



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.6.2002
COM(2002) 280 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relativo à situação dos trabalhos referentes às orientações em matéria de auxílios estatais no domínio dos serviços de interesse económico geral

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Relativo à situação dos trabalhos referentes às orientações em matéria de auxílios estatais no domínio dos serviços de interesse económico geral

A. INTRODUÇÃO

1. Em resposta ao pedido do Conselho Europeu de Nice de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000, a Comissão apresentou ao **Conselho Europeu de Laeken** de 14 e 15 de Dezembro de 2001 um **relatório sobre os serviços de interesse geral** (COM (2001) 598 final). Neste relatório, a Comissão indica nomeadamente que, a fim de melhorar a segurança jurídica no domínio das indemnizações compensatórias pelo serviço público, *«pretende definir, em 2002, em estreita colaboração com os Estados-Membros, um enquadramento comunitário para os auxílios de Estado concedidos às empresas encarregadas de assegurar serviços de interesse económico geral. Um tal quadro servirá para informar os Estados-Membros e as empresas acerca das condições em que a Comissão poderá autorizar a concessão de auxílios estatais enquanto compensação pela imposição de obrigações de serviço público, podendo também servir para clarificar as condições de autorização de regimes de auxílios de Estado pela Comissão, o que permitiria simplificar a obrigação de notificação para os auxílios individuais. Na segunda fase, a Comissão irá avaliar a experiência maturada com a aplicação deste quadro geral e, caso venha a entender oportuno, apresentará uma proposta legislativa para isentar de notificação prévia certos tipos de auxílios no sector dos serviços de interesse económico geral»*.
2. **O Conselho Europeu de Barcelona** de 15 e 16 de Março de 2002 solicitou à Comissão, nomeadamente, que *«informe o Conselho Europeu de Sevilha sobre a situação dos trabalhos referentes às orientações em matéria de auxílios estatais e, se necessário, proponha um regulamento de isenção por categoria nesse domínio»*.

O presente relatório visa dar resposta ao pedido do Conselho Europeu de Barcelona.

B. NATUREZA JURÍDICA DAS INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS PELO SERVIÇO PÚBLICO

3. A Comissão considerou durante muito tempo que os apoios financeiros concedidos pelos Estados-Membros às empresas encarregadas de explorar serviços de interesse económico geral (SIEG) não constituíam auxílios estatais, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, sempre que tais apoios se limitassem a compensar encargos suplementares impostos pelos Estados por razões de serviço público¹.

¹ Como sublinhado pela Comissão nas suas comunicações relativas aos serviços de interesse económico geral na Europa de 1996 (JO C 281 de 26.09.1996) e de 2000 (JO C 17 de 19.01.2001), só os apoios públicos a favor de serviços que constituam actividades económicas e que sejam susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros podem constituir auxílios estatais na acepção do artigo 87.º do Tratado.

4. Nos seus **acórdãos FFSA, de 27 de Fevereiro de 1997², e SIC, de 10 de Maio de 2000³**, o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades (TPI) considerou que *«o facto de as autoridades públicas concederem uma vantagem financeira a uma empresa para compensar o custo das obrigações de serviço público pretensamente assumidas por essa empresa é irrelevante para efeitos de qualificação de tal medida de auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87º do Tratado, não prejudicando que tal elemento seja tomado em consideração no âmbito do exame da compatibilidade do auxílio em causa com o mercado comum, nos termos do n.º 2 do artigo 86º do Tratado»*.
5. O TPI sublinha, todavia, que o n.º 2 do artigo 86º do Tratado prevê uma derrogação a favor das empresas encarregadas de explorar SIEG, *«pelo que a concessão de um auxílio estatal é susceptível de escapar à proibição do seu artigo 87º, desde que o auxílio em questão vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão de um serviço de interesse económico geral e a sua concessão seja necessária para que a empresa possa garantir as suas obrigações de serviço público em condições de equilíbrio económico»*.
6. Por despacho de 25 de Março de 1998, o Tribunal de Justiça rejeitou o recurso interposto do acórdão do TPI de 27 de Fevereiro de 1997 proferido no processo FFSA. Além disso, no seu acórdão CELF, de 22 de Junho de 2000⁴, o Tribunal de Justiça salientou que o n.º 2 do artigo 86º do Tratado não permite qualquer derrogação à aplicação do n.º 3 do artigo 88º, que prevê uma notificação prévia, com efeito suspensivo, para o pagamento do auxílio.
7. Em 22 de Novembro de 2001, **o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão no processo Ferring⁵**, relativo à distribuição grossista de medicamentos em França. Neste acórdão, o Tribunal indica que quando uma isenção fiscal concedida a empresas encarregadas de explorar um SIEG se limita a compensar o custo suplementar do serviço público, as empresas beneficiárias não beneficiam de uma vantagem na acepção do n.º 1 do artigo 87º, não constituindo, por conseguinte, a medida em causa um auxílio estatal. Com efeito, as obrigações de serviço público podem implicar custos suplementares que os concorrentes não têm de suportar, permitindo a compensação colocar a empresa beneficiária em pé de igualdade com as suas concorrentes. Em contrapartida, o montante da isenção que exceda o necessário para cumprir a missão de serviço público constitui um auxílio estatal. A Comissão alterou a sua prática em matéria de decisões em conformidade com esta nova jurisprudência do Tribunal de Justiça.
8. Em 19 de Março de 2002, **o Advogado-Geral LEGER apresentou as suas conclusões no processo Altmark Trans⁶**. Este processo diz respeito às condições em que um Estado-Membro pode conceder subvenções às empresas que exploram um serviço público de transporte local de pessoas. Nas suas conclusões, o Advogado-Geral LEGER propõe ao Tribunal que reconsidere a interpretação dada no seu acórdão Ferring, de 22 de Novembro de 2001, e volte à jurisprudência do TPI nos

² Processo T-106/95, Col. 1997 p.II-0229.

³ Processo T-46/97, Col. 2000 p.II-2125.

⁴ Processo C-332/98.

⁵ Processo C-53/00.

⁶ Processo C-280/00.

processos FFSA e SIC, que qualifica as compensações de serviço público como auxílios estatais.

9. Em 30 de Abril de 2002, o **Advogado-Geral JACOBS apresentou as suas conclusões no processo GEMO SA⁷**, relativo ao serviço público de recolha e eliminação das carcaças de animais e dos resíduos de matadouros. O Advogado-Geral propõe uma distinção entre duas categorias de processos, com base na natureza da relação entre o financiamento concedido e os encargos de interesse geral impostos e na clareza com que são definidos os encargos. Os casos em que a ligação entre o financiamento estatal concedido, por um lado, e as obrigações de interesse geral claramente definidas, por outro, é directa e manifesta seriam apreciados segundo uma abordagem compensatória, tal como adoptada no acórdão Ferring. Tal aconteceria nomeadamente quando as referidas obrigações e a compensação são atribuídas na sequência de um procedimento de concurso público transparente e não discriminatório. Em contrapartida, os processos em que não é claramente manifesto que o financiamento estatal se destina, a título de contrapartida, a obrigações de interesse geral claramente definidas seriam apreciados segundo uma abordagem de auxílios estatais.
10. O relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Laeken foi preparado à luz da jurisprudência que considera que as compensações constituem auxílios estatais. As últimas evoluções revelam todavia que a jurisprudência na matéria continua a evoluir e que convém aguardar os acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Altmark e GEMO supramencionados antes de adoptar uma posição final num quadro comunitário.

C. INCIDÊNCIAS DA EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA A NÍVEL DA PROSECUÇÃO DOS TRABALHOS DA COMISSÃO EM MATÉRIA DE COMPENSAÇÕES

11. Se nos seus próximos acórdãos o Tribunal de Justiça não confirmar a jurisprudência Ferring, considerando pelo contrário que as compensações de serviço público constituem auxílios estatais, o procedimento em duas fases proposto pela Comissão no seu relatório ao Conselho Europeu de Laeken pode prosseguir, ou seja, numa primeira fase, definição de um enquadramento comunitário e, numa segunda fase, à luz da experiência adquirida com a aplicação desse enquadramento e, desde que tal experiência o justifique, preparação de um regulamento que isente certos tipos de auxílios no sector dos serviços de interesse económico geral da obrigação de notificação prévia.
12. Se nos próximos acórdãos o Tribunal de Justiça confirmar a sua jurisprudência Ferring, as compensações de serviço público deverão ser consideradas como não constituindo auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, desde que o seu montante não exceda o necessário para assegurar o funcionamento dos SIEG. Nesse caso, tais compensações não são abrangidas pela obrigação de notificação prévia prevista no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.
13. Todavia, importa sublinhar que no seu acórdão Ferring o Tribunal de Justiça confirmou que o montante de uma compensação que exceda o necessário para

⁷ Processo C-126/01.

cumprir a missão de serviço público constitui um auxílio estatal, que não pode ser autorizado em aplicação do disposto no nº 2 do artigo 86º. A eventual compatibilidade deste tipo de auxílio deverá ser examinada pela Comissão em conformidade com as disposições comunitárias gerais em matéria de auxílios estatais.

14. Ainda na hipótese de uma confirmação da jurisprudência Ferring, a Comissão considera portanto que um texto, cuja forma jurídica deverá ser adoptada em tempo oportuno, é útil para aumentar a segurança jurídica, nomeadamente no que diz respeito às modalidades de cálculo da compensação e às condições de selecção das empresas encarregadas de explorar os SIEG.
15. Quanto ao fundo, convém sublinhar que, de qualquer modo, o debate jurídico sobre a qualificação da compensação de serviço público à luz do artigo 87º do Tratado não prejudica o bom funcionamento dos SIEG. Com efeito, no caso de a jurisprudência Ferring ser confirmada, a compensação correctamente calculada não constitui um auxílio estatal. Se a jurisprudência Ferring não for confirmada, a compensação correctamente calculada constitui um auxílio estatal, mas é compatível com o Tratado em aplicação do nº 2 do seu artigo 86º, desde que as trocas comerciais não sejam afectadas numa medida contrária ao interesse comum. Convém recordar que, se uma compensação constituir um auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 87º do Tratado, esta deve ser previamente notificada à Comissão em aplicação do nº 3 do artigo 88º. Em contrapartida, se a compensação não constituir um auxílio estatal, a obrigação de notificação prevista no nº 3 do artigo 88º deixa de existir.

D. SITUAÇÃO DOS TRABALHOS DA COMISSÃO E PREVISÕES

16. Os serviços da Comissão estão a trabalhar num projecto de texto com base nas indicações e opções expostas nos pontos 11 a 15 supra. Neste contexto, a Comissão deve tomar em consideração o carácter evolutivo da jurisprudência comunitária. A Comissão considera que será prudente aguardar os próximos acórdãos do Tribunal de Justiça sobre a questão das compensações de serviço público antes de adoptar uma posição final sobre estas questões num quadro comunitário.
17. Como anunciado no relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Laeken, estes trabalhos devem ser realizados em estreita colaboração com os Estados-Membros. Para o efeito, durante o Outono de 2002 os serviços da Comissão organizarão uma primeira reunião com os peritos dos Estados-Membros, com base num documento de trabalho dos seus serviços. Este documento deverá ser finalizado à luz da evolução da jurisprudência, com vista à adopção de um texto pela Comissão, na medida do possível, no final de 2002.

Este texto deverá, nomeadamente, fazer o ponto da situação sobre a jurisprudência pertinente, particularmente no que diz respeito às noções de actividade económica e de afectação das trocas comerciais, e introduzir precisões sobre as modalidades de cálculo das compensações, designadamente em articulação com os contratos públicos, a fim de evitar excessos de compensações.

Este texto não prejudicará, como é óbvio, disposições específicas aplicáveis no sector dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.

18. No que diz respeito à questão do regulamento de isenção, a Comissão examinará a respectiva necessidade e viabilidade, em conformidade com as orientações constantes do seu relatório ao Conselho Europeu de Laeken.