do Decreto-Lei n.º 1/2015. Além disso, o facto de a Fintecna ser uma entidade pública suscita dúvidas quanto à sua capacidade para atuar como um operador privado.

(115) A Peacelink solicitou igualmente à Comissão que alargasse o âmbito da sua investigação aprofundada ao financiamento público concedido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/2015, sob a forma de um empréstimo de 300 milhões de euros e de outro empréstimo de 800 milhões de euros.

(116) Por último, a Peacelink apresentou observações sobre alguns aspetos ambientais das atividades da Ilva que, no entanto, não são pertinentes para efeitos do presente procedimento em matéria de auxílios estatais.

4.3. **Observações da WF Stahl**

(117) A WV Stahl é a associação profissional da indústria siderúrgica alemã, com sede em Düsseldorf.

(118) A WV Stahl partilha as dúvidas manifestadas pela Comissão na decisão de início do procedimento. No que diz respeito à medida 1, a WV Stahl considera que o pagamento antecipado dos montantes apreendidos judicialmente conferiu uma vantagem económica à Ilva. No que diz respeito à medida 2, a WV Stahl considera que a dedução prévia funciona como uma forma de garantia e constitui, assim, um vetor de auxílio ilegal. Segundo a WC Stahl, a presença de auxílio estatal na medida 3 é evidente; no que diz respeito à medida 4, a WV Stahl explicou que um operador numa economia de mercado não teria aceitado um acordo semelhante.

(119) A WV Stahl avisou a Comissão sobre a eventual concessão de auxílios estatais adicionais sob a forma de dois empréstimos, de 300 milhões de euros e 800 milhões de euros respetivamente, e solicitou à Comissão que assegurasse que não seriam concedidos mais apoios públicos à Ilva. Em especial, qualquer financiamento estatal destinado a intervenções urgentes e necessárias para fazer face à situação atual de poluição e proteger a saúde pública em Taranto deve estar em conformidade com o princípio do «poluidor-pagador» e não pode ser utilizado para a reestruturação das empresas siderúrgicas Ilva.

(120) Por último, a WV Stahl solicita à Comissão que assegure a rápida recuperação dos eventuais auxílios suscetíveis de serem declarados incompatíveis na sequência da investigação aprofundada. No que diz respeito aos auxílios estatais concedidos sob forma de empréstimos, o montante de auxílio deve ser calculado com base na diferença entre a taxa de juro cobrada pelo Estado e a taxa de juro em vigor no mercado no momento da concessão do auxílio.

4.4. **Observações da Riva Fire SpA**

(121) A Riva Fire SpA («Riva Fire») exerceu o controlo da Ilva de 1995, quando adquiriu a empresa ao IRI, a 4 de junho de 2013, data em que a gestão das instalações siderúrgicas da Ilva foi transferida para um administrador nomeado pelo Governo, nos termos do Decreto-Lei n.º 61/2013.

(122) As observações da Riva Fire visam restabelecer o que a Riva Fire considera a verdadeira versão da história da empresa até ao momento do início do processo de insolvência em conformidade com o Decreto-Lei n.º 1/2015. Em especial, a Riva Fire alega que foi indevidamente afastada da gestão da Ilva mediante uma série de manobras encetadas pela magistratura italiana e pelo poder executivo, sem ter tido a possibilidade de defender o seu ponto de vista no âmbito de um processo contraditório que garantisse os seus direitos de defesa.

(123) A Riva Fire não apresenta observações específicas quanto às medidas objeto das decisões de início do procedimento e de alargamento.

(124) Esclareceu, todavia, um aspeto que considera contraditório na apresentação dos factos por parte das autoridades italianas. Segundo a Riva Fire, as autoridades italianas alegaram, por um lado, no âmbito da investigação da Comissão em matéria de auxílios estatais, que os recursos públicos concedidos à Ilva não constituíam um auxílio estatal porque se destinavam a financiar a recuperação ambiental, enquanto que, no âmbito dos processos por infração em matéria ambiental, alegaram, por outro lado, que não existiam riscos para a saúde e/ou para o ambiente causados pelas instalações da Ilva em Taranto.

4.5. **Observações da Itália sobre as observações das partes interessadas**

(125) A Comissão transmitiu as observações da Riva Fire, da Peacelink, da WV Stahl e da Ilva às autoridades italianas.

(126) As autoridades italianas consideram que essas observações estão formuladas de forma genérica ou são irrelevantes para efeitos do presente processo. Na sua opinião, as observações apresentadas pelas autoridades italianas na sequência das decisões de início do procedimento e de alargamento já deram resposta aos argumentos genéricos apresentados nesta série de observações.

(127) Além disso, as autoridades italianas consideram que a posição da Riva Fire em relação à aparente contradição descrita no considerando 124 não tem fundamento. É certo que as autoridades italianas reconheceram de forma inequívoca a emergência ambiental e sanitária na zona de Taranto. A citação apontada pela Riva Fire relativamente à alegada ausência de riscos para a saúde e o ambiente em Taranto foi retirada do seu contexto e, em todo o caso, não reflete a posição oficial das autoridades italianas.

5. APRECIAÇÃO DO AUXÍLIO

5.1. No que respeita à alegada contradição entre o procedimento em matéria de auxílios estatais e o processo por infração do direito da União em matéria de ambiente

(128) Em geral, as autoridades italianas alegam que as diferentes intervenções estatais a favor da Ilva tinham essencialmente por objetivo dar resposta às preocupações transmitidas pela Comissão no parecer fundamentado. Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Riva Fire chama a atenção para a contradição entre as afirmações das autoridades italianas no processo de infração e no procedimento em matéria de auxílios estatais (ver considerando 124 e o comentário da Itália no considerando 127). Segundo a Itália, a Comissão entra em contradição ao solicitar à Itália, por um lado, que proceda rapidamente às intervenções necessárias para tornar as instalações de Taranto conformes com as regras em vigor sobre a proteção do ambiente e, por outro, impedindo as autoridades italianas de financiar estas intervenções.

(129) A Comissão refuta este argumento. Por uma questão de princípio, pôr termo à infração de um determinado conjunto de regras não justifica infringir outro conjunto de regras. No caso em apreço, tornar a Ilva conforme com as normas ambientais da UE não deve ser feito em detrimento das regras da União em matéria de auxílios estatais, concedendo à Ilva apoios públicos que não estão disponíveis para os seus concorrentes, que têm igualmente a obrigação de respeitar as normas ambientais da União sem beneficiarem de auxílios estatais ilegais semelhantes.

(130) As autoridades italianas alegam igualmente que as medidas de apoio público destinadas à execução do plano ambiental não se enquadram no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que são utilizadas para a reparação de danos ambientais até que seja identificado o responsável pela poluição, em conformidade com o disposto na Diretiva 2004/35/CE e no artigo 250.º do Código do Ambiente italiano, bem como nos considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento da Comissão.

(131) A Comissão considera que os argumentos apresentados pelas autoridades italianas são incorretos, pelas razões que a seguir se expõem.

(132) A título preliminar, a Comissão recorda que só as medidas 1 e 3 foram destinadas por lei à execução do plano ambiental.

(133) Mais importante ainda, não são considerados relevantes nem a causa nem o objetivo da intervenção estatal, mas apenas os efeitos da medida sobre a empresa ([57]). Uma vez que o único aspeto relevante é o efeito da medida sobre a empresa, a eventual finalidade de proteção ambiental ou outro tipo de objetivo da medida é, em si, irrelevante. Além disso, é irrelevante saber se a vantagem é obrigatória para a empresa, na medida em que não podia evitá-la ou recusá-la ([58]).

(134) Por conseguinte, as intervenções públicas realizadas nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2004/35/CE enquadram-se no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O artigo 107.º, n.º 1, é aplicável em ambos os casos: i) se o responsável pela poluição ainda não for conhecido e ii) se o responsável pela poluição for conhecido mas não tomar as medidas corretivas necessárias. Em ambos os casos, as medidas de recuperação executadas pelo Estado são medidas de auxílio estatal se o Estado reduzir os encargos que normalmente incumbe ao beneficiário suportar, como no caso da Ilva, e não tentar recuperar junto do responsável pela poluição, uma vez conhecido, os recursos utilizados para a recuperação.

(135) No caso em apreço, a decisão de início do procedimento só permite a cobertura temporária por parte do Estado das medidas urgentes de recuperação, apenas até ser conhecido o responsável pela poluição e na condição de a Itália recuperar do responsável pela poluição os montantes gastos ([59]). A decisão de início do procedimento não permite de forma absoluta e incondicional utilizar recursos estatais para financiar as medidas necessárias para dar seguimento às disposições do parecer fundamentado ou do plano ambiental da Ilva.

(136) A este respeito, a título de exemplo, a Comissão observa que o plano ambiental que a Itália refere inclui várias medidas que não podem ser qualificadas de «medidas urgentes de recuperação», mas são antes medidas destinadas a melhorar a eficiência da Ilva em conformidade com as normas ambientais aplicáveis à produção de aço, conforme previsto na licença ambiental da Ilva.

([57]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de julho de 1974, *Itália/Comissão*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, n.º 13.
([58]) Decisão 2004/339/CE da Comissão, de 15 de Outubro de 2003, relativamente às medidas aplicadas pela Itália a favor da RAI SpA (JO L 119 de 23.4.2004, p. 1, considerando 69). Conclusões do advogado geral Fennelly de 26 de novembro de 1998, *França/Comissão*, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, n.º 26.
([59]) Ver considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento.

(137) Mais importante ainda, uma vez que apenas são relevantes os efeitos das medidas estatais (e não as causas nem os objetivos), não se pode concluir que as medidas que constituem, por si só, auxílios estatais, deixariam de constituir um auxílio pelo simples facto de terem sido utilizadas para a execução do plano ambiental da Ilva. A decisão de início do procedimento não o permite, nem poderia tê-lo permitido.

(138) Em conclusão, a Itália não pode basear-se nos requisitos apresentados no parecer fundamentado nem na formulação dos considerandos 114 e 115 da decisão de início do procedimento da Comissão para qualificar o financiamento pelo Estado dos custos incorridos pela Ilva para a gestão corrente e a proteção ambiental como isento de auxílios estatais.

5.2. **Existência de auxílio**

(139) De acordo com o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(140) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Por conseguinte, para determinar se as medidas em questão constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, é necessário que todas as condições seguintes se encontrem preenchidas:

a) Que o beneficiário seja uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, o que implica que exerça uma atividade económica;

b) Que a medida seja financiada através de recursos estatais e seja imputável ao Estado;

c) Que a medida confira uma vantagem económica;

d) Que essa vantagem seja seletiva;

e) Que a medida falseie ou ameace falsear a concorrência e seja suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(141) No que se refere à condição de que o beneficiário seja uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do estatuto jurídico dessa entidade e do seu modo de financiamento ([60]), enquanto qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma atividade económica ([61]). A Comissão observa que a Ilva produz e vende aço no mercado da União e no estrangeiro e que esta atividade constitui uma atividade económica. Por conseguinte, a Comissão conclui que a Ilva, independentemente do seu regime de propriedade ou da situação da empresa em administração extraordinária nos termos do direito italiano, é uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(142) A Comissão tem de analisar se as medidas em causa falseiam ou ameaçam falsear a concorrência e podem afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Quando um auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes a nível das trocas comerciais intra-UE, deve considerar-se que estas últimas são influenciadas pelo auxílio ([62]). É, assim, suficiente que o beneficiário do auxílio esteja em concorrência com outras empresas em mercados abertos à concorrência ([63]). Os mercados do aço-carbono em que opera a Ilva estão sujeitos a uma concorrência intensa e a trocas comerciais no interior da União ([64]) e a Ilva vende os seus produtos em Itália e noutros Estados-Membros. Por conseguinte, todas as medidas em apreciação falseiam ou ameaçam falsear a concorrência e podem afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(143) No que se refere aos outros critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, enumerados no considerando 140, alíneas b), c) e d), a Comissão irá apreciá-los medida a medida.

([60]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, *Pavlov e outros*, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 74; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e outros*, C-222/04, ECLI:EU: C:2006:8, n.º 107.

([61]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de junho de 1987, *Comissão/Itália*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, n.º 7; acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 1998, *Comissão/Itália*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, n.º 36; acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, *Pavlov e outros*, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 75.

([62]) Ver, em especial, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1980, *Philip Morris/Comissão*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11; acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, n.º 21; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *Itália/Comissão*, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, n.º 44.

([63]) Acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 1998 *Het Vlaamse Gewest/Comissão*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([64]) Ver, por exemplo, a Decisão da Comissão de 2 de junho de 2006, relativa à fusão Mittal/Arcelor (M.4137), em que a Comissão considerou que a definição geográfica dos mercados do aço-carbono abrangia, pelo menos, todo o EEE.

5.2.1. *Medida 1*

(144) Tal como explicado no considerando 21, em 24 de maio de 2017, a família Riva e a Ilva celebraram um acordo de transação que permitiu resolver o litígio existente entre a administração extraordinária da Ilva e a família Riva.

(145) O acordo de transação é um mero acordo entre particulares, ou seja, entre alguns membros da família Riva na qualidade de acionistas da Ilva e os atuais gestores da Ilva em administração extraordinária. […]. A Ilva não é parte no processo penal. Os montantes a transferir para a Ilva ao abrigo do acordo de transação incluem: i) os ativos da família Riva detidos pela família Riva nas suas contas bancárias no estrangeiro, a colocar definitivamente à disposição da Ilva na forma jurídica a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 1/2015, ou seja, sob a forma de obrigações que serão subscritas pelo *Fondo Unico di Giustizia*, sem que exista obrigação de as restituir aos membros da família Riva, mesmo em caso de absolvição e ii) um montante adicional de 145 milhões de euros.

(146) Em relação à situação existente no momento da decisão de início do procedimento, o acordo de transação constitui um facto novo que a Comissão deve ter em conta na apreciação final da medida 1, em especial no que respeita à eventual presença de vantagens a favor da Ilva e da imputabilidade da medida ao Estado.

(147) A este respeito, não há dúvidas de que a intenção inicial das autoridades italianas era de que os ativos da família Riva fossem transferidos para a Ilva antes da conclusão do processo judicial, tal como explicado na decisão de início ao procedimento. No entanto, é um facto que, não obstante as disposições do Decreto-Lei n.º 1/2015 e do posterior *Decreto di Trasferimento*, a transferência dos ativos da família Riva não ocorreu, devido à constante oposição do tribunal suíço em executar o mandado sem autorização prévia dos titulares putativos dos ativos — os membros da família Riva. A situação só foi desbloqueada quando os próprios membros da família Riva decidiram, através da celebração de um acordo de transação de natureza estritamente privada, transferir para a Ilva os ativos sob seu controlo ([65]). É igualmente verdade que o âmbito de aplicação do acordo de transação não coincide exatamente com o disposto pelas autoridades italianas no Decreto-Lei n.º 1/2015: em primeiro lugar, os montantes transferidos para a Ilva são efetivamente superiores aos previstos no decreto-lei e, em segundo lugar, foram concedidas à família Riva contrapartidas significativas em troca da transferências dos montantes.

(148) A existência desse acordo de transação privado e o facto de a situação só se ter desbloqueado depois de se chegar a um acordo constituem a prova de que a decisão de transferir os ativos da família Riva para a Ilva: i) fazia parte de um acordo mais amplo que conciliava os interesses privados tanto da família Riva como da Ilva e ii) foi concebida e adotada pela família Riva e pela Ilva, e não pelo Estado. Este facto deve ser tido em conta para apreciar se se mantêm as dúvidas iniciais da Comissão em relação à possibilidade de a transação ter conferido uma vantagem económica à Ilva e ser imputável ao Estado.

(149) No que diz respeito à imputabilidade ao Estado da transferência para a Ilva dos ativos da família Riva, a Comissão observa que essa transferência ocorreu no âmbito de um acordo mais amplo, cujas condições foram acordadas pela família Riva e pela Ilva. Mais uma vez, também não há dúvidas de que a ideia original de transferir para a Ilva os ativos da família Riva antes da conclusão do processo judicial partiu das autoridades italianas. No entanto, a decisão final foi tomada pela família Riva através do acordo de transação, em aplicação do qual uma carta da família Riva que autorizava os bancos estrangeiros a desbloquear os fundos tornou efetivamente possível a transferência para a Ilva. Por conseguinte, a base para transferir para a Ilva os ativos da família Riva é o acordo de transação privado celebrado entre a família Riva e a Ilva, que não é imputável ao Estado.

(150) Por outro lado, a Comissão assinala, no que diz respeito à existência de uma eventual vantagem económica, que, com a celebração do acordo de transação, a Ilva não parece ter beneficiado de vantagens que não teria podido obter em condições normais de mercado. À família Riva tinha interesse em encetar negociações com vista a um acordo de transação, uma vez que estava exposta ao risco de pagar à Ilva até […] euros a título de custos de indemnização, caso todas as alegações da Ilva fossem confirmadas pelo tribunal nacional. Por seu turno, a Ilva necessitava urgentemente de liquidez para o financiamento da gestão corrente e para executar as medidas do plano ambiental. Por conseguinte, a Ilva decidiu renunciar a quaisquer pedidos de indemnização futuros (que poderiam ascender a […] euros) em troca da transferência imediata de cerca de 1,2 mil milhões de euros, parte dos quais eram constituídos pelos ativos da família Riva a que se refere o Decreto-Lei n.º 1/2015. Este comportamento reflete o facto de os operadores prudentes e que resistem às perdas poderem preferir resolver um litígio

([65]) A este respeito, é de salientar que os ativos da família Riva permaneceram nas contas bancárias que os membros da família Riva detinham no estrangeiro até à execução definitiva do acordo de transação, em junho de 2017.

de forma amigável a recorrer a processos judiciais ou à arbitragem. Neste contexto, nada indica que o acordo de transação celebrado pela Ilva e pela família Riva não tenha sido decidido no interesse mútuo de ambas as partes privadas. Por conseguinte, uma vez que o acordo de transação, no seu conjunto, foi celebrado entre a empresa Ilva e os seus acionistas em condições normais de mercado e não confere qualquer vantagem económica à Ilva, a transferência dos ativos da família Riva, que faz parte integrante do acordo global, não confere qualquer vantagem económica à Ilva.

(151) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a transferência para a Ilva dos ativos da família Riva, na forma jurídica prevista no Decreto-Lei n.º 1/2015, não confere uma vantagem económica à Ilva nem é imputável ao Estado italiano.

5.2.1.1. Conclusões sobre a medida 1

(152) Com base no que precede, a Comissão conclui que a medida implementada não é imputável ao Estado. Uma vez que os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, são cumulativos, a Comissão conclui que a medida 1 não constitui um auxílio estatal.

5.2.2. *Medida 2*

5.2.2.1. Vantagem económica decorrente da utilização de recursos estatais

(153) Para apreciar se a medida 2 confere uma vantagem económica à Ilva, a Comissão analisou, em primeiro lugar, os argumentos da Itália apresentadas no considerando 87, que se referem à natureza regulamentar da referida medida. Segundo a Itália, a disposição em questão limita-se a aplicar um princípio geral de direito que permite reconhecer que os créditos são sujeitos a dedução prévia quando tal for necessário para salvaguardar o valor de uma empresa e a gestão dos seus ativos.

(154) Ao adotar a medida 2, a Itália colocou todas as empresas de interesse estratégico nacional em situação de quase insolvência, tais como a Ilva, sob o regime da dedução prévia, uma prática comum no âmbito dos processos de insolvência. Trata-se de uma característica essencial do quadro geral da legislação em matéria de insolvência aplicável a todas as empresas em situação de insolvência ou quase insolvência que exercem atividade em Itália [«Lei da insolvência» adotada pelo Decreto real n.º 267, de 16 de março de 1942 (ver considerando 92)].

(155) A Comissão considera que, tendo em conta que a Itália agiu como autoridade pública reguladora, e não como um investidor, não há motivos para aplicar o teste do operador numa economia de mercado à medida 2 ([66]). Por outras palavras, ao adotar a medida 2, a Itália agiu no exercício dos seus poderes de regulamentação, a fim de preservar o valor dos ativos das empresas em risco de insolvência, e não como um operador no mercado. De facto, através da medida 2, a Itália predeterminou unilateralmente a ordem de prioridade dos credores da Ilva, uma intervenção que não se insere no âmbito das transações entre particulares. Só o Estado tem poderes para subordinar todas os créditos existentes (incluindo a dívida prioritária) aos mais recentes, e estes poderes não estão ao alcance dos credores privados nem dos particulares em geral. Consequentemente, o teste do operador numa economia de mercado não é aplicável à medida 2.

(156) Decorre da inaplicabilidade do teste do operador numa economia de mercado que o critério decisivo para determinar a existência de uma vantagem associada à medida 2 não consiste em apurar se o Estado maximizou as receitas ou minimizou as perdas de recursos estatais em resultado da medida. No entanto, a Comissão tem de apreciar se a medida 2 implica qualquer outra forma de vantagem proveniente de recursos estatais.

(157) À luz das circunstâncias acima descritas, a eventual redução das probabilidades de o Estado poder recuperar créditos de certas entidades públicas depois de ter sido concedido a novos créditos o benefício da dedução prévia é apenas um simples efeito colateral da medida em questão. A alteração da lei em causa não tinha como objetivo e efeito principais renunciar à dívida da Ilva ao Estado, favorecendo, assim, a Ilva. Além disso, conforme salientam as autoridades italianas, a possibilidade de dedução prévia também pode ser concedida aos empréstimos ao abrigo da lei geral em matéria de insolvência (considerando 92) e existem provas empíricas da aplicação crescente em Itália da dedução prévia a empréstimos a empresas em situação de insolvência, em execução de acordos de credores, após a introdução de algumas reformas, a partir de 2010, que têm alargado gradualmente o âmbito de aplicação do crédito sujeito a dedução prévia ([67]). Tal como confirmado pelo Tribunal de Justiça, um efeito indireto negativo nas receitas do Estado decorrente de medidas regulamentares não constitui

([66]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012, *Comissão/EDF*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 80 e 81.
([67]) «Finanziamenti alle imprese in crisi e priorità nel rimborso: gli effetti della prededucibilità nel concordato preventivo» E. Brodi, L. Casolaro; Banco de Itália, Questões de Economia e Finanças (Occasional Papers) n.º 387, setembro de 2017.

uma transferência de recursos estatais se for uma característica intrínseca da medida ([68]). Por conseguinte, uma vez que constitui uma característica intrínseca do benefício da dedução prévia no âmbito de um processo de insolvência em Itália, o potencial efeito negativo sobre os créditos do Estado perante a Ilva não pode constituir um meio para a concessão à Ilva de uma vantagem especial mediante a utilização de recursos estatais.

5.2.2.2. Conclusões sobre a medida 2

(158) A Comissão conclui que a medida 2 não confere à Ilva uma vantagem económica decorrente da utilização de recursos estatais. Uma vez que os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, são cumulativos, a Comissão conclui que a medida 2 não constitui um auxílio estatal.

5.2.3. *Medida 3*

5.2.3.1. Recursos estatais e imputabilidade

(159) No que diz respeito à origem estatal da medida, a Comissão observa que a medida em causa consiste numa garantia sobre um empréstimo concedida pelo Ministério da Economia e das Finanças.

(160) Uma vez que o conceito de Estado-Membro inclui todos os níveis de autoridades públicas, quer se trate de uma autoridade nacional, regional ou local, a Comissão conclui que a medida é imputável ao Estado.

(161) As garantias estatais colocam em risco os recursos estatais, uma vez que, ao serem acionadas, são pagas pelo orçamento de Estado. Por este motivo, e contrariamente ao que afirmam as autoridades italianas, também as garantias estatais devidamente remuneradas implicam a utilização de recursos estatais. Além do mais, conforme exposto mais pormenorizadamente abaixo, a Comissão considera que, no caso em apreço, uma vez que o prémio de garantia cobrado pela Itália é inferior às condições de mercado, o Estado italiano renunciou igualmente, e ainda renuncia, a recursos de que teria beneficiado se o prémio fosse mais elevado e conforme com o mercado. A apreciação das condições para a concessão de uma garantia estatal, incluindo o prémio cobrado, só pode, contudo, excluir a existência de uma vantagem económica (que continua a existir se as condições não corresponderem às aplicadas no mercado), e não a utilização de recursos estatais, que é incontestável. Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida envolve a utilização de recursos estatais.

5.2.3.2. Vantagem económica

(162) Segundo a jurisprudência constante, para apreciar se uma medida estatal constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, há que determinar, *inter alia*, se a empresa beneficiária recebeu uma vantagem económica que não teria obtido em condições normais de mercado ([69]).

(163) Existe uma vantagem sempre que a situação financeira de uma empresa melhorar como resultado da intervenção do Estado em condições que não são as condições normais de mercado ([70]). No entanto, a intervenção de uma autoridade pública não confere necessariamente uma vantagem ao seu beneficiário (e, neste caso, não constitui um auxílio estatal), se for realizada em condições normais de mercado. Por outras palavras, se a autoridade pública atuar como o faria um operador prudente numa economia de mercado em circunstâncias semelhantes, não estão envolvidos elementos de auxílio estatal.

(164) A esse respeito, as autoridades italianas alegam que o prémio cobrado pelas autoridades italianas pela garantia estatal foi estabelecido com base na recomendação do perito […] ([71]). Como tal, em sua opinião, a remuneração do risco assumido pelo Estado está em conformidade com a remuneração que um operador prudente numa economia de mercado teria exigido e, por conseguinte, a garantia não confere qualquer vantagem económica à Ilva.

(165) Por seu turno, os interessados que apresentaram observações sobre a medida 3 consideram que um operador numa economia de mercado não teria aceitado tais condições financeiras. A WV Stahl, em especial, pede à Comissão que estabeleça a taxa de mercado em vigor e que recupere o montante dos auxílios incompatíveis, que corresponde à diferença entre a taxa de mercado e a taxa de juro que as autoridades italianas cobraram efetivamente à Ilva.

([68]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, n.º 62. Processos apensos C-72/91 e C-73/91*Sloman Neptun Schiffahrts*, ECLI:EU:C:1993:97, n.ºs 20 e 21. Ver também o acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de maio de 1998, *Viscido e outros*, processos apensos C-52/97, C-53/97 e C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, n.ºs 13 e 14, e acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de novembro de 1993, *Kirsammer-Hack*, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, n.ºs 17 e 18, relativamente ao facto da não aplicação de tais disposições do direito do trabalho não constituir uma transferência de recursos estatais.

([69]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999, *DMT*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, n.º 22.

([70]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *SFEI e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60. acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Abril de 1999, *Espanha/Comissão*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

([71]) Ver considerando 98 da presente decisão.

(166) Como observação prévia, a Comissão gostaria de sublinhar que, no momento da concessão da garantia estatal em causa, a se Ilva encontrava em processo de insolvência. Como tal, pode ser considerada uma empresa em dificuldade na aceção do ponto 20, alínea c), das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade («Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação») ([72]).

(167) No ponto 4.1 da Comunicação relativa às garantias, a Comissão esclarece que «[…] no caso de empresas em dificuldade, um eventual prestador de garantia do mercado cobraria, na altura da concessão da garantia, um prémio mais elevado dada a taxa de incumprimento prevista. Caso a probabilidade de o mutuário não estar em condições de reembolsar o empréstimo seja particularmente elevada, esta taxa de mercado poderá não estar disponível e, em circunstâncias excecionais, o elemento de auxílio da garantia poderá ser tão elevado como o montante efetivamente coberto pela mesma» ([73]). Esta abordagem corresponde à adotada pelo Tribunal de Justiça, que declarou que, quando o Estado presta uma garantia sobre um empréstimo a uma empresa em dificuldade «que não forneceu qualquer contrapartida adequada», as garantias devem ser consideradas auxílios de montante igual ao empréstimo garantido ([74]).

(168) Neste contexto, a Comissão apreciou, em primeiro lugar, se o presente processo apresenta características que determinem que a probabilidade de o mutuário não conseguir reembolsar o empréstimo seja tão elevada que o montante total do empréstimo garantido possa ser considerado um auxílio. Uma empresa em dificuldade é uma empresa que atravessa graves dificuldades económicas e financeiras que, sem a intervenção do Estado, a conduziriam a um desaparecimento quase certo a curto ou médio prazo. Nestas circunstâncias, é provável que nenhum operador de mercado tivesse concedido um empréstimo ou uma garantia a uma tal empresa, pelo que, em princípio, qualquer empréstimo ou garantia concedidos pelo Estado a esta empresa constituiriam auxílios equivalentes ao montante total do empréstimo (garantido). No entanto, esta hipótese central deve ser verificada através de uma análise das circunstâncias de cada processo e, quando o beneficiário se encontrar em processo de insolvência, das regras em matéria de insolvência em vigor no Estado-Membro em causa.

(169) Quanto a este último aspeto, a Comissão observa que, no que se refere às grandes empresas, a legislação italiana em matéria de insolvência atribui prioridade no reembolso (dedução prévia), dentro da massa insolvente, aos novos empréstimos concedidos na pendência do processo de insolvência, em relação aos empréstimos concedidos antes da declaração de insolvência. Por outro lado, ao contrário dos empréstimos concedidos antes da declaração de insolvência, os empréstimos concedidos na pendência do processo de insolvência continuam a vencer juros. Estas disposições têm por objetivo incentivar os potenciais credores a apoiar a empresa durante o período do processo insolvência, a fim de preservar o valor económico dos seus ativos na pendência do resultado do processo (recuperação, venda ou liquidação).

(170) A mera existência dessas disposições revela que, nalguns casos, existem mutuantes dispostos a emprestar dinheiro às empresas em processo de insolvência (ou seja, a empresas em dificuldade).

(171) Também sugere que o raciocínio dos mutuantes ou dos garantes que negoceiam um acordo com um devedor em dificuldade podem ser ligeiramente diferentes dos que caracterizam situações comerciais normais. Por um lado, em ambos os casos, o mutuante e o garante apreciam a probabilidade de o mutuário não estar em condições de reembolsar o empréstimo. Por outro, em circunstâncias comerciais normais, a atenção incide sobretudo na probabilidade de incumprimento do mutuário, enquanto no caso de mutuários que, num dado momento, se encontrarão, muito provavelmente, em situação de incumprimento, é possível que se preste mais atenção à perda em caso de incumprimento (*loss-given-default*, «LGD»).

(172) No caso das empresas em processo de insolvência, a menos que existam boas perspetivas de se conseguir a reestruturação com recursos próprios ou de serem adquiridas, juntamente com o passivo, por um novo investidor, a LGD relativa a um novo empréstimo depende do valor de liquidação estimado da empresa, em relação ao qual o mutuante poderá beneficiar de prioridade no reembolso, ao abrigo das regras em matéria de dedução prévia. Nalguns casos, o valor de liquidação estimado pode ser baixo em comparação com o montante das dívidas sujeitas a dedução prévia da empresa. Nesses casos, a empresa pode ter dificuldades em obter um financiamento privado e é mais provável que uma garantia pública confira uma vantagem correspondente à totalidade do montante garantido. No entanto, nos casos em que o valor estimado da massa insolvente for elevado, os mutuantes (ou garantes) privados com experiência na gestão de créditos de risco podem ter interesse em intervir.

(173) No caso específico da Ilva, o resultado positivo do processo de venda revela que o valor de mercado dos ativos da Ilva, que nunca deixou de funcionar, permaneceu elevado, apesar das dificuldades económicas da empresa: com efeito, os seus ativos foram vendidos por um preço de 1,8 mil milhões de euros. Este montante não é especialmente surpreendente, tendo em conta os pontos fortes da Ilva em termos concorrenciais: a instalação de Taranto é a maior instalação integrada de produção de aço do sul da Europa e os estabelecimentos da Ilva estão estrategicamente localizados ao longo das grandes rotas de importação e exportação e na proximidade dos centros nevrálgicos do segundo maior mercado europeu do aço, a Itália.

([72]) JO C 249 de 31.7.2014, p. 1.
([73]) JO C 155 de 20.6.2008, p. 10.
([74]) acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de janeiro de 2003, *Alemanha/Comissão*, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, n.º 138.

(174) A diferença entre o valor de mercado dos ativos da Ilva e os fracos resultados económicos da empresa deveu-se a vários fatores específicos, nomeadamente os seguintes:

a) Ao abrigo de determinadas disposições administrativas, a produção da Ilva estava sujeita a um limite de 6 milhões de toneladas, um limiar muito inferior à sua capacidade de produção total, devido aos danos ambientais que ocorreriam se a empresa explorasse a sua capacidade total de produção com os sistemas de proteção ambiental de que dispõe atualmente. Uma vez que as instalações siderúrgicas como a de Taranto se caracterizam por uma elevada intensidade de capital e custos fixos elevados, para serem rentáveis, devem funcionar praticamente a plena capacidade. O limite de produção imposto à Ilva por razões ambientais válidas prejudicou inevitavelmente a sua rentabilidade. No entanto, com os investimentos ambientais adequados, a Ilva poderia voltar a funcionar com níveis de produção mais elevados, e é este potencial que explica por que razão os ativos da Ilva se mantiveram atrativos aos olhos dos potenciais investidores dispostos a realizar os investimentos adequados;

b) A Ilva encontra-se em administração extraordinária há cinco anos, inicialmente devido aos danos ambientais provocados e, depois, devido a dificuldades financeiras. Uma vez que os ativos não foram geridos em condições normais de mercado durante vários anos, a empresa acabou por enfrentar dificuldades financeiras, sem que, no entanto, tal implique que esses mesmos ativos não possam ser geridos de forma rentável em condições normais de mercado, após ter sido aplicado um nível adequado de investimento privado.

(175) As razões das dificuldades financeiras da Ilva eram conhecidas há muito tempo. Uma vez que não estavam relacionadas com o valor intrínseco dos ativos da Ilva, estas razões não dissuadiram os operadores do mercado de manifestar o seu interesse na aquisição destes ativos, não apenas no âmbito do recente processo de venda, mas ainda muito antes disso ([75]).

(176) Daqui resulta que, já no momento da concessão da garantia estatal em abril de 2015, era previsível que a venda ou liquidação dos ativos da Ilva fosse efetuada a um preço razoavelmente elevado. Uma vez que, nos termos do direito italiano em matéria de insolvência, os novos empréstimos para as grandes empresas estão sujeitos a dedução prévia, esse preço de venda, quando integrado na massa insolvente, seria utilizado prioritariamente para reembolsar os novos empréstimos (ou as garantias desses empréstimos, se acionadas). Com base nas informações fornecidas pelas autoridades italianas, no momento da concessão da medida 3, esperava-se que a sequência dos reembolsos da dívida da Ilva fosse a seguinte ([76]):

Gráfico 1

Sequência dos reembolsos da Ilva — abril de 2015

[…]

(177) Tendo em conta diferença substancial entre, por um lado, o montante do empréstimo garantido em causa (400 milhões de euros) e, por outro, o montante das outras dívidas com prioridade de reembolso igual ou superior (cerca de […] milhões de euros) e o valor da massa insolvente da Ilva (1,8 mil milhões de euros, se se tiver em conta o preço oferecido pelo proponente com a proposta mais elevada no recente processo de venda), a Comissão conclui que um operador numa economia de mercado poderia ter concedido à Ilva um empréstimo ou uma garantia a uma taxa adequada durante o período em que a empresa se encontrava em dificuldade.

(178) Esta conclusão é corroborada pelo facto de a Ilva ter mantido o acesso ao financiamento privado durante o processo de insolvência. No momento da concessão da garantia estatal (final de abril de 2015), a Ilva tinha acesso a pelo menos três linhas de crédito de bancos privados: […] euros do […] ([77]), […] euros do […] e 40 milhões de euros do […]. Estes empréstimos eram *factoring lines*, que têm um perfil de risco diferente do do empréstimo de 400 milhões de euros coberto pelo Estado italiano. No entanto, a existência de tais linhas de crédito constitui mais um indicador de que a Ilva não estava numa situação tal que nenhum credor lhe concedesse financiamento.

(179) As provas referidas demonstram que o presente processo não se caracteriza por uma situação em que o acesso do beneficiário ao financiamento privado estivesse inteiramente excluído. Por conseguinte, os empréstimos e as garantias públicos não contêm um elemento de auxílio igual ao montante total coberto pelo empréstimo ou garantia.

([75]) Segundo a imprensa, os produtores de aço ArcelorMittal, Marcegaglia e Arvedi, por exemplo, manifestaram interesse em adquirir os ativos da Ilva já no outono de 2014; ver http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-11-13/ilva-decisivo-ruolo-stato-063904.shtml?uuid=ABDP2MDC.

([76]) As informações foram fornecidas pelas autoridades italianas com base numa análise interna realizada pela Ilva e pelos seus consultores financeiros, sem prejuízo das conclusões finais do Tribunal de Milão sobre a prioridade de reembolso de cada dívida.

([77]) Após a abertura do processo de insolvência, […] reduziu a linha para […] do montante inicial de […] euros.

(180) A Comissão apreciou, em seguida, se as condições financeiras da garantia de 400 milhões de euros concedida à Ilva remuneram devidamente o risco assumido pelo Estado. A este respeito, a Comissão recorda que a Comunicação relativa às garantias prevê que «no caso de empresas em dificuldade, um eventual prestador de garantia do mercado cobraria, na altura da concessão da garantia, um prémio mais elevado dada a taxa de incumprimento prevista».

(181) No caso em apreço, a garantia estatal foi concedida com um prémio anual de 3,12 %, fixado com base nas conclusões do parecer de […].

(182) Ao contrário do que defendem as autoridades italianas, a Comissão considera que o parecer de […] não prevê uma estimativa adequada da remuneração que um operador prudente numa economia de mercado teria exigido como contrapartida da sua garantia, uma vez que este parecer não fornece uma estimativa adequada das probabilidades de a garantia ser acionada e, nesse caso, paga. Com efeito, o parecer de […] baseia-se inteiramente no pressuposto errado de que o empréstimo de 400 milhões de euros à Ilva seria transferido para uma nova empresa («NewCo»), que teria utilizado os ativos da Ilva em melhores condições. O parecer de […] apresenta uma análise aprofundada da qualidade creditícia da hipotética NewCo e conclui, com base na sua notação estimada, que o Estado italiano devia ter aplicado um prémio de garantia compreendido entre 1,53 % e 3,12 %. No entanto, na altura da concessão da garantia, não havia qualquer razão para presumir que o empréstimo de 400 milhões de euros seria automaticamente transferido para um hipotético novo proprietário dos ativos da Ilva ([78]). Neste contexto, as autoridades italianas deviam ter avaliado a qualidade creditícia da Ilva (e não de um hipotético adquirente), e calculado a LGD com base neste este dado.

(183) Uma vez que não foi possível utilizar o parecer de […] para apreciar se o prémio cobrado pelo Estado italiano representa uma remuneração adequada do risco, a Comissão teve de recorrer a parâmetros de referência das taxas aplicadas às entidades que se encontravam em situação financeira análoga à da Ilva. Em conformidade com a prática decisória constante e recente em matéria de empresas em processo de insolvência e destinadas à venda ([79]), a Comissão considera que, na ausência de notações de risco alternativas e considerando a qualificação da empresa como empresa em dificuldade, a notação da Ilva é, na melhor das hipóteses, CCC (ver também o considerando 189). Por conseguinte, a Comissão recolheu os dados financeiros relevantes da base de dados *S&P Capital IQ Platform* ([80]) sobre os diferenciais de *swaps* de risco de incumprimento (*Credit Default Swaps* — «CDS») e sobre o rendimento das obrigações para as empresas com notação CCC +, D ou SD na data de concessão da medida 3.

(184) O CDS é um acordo de *swap* financeiro pelo qual o vendedor do CDS compensa o adquirente (normalmente, o credor do empréstimo de referência) em caso de incumprimento de crédito (por parte do devedor). Por outras palavras, o vendedor do CDS segura o adquirente contra um eventual incumprimento do empréstimo de referência. O CCD é, assim, muito importante, por dar uma indicação do prémio de risco ou comissão de garantia que um operador de mercado exigiria para garantir o risco de incumprimento de um empréstimo. Os dados recolhidos dos 11 casos disponíveis em maio de 2015 revelam que os diferenciais dos CDS para maturidades de 10 anos variam entre 6,3 % e 277,7 %, com um valor médio de 17,6 %.

(185) A rentabilidade das obrigações fornece uma indicação fiável do custo «geral», incluindo a taxa de juro e o prémio de garantia expressa em percentagem, em que as empresas incorrem para obter um empréstimo. Os dados recolhidos dos 8 casos disponíveis em maio de 2015 indicam taxas compreendidas entre 5,3 % e 35,6 %, com um valor médio de 17,0 % para as obrigações a 10 anos. Nos dois únicos casos disponíveis de obrigações a 25 anos, a taxa é de 14,2 %.

(186) Como demonstram os dados analisados, no momento da concessão da medida 3, o custo de financiamento para as empresas com notação CCC +, D ou SD era significativamente superior ao que obteve a Ilva graças à garantia estatal. Com efeito, a Ilva conseguiu obter um empréstimo a uma taxa total (taxa de juro de […] + prémio de garantia de 3,12 %) de […], quando nessa altura a taxa total em vigor no mercado era de cerca de 17 %.

(187) Este controlo da plausibilidade dos dados demonstra que a garantia estatal que corresponde à medida 3 confere à Ilva uma vantagem económica que esta não teria obtido em condições normais de mercado. Esta conclusão está em consonância com a opinião dos concorrentes (ver considerando 118). Uma vez verificada a existência de uma vantagem económica que não está disponível em condições de mercado, há que esclarecer a questão da sua quantificação.

([78]) Com efeito, o empréstimo não será transferido para a ArcelorMittal, o adquirente dos ativos da Ilva.
([79]) Ver, *ex multis*, e mais recentemente, as decisões finais da Comissão nos seguintes processos: SA.38544 Kem One (28.7.2015), SA 38545 Mory Global (6 de novembro de 2015), SA.38644 Brandt Groupe (21 de março de 2016).
([80]) https://www.capitaliq.com

(188) Tal como explicado anteriormente, a Comissão conseguiu recolher algumas indicações sobre os prémios de garantia em vigor no mercado durante o período considerado. No entanto, estes dados referem-se a entidades que não são plenamente comparáveis à Ilva e a instrumentos financeiros diferentes do empréstimo e da garantia subscritos pela Ilva, pelo que não podem ser considerados como um valor de referência adequado para estabelecer com a precisão necessária a taxa de mercado exata da garantia em causa. Além disso, durante a investigação não foram recolhidos dados sobre taxas de juro para empréstimos de uma natureza similar ao empréstimo concedido à Ilva, com ou sem uma garantia estatal, nem sobre o custo de mercado de uma garantia estatal. Em circunstâncias semelhantes, a Comunicação relativa às garantias prevê que a eventual vantagem decorrente da concessão de uma garantia (que corresponde ao potencial elemento de auxílio) deve ser calculada como a diferença entre a taxa de juro de mercado específica que a empresa teria de pagar na ausência da garantia e a taxa de juro obtida graças à garantia estatal, após dedução do eventual prémio pago.

(189) A Comissão considera prudente ter igualmente em consideração a Comunicação de 2008 sobre as taxas de referência e de atualização para estimar a taxa de juro comparável conforme com o mercado para o empréstimo em causa. Neste contexto, a qualidade creditícia (notação) da Ilva parece situar-se no nível mais baixo das cinco notações possíveis previstas na Comunicação de 2008, ou seja, «má/dificuldades financeiras (CCC e inferior)». Além disso, o empréstimo não foi acompanhado de qualquer garantia que atribuísse aos credores (ou garantes), em caso de incumprimento, direitos suficientemente líquidos, potencialmente transferíveis e imediatamente exequíveis sobre os ativos da Ilva. Por conseguinte, a Comissão considera que a taxa de juro de mercado do empréstimo, acrescida do prémio de garantia, que constitui a medida 3, deve ser calculada, relativamente ao empréstimo, aplicando uma taxa de base adequada acrescida de 1 000 pontos de base, tal como previsto na Comunicação de 2008.

(190) No que se refere à taxa de base, a Comunicação de 2008 recomenda utilizar as taxas do mercado monetário a um ano (no caso da Itália: a taxa Euribor a um ano), reservando à Comissão o direito de utilizar períodos mais curtos ou mais longos em função das características de cada caso. No caso em apreço, a Comissão considera que a maturidade a muito longo prazo do empréstimo de 400 milhões de euros coberto pela garantia estatal justifica a escolha de uma taxa de base conforme com esta maturidade. Por conseguinte, a Comissão decide aplicar uma taxa *swap* correspondente à vida média ponderada do empréstimo garantido. Uma vez que o perfil de reembolso do empréstimo de 400 milhões de euros corresponde a uma vida média ponderada (VMP) de 14,86 anos, a taxa de base adequada deve ser a taxa *swap* a 15 anos. Em 27 de maio de 2015, isto é, na altura da concessão do empréstimo de 400 milhões de euros pelos três mutuantes privados, a taxa *swap* a 15 anos era de 1,18 % ([81]). Por conseguinte, a taxa de juro de mercado indicada na Comunicação de 2008 é de 1,18 % + 1 000 pontos de base, ou seja, 11,18 %.

(191) O montante da vantagem associada à garantia concedida pelo Estado deve ser calculado separadamente para o empréstimo de acordo com a seguinte metodologia: a diferença entre i) a taxa de juro calculada conforme indicado no considerando 190, aplicada ao capital do empréstimo, e ii) o custo financeiro total do empréstimo garantido, calculado como a soma da taxa de juro aplicada pelos bancos para o capital do empréstimo e do prémio de garantia cobrado pelo Estado, calculados e aplicados no período em que esses montantes foram colocados à disposição da Ilva.

5.2.3.3. Seletividade

(192) A garantia estatal que constitui a medida 3 é uma medida de apoio *ad hoc* concedida a uma única empresa, a Ilva. Por conseguinte, a medida 3 é seletiva.

5.2.3.4. Conclusões sobre a medida 3

(193) Uma vez que preenche todos os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão considera que a medida 3 constitui um auxílio estatal, cujo montante pode ser determinado com base na metodologia descrita no considerando 191.

5.2.4. *Medida 4*

(194) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que o acordo de transação celebrado entre a Fintecna e a Ilva é imputável ao Estado e envolve a utilização de recursos estatais. Por outro lado, a Comissão expressou dúvidas sobre se, ao aceitar resolver um litígio moroso em março de 2015, imediatamente após a Ilva ter sido declarada insolvente, a Fintecna tinha tomado uma decisão racional que um operador prudente numa economia de mercado teria tomado numa situação semelhante.

(195) Com base nas observações apresentadas durante o procedimento formal de investigação, a Comissão apreciou, em primeiro lugar, se a decisão de resolver o litígio era efetivamente racional do ponto de vista de um operador no mercado, ou seja, se essa decisão conferiu uma vantagem económica à Ilva.

([81]) Segundo os dados recolhidos pela Comissão na base de dados *S&P Capital IQ*.

5.2.4.1. Vantagem económica

(196) Tal como indicado no considerando 163, a intervenção de uma autoridade pública não confere necessariamente uma vantagem ao seu beneficiário e, consequentemente, não constitui um auxílio, se for realizada em condições normais de mercado, isto é, se a autoridade pública se tiver comportado como um operador prudente numa economia de mercado numa situação semelhante.

(197) Em primeiro lugar, no âmbito da investigação aprofundada, a Comissão avaliou as circunstâncias em que a Fintecna tomou a decisão de resolver o litígio de longa data com a Ilva, mediante o pagamento de 156 milhões de euros. Ao decidir resolver o litígio, a Fintecna teve de tomar em consideração a situação económica do momento, o nível de risco e as perspetivas futuras ([82]).

(198) A este respeito, a Comissão observa que os passivos assumidos pelo Estado enquanto vendedor antes da privatização não são, em princípio, impugnáveis e que, no que se refere ao montante da transação, ou seja, 156 milhões de euros, a Fintecna, enquanto credor prudente, procedeu a uma estimativa da sua exposição perante a Ilva em 2011, e adaptou-a em 2014. Os cálculos revelaram uma exposição de […] euros, correspondentes a […] euros em 2014. Para apreciar adequadamente os riscos jurídicos, a Fintecna solicitou, além disso, o parecer de dois consultores jurídicos que confirmaram ambos, de forma independente, que o montante de 156 milhões de euros era um montante aceitável, dentro do limite máximo acordado no contrato de privatização ([…] euros, sem juros ou […] euros, incluindo juros) e da exposição potencial estimada ([…] euros em 2014).

(199) A Fintecna tomou a decisão de resolver o litígio no contexto do Decreto-Lei n.º 1/2015, que favoreceu o acordo entre as duas partes. Tendo em conta que as estimativas do risco de insolvência da Ilva realizadas pelos dois consultores jurídicos independentes são razoáveis, o simples facto de a Fintecna só ter decidido resolver o litígio depois, e não antes, da adoção do decreto-lei, não altera o facto de a decisão de resolver o litígio ter sido uma decisão racional que um operador numa economia de mercado teria tomado numa situação semelhante. Com efeito, um operador prudente e que resista às perdas pode preferir resolver um litígio prolongado de forma amigável a recorrer a processos judiciais ou à arbitragem, se a sua própria responsabilidade não for, em si, questionável, e se sua exposição puder implicar o pagamento de montantes […] a […] superiores aos montantes diretamente acordados. Por outro lado, não parece que adiar o acordo pudesse garantir melhores resultados financeiros para a Fintecna.

(200) Tendo em conta o facto de as medidas adotadas pela Fintecna corresponderem ao comportamento de um operador de mercado racional, e de o processo que antecedeu a decisão estar em conformidade com uma abordagem prudente da Fintecna para determinar o montante que poderia permitir celebrar um acordo de transação com a Ilva, a Comissão conclui que a decisão de pagar um montante inferior às suas próprias estimativas é, em princípio, uma decisão racional de um operador privado que pretenda celebrar um acordo de transação e, como tal, não é suscetível de conferir qualquer vantagem à Ilva.

5.2.4.2. Conclusões sobre a medida 4

(201) A Comissão demonstrou que a medida 4 não confere qualquer vantagem económica à Ilva. Uma vez que os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, são cumulativos, a Comissão conclui que a medida 4 não constitui um auxílio estatal.

5.2.5. *Medida 5*

5.2.5.1. Recursos estatais e imputabilidade

(202) No que diz respeito à origem estatal da medida, a Comissão observa que a medida consiste num empréstimo concedido pelo Ministério da Economia e das Finanças através do orçamento de Estado.

(203) Uma vez que o conceito de Estado-Membro inclui todos os níveis de autoridades públicas, quer se trate de uma autoridade nacional, regional ou local, a Comissão conclui que a medida é imputável ao Estado e envolve uma transferência de recursos estatais.

5.2.5.2. Vantagem económica

(204) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a WV Stahl solicitou à Comissão que garantisse a recuperação imediata do auxílio estatal concedido à Ilva sob a forma de empréstimos a um custo inferior às condições de mercado, com base na diferença entre a taxa de juro aplicada e a taxa de mercado em vigor no momento da concessão dos empréstimos (ver considerando 120). Para concluir pela existência de uma vantagem económica associada à medida 5, a Comissão considera que é possível aplicar o mesmo raciocínio utilizado para medida 3, mesmo que entre as duas medidas existam duas diferenças factuais significativas.

([82]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de março de 2007, *Scott/Comissão*, T-366/00, EU:T:2012:649, n.º 158.

(205) A primeira diferença reside no facto de a medida 5 consistir num empréstimo público, ao passo que a medida 3 é uma garantia estatal sobre um empréstimo sindicado. No entanto, esta diferença factual não põe em causa o raciocínio exposto nos considerandos 166 a 179, que tanto se aplica a empréstimos como a garantias.

(206) A segunda diferença factual é a data da concessão: 30 de abril de 2015 relativamente à medida 3, e 15 de dezembro de 2015 relativamente à medida 5. No entanto, a Comissão considera que o raciocínio exposto nos considerandos 166 a 179 pode igualmente aplicar-se para a data de concessão da medida 5; em dezembro de 2015, ainda se podia supor que o valor de liquidação dos ativos da Ilva fosse elevado, enquanto o montante total do crédito sujeito a dedução prévia tinha entretanto aumentado 400 milhões de euros (ou seja, o montante da medida 3) em relação a abril de 2015, e ascendia a cerca de […] euros — um nível ainda muito inferior aos 1,8 mil milhões de euros de massa insolvente expectável. Além disso, o Decreto-Lei n.º 191/2015 confere à medida 5 uma prioridade mais alta no reembolso do que outros créditos sujeitos a dedução prévia, tal como ilustrado no Gráfico 2, o que contribui para aumentar a LGD potencial da medida 5.

Gráfico 2

Sequência dos reembolsos da dívida da Ilva em dezembro de 2015

[…]

(207) Tendo em conta o que precede, afigura-se que a LGD do empréstimo ainda era razoavelmente elevada, pelo que a Comissão conclui que um credor privado com experiência na gestão de créditos de risco poderia ter motivos para conceder um empréstimo à Ilva.

(208) Tal como para a medida 3, a Comissão apreciou, em seguida, se as condições financeiras do empréstimo público remuneravam devidamente o risco assumido pelo Estado. Pelas mesmas razões que as apresentadas relativamente à medida 3, a Comissão considera que o parecer de […] não propõe um método adequado para determinar se a taxa de juro anual cobrada pelo Estado (2,94 %) era adequada. Por conseguinte, a Comissão recolheu da plataforma *S&P Capital IQ Platform* ([83]) dados públicos semelhantes aos utilizados para a medida 3 (diferenciais de CDS e rendimentos das obrigações), correspondentes, no entanto, à data de concessão da medida 5.

(209) Os dados recolhidos dos 14 casos disponíveis em dezembro de 2015 indicam diferenciais dos CDS a 5 anos compreendidos entre 6,2 % e 300,5 %, com um valor médio de 44,1 % e diferenciais dos CDS a um ano compreendidos entre 3,0 % e 648 %, com um valor médio de 32,7 %.

(210) Os dados recolhidos dos 31 casos disponíveis em dezembro de 2015 indicam taxas de obrigações compreendidas entre 2,2 % e 99 %, com um valor médio de 17,6 % para as obrigações com maturidade a três anos.

(211) Tal como demonstram os dados analisados, no momento da concessão da medida 5, o custo de financiamento das empresas com notação CCC +, D ou SD é significativamente superior ao obtido pela Ilva através do empréstimo estatal. De facto, a taxa de juro anual aplicada ao empréstimo concedido à Ilva era de 2,94 %, ao passo que as indicações do mercado revelam custos totais muito mais elevados para o mesmo período.

(212) Tal como para a medida 3, o controlo da plausibilidade dos dados demonstra que o empréstimo estatal que corresponde à medida 5 confere à Ilva uma vantagem económica que esta não teria obtido em condições normais de mercado. Uma vez verificada a existência de uma vantagem económica que não está disponível em condições de mercado, há que esclarecer a questão da sua quantificação.

(213) Seguindo, *mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio que para a medida 3, a Comissão decidiu igualmente ter em conta a Comunicação de 2008. Com base no que precede, a Comissão estabeleceu que a taxa de mercado adequada para quantificar o elemento de auxílio presente no empréstimo concedido sem garantia era de 10,06 %, calculada como a soma de uma taxa de base de 0,06 % correspondente à taxa Euribor a um ano em 15 de dezembro de 2015, acrescida de uma margem de 1 000 pontos de base.

(214) O montante da vantagem associada ao empréstimo público que corresponde à medida 5 é calculado como a diferença entre: i) a taxa de juro calculada conforme indicado no considerando 213, aplicada ao capital do empréstimo, e ii) a taxa de juro efetiva devida pela Ilva, calculada e aplicada no período em que esses montantes foram colocados à disposição da Ilva.

5.2.5.3. Seletividade

(215) O empréstimo estatal que corresponde à medida 5 é uma medida de apoio *ad hoc* concedida a uma única empresa, a Ilva. Por conseguinte, a medida 5 é seletiva.

([83]) https://www.capitaliq.com

5.2.5.4. Conclusões sobre a medida 5

(216) Uma vez que preenche todos os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão considera que a medida 5 constitui um auxílio estatal, cujo montante pode ser determinado com base na metodologia descrita no considerando 214.

5.3. **Ilegalidade do auxílio**

(217) As medidas 3 e 5 constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e foram executadas sem notificação prévia à Comissão, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Por conseguinte, estas medidas foram executadas ilegalmente.

5.4. **Compatibilidade do auxílio com o mercado interno**

(218) A proibição de auxílios estatais não é nem absoluta, nem incondicional. Em especial, o disposto no artigo 107.º, n.ºs 2 e 3, do TFUE constitui uma base jurídica que permite considerar alguns auxílios compatíveis com o mercado interno. Uma vez que consideram que as medidas em causa não constituem auxílios estatais, as autoridades italianas não invocaram qualquer fundamento suscetível de demonstrar a sua compatibilidade.

(219) Por conseguinte, a Comissão irá apreciar, por sua própria iniciativa, se as medidas de auxílio estatal concedidas à Ilva, isto é, as medidas 3 e 5, podem ser declaradas compatíveis com o mercado interno à luz das bases jurídicas acima referidas.

(220) A Comissão observa que, no caso em apreço, é manifesto que não são aplicáveis as derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 2, do TFUE. Das derrogações previstas no n.º 3 do mesmo artigo, só as alíneas a) e c) podem ser relevantes. A alínea a) estabelece, com efeito, que podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. Por outro lado, nos termos da alínea c), podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

(221) No que respeita ao artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, as empresas do setor siderúrgico, como a Ilva, não podem beneficiar de auxílios com finalidade regional, nos termos do ponto 9 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ([84]). Por conseguinte, esta base jurídica não pode ser invocada para as medidas em causa.

(222) Em relação ao artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, a Comissão não considera que existam quadros jurídicos ou orientações sobre a aplicação do artigo 107.º, n.º 3, que possam ser aplicadas às medidas em apreço. Em especial, as empresas do setor siderúrgico, como a Ilva, não podem beneficiar de auxílios de emergência e à reestruturação, nos termos do ponto 18 das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade ([85]). Uma vez que, nos termos do ponto 20, alínea c), das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade, a Ilva é uma empresa em dificuldade, não pode beneficiar de auxílios ao ambiente, ao abrigo do ponto 16 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia ([86]).

(223) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que as medidas de auxílio estatal a favor da Ilva não são compatíveis com o mercado interno.

5.5. **Recuperação dos auxílios incompatíveis com o mercado interno**

(224) De acordo com o TFUE e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça, a Comissão tem competência para decidir que o Estado em questão deve suprimir ou alterar um auxílio quando verifica a incompatibilidade do mesmo com o mercado interno ([87]). O Tribunal de Justiça tem também defendido, de forma reiterada, que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de revogar auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como objetivo restabelecer a situação previamente existente ([88]).

(225) Neste contexto, o Tribunal de Justiça estabeleceu que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais. Com esta restituição, o beneficiário perde, efetivamente, a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes e repõe-se a situação anterior à concessão do auxílio ([89]).

([84]) JO C 209 de 23.7.2013, p. 1.
([85]) JO C 249 de 31.7.2014, p. 1.
([86]) Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (JO C 200 de 28.6.2014, p. 1).
([87]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1973, *Comissão/Alemanha*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13;
([88]) acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de setembro de 1994, *Espanha/Comissão*, C-278/92, C-279/92 e C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, n.º 75.
([89]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de junho de 1999, *Bélgica/Comissão*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, n.ºs 64 e 65.

(226) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([90]) dispõe o seguinte: «Nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».

(227) Consequentemente, uma vez que as medidas em causa foram aplicadas em violação do artigo 108.º do TFUE e devem ser consideradas como auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperadas a fim de restabelecer a situação existente no mercado antes da sua concessão. A recuperação deve abranger o período compreendido entre a data a partir da qual a vantagem foi conferida ao beneficiário, ou seja, em que o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário, e a data da recuperação efetiva, devendo o montante a recuperar ser acrescido de juros até à sua recuperação efetiva.

(228) Com base na apreciação referida nas secções 5.2.5 e 5.2.3, os elementos de auxílio incluídos nas medidas 3 e 5 devem ser recuperados do seguinte modo:

a) Relativamente à medida 3, a diferença entre i) a taxa de juro calculada conforme indicado no considerando 190, aplicada ao capital do empréstimo, e ii) o custo financeiro total do empréstimo garantido, calculado como a soma da taxa de juro aplicada pelos bancos para o capital do empréstimo e do prémio de garantia cobrado pelo Estado, calculados e aplicados no período em que esses montantes foram colocados à disposição da Ilva;

b) Relativamente à medida 5, a diferença entre i) a taxa de juro calculada conforme indicado no considerando 213, aplicada ao capital do empréstimo, e ii) a taxa de juro efetiva devida pela Ilva, calculada e aplicada no período em que esses montantes foram colocados à disposição da Ilva.

(229) De acordo com o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, a Itália deve comunicar à Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, o montante exato dos auxílios concedidos à Ilva, tendo em conta, em especial, o auxílio sob a forma de empréstimos, as datas efetivas dos pagamentos ou reembolsos, bem como qualquer outra circunstância relevante comunicada pela Itália. Em todos os casos, os montantes a recuperar devem incluir os juros devidos até à recuperação efetiva.

(230) No mesmo prazo de dois meses, a Itália deve informar a Comissão da futura eliminação das vantagens económicas obtidas com as medidas 3 e 5. Para esse efeito, a Itália deve assegurar que os custos totais de financiamento e as taxas de juro são, no mínimo, equivalentes, às taxas de juro em vigor no mercado referidas nos considerandos 190 e 213, respetivamente. Os montantes colocados à disposição enquanto as taxas de juro não forem adequadas serão considerados auxílios incompatíveis com o mercado interno e, como tal, estarão sujeitos à obrigação de recuperação, acrescidos dos juros vencidos até à data da recuperação efetiva.

6. **CONCLUSÃO**

(231) A Comissão conclui que a Itália implementou ilegalmente as medidas 3 e 5 a que se referem as secções 2.2.3 e 2.2.5 da presente decisão, em violação do disposto no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

(232) A Comissão conclui que os elementos de auxílio relativos às medidas 3 e 5 são incompatíveis com o mercado interno e devem ser recuperados junto do beneficiário, a Ilva, juntamente com os juros aplicáveis,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As seguintes medidas objeto da presente decisão não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

a) A transferência dos ativos no valor de 1,1 mil milhões de euros apreendidos no âmbito de um processo penal contra os antigos proprietários da Ilva, executada no âmbito do acordo de transação privado celebrado com a Ilva;

b) O Decreto-Lei n.º 101/2013, de 11 de agosto de 2014, e o seu artigo 12.º, n.º 5, relativo à dedução prévia dos empréstimos, na medida em que se aplica a um empréstimo privado de 250 milhões de euros;

c) O acordo de transação relativo a um montante de 156 milhões de euros celebrado entre a Fintecna e a Ilva em 5 de março de 2015 com base no Decreto-Lei n.º 1/2015, com efeitos a partir de 4 de março de 2015.

([90]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

Artigo 2.º

As outras medidas objeto da presente decisão, implementadas ilegalmente pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, constituem auxílios estatais incompatíveis com o mercado interno:

a) A concessão à Ilva, por decreto ministerial de 30 de abril de 2015, nos termos do Decreto-Lei n.º 1/2015, de uma garantia estatal sobre um empréstimo de 400 milhões de euros;

b) A concessão à Ilva, por decreto ministerial de 15 de dezembro de 2015, nos termos do Decreto-Lei n.º 191/2015, de um empréstimo estatal de 300 milhões de euros.

Artigo 3.º

1. A Itália deve recuperar junto do beneficiário os auxílios incompatíveis concedidos ao abrigo das medidas referidas no artigo 2.º

2. Os montantes a recuperar são acrescidos de juros desde a data em que foram colocados à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efetiva.

3. Os juros são calculados de acordo com uma base composta, em conformidade com o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([91]) e com o Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão ([92]) que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.

4. A Itália deve ajustar os pagamentos pendentes dos auxílios relativos às medidas referidas no artigo 2.º aos níveis em vigor no mercado estabelecidos nos considerandos 190 e 213 da presente decisão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão.

Artigo 4.º

1. A recuperação do auxílio concedido ao abrigo das medidas referidas no artigo 2.º deve ser imediata e efetiva.

2. A Itália deve garantir a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respetiva notificação.

Artigo 5.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália deve transmitir as seguintes informações:

a) Uma descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

b) Os documentos comprovativos de que o beneficiário foi notificado para reembolsar o auxílio;

c) Os documentos comprovativos de que foram efetuados os ajustamentos referidos no artigo 3.º, n.º 4, da presente decisão.

2. A Itália deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para dar cumprimento à presente decisão, até ter sido concluído o processo de recuperação dos auxílios concedidos ao abrigo das medidas referidas no artigo 1.º. A pedido da Comissão, a Itália deve apresentar de imediato informações sobre as medidas já adotadas e planeadas para dar cumprimento à presente decisão. A Itália deve também fornecer informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros a título da recuperação já reembolsados pelos beneficiários.

([91]) Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (UE) n.º 2015/1589, que estabelece as regras de execução do artigo 108.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

([92]) Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão, de 30 de janeiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

Artigo 6.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em 21 de dezembro de 2017.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão