

DECISÃO (UE) 2015/1074 DA COMISSÃO**de 19 de janeiro de 2015****relativa ao auxílio estatal SA.35842 (2014/C) (ex 2012/NN) a que a Itália deu execução —****Compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público atribuída ao CSTP***[notificada com o número C(2015)74]***(Apenas faz fé o texto em língua italiana)****(texto relevante para efeitos do EEE)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), 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 apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por notificação eletrónica de 5 de dezembro de 2012, as autoridades italianas notificaram, por força do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, a compensação concedida ao Consorzio Salernitano Trasporti Pubblici S.p.A. (adiante «CSTP») pelos serviços de transporte de passageiros por autocarro com base em concessões atribuídas pela Região Campania (adiante «Região») no período 1997-2002 (adiante «o período em exame»), em cumprimento de um acórdão do *Consiglio di Stato* (Conselho de Estado), o Supremo Tribunal Administrativo italiano.
- (2) A notificação foi registada com o número SA.35842 e, desde 13 de dezembro de 2012, equiparada a medida não notificada, visto que, com base nas informações de que dispõe a Comissão, a Região era obrigada a pagar a compensação devida ao CSTP a partir de 7 de dezembro de 2012, ou seja, depois de o Governo italiano ter notificado a medida à Comissão, mas antes que a Comissão tivesse adotado uma decisão.
- (3) Por carta de 20 de fevereiro de 2014, a Comissão comunicou às autoridades italianas a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado (adiante «a decisão de início do procedimento»).
- (4) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽¹⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente ao auxílio.
- (5) As autoridades italianas apresentaram as suas observações sobre a decisão de início do procedimento por cartas de 21 e 25 de março de 2014.
- (6) A única entidade terceira que apresentou observações em resposta à decisão de início do procedimento foi o CSTP, o beneficiário da medida. As suas observações foram recebidas em 25, 26, 27 e 28 de março de 2014.
- (7) A Itália não comentou as observações das entidades terceiras.
- (8) Depois de a Comissão ter aceite prorrogar o prazo para a apresentação de observações, as autoridades italianas forneceram informações complementares por carta de 15 de setembro de 2014.

2. DESCRIÇÃO DA MEDIDA**2.1. A EMPRESA**

- (9) O CSTP é uma sociedade por ações que gere serviços de transportes públicos locais com base em concessões regionais e comunais. Concretamente, segundo as autoridades italianas, no período em exame, o CSTP efetuou serviços de transporte de autocarro enquanto empresa concessionária da Região, num total de cerca de 9 milhões de quilómetros por ano.

⁽¹⁾ Decisão da Comissão de 20 de fevereiro de 2014 relativa ao auxílio estatal SA.358423 (2012/NN) — Itália — Compensação por OSP para o CSTP (JO C 156 de 23.5.2014, p. 39).

- (10) Segundo os dados fornecidos pelas autoridades italianas, para o serviço em questão no período em exame, a Região pagou ao CSTP 131 632 525,80 euros, dos quais 125 869 212,47 euros para a exploração e a gestão do serviço e 5 763 313,32 euros para os investimentos. Uma vez que esta compensação foi concedida ao CSTP mais de dez anos antes de a Comissão ter enviado o primeiro pedido de informações às autoridades italianas, a compensação não será avaliada no âmbito do procedimento em curso ⁽²⁾.
- (11) Para além dos montantes acima referidos já cobrados, o CSTP solicitou à Região uma compensação de 14 545 946 euros, ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho ⁽³⁾, pelas desvantagens económicas sofridas em virtude da alegada imposição de obrigações de serviço público (OSP).
- (12) Em 2008, o tribunal administrativo regional de Salerno rejeitou o recurso interposto pelo CSTP para o reconhecimento do direito a uma compensação ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. O tribunal decidiu que, em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ⁽⁴⁾, o CSTP não podia solicitar uma compensação pelas desvantagens económicas decorrentes da imposição de obrigações de serviço público sem ter solicitado, primeiro, a extinção de tais OSP.

2.2. OS ACÓRDÃOS DO CONSELHO DE ESTADO

- (13) O acórdão n.º 4683/09, de 27 de julho de 2009, acolheu o recurso do CSTP contra a sentença do tribunal administrativo regional de Salerno, concluindo que o CSTP tinha direito a uma compensação pelo serviço público prestado em conformidade com os artigos 6.º, 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. O acórdão em questão não define com precisão que ato jurídico esteve na base da imposição de obrigações de serviço público e sob que forma foram as mesmas impostas, mas sublinha que a uma empresa que presta um serviço público não pode ser recusado o reembolso de custos efetivamente incorridos na prestação de um tal serviço. O Conselho de Estado considerou ainda que o CSTP tinha direito a receber as compensações pelo serviço público prestado, mesmo na ausência de um pedido preliminar de extinção das OSP.
- (14) Segundo o Conselho de Estado, o montante exato da compensação devida ao CSTP deve ser determinado pela Região com base em dados fidedignos obtidos a partir das contas do consórcio, os quais atestam a diferença entre os custos imputáveis às atividades do CSTP correspondentes ao cumprimento de obrigações de serviço público e as receitas correspondentes. Contudo, a Região afirmou não estar em condições de determinar o montante em questão devido à falta de dados precisos e fidedignos.
- (15) Por despacho n.º 8736/2010, de 13 de dezembro de 2010, o Conselho de Estado nomeou um perito a quem confiou a determinação do montante em questão. Segundo as autoridades italianas, o perito não foi capaz de determinar o montante da compensação devida e só com a ajuda de um segundo perito, nomeado pelo Conselho de Estado por Despacho n.º 5897/2011, de 7 de novembro de 2011, foi possível calcular o montante exato da compensação, por aplicação de um «método indutivo», conforme decretado pelo Conselho de Estado, na Decisão n.º 3244/2011, de 25 de julho de 2011. Com base nestes cálculos, os peritos concluíram ter havido subcompensação do CSTP apenas no que se refere a 1998, conforme resulta da aplicação da fórmula prevista no artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 (obrigação tarifária). Os peritos não puderam aplicar um método indutivo para calcular a (eventual) subcompensação nos termos do artigo 10.º do mesmo regulamento (obrigação de exercício ou de transporte) devido à falta de dados fidedignos e ao risco de duplicar, com a aplicação do método indutivo, o valor da compensação calculada nos termos do artigo 11.º. Implicitamente, os peritos presumiram assim que ao CSTP tinha sido imposta uma obrigação tarifária.

⁽²⁾ A Comissão recorda que, por força do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1), os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos que começa a correr na data em que é concedido o auxílio ilegal ao beneficiário, enquanto auxílio individual ou enquanto parte de um regime de auxílios. O prazo de prescrição é interrompido por quaisquer atos relativos ao auxílio ilegal praticados pela Comissão ou por um Estado-Membro a pedido desta.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, relativo à ação dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156 de 28.6.1969, p. 1).

⁽⁴⁾ O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 estabelece o seguinte: «Compete às empresas de transporte apresentar às autoridades competentes dos Estados-Membros pedidos de extinção da totalidade ou parte de uma obrigação de serviço público, se tal obrigação para elas implicar desvantagens económicas». O n.º 3 do artigo 6.º estabelece o seguinte: «As autoridades competentes dos Estados-Membros decidirão no prazo de um ano a contar da data de apresentação do pedido, relativamente às obrigações de explorar e de transportar, e num prazo de 6 meses no que diz respeito às obrigações tarifárias. O direito à compensação é adquirido na data da decisão das autoridades competentes [...]».

- (16) Em consequência, o Conselho de Estado proferiu o Acórdão n.º 5649/2012 em 7 de novembro de 2012, impondo à Região o pagamento ao CSTP, até 7 de dezembro de 2012, do montante de 4 951 838 euros, que representava o valor da subcompensação de que foi alvo em 1998. A Região pagou o referido montante ao CSTP em 21 de dezembro de 2012.
- (17) O pagamento ao CSTP de tal compensação por parte da Região em cumprimento do Acórdão n.º 5649/2012 representa a medida não notificada que é objeto da presente decisão.

2.3. INFORMAÇÕES/OBSERVAÇÕES ADICIONAIS TRANSMITIDAS PELAS AUTORIDADES ITALIANAS

- (18) Segundo as autoridades italianas, o CSTP, assim como outros operadores de serviços de transportes regionais regulares por autocarro, operava ao abrigo de licenças provisórias (concessões) que deviam ser renovadas anualmente mediante pedido prévio da empresa operadora. Tais concessões conferiam ao CSTP o direito exclusivo de prestar os serviços em questão.
- (19) As autoridades italianas afirmam também que o CSTP solicitou à Região a atribuição de concessões destinadas ao fornecimento de serviços nos troços em questão em cada ano do período em exame e que as concessões estabeleciam sempre que os serviços seriam prestados por conta e risco das empresas em questão e, sobretudo, «sem que a prestação do serviço abrisse um direito a uma subvenção ou a uma compensação de qualquer natureza». As autoridades italianas apresentaram cópia de um modelo de contrato de concessão de 1973, atestando a respetiva conformidade com o contrato utilizado com o CSTP no período em exame. Contudo, as autoridades italianas não apresentaram nenhum contrato de concessão efetivamente celebrado com o CSTP no período em exame.
- (20) As autoridades italianas afirmam que, por força de tais concessões, o CSTP podia propor a substituição dos meios de transporte a utilizar ou solicitar a extinção total ou parcial das suas obrigações de serviço público se tais obrigações tivessem comportado uma desvantagem económica para o consórcio, mas o facto é que o CSTP nunca exerceu tal direito. As autoridades italianas alegam ainda que o CSTP nunca notificou à Região que as obrigações de serviço público comportavam desvantagem económicas, nem que prestava serviços que não teria prestado se a tal não tivesse sido obrigado no âmbito de uma OSP. Por fim, segundo as autoridades italianas, o CSTP nunca solicitou a extinção das obrigações de serviço público como o previa o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
- (21) Segundo as autoridades italianas, as contribuições públicas concedidas ao CSTP no passado assentavam na metodologia do custo económico standardizado que previa a utilização dos parâmetros estabelecidos na lei regional n.º 16/1983⁽⁵⁾, tais como o número de quilómetros adjudicados em relação aos quilómetros efetivamente percorridos, o número de trabalhadores e de autocarros, que variam em função do tipo de serviço prestado (urbano, em zonas de montanha ou de serra), o estatuto jurídico e económico do pessoal, a dimensão da empresa e os custos dos autocarros.
- (22) As autoridades italianas duvidam também que o CSTP tenha demonstrado ter cumprido de forma eficiente e correta as OSP à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e afirmam que o CSTP não dispunha de um sistema de separação de contas como estabelece, entre outros, o artigo 1.º, n.º 5, do mesmo regulamento.

2.4. MONTANTE DA COMPENSAÇÃO

- (23) Conforme referido no considerando 15, o Conselho de Estado nomeou dois peritos para determinar o montante da compensação devida pela Região ao CSTP por força dos artigos 6.º, 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Cada um dos peritos apresentou o seu relatório em 27 de setembro de 2012, mas só o segundo conseguiu calcular a compensação devida pela Região ao CSTP.
- (24) No que se refere à obrigação de explorar ou de transportar, referida no artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, os peritos várias vezes reiteraram que os pedidos de compensação do CSTP não estavam instruídos de dados documentais suficientes para calcular com precisão o montante da compensação. Por outro lado, as partes (o CSTP e a Região) apresentaram dados não coincidentes ou pouco precisos que se revelaram aproximativos. Em consequência, os peritos chegaram à conclusão que as partes tinham apresentado provas documentais inadequadas a uma avaliação da desvantagem económica das linhas de transporte por autocarro, tornando impossível qualquer estimativa, não obstante a aplicação do «método indutivo» decretada pelo Conselho de Estado. Os peritos concluem, assim, que a compensação por cumprimento da obrigação de exploração e transporte, calculada nos termos do artigo 10.º Regulamento (CEE) n.º 1191/69⁽⁶⁾, deveria ser igual a zero.

⁽⁵⁾ *Legge Regionale 25 gennaio 1983, n. 16 Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori*. Disponível em: http://jtest.itig.cnr.it:8080/cocoon/regioneCampania/xhtml?css=4&doc=/db/nir/RegioneCampania/1983/urn_nir_regione.campania_legge_1983-01-25n16&datafine=19830205.

⁽⁶⁾ O artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 prevê que o montante da compensação no caso de uma obrigação de explorar ou de transportar deve ser determinado com base na diferença entre a diminuição dos encargos e a diminuição das receitas da empresa que possam resultar da extinção da totalidade ou da parte relevante da obrigação em causa durante o período de tempo considerado.

- (25) No que se refere à compensação pelo cumprimento de obrigações de natureza tarifária, nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, os peritos concluem que não é possível calculá-la aplicando o n.º 2 do artigo em questão, uma vez que as partes nunca definiram a situação do mercado e, em consequência, o montante da compensação deveria ser calculada aplicando o n.º 1 do mesmo artigo. Os peritos reconhecem que também não é possível calcular a compensação pela aplicação do n.º 1 porque os dados não são fidedignos. Em consequência, foi aplicado o «método indutivo» decretado pelo Conselho de Estado, que implica a utilização do conceito de «custos standard», baseado no «custo standard unitário» e no número de quilómetros em causa na concessão para determinar se o CSTP foi subcompensado durante o período em exame pelo cumprimento das obrigações tarifárias que lhe foram impostas.
- (26) Foi nesta base que os peritos calcularam a compensação, segundo a fórmula prevista no artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, presumindo que ao CSTP tivessem sido impostas obrigações tarifárias durante o período em exame, como se resume no quadro a seguir.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A) Receitas atribuíveis a uma gestão comercial	40 303 387,71	42 312 390,51	41 174 023,85	42 399 523,59	42 010 059,97	42 010 059,97
B) Receitas atribuíveis à gestão no caso em apreço	9 484 545,48	8 705 924,03	8 577 234,29	9 254 374,76	9 447 735,00	9 430 225,00
C) Contribuições já pagas	34 106 026,86	29 935 681,81	34 124 760,15	35 199 742,20	33 496 192,00	33 869 048,00
A-(B+C)	- 3 287 184,64	3 670 784,68	- 1 527 970,59	- 2 054 593,37	- 933 867,03	- 1 289 213,03
A-(B+C)		3 670 784,68				

- (27) De tais cálculos deduz-se que o CSTP podia alegar ter sido subcompensado, mas só em 1998, devido às alegadas obrigações de natureza tarifária que lhe foram impostas. A subcompensação ascende a 3 670 784,68 euros, a que se juntam juros no valor de 1 281 053,57 euros, o que perfaz uma compensação de 4 951 838,25 euros, que o Conselho de Estado ordenou à Região que pagasse ao CSTP, o que foi feito em 21 de dezembro de 2012.

2.5. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

- (28) Conforme resulta da decisão de início do procedimento, a Comissão nutria sérias dúvidas quanto à compatibilidade com o mercado interno da medida notificada.
- (29) Em primeiro lugar, a Comissão começou por se questionar sobre se as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) na jurisprudência *Altmark* ⁽⁷⁾ estavam cumpridas.
- (30) Em segundo lugar, a Comissão nutria dúvidas quanto à isenção da obrigação de notificação na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Para estabelecer se o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 efetivamente dispensava as autoridades da obrigação de notificação prévia no presente caso, é necessário estabelecer, primeiro, se uma obrigação de serviço público tinha de facto sido imposta unilateralmente ao CSTP pelas autoridades

⁽⁷⁾ Processo C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Colet. 2003, EU.C.2003:415.

italianas e, segundo, se a compensação que foi reconhecida por tais obrigações de serviço público é compatível com o Regulamento (CEE) n.º 1191/69. A Comissão não pôde chegar a uma conclusão relativamente à questão de saber se a compensação atribuída ao CSTP cumpria tais condições.

- (31) Em terceiro lugar, a Comissão nutria dúvidas quanto à possível compatibilidade da medida na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁸⁾. A confirmar-se que pelo menos uma das condições de dispensa do processo de notificação na aceção do Regulamento (CE) n.º 1191/69 não tinha sido cumprida e que seria necessário proceder a uma avaliação na aceção do Regulamento n.º 1370/2007, a Comissão teria dúvidas quanto ao respeito das condições de tal regulamento no caso em apreço.

3. OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA

- (32) As autoridades italianas formularam observações sobre a decisão de início do procedimento ao nível nacional. Apenas a Região Campânia apresentou observações.
- (33) A Região começou por observar que o CSTP não tinha fornecido quaisquer elementos de prova que corroborassem a existência de uma separação contabilística adequada.
- (34) Voltou a confirmar que, no período em exame, não tinha havido qualquer imposição unilateral de obrigações de serviço público. Pelo contrário, terá sido o CSTP, com base nas normas em vigor, a solicitar anualmente a renovação da concessão, pelo que nenhum ato em concessão comportou a imposição unilateral de uma OSP. Por outro lado, a fim de dar cumprimento ao acórdão, a Região repetidas vezes solicitou ao CSTP o fornecimento de provas documentais dos atos ou dos contratos por força dos quais teriam sido impostas as OSP, sem que, segundo comunicou, tivesse tido alguma resposta. O CSTP nem sequer apresentou elementos de prova que demonstrassem que tinha solicitado à Região a alteração das condições estabelecidas nos contratos de concessão em termos de percursos, horários e tarifas, nem provas que atestassem que a Região tivesse recusado eventuais pedidos nesse sentido. No que se refere às tarifas máximas, a Região observou que as tarifas impostas pelos contratos de concessão se integravam nas medidas gerais de política de preços aplicadas a todas as empresas do setor.

4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (35) A única entidade terceira que apresentou observações em resposta à decisão de início do procedimento foi o CSTP, o beneficiário da medida. Nas suas declarações, o CSTP distancia-se das posições preliminares da Comissão na decisão de início do procedimento.
- (36) Em primeiro lugar, o CSTP alega que, durante o período em exame, a Região lhe impôs unilateralmente OSP. Em defesa desta afirmação, afirma que tais OSP não estavam definidas no documento de adjudicação da concessão, já que tal documento não existia, mas decorriam exclusivamente de atos internos da Região relativos à definição prévia da estrutura organizativa e à especificação da compensação através da metodologia do chamado «custo standard». O CSTP explicou que a Itália tinha regulamentado as OSP através da lei n.º 151/81, da lei regional n.º 16/83, do artigo 4.º da lei n.º 59/97 e do decreto legislativo n.º 422/97. A Região atribuiu ao CSTP obrigações de serviço público mediante um ato de concessão de 1972/1973, prorrogado anualmente até 2003. O facto que, no período em exame, foram impostas OSP ao CSTP — por exemplo, obrigações tarifárias, percursos, paragens e horários — pode, segundo o que foi comunicado, ser deduzido dos seguintes documentos:

- o *contratto di servizio ponte*, subscrito pelo CSTP e a Região para o ano de 2003, em conformidade com o artigo 46.º da lei regional n.º 3/02, que prorrogava e substituiu as concessões existentes;
- a deliberação da *Giunta regionale* n.º 4873 de 30 de dezembro de 1999, que autorizou o CSTP a alterar o percurso dos autocarros a pedido do próprio CSTP e de outros signatários;
- a decisão do governo regional n.º 327 de 4 de maio de 2000, que prorrogou a suspensão do aumento do preço das assinaturas para os serviços regionais de transporte por autocarro;
- a nota 5171/2000, na qual são comunicadas as várias modalidades para o cálculo dos preços das assinaturas para as *linee operaie*;

⁽⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO L 315 de 3.12.2007, p. 1).

- o decreto do *Assessore ai Trasporti della Regione* n.º 1609/2001, relativo à passagem da lira para o euro, no qual se chama a atenção dos concessionários para a proibição — que representava uma obrigação da concessão/do contrato — de aumentos impróprios.
- (37) Por fim, o CSTP alegou que, uma vez que a Região tinha repetidas vezes reduzido o custo standard, aplicando-o de forma não homogénea às diversas linhas e concessões, alguns operadores tinham decidido suprimir certas linhas que sistematicamente davam prejuízo. A Região teria, no entanto, respondido que os operadores deviam garantir a operacionalidade (prevista nas OSP) e que, em caso de supressão de linhas, seriam denunciados por interrupção de um serviço público. Segundo o CSTP, isto demonstra que a empresa estava sujeita a OSP. Contudo, o CSTP não forneceu elementos de prova que corroborassem esta informação.
- (38) Em segundo lugar, o CSTP alegou que, operando exclusivamente na qualidade de operador de serviços de transporte público local e não desenvolvendo qualquer atividade comercial, nada o obrigava a ter uma contabilidade separada. O CSTP explicou que a legislação em vigor previa apenas que os dados contabilísticos relativos às atividades de transporte público sujeitas a OSP fossem apresentados separadamente dos que diziam respeito a outras atividades empresariais e não exigia outras repartições contabilísticas que dessem conta separadamente das receitas e dos custos relativos a cada linha. O CSTP é uma empresa pública cuja única função, no período em exame como atualmente, consiste na prestação de serviços de transporte público em regime de OSP. Em consequência, as contas da empresa continham exclusivamente dados sobre as atividades desenvolvidas no âmbito do cumprimento de obrigações de serviço público, pela simples razão que — salvo para os serviços de aluguer prestados em 1998, registados separadamente nas contas da empresa — no decurso dos anos em questão, a empresa não desenvolveu qualquer tipo de atividade empresarial. O CSTP acrescentou que a fiabilidade dos dados contabilísticos nunca tinha sido posta em causa pela Região, a qual, pelo contrário, os utilizou de forma correta como base para o cálculo e o pagamento das contribuições anuais.
- (39) Em terceiro lugar, depois de ter recordado o acórdão nacional do Conselho de Estado, o CSTP contestou os três argumentos avançados pela Região:
- o cálculo não se apoiou numa contabilidade analítica articulada em centros de custos distintos que permitisse separar as atividades sujeitas a OSP;
- dada a falta de dados contabilísticos que permitissem identificar os elementos específicos que devem ser calculados em conformidade com os artigos 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o cálculo foi efetuado indutivamente, seguindo uma metodologia que a Região considerou «estranha e aberrante»;
- o cálculo não teve em conta o facto de a gestão do CSTP não se ter pautado pela eficácia a que faz referência o artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, como se pode depreender do confronto dos dados relativos à sua atividade com os da atividade de outro operador de transporte local, a SITA SpA.
- (40) O CSTP considera que os documentos contabilísticos apresentados não são fidedignos para justificar o pedido de compensação, pelo facto de se tratar de balanços anuais e de «modelos E»⁽⁹⁾ (ou seja, documentos baseados na contabilidade empresarial que contêm as informações necessárias para o cálculo anual da contribuição pública) não acompanhados de cópia dos correspondentes atos contabilísticos e administrativos (diário, razão, faturas, matrizes de bilhetes, etc.). Segundo o CSTP, esta argumentação pode facilmente ser recusada com o argumento de que a Região, no passado, aceitou os mesmos dados e considerou-os fidedignos. Acresce que, tendo expirado a obrigação de conservar na íntegra a documentação contabilística e administrativa referente ao período em questão, é difícil exigir tais cópias. Daí que seja legítimo reconstituir o montante devido a título de compensação através de um método indutivo, como decretou o Conselho de Estado. Por fim, as contas foram devidamente certificadas e a sua exatidão e veracidade nunca foi posta em causa. Em conclusão, a contabilidade apresentada pelo CSTP é sem dúvida adequada e permite calcular as compensações, em pleno respeito das disposições do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
- (41) No que se refere à exatidão do método de cálculo e à sua coerência com a legislação da União, o CSTP considera dever ser compensado pelas desvantagens de que sofreu, em termos de diferença entre receitas inferiores e custos superiores, por estar sujeito a OSP. Para estabelecer o valor das receitas inferiores com base em dados fidedignos, o CSTP baseou-se nas receitas de exploração efetivas anuais, que correspondem ao produto das unidades de transporte efetivas pela tarifa imposta. Calculou assim o valor a subtrair, em conformidade com as normas da União, fazendo referência às receitas necessárias para permitir pelo menos cobrir os custos efetivos, resultantes das contas anuais. O montante das receitas do exercício anual coincide com as receitas efetivas que a empresa realizou com as atividades

⁽⁹⁾ «Modelos E» são os documentos baseados na contabilidade empresarial que contêm as informações necessárias para o cálculo anual da contribuição pública.

sujeitas a obrigações tarifárias, as únicas atividades do CSTP. Os dados relativos às receitas foram obtidos a partir das contas anuais do CSTP e dos «modelos E» enviados anualmente à Região, a qual nunca pôs em causa a sua fiabilidade. Portanto, não há qualquer necessidade de repartir tais montantes pelas várias componentes. No que se refere ao valor a subtrair, o CSTP afirmou ter utilizado um critério plenamente compatível com o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que permitia utilizar a tarifa que a sociedade teria aplicado no âmbito de uma gestão comercial, tarifa que deve permitir cobrir os custos que efetivamente suportou. No que se refere à diferença entre os custos que a empresa teria suportado se tivesse aplicado a tarifa mais vantajosa existente ou no âmbito de uma gestão comercial e os custos efetivamente suportados, o CSTP considera que o próprio cálculo é plenamente coerente com o artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, na medida em que permite aferir da medida do custo inferior suportado pela empresa enquanto sujeita a OSP em relação ao valor das contribuições regionais recebidas para cobrir os custos de exploração. O CSTP recorda ainda que os artigos 10.º e 11.º do referido regulamento consagram o direito das empresas de transporte público sujeitas a OSP a uma compensação pelas consequências negativas imputáveis ao cumprimento de tais obrigações.

- (42) Em quarto lugar, no que respeita à avaliação negativa dos auxílios estatais a que se refere a decisão de início do procedimento, o CSTP alegou que, no período em questão, o mercado dos transportes públicos em Itália não estava aberto à concorrência de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, concluindo, assim, que não havia incidência nas trocas comerciais nem distorção da concorrência. Analogamente, dada a atual organização do serviço de transporte público local, assente na concessão unilateral em exclusividade de determinadas linhas de transporte, a compensação não falseou a concorrência. Acresce que o custo standard/km, tendo sido imposto pela Região e aceite pelo concessionário juntamente com outras OSP, não constitui qualquer vantagem. Quanto à obrigação tarifária, ao contrário do que acontece com as obrigações de exploração e de transporte, sobre esta não incidem eventuais diferenciações das atividades de transporte da empresa. Daí que o CSTP considere que pelo menos três dos pressupostos estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) para determinar a existência de um auxílio estatal não estão presentes no caso jacente.
- (43) O CSTP considera que a compatibilidade da compensação devia ser avaliada com referência ao Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e não às disposições do Tratado em matéria de auxílios estatais.
- (44) No que se refere a isenção da obrigação de notificação na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o CSTP argumenta que, uma vez que a Região impôs unilateralmente uma obrigação tarifária, e dado que os montantes não se inscreviam no âmbito de OSP decorrentes de um contrato de prestação de serviços, mas derivam antes da correta aplicação do cálculo previsto no artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 no âmbito de uma concessão, o pagamento efetuado a título de compensação estava isento da obrigação de notificação prevista no artigo 17.º, n.º 2, do referido regulamento.

5. COMENTÁRIOS DA ITÁLIA SOBRE AS OBSERVAÇÕES DA PARTE TERCEIRA

- (45) As autoridades italianas não apresentaram comentários sobre as observações do CSTP.

6. APRECIÇÃO DO AUXÍLIO

6.1. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO

- (46) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (47) Em consequência, por força do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, uma medida constitui um auxílio se estiverem cumpridas cumulativamente as seguintes condições:

- a vantagem deve ser concedida pelo Estado ou através de recursos estatais;
- a medida deve conferir uma vantagem seletiva, favorecendo certas empresas ou produtos;
- a medida falseia ou corre o risco de falsear a concorrência;
- a medida tem efeitos sobre o comércio entre os Estados-Membros.

6.1.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (48) A Comissão observa que o acórdão do Conselho de Estado obriga a Região a pagar ao CSTP uma compensação pela prestação de serviços de transporte regular por autocarro no período em exame em rotas que são da competência da Região. Os peritos nomeados pelo Conselho de Estado calcularam que o CSTP tinha sofrido uma desvantagem

económica que se traduziu numa subcompensação de 4 951 838 euros relativamente a 1998, devido às alegadas obrigações de serviço público que lhe foram impostas. Em 21 de dezembro de 2012, a Região pagou efetivamente esse montante ao CSTP a fim de dar cumprimento ao acórdão.

- (49) O facto de a Região ser obrigada por um tribunal nacional a pagar uma compensação a uma empresa não torna a Região que cumpriu o acórdão não imputável, uma vez que os tribunais nacionais, enquanto órgãos do Estado, estão vinculados a deveres de cooperação leal⁽¹⁰⁾.
- (50) A medida é, pois, imputável ao Estado e os recursos utilizados para o pagamento de tal compensação são recursos estatais.

6.1.2. Vantagem económica seletiva

- (51) A Comissão começa por observar que o CSTP desenvolve uma atividade económica, a saber, o transporte de passageiros, mediante pagamento. Daí que o CSTP deva ser considerado uma «empresa» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (52) A medida em questão deveria também ser considerada seletiva, já que só beneficiava o CSTP.
- (53) Em relação à vantagem económica, decorre do acórdão *Altmark* que uma compensação concedida pelo Estado ou através de recursos estatais, enquanto compensação direta como contrapartida de prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias no cumprimento de obrigações de serviço público, não confere uma vantagem às ditas empresas, pelo que não constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, desde que se verifiquem os quatro pressupostos seguintes⁽¹¹⁾:
- em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas;
 - em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação devem ter sido previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente;
 - em terceiro lugar, a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações;
 - em quarto lugar, se a seleção da empresa incumbida de executar obrigações de serviço público não tiver sido realizada no âmbito de um concurso público, o nível da compensação necessária é determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria de suportar para cumprir essas obrigações, tendo em conta as correspondentes receitas e um benefício razoável para execução dessas mesmas obrigações.
- (54) O acórdão *Altmark* estabelece que os quatro critérios têm de estar cumpridos cumulativamente para que se possa excluir a presença de uma vantagem económica quando as empresas recebem compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público que lhes foram impostas.
- (55) A Comissão começa por constatar que nem as autoridades italianas nem o CSTP estiveram em condições de apresentar um ato de atribuição de OSP relativo ao período em exame e que, conforme explicitado na secção 6.2, alínea i), o CSTP não conseguiu especificar que obrigações lhe foram impostas e que poderiam revestir uma natureza de OSP.
- (56) Em segundo lugar, a Comissão verifica que, na falta de dados necessários e fidedignos, a compensação concedida por força do acórdão do Conselho de Estado baseia-se exclusivamente num cálculo *ex post* efetuado utilizando um «método indutivo». A Comissão conclui, portanto, que os parâmetros com base nos quais os peritos nomeados pelo Conselho de Estado calcularam a alegada subcompensação não tinham sido definidos previamente e que, em consequência, o segundo critério do acórdão *Altmark* não foi cumprido em relação à medida notificada.
- (57) Uma vez que o acórdão *Altmark* prevê que os quatro critérios devem ser cumpridos cumulativamente, não há motivos para que a Comissão deva avaliar se os outros dois critérios *Altmark* foram cumpridos no caso em apreço. Em consequência, o pagamento de uma compensação ao CSTP por serviços prestados no período em exame confere à empresa em questão uma vantagem económica seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

⁽¹⁰⁾ Processo C-527/12, *Comissão/República Federal da Alemanha*, EU:C:2014:2193, n.º 56 e jurisprudência já citada. Ver também o acórdão do processo C-119/05, *Lucchini* EU:C:2007:434, n.º 59, referido a seguir no considerando 94.

⁽¹¹⁾ Processo C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Colet. 2003, EU:C:2003:415, n.ºs 87 e 88.)

6.1.3. Distorção da concorrência e efeito no comércio entre os Estados-Membros

- (58) Nas suas observações, o CSTP alegou que, uma vez que, no período em exame, o mercado dos transportes públicos em Itália não estava aberto à concorrência de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, a medida contestada não pode ter tido efeitos no comércio, nem causado distorções de concorrência.
- (59) A Comissão recorda que a medida contestada entrou em vigor em 21 de dezembro de 2012, ou seja, muito tempo depois de o mercado italiano dos transportes públicos ter sido aberto à concorrência. Dado que a medida em questão produz efeitos no mercado naquele momento, é nesse mesmo momento que importa avaliar se a medida pode falsear a concorrência ou incidir no comércio entre os Estados-Membros.
- (60) A Comissão sublinha ainda que, tal como resulta do acórdão *Altmark*, uma vez que a partir de 1995 os Estados-Membros começaram a abrir alguns mercados dos transportes à concorrência de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, nessa altura várias empresas ofereciam já serviços de transportes locais e regionais em Estados-Membros que não o respetivo de origem.
- (61) Em consequência, qualquer compensação concedida ao CSTP devia ser considerada como passível de falsear a concorrência no âmbito da prestação de serviços inter-regionais por autocarro e de incidir nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, ao ponto de se repercutir negativamente nas possibilidades para as empresas de transportes estabelecidas noutros Estados-Membros de prestarem os seus serviços em Itália e de reforçar a posição de mercado do CSTP, isentando-o de encargos que de outra forma teria de suportar no decurso das suas atividades económicas quotidianas ⁽¹²⁾.
- (62) A Comissão observa que o CSTP opera noutros mercados, em especial o mercado dos serviços de aluguer, ainda que, segundo o CSTP, os serviços em questão só tenham sido prestados em 1998, pelo que se encontra em concorrência com outras empresas da União Europeia nesses mercados. Qualquer compensação concedida ao CSTP distorceria necessariamente a concorrência e teria incidência no comércio entre os Estados-Membros em tais mercados.
- (63) Em consequência, a Comissão conclui que a medida notificada falseia a concorrência e incide no comércio entre os Estados-Membros.

6.1.4. Conclusões

- (64) Tendo em conta o que acima se expõe, a Comissão conclui que a medida notificada constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.2. ISENÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE NOTIFICAÇÃO NA ACEÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1191/69

- (65) No que se refere a isenção da obrigação de notificação na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o CSTP argumenta que, uma vez que a Região impôs unilateralmente uma obrigação tarifária e dado que os montantes não se inscrevem no âmbito de OSP decorrentes de um contrato de prestação de serviços, mas derivam antes da correta aplicação do cálculo previsto no artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 no âmbito de uma concessão, o pagamento efetuado a título de compensação estava isento da obrigação de notificação prevista no artigo 17.º, n.º 2, do referido regulamento. O CSTP admitiu que tais OSP não estavam definidas no documento de adjudicação da concessão, no qual não lhes é feita qualquer referência, mas decorrem exclusivamente de atos internos da Região.
- (66) Com base no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, as compensações resultantes da aplicação do mesmo estão dispensadas do processo de informação prévia previsto no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, pelo que não estão sujeitas à obrigação de notificação prévia.
- (67) Como decorre do acórdão *Combus*, o conceito de «compensação de obrigações de serviço público» na aceção de tais disposições (artigo 17.º, n.º 2) deve ser interpretado de forma muito restritiva ⁽¹³⁾. A dispensa da obrigação de notificação prevista no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, diz respeito exclusivamente à compensação relativa a obrigações de serviço público impostas unilateralmente a uma empresa na aceção do artigo 2.º do mesmo regulamento, calculada pelo método descrito nos artigos 10.º a 13.º do mesmo regulamento (métodos comuns de compensação) e não a contratos de serviço público segundo a definição do artigo 14.º Uma compensação paga por força de um contrato de serviço público, segundo a definição constante do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que constitua um auxílio de Estado deve ser notificada à Comissão antes de ser executada. Em conformidade com o artigo 108.º do Tratado, a não notificação levará a considerar a compensação em questão como um auxílio ilegalmente executado.

⁽¹²⁾ Processo C-172/03, *Heiser*, EU:C:2005:130, n.º 55.

⁽¹³⁾ Processo T-157/01, *Danske Busvognmænd*, Colet. 2004, EU:2004:76, n.ºs 77, 78 e 79.

- (68) Para estabelecer se o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 efetivamente dispensava as autoridades da obrigação de notificação prévia no presente caso, é necessário estabelecer, primeiro, se uma obrigação de serviço público tinha de facto sido imposta unilateralmente ao CSTP pelas autoridades italianas e, segundo, se a compensação que foi reconhecida por tais obrigações de serviço público é compatível com o Regulamento (CEE) n.º 1191/69. A Comissão analisará sucessivamente as duas questões.

i) *OSP imposta unilateralmente*

- (69) A Comissão observa que nem as autoridades italianas nem o CSTP estiveram em condições de apresentar um ato comprovativo da imposição de OSP em relação ao período em exame. O CSTP apresentou contratos que só entraram em vigor a partir de 2003.
- (70) As autoridades italianas alegam que o modelo de contrato de concessão apresentado — que diz respeito a outra empresa — representava o modelo standard utilizado pela Região durante o período em exame. Contudo, o modelo em questão permaneceu em vigor entre abril de 1972 e dezembro de 1973, ou seja, mais de 20 anos antes do período em exame e antes mesmo da entrada em vigor da lei n.º 151/1981, alterada pela lei regional n.º 16/1983, com base na qual o CSTP foi compensado em primeira instância. Ainda que tal modelo de concessão pareça prever algumas obrigações que poderiam corresponder a obrigações de serviço público (cite-se, a título de exemplo, os pontos 2, 9 e 10), designadamente a obrigação de aplicar descontos para estudantes, professores, trabalhadores do setor público e do privado e a obrigação de transportar gratuitamente algumas categorias de passageiros, na falta de um ato que confere obrigações de serviço público, a Comissão não dispõe de elementos de prova que indiquem que tais obrigações foram efetivamente impostas ao CSTP no período em exame. Considerando, antes, que se tratava de serviços de transporte regulares, era necessário que as normas que regiam a concessão e que conferiam ao CSTP o direito exclusivo de prestar tais serviços estabelecessem antecipadamente as modalidades dos serviços a prestar. O CSTP não forneceu elementos de prova de que tais modalidades tenham sido impostas unilateralmente pela Região, antes terão sido propostas pelo operador, como contrapartida do direito de prestar serviços em exclusividade, e sucessivamente autorizadas pela Região. De qualquer forma, a metodologia utilizada pelo perito designado pelo Conselho de Estado para calcular a alegada subcompensação não faz qualquer referência a tais obrigações.
- (71) A Comissão analisou ainda se a imposição de OSP podia decorrer da lei regional n.º 16/1983, sendo esta última a base jurídica indicada tanto pela Região como pelo CSTP para a compensação concedida à empresa no período em exame (ver considerandos 23 e 40). Neste contexto, importa referir que a lei regional prevê apenas que as entidades locais e as empresas públicas e privadas que prestam serviços de transportes públicos locais em regime de concessão possam receber contribuições públicas. Acresce que o artigo 2.º da lei regional estabelece claramente que os eventuais prejuízos e défices não cobertos por contribuições regionais como referido no artigo 2.º da mesma lei ficam a cargo das empresas.
- (72) A Comissão salienta ainda que os atos regionais referidos pelo CSTP (ver considerando 40) faziam referência a algumas obrigações contratuais existentes no período em exame entre o CSTP e a Região. Contudo, os atos em questão não identificam claramente obrigações que possam ser consideradas OSP, ainda que possa haver indícios de uma possível existência de tais obrigações. Acresce que a existência de obrigações contratuais exclui a imposição unilateral de OSP ao CSTP. De qualquer forma, a metodologia utilizada pelo perito designado pelo Conselho de Estado para calcular a alegada subcompensação não faz qualquer referência a tais obrigações.
- (73) No que se refere à existência de uma obrigação tarifária, mesmo se o cálculo da compensação efetuado pelo perito nomeado pelo Conselho de Estado se baseou no artigo 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, a Comissão não dispõe de elementos de prova que demonstrem que tais obrigações tenham sido efetivamente impostas ao CSTP. De acordo com o artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, por obrigação tarifária entende-se exclusivamente «as obrigações que as empresas de transportes têm de aplicar os preços fixados ou homologados pela autoridade pública, contrários ao interesse comercial da empresa e resultantes quer de imposição, quer de recusa da alteração de medidas tarifárias especiais». Em contrapartida, a definição de obrigação tarifária não se aplica «às obrigações decorrentes de medidas gerais de política de preços aplicáveis ao conjunto das atividades económicas ou de medidas tomadas em matéria de preços e condições gerais de transporte tendo em vista a organização do mercado dos transportes ou de uma parte deste». A Comissão reconhece que o ponto 27 do modelo de concessão de 1972/73 estabelece as tarifas aplicáveis ao operador signatário, mas recorda que não recebeu, para o período em exame, nenhum modelo de concessão similar nem qualquer ato comprovativo da imposição de obrigações tarifárias ao CSTP. A Comissão observa ainda que, em conformidade com o artigo 2.º da lei regional n.º 16/1983, a compensação anual concedida às empresas que prestam serviços de transporte público era calculada *ex ante* e resultava da diferença entre as receitas decorrentes da aplicação de tarifas mínimas e o chamado «custo económico standard» (ver considerando 23). A Comissão conclui, por isso, que a lei regional previa tarifas mínimas, o que exclui a existência de uma obrigação tarifária geral.

- (74) Seja como for, não resulta que as eventuais OSP impostas ao CSTP o tenham sido de forma unilateral. A este propósito, a Comissão observa que o CSTP tomou a iniciativa de solicitar a renovação das concessões para a totalidade do período em exame (sete anos). Acresce que depois da publicação do acórdão do Conselho de Estado em 2009, a Região solicitou em várias ocasiões ao CSTP que apresentasse os atos ou os contratos que impunham OSP, a fim de dar cumprimento ao referido acórdão, sem no entanto ter recebido qualquer resposta, segundo informou.
- (75) A argumentação do CSTP, segunda a qual os operadores deviam efetuar as rotas no âmbito de OSP, ainda que a Região tivesse várias vezes reduzido o montante dos custos standard e os mesmos operadores tivessem sido denunciados por interrupção de um serviço público se de facto tivessem interrompido a atividade, não assenta em qualquer elemento de prova, pelo que não pode ser utilizada no caso em apreço para demonstrar a existência de OSP impostas unilateralmente.

ii) *Conformidade da compensação com o método comum de compensação*

- (76) Mesmo que, no caso em apreço, fosse demonstrada a existência de OSP impostas ao CSTP de forma unilateral, o que não foi o caso, a compensação por tais serviços deveria ser conforme ao método comum de compensação previsto no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 (secção IV) para que pudesse ser dispensada da obrigação de notificação prévia prevista no artigo 17.º, n.º 2, do referido regulamento. A Comissão não considera que tal condição estivesse preenchida.
- (77) Em primeiro lugar, a Comissão constata que a compensação atribuída ao CSTP diz respeito apenas a 1998. O CSTP admitiu que naquele ano, para além das alegadas OSP, também desenvolveu atividades comerciais, designadamente, serviços de aluguer. A Comissão constata ainda, a este respeito, que a partir de 1 de julho de 1992, o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, no artigo 1.º, n.º 5, alínea a), impõe às empresas de transportes que exploram simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público e outras atividades, que os referidos serviços públicos sejam objeto de uma orgânica específica que satisfaça os seguintes requisitos: i) separação das contas correspondente a cada uma dessas atividades de exploração e afetação da parte correspondente dos ativos segundo as normas contabilísticas em vigor e ii) equilíbrio das despesas pelas receitas de exploração e pelos subsídios do Estado sem possibilidade de transferência de ou para outro setor de atividade da empresa.
- (78) A Comissão nota também que, em conformidade com o acórdão *Antrop* do Tribunal de Justiça da União Europeia, não estão cumpridos os requisitos de tal disposição «quando não é possível calcular, com base em dados seguros da contabilidade [da empresa], a diferença entre os custos imputáveis à parte da sua atividade na zona que integra a respetiva concessão e a receita correspondente, e, por consequência, não é possível calcular o acréscimo de custos decorrente da execução das obrigações de serviço público»⁽¹⁴⁾.
- (79) O CSTP não forneceu quaisquer elementos que certifiquem que, durante o período em exame, e em especial em 1998, tenha mantido uma contabilidade separada para as suas atividades comerciais. Acresce que a Comissão considera que a argumentação do CSTP segundo a qual a obrigação jurídica de conservar a documentação contabilística e administrativa relativa ao período em exame já caducou não é pertinente para justificar *a posteriori* a atribuição, por método indutivo, de uma compensação. Mesmo que fosse demonstrada a existência de tal compensação, um requisito desta natureza previsto na legislação nacional não invalida uma obrigação que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, a qual deve ser cumprida antes que se proceda ao pagamento de uma compensação por obrigações de serviço público a favor de um operador de serviços de transporte.
- (80) Em segundo lugar, a Comissão constata que o artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 impõe que o montante da compensação seja fixado antecipadamente. O cálculo da compensação com base numa avaliação *ex post*, como decretou o Conselho de Estado, contrasta com esta disposição, como já foi indicado nos considerandos 54 e 55.
- (81) À luz de tais observações, a Comissão conclui que a compensação que o Conselho de Estado considerou devida ao CSTP não está em conformidade com o método estabelecido na secção IV do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e que a compensação em questão não estava dispensada do processo de informação prévia previsto no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

⁽¹⁴⁾ Processo C-504/07, Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (*Antrop*) e o. contra Conselho de Ministros, Companhia Carris de Ferro de Lisboa SA (*Carris*) e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto SA (*STCP*), Colet. 2009, C:2009.290.

6.3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

- (82) Uma vez que não foi demonstrado que a medida em apreço estivesse dispensada do processo de informação prévia, na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, será necessário analisar a sua compatibilidade com o mercado interno, já que se considera que constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, conforme consta da secção 6.1.
- (83) O artigo 93.º do Tratado consagra normas em matéria de compatibilidades dos auxílios estatais no âmbito da coordenação dos transportes e das obrigações de serviço público no setor dos transportes e constitui uma *lex specialis* relativamente ao artigo 107.º, n.º 3, bem como ao artigo 106.º, n.º 2, na medida em que consagra normas específicas em matéria de compatibilidade dos auxílios estatais. O Tribunal de Justiça declarou que o artigo em questão «admite a compatibilidade com o Tratado de auxílios aos transportes, exclusivamente em casos bem determinados e que não prejudiquem os interesses gerais [da União]»⁽¹⁵⁾.
- (84) Em 3 de dezembro de 2009, entrou em vigor o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que revogou o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 do Conselho⁽¹⁶⁾. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 aplica-se à compensação por obrigações de serviço público para os serviços de transporte de passageiros por via rodoviária e ferroviária.
- (85) A Comissão considera que a análise da compatibilidade da medida notificada deve ser feita na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que entrou em vigor em 3 de dezembro de 2009 e revogou o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, já que era esta a legislação em vigor quando foi adotada a presente decisão⁽¹⁷⁾. Consta ainda que a compensação atribuída ao CSTP pelo Conselho de Estado foi paga em 21 de dezembro de 2012. Isto significa que, quando o auxílio concedido produziu efeitos, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 já estava em vigor há mais de três anos⁽¹⁸⁾.
- (86) O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece o seguinte: «As compensações pelo serviço público relativo à exploração de serviços públicos de transporte de passageiros ou pelo cumprimento de obrigações tarifárias estabelecidas por regras gerais, pagas nos termos do presente regulamento, são compatíveis com o mercado [interno]. Essas compensações são exoneradas da obrigação de notificação prévia estabelecida no [artigo 108.º, n.º 3], do Tratado.
- (87) Pelas razões a seguir indicadas, a Comissão considera que a compensação notificada não está em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007. Por isso, não pode ser considerada compatível com o mercado interno, com base no artigo 9.º, n.º 1 do referido regulamento.
- (88) Em primeiro lugar, segundo o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a autoridade competente que decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público, a menos que as OSP não sejam destinadas a estabelecer tarifas máximas e não tenham sido impostas mediante uma medida que se aplique sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros do mesmo tipo numa zona geográfica determinada (normas gerais).
- (89) No caso em apreço, a Comissão considera que não existem elementos que demonstrem que existia um quadro contratual entre o CSTP e a Região ou que estivessem em vigor normas gerais para a fixação de tarifas máximas para todos os passageiros ou para algumas categorias de passageiros. A Comissão recebeu apenas um modelo de contrato de concessão para 1972/73 do qual não é possível extrapolar informações fidedignas sobre a relação existente entre o CSTP e a Região no período em exame (1997-2002). A Comissão sublinha ainda que, de acordo com o artigo 2.º da lei regional n.º 16/1983, que constitui a base jurídica indicada tanto pela Comissão como pelo CSTP para o período em exame (ver considerandos 19 e 36), as receitas dos fornecedores de transportes públicos provêm da aplicação de tarifas mínimas estabelecidas pela Região, não sendo feita qualquer referência a tarifas máximas.

⁽¹⁵⁾ Processo 156/77, *Comissão/Bélgica*, Colet. 1978, p. 1881, n.º 10.

⁽¹⁶⁾ Regulamento (CEE) n.º 1170/70 do Conselho, de 4 de junho de 1970, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 130 de 15.6.1970, p. 1, disponível apenas em DE, FR, IT e NL (edição especial portuguesa: Capítulo 08 Fascículo 001 p. 164-166).

⁽¹⁷⁾ A este propósito, a Comissão chama a atenção para a argumentação constante dos considerandos 307 a 313 da sua Decisão 2011/3/UE, de 24 de fevereiro de 2010, relativa aos contratos de serviço público de transporte entre o Ministério dos Transportes da Dinamarca e a Danske Statsbaner [processo C 41/08 (ex NN 35/08)] (JO L 7 de 11.1.2011, p. 1). A decisão foi anulada pelo Tribunal no processo T-92/11 *Jørgen Andersen/Comissão Europeia* [2013], ainda não publicado, cujo acórdão passa atualmente por um processo de impugnação junto do Tribunal de Justiça, no processo C-303/13 P. O desfecho deste recurso não é pertinente para o caso em apreço, uma vez que o Tribunal confirmou, no acórdão impugnado, que é a data em que o auxílio concedido produz efeitos que determina as normas a aplicar. Neste caso, o auxílio foi pago em 21 de dezembro de 2012, pelo que se deveriam aplicar as regras, os princípios e os critérios de avaliação da compatibilidade dos auxílios estatais vigentes no momento em que a Comissão aprovou a sua decisão (cf. n.º 39 do acórdão).

⁽¹⁸⁾ Processo C-334/07 P *Comissão/Freistaat Sachsen*, Colet. 2008, p. I-9465, n.ºs 50 a 53; processo C-3/09 *Itália/Comissão*, Colet. 2011, p. I-95, n.º 60;

- (90) Por isso, a Comissão conclui que o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não foi respeitado.
- (91) Em segundo lugar, a Comissão observa que, independentemente do facto de o CSTP ter celebrado um contrato de serviço público ou estar sujeito a obrigações tarifárias através da aplicação de normas gerais, não foram respeitadas todas as disposições do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que define as disposições que obrigatoriamente têm de constar dos contratos de serviço público e as normas gerais. O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), prevê, por exemplo, que os parâmetros na base dos quais é calculada a compensação devem ser previamente definidos de forma objetiva e transparente, a fim de evitar uma compensação excessiva, enquanto o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 4.º, n.º 2, definem as modalidades de repartição dos custos e das receitas. Como se observa na secção 6.1. no âmbito da análise da Comissão do segundo critério do acórdão *Altmark* do Tribunal de Justiça, os parâmetros na base dos quais o segundo perito calculou a presumida subcompensação não foram definidos previamente, pelo que não foi respeitado o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.
- (92) Em terceiro lugar, o artigo 6.º, n.º 1, estabelece que, para os contratos de serviço público adjudicados diretamente, a compensação deve cumprir o disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no anexo, a fim de garantir que essa compensação não excede o que é necessário para o cumprimento de uma OSP. O anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma dos seguintes fatores: custos incorridos em relação a uma OSP menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da OSP em causa, mais um lucro razoável. O anexo estabelece ainda que o cálculo dos custos e das receitas deve ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor. Por outro lado, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, por razões de transparência [ponto 5 do anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007].
- (93) Conforme observado no considerando 82, em 1998, ou seja, no ano em que, na sequência do acórdão do Conselho de Estado, foi concedida a compensação, o CSTP não procedeu a uma separação eficaz das contas. Em consequência, é impossível demonstrar que a compensação paga pelo Estado italiano em 21 de dezembro de 2012 não excede o valor correspondente ao impacto financeiro líquido equivalente à soma das incidências, positivas ou negativas, do cumprimento das obrigações de serviço público nas despesas e nas receitas do operador do referido serviço [ponto 2 do anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007].
- (94) Acresce que, no que diz respeito ao período em exame, na falta de parâmetros de compensação estabelecidos previamente, qualquer repartição dos custos deve necessariamente ser efetuada *ex post*, com base em hipóteses arbitrárias, como aconteceu com a utilização do método indutivo.
- (95) Em consequência, a Comissão considera que a compensação concedida pelo Conselho de Estado não o foi em conformidade com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, pelo que não é compatível com o mercado interno.

6.4. A COMPENSAÇÃO CONCEDIDA PELO CONSELHO DE ESTADO NÃO CONSTITUI UMA INDEMNIZAÇÃO

- (96) Na decisão de início do procedimento, a Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem observações relativamente à questão de saber se o acórdão do Conselho de Estado não dizia respeito antes à concessão de uma indemnização pelos prejuízos decorrentes da alegada violação da legislação e não à atribuição de uma compensação pela prestação de um serviço público nos termos dos regulamentos do Conselho em vigor. Nas observações que formularam, nem as autoridades italianas nem o CSTP se pronunciaram sobre esta questão.
- (97) A Comissão observa a este propósito que, em determinadas circunstâncias, a indemnização pelos prejuízos decorrentes de comportamentos ilícitos imputáveis às autoridades nacionais ⁽¹⁹⁾ não constitui uma vantagem, pelo que não se considera um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1 do Tratado ⁽²⁰⁾. O objetivo da indemnização por prejuízos sofridos é diferente do objetivo dos auxílios estatais, na medida em que a indemnização visa colocar a parte lesada na situação em que se encontrava antes da ação que provocou os prejuízos, como se esta não tivesse ocorrido (*restitutio in integrum*). Ainda neste contexto, a Comissão observa que a indemnização de prejuízos, para não cair no âmbito de aplicação das normas que regem os auxílios estatais, deve basear-se numa normativa geral em matéria de indemnização ⁽²¹⁾. A Comissão recorda, por fim, que no acórdão *Lucchini*, o Tribunal de Justiça estabeleceu que uma jurisdição nacional não pode aplicar o direito nacional se essa aplicação tiver por efeito impedir «a aplicação do direito comunitário, pois tornava impossível a recuperação de um auxílio de Estado concedido em

⁽¹⁹⁾ Por exemplo, um ato ilícito ou um caso de enriquecimento indevido.

⁽²⁰⁾ Processos apensos C-106/87 a C-120/87, *Asteris AE/República Helénica e CEE*, EU:C:1988:457.

⁽²¹⁾ Ver decisão da Comissão de 16 de junho de 2004 relativa ao auxílio a favor da Akzo-Nobel com o objetivo de minimizar o transporte de cloro (processo N 304/2003), comunicação sintética publicada no JO C 81 de 2.4.2005, p. 4; ver também a decisão da Comissão de 20 de dezembro de 2006 relativa ao processo *Bedrijfsverplaatsing van autodemontagebedrijf Steenbergen* (processo N 575/2005), comunicação sintética publicada no JO C 80 de 13.4.2007, p. 1.

violação do direito comunitário»⁽²²⁾. O princípio que subjaz a este acórdão é que uma norma de direito nacional não pode ser aplicada se essa aplicação impedir a aplicação do direito da União⁽²³⁾.

- (98) No que se refere à compensação atribuída ao CSTP pelo Conselho de Estado, a Comissão salienta que, ainda que no articulado do acórdão do Conselho de Estado não seja feita referência ao Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o acórdão em questão refere o direito do CSTP a receber os montantes a título de compensação na aceção dos artigos 6.º, 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, devendo os valores ser determinados pela administração com base em dados certos. Daqui parece poder deduzir-se que o direito do CSTP de receber uma compensação não decorre, segundo o Conselho de Estado, de uma norma geral em matéria de indemnização por prejuízos causados por atos ilícitos ou comportamentos das autoridades nacionais, mas antes de direitos conferidos pelo Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
- (99) Em todo o caso, a Comissão considera que a concessão de uma indemnização ao CSTP pela alegada imposição unilateral de OSP por parte das autoridades italianas, calculada com base no método comum de compensação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, constituiria uma violação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado. Isto porque essa indemnização produziria para o CSTP exatamente o mesmo resultado que a atribuição de uma compensação por obrigações de serviço público para o período em exame, não obstante o facto de as normas que regem a concessão dos serviços em questão não estarem dispensadas da notificação prévia nem satisfazem os requisitos substanciais do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ou do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, como se demonstrou *supra*. Por isso, a disponibilidade de uma tal concessão permitiria efetivamente contornar as normas relativas aos auxílios estatais e as condições estabelecidas pelo legislador da União, por força das quais as autoridades competentes, quando impõem ou negociam obrigações de serviço público, compensam os operadores pelos custos suportados, como contrapartida do cumprimento das obrigações de serviço público. Com efeito, a concessão de uma indemnização correspondente ao valor dos auxílios que se previa conceder constituiria uma concessão indireta de auxílios estatais considerados ilegais e incompatíveis com o mercado interno⁽²⁴⁾. Raciocinando em termos análogos, o Tribunal considerou que as cláusulas de indemnização para a recuperação de auxílios estatais constituíam auxílios estatais⁽²⁵⁾.
- (100) De qualquer forma, as modalidades de concessão de 1972, com base nas quais o CSTP teria prestado os serviços de transporte em questão, não previam o pagamento de qualquer compensação financeira. O CSTP aceitava por sua conta e risco explorar os serviços nas condições estabelecidas em tais concessões. Esta conclusão é confirmada também pelo artigo 2.º da lei regional n.º 16/1983, que previa que eventuais prejuízos e défices não cobertos por contribuições regionais ficassem a cargo das empresas.
- (101) Portanto, a Comissão não considera que o acórdão do Conselho de Estado constitua a atribuição de uma indemnização por prejuízos sofridos pelo CSTP em razão de atos ilícitos ou de outros comportamentos das autoridades italianas, mas antes representa a concessão de auxílios estatais ilegais e incompatíveis, proibidos pelo artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (102) Tendo em conta o que acima se expõe, a Comissão considera que a medida não notificada constitui um auxílio estatal, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, incompatível com o mercado interno.

7. RECUPERAÇÃO DO AUXÍLIO

- (103) De acordo com o Tratado e a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, ao verificar a incompatibilidade de um auxílio estatal com o mercado interno, a Comissão é competente para decidir se o Estado-Membro interessado deve suprimi-lo ou modificá-lo⁽²⁶⁾. O Tribunal também sustentou de forma constante que a obrigação imposta a um Estado de suprimir ou modificar auxílios considerados pela Comissão como sendo incompatíveis com o mercado interno visa restabelecer a situação anterior⁽²⁷⁾. O Tribunal de Justiça estabeleceu a propósito que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo o beneficiário portanto a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes, e a situação anterior à concessão do auxílio for reposta⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Processo C-119/05 *Lucchini*, EU:C:2007:434, n.º 59.

⁽²³⁾ *Ibidem*, n.º 61.

⁽²⁴⁾ Parecer de 28 de abril de 2005, processos apensos C-346/03 e C-529/03, *Atzeni*, EU:C:2005:256, n.º 198.

⁽²⁵⁾ Processo T-384/08 *Elliniki Nafpígotaskevastiki AE Chartofylakeiou/Comissão*, EU:T:2011:650 e processo T-565/08 *Corsica Ferries/Comissão*, EU:T:2012:415, n.ºs 23, 114 e 120 a 131. Ver por analogia o processo C-111/10 *Comissão/Conselho*, EU:C:2013:785, n.º 44.

⁽²⁶⁾ Processo C-70/72, *Comissão/Alemanha*, Colet. 1973, p. 813, n.º 13.

⁽²⁷⁾ Processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92 *Espanha/Comissão*, Colet. 1994, p. I-04103, n.º 75.

⁽²⁸⁾ Processo C-75/97 *Bélgica/Comissão*, Colet. 1999, p. I-3671, n.ºs 64 e 65.

- (104) Na sequência dessa jurisprudência, o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ⁽²⁹⁾ prevê que, «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».
- (105) Em consequência, o auxílio estatal a que se refere a presente decisão deve ser recuperado pela Itália, na medida em que já foi concedido ao CSTP. Por outro lado, a Itália deve somar ao montante do auxílio os juros de mora, calculados a partir da data em que o auxílio ilegal foi colocado à disposição do beneficiário (ou seja, 21 de dezembro de 2012) e até que seja recuperado ⁽³⁰⁾, em conformidade com o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽³¹⁾.
- (106) Por conseguinte, a Comissão:

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal no valor de 4 951 838 euros, que a República Italiana concedeu ilegalmente ao CTSP em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, não é compatível com o mercado interno.

Artigo 2.º

1. A República Italiana deve proceder à recuperação do auxílio referido no artigo 1.º junto do beneficiário.
2. Os montantes a recuperar vencem juros a partir de 21 de dezembro de 2012 e até à data da respetiva recuperação integral.
3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão e do Regulamento (CE) n.º 271/2008 ⁽³²⁾ que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.
4. A República Italiana deve anular os pagamentos pendentes do auxílio referido no artigo 1.º com efeitos na data da presente decisão.

Artigo 3.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º é imediata e efetiva.
2. A República Italiana deve garantir a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a República Italiana deve fornecer as seguintes informações à Comissão:
 - a) o montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;
 - b) uma descrição circunstanciada das medidas tomadas ou previstas para dar cumprimento à presente decisão;
 - c) os documentos que demonstrem que o beneficiário foi intimado a reembolsar o auxílio.
2. A República Italiana deve manter a Comissão informada da evolução das medidas nacionais adotadas para executar a presente decisão, até que o auxílio referido no artigo 1.º tenha sido integralmente recuperado. Deve imediatamente transmitir-lhe, mediante simples pedido da Comissão, informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. A República Italiana fornecerá também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já reembolsados pelo beneficiário.

⁽²⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

⁽³⁰⁾ Ver artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/99.

⁽³¹⁾ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 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 140 de 30.4.2004, p. 1).

⁽³²⁾ 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 5.º

A República Italiana é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 19 de janeiro de 2015.

Pela Comissão

Margrethe VESTAGER

Membro da Comissão
