

## II

(Atos não legislativos)

## DECISÕES

## DECISÃO DA COMISSÃO

de 3 de agosto de 2011

relativa ao auxílio SA. 26980 [C 34/09 (ex N 588/08)] que Portugal tenciona conceder à Petrogal

[notificada com o número C(2011) 5546]

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2012/466/UE)

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 apresentar as suas observações nos termos dos referidos artigos<sup>(1)</sup> e tendo em conta essas observações,

Considerando que:

## 1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 19 de novembro de 2009, a Comissão notificou a Portugal a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente ao auxílio *ad hoc* com finalidade regional a favor de um projeto de investimento da empresa Petróleos de Portugal, Petrogal S.A. (a seguir designada «Petrogal») respeitante às suas atividades de refinação em Sines e Matosinhos (o «projeto de investimento»). Por carta de 9 de dezembro de 2009, Portugal apresentou a versão não confidencial da decisão de início do procedimento, para publicação.
- (2) Por carta de 17 de dezembro de 2009, Portugal solicitou uma prorrogação de um mês do prazo de apresentação das suas observações. Em 22 de dezembro de 2009, a Comissão acedeu a esse pedido. Por carta de 21 de janeiro de 2010, Portugal apresentou as suas observações,

- (3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(2)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentar as suas observações.

- (4) A Comissão recebeu observações da Associação das Indústrias da Petroquímica, Química e Refinação <sup>(3)</sup>, da Confederação da Indústria Portuguesa <sup>(4)</sup>, da Associação Portuguesa para a Eficiência Energética <sup>(5)</sup>, do Concorrente n.º 2 <sup>(6)</sup>, uma empresa concorrente da Petrogal <sup>(7)</sup>, do Concorrente n.º 1 <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>, da União Geral de Trabalhadores <sup>(10)</sup>, do Município de Sines <sup>(11)</sup>, da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses <sup>(12)</sup> e da Associação Industrial Portuguesa <sup>(13)</sup>.

- (5) Por cartas de 9, 10, 17 e 19 de março de 2010, a Comissão transmitiu estas observações a Portugal, tendo-lhe sido dada a oportunidade de se pronunciar; as observações de Portugal foram recebidas por carta de 8 de abril de 2010.

- (6) Por cartas de 15 e 28 de julho de 2010 <sup>(14)</sup>, a Comissão solicitou informações complementares, que foram prestadas por Portugal por cartas de 16 e 23 de agosto de 2010, respetivamente.

<sup>(2)</sup> Ver nota 1.

<sup>(3)</sup> Carta de 26 de fevereiro de 2010.

<sup>(4)</sup> Ver nota 3.

<sup>(5)</sup> Ver nota 3.

<sup>(6)</sup> Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999, esta parte interessada solicitou, com fundamento em eventuais prejuízos, que a sua identidade não fosse revelada ao Estado-Membro em causa.

<sup>(7)</sup> Ver nota 3.

<sup>(8)</sup> Ver nota 6.

<sup>(9)</sup> Carta de 1 de março de 2010.

<sup>(10)</sup> Carta de 2 de março de 2010.

<sup>(11)</sup> Carta de 10 de março de 2010.

<sup>(12)</sup> Carta de 11 de março de 2010.

<sup>(13)</sup> Carta de 18 de março de 2010.

<sup>(14)</sup> Versão portuguesa da carta (a versão inglesa foi enviada em 22 de julho de 2010).

<sup>(1)</sup> JO C 23 de 30.1.2010, p. 34.

- (7) Por cartas de 4 e 5 de agosto de 2010, a Comissão solicitou esclarecimentos aos Concorrentes n.º 1 e n.º 2, que foram prestados por cartas de 10 e 15 de setembro de 2010. Por carta de 20 de setembro de 2010, esses esclarecimentos foram transmitidos a Portugal, para que apresentasse observações.
- (8) Por cartas de 17 de setembro e 1 de outubro de 2010, a Comissão solicitou novas informações a Portugal. Portugal respondeu em 18 e 29 de outubro de 2010.
- (9) Por cartas de 13 de outubro de 2010, os Concorrentes n.º 1 e n.º 2 foram convidados a apresentar informações específicas relacionadas com as suas respostas de 10 e 15 de setembro de 2010, respetivamente.
- (10) Por cartas de 21 e 28 de outubro de 2010, a Comissão solicitou a Portugal informações complementares. Portugal respondeu por cartas de 12 de novembro.
- (11) Por carta de 10 de novembro de 2010, o Concorrente n.º 1 apresentou esclarecimentos sobre a sua carta de 15 de setembro de 2010. Em 12 de novembro de 2010, esses esclarecimentos foram transmitidos a Portugal, para que apresentasse observações; Portugal respondeu em 19 de novembro de 2010.
- (12) Por carta de 30 de novembro de 2010, a Comissão solicitou a Portugal informações complementares. Portugal apresentou a sua resposta por carta de 20 de dezembro de 2010.
- (13) Por carta de 11 de novembro de 2010, a Comissão solicitou a Portugal que apresentasse uma análise custos-benefícios do projeto de investimento. Em 1 de dezembro de 2010, Portugal apresentou as informações solicitadas.
- (14) Por carta de 6 de janeiro de 2011, Portugal apresentou informações sobre os acionistas da Petrogal.
- (15) Em 12 de janeiro de 2011, realizou-se uma reunião entre as autoridades portuguesas, representantes da Petrogal e a Comissão. Por carta de 25 de janeiro de 2011, Portugal apresentou informações sobre algumas das questões colocadas no decurso dessa reunião (por exemplo, avaliação do mercado, efeito de incentivo do auxílio).
- (16) Por cartas de 24 de janeiro, 16 de março e 12 de abril de 2011, a Comissão solicitou informações complementares sobre o possível cenário alternativo ao projeto de investimento, a que Portugal respondeu por cartas de 7 de fevereiro, 4 de abril e 29 de abril de 2011, respetivamente. Por mensagem de correio eletrónico de 7 de junho de 2011, a Comissão solicitou informações que não tinham sido apresentadas por Portugal em cartas anteriores. Por mensagem de correio eletrónico de 9 de junho de 2011 e cartas de 11 e 17 de junho de 2011, Portugal apresentou informações sobre algumas dessas questões.
- (17) Por carta de 24 de junho de 2011, a Comissão convidou Portugal a esclarecer informações em falta sobre o mercado do gasóleo. Por cartas de 30 de junho e 14 de julho de 2011, Portugal apresentou essas informações. Por

carta de 20 de julho de 2011, as autoridades portuguesas deram o seu acordo a que a Comissão adotasse a presente decisão em língua inglesa.

## 2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO ESTATAL

### 2.1. O beneficiário

- (18) O beneficiário do auxílio estatal, a empresa Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A. (a seguir designada «Petrogal»), é uma filial a 100 % da Galp Energia, SGPS, S.A. («Galp Energia»). Os principais acionistas da Galp Energia são a ENI SpA<sup>(15)</sup> (33,34 %), a Amorim Energia BV («Amorim Energia») (33,34 %), a Parpública Participações Públicas («Parpública») (SGPS) (7 %), a Fidelity International Limited (2,01 %), a Caixa Geral de Depósitos SA («CGD») (1 %) e outros (23,31 %). A Galp Energia é a sociedade gestora de participações sociais do Grupo Galp Energia («Galp»), grupo com presença no mercado dos produtos petrolíferos (incluindo atividades de refinação e comercialização, como as vendas não retalhistas e retalhistas) e no mercado do gás.
- (19) A sociedade gestora de participações sociais foi constituída em 22 de abril de 1999 com a denominação Galp – Petróleos e Gás de Portugal SGPS, S.A., com o objetivo principal de operar no comércio do petróleo e do gás natural, agrupando duas sociedades preexistentes e pertencentes ao Estado português, que foram colocadas sob o controlo da Galp Energia, a saber, a Petrogal, centrada nos produtos petrolíferos, e a GDP – Gás de Portugal, SGPS, S.A., cuja atividade está direcionada para o gás natural<sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> A ENI S.p.A. («ENI») é a principal empresa italiana do setor energético e está cotada nas bolsas de valores de Milão e Nova Iorque (NYSE). Através das suas operações de exploração e produção, gás e energia, refinação e comercialização de produtos petrolíferos, petroquímica e engenharia, serviços de construção e perfuração, está presente em mais de 70 países. A capacidade de refinação da ENI estende-se a Itália, à Alemanha e à República Checa. Em Itália, é composta por cinco refinarias detidas a 100 % e por uma participação de 50 % na refinaria de Milazzo na Sicília. No que respeita a refinarias fora do território italiano, tem participações limitadas em refinarias na Alemanha e na República Checa. Na Alemanha, a ENI detém uma participação de 8,3 % na refinaria alemã Schwedt e uma participação de 20 % na Bayernoil, um polo industrial integrado que inclui as refinarias de Ingolstadt, Vohburg e Neustadt. A capacidade de refinação da ENI na Alemanha situa-se em cerca de 70 000 bbl/d e é utilizada sobretudo para o abastecimento da rede de distribuição da ENI na Baviera e na Alemanha Oriental. No que respeita à atividade na República Checa, a ENI tem uma participação global de 32,4 % na Česká Rafinerska, que possui duas refinarias: Kralupy e Litvinov. A capacidade global de refinação da ENI situa-se em 53 000 bbl/d. Em 2007, a capacidade de refinação própria da ENI na Itália e no estrangeiro fixou-se em 37,15 milhões de toneladas métricas.

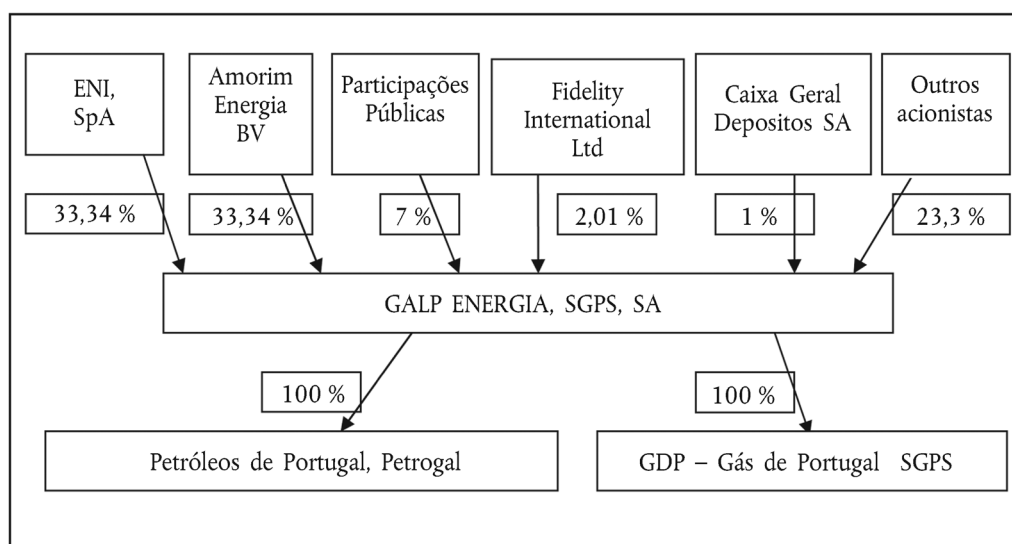
<sup>(16)</sup> A Amorim Energia tem sede nos Países Baixos e os seus principais acionistas são a Esperanza Holding B.V. (45 %), a Power, Oil & Gas Investments B.V. (30 %), a Amorim Investimentos Energéticos, SGPS, S.A. (20 %) e a Oil Investments B.V. (5 %). O investidor português Américo Amorim controla, direta ou indiretamente, 55 % da Amorim Energia, sendo os restantes 45 % detidos pela Sonangol, através do controlo da Esperanza Holding B.V. A Sonangol é a empresa pública de exploração de petróleo de Angola.

<sup>(17)</sup> A Parpública é a sociedade gestora de participações sociais do Estado português em várias empresas.

<sup>(18)</sup> A CGD é uma instituição financeira detida a 100 % pelo Estado português.

<sup>(19)</sup> Fonte: sítio Internet da Galp Energia: <http://www.galpenergia.com>

- (20) As atividades da Galp Energia incluem ainda o comércio retalhista e grossista de produtos petrolíferos refinados na Península Ibérica. É a líder de mercado em Portugal <sup>(20)</sup>, e tem uma presença crescente em Espanha.
- (21) A Petrogal é proprietária das duas únicas refinarias existentes em Portugal, situadas em Sines e em Matosinhos. O setor da refinação compreende todas as atividades de refinação, aprovisionamento e logística. A Petrogal é a maior empresa de comercialização de produtos petrolíferos em Portugal e uma das maiores da Península Ibérica. De facto, gere todas as importações de *crude* e uma parte das importações de produtos refinados para Portugal; gere também 80 % da capacidade de armazenamento de petróleo bruto e de produtos petrolíferos refinados <sup>(21)</sup> e tem uma posição importante nas infraestruturas logísticas de produtos petrolíferos em Portugal.
- (22) A Petrogal tem uma vasta gama de produtos que inclui gasolinas, gasóleos, combustíveis para aviação (*jet fuels*), fuelóleos, nafta, GPL, betume e diversos produtos aromáticos. A atividade de refinação é responsável pelo fornecimento de produtos petrolíferos às suas divisões de comercialização a retalho, por grosso e GPL e aos concorrentes e clientes estrangeiros, bem como pela gestão dos ativos de refinação e de logística. O aprovisionamento e o transporte dos produtos são realizados quer mediante a utilização de infraestruturas próprias de armazenamento, quer mediante o recurso a empresas de logística associadas.
- (23) A figura 1 apresenta a estrutura acionista e de controlo da Petrogal:



#### Acordo de Acionistas

- (24) O Acordo de Acionistas foi celebrado em 29 de dezembro de 2005 entre a Amorim Energia, a ENI e a Rede Elétrica Nacional de Portugal (REN), tendo a CGD aderido ao mesmo em 28 de março de 2006 (o «Acordo de Acionistas»). O acordo entrou em vigor em 29 de março de 2006 e vigora por um período de oito anos. Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do Código de Valores Mobiliários português, os direitos de voto inerentes às ações da Galp Energia detidas por cada parte no acordo são imputáveis reciprocamente às demais partes. Por conseguinte, considera-se que a Galp Energia é controlada conjuntamente pelos acionistas subscritores do Acordo de Acionistas.
- (25) Segundo as autoridades portuguesas, decorre do acordo que os acionistas e, em especial, o Grupo ENI não podem controlar e definir unilateralmente estratégias entre as suas atividades de refinação e as atividades de refinação da Petrogal.

<sup>(20)</sup> Segundo o sítio Internet da Petrogal, em 2005, através da sua rede de estações de serviço (837 em Portugal e 223 em Espanha), a empresa tinha uma quota no mercado a retalho de 37 % em Portugal e de 9 % no total da Península Ibérica, calculada com base no volume de vendas. No mercado grossista fornecia mais de 4 300 clientes industriais e comerciais, num total de 5,5 milhões de toneladas de produtos petrolíferos refinados, o que representa uma quota de mercado de 51 % em Portugal e de 11 % no total da Península Ibérica.

<sup>(21)</sup> Dados constantes do Relatório da Autoridade da Concorrência sobre o Mercado dos Combustíveis em Portugal, 2 de junho de 2008, p. 9, na versão publicada no sítio Internet: <http://www.concorrencia.pt/Publicacoes/Autoridade.asp>.

## 2.2. Projeto de investimento da Petrogal

- (26) O projeto de investimento destina-se à reconfiguração e ampliação das duas unidades de refinação em Sines e Matosinhos, as duas únicas refinarias que existem em Portugal. Além disso, visa o reforço da integração e dos efeitos de sinergia destas duas refinarias e propõe a possibilidade de utilizar *crudes* mais pesados.
- (27) O projeto de investimento visa sobretudo o aumento da produção de gasóleo, em detrimento da produção de gasolina. O aumento da utilização de *crude* pesado reduzirá o custo das matérias-primas e introduzirá flexibilidade a nível do *crude* a tratar.
- (28) O projeto de investimento para a conversão da refinaria de Matosinhos consiste, mais concretamente, na construção de uma nova unidade de destilação de vácuo para obtenção de gasóleo de vácuo (VGO) e de uma outra de viscorredução («*visbreaker*») destinada ao craqueamento térmico suave do resíduo de vácuo resultante.
- (29) O projeto de investimento para a conversão da refinaria de Sines compreende a construção de uma nova unidade de hidrocraqueamento («*hydrocracker*») de gasóleo pesado para a produção de gasóleo e combustível para aviação. A unidade de hidrocraqueamento utilizará como matéria-prima («*feedstock*») o gasóleo de vácuo e o gasóleo pesado de viscorredução produzido nas refinarias de Matosinhos e de Sines, dando assim utilização plena à capacidade de processamento do aparelho refinador nacional. Terá uma capacidade de tratamento de cerca de [...] barris por dia, à qual corresponde a utilização de cerca de [...] kt/a de resíduo atmosférico como matéria-prima («*feedstock*») primária.
- (30) Os produtos obtidos por hidrocraqueamento (GPL, nafta pesada<sup>(22)</sup> e gasóleo) são [...] hidrogenados, o que lhes confere uma superior qualidade. O projeto apenas fará aumentar a produção de gasóleo e nafta pesada.
- (31) Segundo o projeto de investimento, uma parte da nafta pesada produzida na refinaria de Sines será enviada para Matosinhos como matéria-prima para a fábrica de aromáticos da Petrogal<sup>(23)</sup>, aprofundando a integração das duas unidades. O aumento da produção de nafta pesada é uma consequência técnica inevitável do projeto de conversão em Sines.
- (32) As obras relativas ao projeto de investimento tiveram início em 2008 (a primeira encomenda foi efetuada em 14 de março de 2008, na sequência da decisão tomada pelo Conselho de Administração em 5 de março de 2008) e deviam prolongar-se até 31 de dezembro de 2010. A capacidade de produção plena deve ser atingida em 2011.

<sup>(22)</sup> A nafta consiste numa fração leve do petróleo bruto refinado entre os gases e o petróleo. É utilizada como matéria-prima («*feedstock*») pela indústria petroquímica, pois do seu craqueamento resultam vários produtos e também pode ser utilizada como componente da gasolina (nafta leve) ou para produzir reformado (nafta pesada).

<sup>(23)</sup> A restante parte é reutilizada imediatamente na refinaria de Sines, no âmbito do seu processo interno.

## 2.3. Projeto de investimento único

- (33) Portugal sugere que, não obstante a distância geográfica que separa as duas refinarias (cerca de 450 km, que serão realizados por transporte marítimo), o projeto de investimento deve ser considerado um projeto de investimento único na aceção do ponto 60 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013<sup>(24)</sup> (a seguir designadas «OAR»). As autoridades portuguesas confirmam que a Petrogal não recebeu auxílios estatais nos três anos anteriores ao início do projeto de investimento objeto de notificação.

## 2.4. Custos do projeto de investimento

- (34) O investimento em Sines representa custos de investimento no montante de [...] EUR (valor nominal). A refinaria de Sines deverá receber um auxílio no montante de [...] EUR (valor nominal), o que corresponde a uma intensidade de auxílio de 16 %. No que se refere à refinaria de Matosinhos, o volume de investimento é de [...] EUR (valor nominal) e a refinaria deverá beneficiar de um auxílio no montante de [...] EUR (valor nominal), o que corresponde a uma intensidade de auxílio de 13 %.
- (35) As despesas elegíveis do projeto de investimento cifram-se em 974 064 894 EUR em valor atual (1 058 934 146 EUR, em valor nominal), consistindo exclusivamente em equipamentos (sem terrenos ou edifícios). O montante do auxílio às duas refinarias ascende a 121 091 314 EUR, em valor atual (160 484 007 EUR, em valor nominal), correspondendo a uma intensidade de auxílio de 12,43 %. No quadro 1 é apresentada uma repartição das despesas elegíveis, por ano:

Quadro 1

Custos elegíveis (em EUR)	2007	2008	2009	2010	Total
<b>Imobilizado corpóreo</b>	[...] (*)	[...]	[...]	[...]	<b>1 058 934 146</b>

(\*) Custos dos estudos preparatórios de engenharia.

## 2.5. Financiamento do projeto de investimento

- (36) A Petrogal prevê financiar este projeto de investimento com recursos próprios, além dos auxílios a que se candidatou (160 484 007 EUR, em valor nominal). Não estão previstas outras fontes de financiamento público. O projeto de investimento beneficia também de empréstimos do Banco Europeu de Investimento no montante total de 500 milhões de EUR, aprovados em 2009. A contribuição própria do beneficiário para as despesas elegíveis equivale a 36 %.

<sup>(24)</sup> JO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

## 2.6. Limite máximo dos auxílios com finalidade regional

- (37) Segundo o mapa português dos auxílios com finalidade regional para 2007-2013 <sup>(25)</sup>, as regiões do Alentejo e de Norte, onde se situam respetivamente as refinarias de Sines e de Matosinhos, são elegíveis para auxílios regionais, ao abrigo da derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, com um limite para os auxílios ao investimento com finalidade regional a favor de grandes empresas de 40 % e 30 %, respetivamente, em termos de equivalente-subvenção bruto (ESB).

## 2.7. Contribuição para o desenvolvimento regional

- (38) O projeto de investimento deverá contribuir para a criação de aproximadamente 150 postos de trabalho diretos e 450 postos de trabalho indiretos, nas duas regiões. Além disso, segundo a informação apresentada por Portugal, serão criados aproximadamente 3 000 postos de trabalho temporários durante o período de construção.

## 2.8. Forma do auxílio

- (39) O auxílio estatal será concedido sob a forma de um auxílio *ad hoc*, concebido em aplicação das disposições de um regime de auxílios caducado (N 97/99) com base no Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de outubro de 1999.

- (40) Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros português de 6 de março de 2008, foram assinados dois contratos em 10 de março de 2008 entre o Estado português, por um lado, e a Petrogal e a Galp Energia SGPS, por outro, para efeitos da concessão dos auxílios. Os dois contratos intitulam-se «Contrato de concessão de benefícios fiscais» e «Contrato de investimento» («contratos de concessão de auxílio»).

- (41) Os contratos de concessão de auxílio assinados previam a concessão do crédito de imposto associado à execução do projeto de investimento. O auxílio consistiria num crédito de imposto a deduzir de futuros pagamentos do imposto sobre o rendimento das sociedades. O montante do crédito de imposto seria calculado pelas autoridades portuguesas sob a forma de uma percentagem do investimento elegível. O crédito de imposto seria utilizado unicamente para os impostos gerados pelo projeto de investimento. Quando esse crédito não pudesse ser deduzido integralmente, o montante pendente poderia ainda ser deduzido até ao termo da vigência do contrato, ou seja, 31 de dezembro de 2016.

## 2.9. Montante do auxílio

- (42) Portugal tenciona conceder um auxílio com finalidade regional no montante de 160 484 007 EUR, em valor nominal, que será desembolsado a partir de 2011. No quadro 2 abaixo, fornecido pelas autoridades portuguesas, é apresentado em pormenor o calendário de concessão do auxílio:

Quadro 2

Ano	Rendimento tributável previsto	Impostos	Utilização do crédito de imposto (*)
2008			
2009			
2010			
2011	[...]	[...]	
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	
			160 484 007

(\*) O rendimento gerado num determinado ano será tributado no ano seguinte e, desta forma, a utilização do crédito de imposto apenas se torna efetiva no ano seguinte.

- (43) As autoridades portuguesas confirmaram que o auxílio ao projeto de investimento não pode ser cumulado com auxílios recebidos de outras fontes locais, regionais, nacionais ou da UE para cobrir os mesmos custos elegíveis.
- (44) Além disso, o auxílio é concedido na condição de a Petrogal manter os investimentos nas regiões assistidas por um período mínimo de cinco anos após a conclusão do projeto de investimento.
- (45) Portugal confirmou que a concessão do auxílio estava sujeita à aprovação da Comissão.
- (46) A Petrogal apresentou o pedido de auxílio estatal ao projeto de investimento em 22 de janeiro de 2007. Em 23 de janeiro de 2007, as autoridades portuguesas confirmaram, por escrito, à Petrogal que, sob reserva de uma verificação detalhada, o projeto de investimento preenchia as condições de elegibilidade estabelecidas no «regime fiscal» antes do início dos trabalhos do projeto.
- (47) Portugal comprometeu-se a não ultrapassar o montante máximo de auxílio e a intensidade máxima de auxílio estabelecidos na presente decisão, mesmo em caso de redução ou aumento das despesas elegíveis.

<sup>(25)</sup> O mapa português dos auxílios com finalidade regional foi aprovado pela Decisão da Comissão de 7 de fevereiro de 2007, processo N 727/06 (JO C 68 de 24.3.2007, p. 26).

### 2.10. Disposições gerais

(48) Portugal comprometeu-se a fornecer os seguintes elementos:

- no prazo de dois meses a contar da data de concessão do auxílio, uma cópia do documento enviado à Petrogal notificando a entrada em vigor dos contratos de concessão de auxílio,
- com uma periodicidade quinzenal, com início na data de aprovação do auxílio pela Comissão, um relatório intercalar (que incluía informações sobre os montantes do auxílio pagos, a execução do contrato de concessão de auxílio e quaisquer outros projetos de investimento iniciados no mesmo estabelecimento/ unidade de produção),
- no prazo de seis meses a contar da data de pagamento da última fração do auxílio, com base no calendário de concessão notificado, um relatório final pormenorizado.

### 3. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

(49) Na sua decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado («decisão de início do procedimento»), a Comissão manifestou dúvidas relativamente à compatibilidade do auxílio com as disposições das OAR. A este respeito, na decisão de início do procedimento a Comissão manifestava dúvidas em relação às questões referidas nos considerando 50 a 64.

#### 3.1. Compatibilidade com as disposições gerais das OAR

##### *Investimento inicial*

(50) O ponto 34 das OAR descreve as categorias normais de um investimento inicial, que é definido como «um investimento em ativos corpóreos e incorpóreos» para:

- a criação de um novo estabelecimento,
- a extensão de um estabelecimento existente,
- a diversificação da produção de um estabelecimento para novos produtos adicionais,
- a alteração fundamental do processo global de produção de um estabelecimento existente.

O investimento de substituição, que não satisfaz nenhuma destas condições, está explicitamente excluído do âmbito de definição do investimento inicial.

(51) Neste contexto, a Comissão manifestou dúvidas na sua decisão de início do procedimento de que o projeto de investimento, que visa a modernização e a melhoria da integração das duas refinarias, aumentando a produção de gásóleo (e, por inerência, de nafta) e reduzindo simultaneamente a produção de fuelóleo, pudesse ser considerado como um investimento inicial. A Comissão considerou que o projeto de investimento não constituía um investimento num novo estabelecimento, nem uma diversificação da produção de um estabelecimento existente para novos produtos adicionais. Poderia, porém, incluir

alguns aspetos de «extensão» e de «alteração fundamental do processo de produção».

##### *Desenvolvimento regional coerente*

(52) A Comissão observou na decisão de início do procedimento que, dado que a medida tinha de ser avaliada como um auxílio *ad hoc*, cabia às autoridades portuguesas demonstrar que o projeto contribuía para uma estratégia de desenvolvimento regional coerente, na aceção do ponto 10 das OAR.

(53) Em especial, na decisão de início do procedimento a Comissão manifestou dúvidas de que a contribuição esperada para o desenvolvimento regional compensasse efetivamente os efeitos setoriais resultantes do auxílio (auxílio no montante de 160 milhões de EUR que criava apenas 150 postos de trabalho diretos).

(54) Neste contexto, a Comissão observou que havia motivos para duvidar da necessidade do auxílio, dado que, com base na informação constante das contas financeiras da Petrogal relativas a 2008, o projeto de investimento fazia parte da estratégia industrial da empresa, sendo provável que tivesse sido executado num cenário alternativo sem o auxílio. A Comissão referiu ser pouco provável que o auxílio fosse necessário para a execução do investimento (cujos trabalhos tinham tido início em 2008) e que a Petrogal tivesse contemplado a possibilidade de realizar o investimento noutros locais. É improvável que auxílios desnecessários contribuam para o desenvolvimento regional, sendo antes suscetíveis de dar origem a distorções da concorrência inaceitáveis.

##### *Requisito formal em matéria de incentivo*

(55) Na decisão de início do procedimento, a Comissão levantou dúvidas quanto ao preenchimento dos requisitos formais em matéria de efeito de incentivo estabelecidos no ponto 38 das OAR. No caso de auxílios *ad hoc*, a autoridade competente devia ter emitido, antes do início dos trabalhos do projeto, uma carta em que expressasse a intenção de conceder o auxílio, que ficaria subordinada à aprovação da medida pela Comissão.

(56) Neste contexto, na sua decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a confirmação por escrito das autoridades portuguesas de que, sob reserva de uma verificação detalhada, o projeto de investimento era elegível para um auxílio estatal cumprir efetivamente os requisitos do ponto 38 das OAR.

#### 3.2. Apreciação do auxílio nos termos das disposições relativas aos auxílios para grandes projetos de investimento

##### *Projeto de investimento único*

(57) Portugal notificou o projeto de investimento nas duas refinarias como um projeto de investimento único («PIU»). Nos termos do ponto 60 das OAR, considera-se que um investimento inicial é um PIU quando é economicamente indivisível, tendo em consideração os aspetos técnicos, funcionais e estratégicos e a proximidade geográfica.

(58) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto a este ponto, atendendo à distância entre as duas refinarias. Além disso, o facto de o projeto de investimento ser considerado como um PIU implicaria a aplicação de um limite regional ajustado, com base numa percentagem de redução progressiva nos termos do ponto 67 das OAR.

*Apreciação do auxílio nos termos das disposições dos pontos 68 e 69 das OAR*

(59) Na decisão de início do procedimento a Comissão levantou dúvidas quanto à apreciação do auxílio nos termos das disposições destes dois pontos das OAR.

(60) Mais especificamente, a Comissão não pôde determinar quais eram os produtos relevantes em causa no projeto de investimento. Continuava a não ser claro se esses produtos eram exclusivamente o gasóleo e a nafta, como o defendia Portugal, ou se deviam ser tidos também em conta outros produtos da atividade de refinação. A capacidade de substituição potencial de produtos de refinação no lado da oferta e o facto de a nafta poder ser considerada um produto intermédio na aceção do ponto 69 das OAR deviam também ser tomados em consideração.

(61) A Comissão manifestou dúvidas no que respeita ao mercado do produto relevante e quanto ao facto de dever ser considerado como correspondendo ao nível das vendas à saída da refinaria para o gasóleo e a nafta, como o defendia Portugal.

(62) A Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de os mercados geográficos relevantes para os produtos em causa deverem ser definidos ao nível nacional, regional (Península Ibérica) ou do Espaço Económico Europeu («EEE»).

(63) Além disso, a Comissão manifestou dúvidas de que a Petrogal e os grupos Galp Energia e ENI, a que a Petrogal pertence, detivessem uma quota de mercado inferior a 25 % no mercado relevante nos termos do ponto 68, alínea a), das OAR.

(64) Finalmente, em conformidade com o ponto 68, alínea b), das OAR, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de, em relação a todos os produtos em causa, a capacidade de produção criada pelo projeto de investimento ser superior a 5 % da dimensão de cada mercado relevante, calculada utilizando os dados relativos ao consumo aparente e, nesse caso, quanto ao facto de a taxa de crescimento média anual do consumo aparente durante os últimos cinco anos ser superior à taxa de crescimento média anual do PIB do Espaço Económico Europeu.

#### 4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

##### 4.1. Observações da Associação das Indústrias de Petroquímica, Química e Refinação (AIPQR)

*Necessidade do projeto de investimento*

(65) A AIPQR considera que o projeto de investimento é essencial para estimular a economia portuguesa e para

reforçar a competitividade europeia no setor da petroquímica e da refinação. Caso o projeto de financiamento não pudesse ser concretizado ou se não tivesse os apoios necessários à sua concretização, tal poderia trazer sérias consequências ao nível da autonomia energética e de apoio à cadeia petroquímica.

*Atração de novos investimentos e desenvolvimento de novos produtos*

(66) A nova unidade de produção de ATP (Ácido Tereftálico Purificado) que a Artensa (Artenius – Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, S.A., uma filial espanhola da La Seda de Barcelona S.A.) tenciona instalar em Sines aumentará substancialmente as necessidades de nafta da La Seda. Por consequência, o aumento da produção de nafta da unidade de hidrocrackeamento da Petrogal reveste-se de importância crucial para a realização do investimento da La Seda, estimado em cerca de 400 milhões de EUR.

*Redução do défice de gasóleo e dos excedentes de gasolina*

(67) Segundo a AIPQR, o projeto de investimento reduzirá o défice de gasóleo a nível europeu.

*Desenvolvimento regional e reconhecimento internacional*

(68) A AIPQR considera que a contribuição da Petrogal é essencial para viabilizar e promover o desenvolvimento do Polo de Competitividade e Tecnologia das Indústrias de Refinação, Petroquímica e Química, no âmbito da estratégia portuguesa de dinamização de indústrias chave da economia nacional e regional.

*Impacto ambiental*

(69) Segundo a AIPQR, o gasóleo obtido por hidrocrackeamento é de qualidade superior, garantindo uma combustão mais eficiente e a minimização de poluentes nas emissões gasosas. A qualidade dos produtos de gasóleo, bem como a eficiência energética que deve ser obtida através do projeto de investimento permitirão que a Petrogal cumpra o seu plano de eficiência energética para 2008-2011.

*Impacto económico e social*

(70) Por outro lado, a AIPQR considera que o projeto de investimento contribuirá para a sustentabilidade económica e social das regiões de Matosinhos e de Sines, bem como para a sustentabilidade económica e social nacional em geral.

##### 4.2. Observações da Associação Portuguesa para a Eficiência Energética (COGEN)

*Oferta de gasóleo*

(71) O projeto de investimento é relevante: maior flexibilidade da oferta e reforço da autonomia em termos de gasóleo.

*Criação de novos postos de trabalho*

- (72) Segundo a COGEN, o projeto de investimento proporcionará oportunidades importantes em termos de inovação tecnológica e criará cerca de 150 postos de trabalho diretos e cerca de 500 postos de trabalho indiretos de nível médio, todos eles permanentes.

*Eficiência energética*

- (73) Do ponto de vista energético, a COGEN considera que os projetos de conversão das duas refinarias vão permitir obter poupanças de energia de 14 %. A COGEN sublinha também que o projeto de investimento viabilizará um outro tipo de investimento que não é abrangido pelo projeto de investimento – a instalação de duas unidades de cogeração de 82 MW, uma em cada refinaria – que estará na origem de um aumento de cerca de 12 % da capacidade desta tecnologia em Portugal.

**4.3. Observações da Confederação da Indústria Portuguesa («CIP»)***Equilíbrio da oferta e da procura de gasóleo e gasolina*

- (74) A CIP considera que o projeto de investimento dá resposta à situação existente em Portugal, que se caracteriza por:
- i) uma discrepância entre o consumo de gasóleo para veículos e a capacidade de processamento atual de Portugal, que se traduz numa necessidade crónica de grandes importações de gasóleo e de venda dos excedentes de gasolina no estrangeiro;
  - ii) excedentes futuros de fuelóleo causados pelo facto de o fuelóleo não ser já utilizado na produção de eletricidade e pelos desincentivos à sua utilização na indústria em geral estabelecidos no Programa Nacional para as Alterações Climáticas de Portugal;
  - iii) tendências de mercado internacionais relacionadas com o aumento das aquisições de frações de *crude* mais pesadas e mais ácidas, que proporcionam mais flexibilidade em termos de escolha das ramas;
  - iv) a contribuição para a segurança do aprovisionamento.

*Eficiência energética*

- (75) A CIP considera que o projeto de investimento aumentará significativamente a eficiência energética das duas refinarias, em conformidade com os compromissos assumidos por Portugal para com a UE no que se refere ao aumento de 10 % da eficiência energética europeia.

*Criação de novos postos de trabalho*

- (76) A CIP considera que a criação prevista de cerca de 150 novos postos de trabalho altamente qualificados e de 450 postos de trabalho indiretos permanentes contribuirá significativamente para o desenvolvimento económico de Portugal. Reforçará a economia local nas regiões em causa, cujo PIB *per capita* é inferior à média nacional, e estará na origem da criação de cerca de 5 000 postos de trabalho temporários, durante o período de construção.

**4.4. Observações da União Geral de Trabalhadores («UGT»)***Promoção do desenvolvimento regional*

- (77) A UGT considera que o projeto de investimento promoverá o desenvolvimento regional e terá um impacto positivo no desenvolvimento económico e na coesão social e territorial das regiões em causa. Essas regiões caracterizam-se por níveis de desemprego elevados, por uma estrutura empresarial pouco diversificada e por um PIB *per capita* inferior à média nacional. O projeto de investimento terá um impacto significativo no tecido industrial das duas regiões e de Portugal em geral, destacando-se o desenvolvimento de atividades a montante e a jusante, nomeadamente em áreas como a engenharia civil e mecânica, a eletricidade ou ainda o comércio e a restauração.

*Criação de novos postos de trabalho*

- (78) A UGT considera que o projeto de investimento criará mais e melhores postos de trabalho, nomeadamente num momento marcado por um forte crescimento do desemprego, devido à crise económica e social. O projeto de investimento criará diretamente 150 postos de trabalho, nas duas refinarias, muitos dos quais altamente qualificados. Deverão ser criados indiretamente 450 postos de trabalho adicionais e serão também criados 5 000 postos de trabalho temporários, durante o período de construção. O projeto de investimento permitirá que sejam em parte mantidos os atuais 2 050 postos de trabalho que poderiam estar em risco na ausência do investimento.

*Impacto ambiental*

- (79) Além disso, a UGT considera que o projeto de investimento contribuirá para o cumprimento de normas ambientais e de segurança rigorosas, pois as refinarias serão equipadas com tecnologia mais ecológica.

*Oferta insuficiente de gasóleo*

- (80) Segundo a UGT, o projeto de investimento é muito importante, pois aumentará a capacidade insuficiente de produção e refinação de gasóleo de Portugal. A capacidade de refinação existente é claramente insuficiente para satisfazer a procura interna, o que torna Portugal mais dependente das importações de gasóleo a partir de outros países (aumentando assim os riscos estratégicos). O decréscimo das importações de gasóleo contribuirá também para reduzir o atual défice da balança de transações correntes, que se deve, em grande medida, às contas energéticas.

*Contribuição geral para os principais objetivos da UE*

- (81) Finalmente, a UGT observa que o projeto de investimento é importante não só em termos nacionais, como também para a UE, uma vez que se destina a contribuir para o desenvolvimento de uma economia mais ecológica e mais sustentável.



#### 4.5. Observações da Câmara Municipal de Matosinhos (CMM)

- (82) A CMM considera que a criação de emprego terá um impacto muito significativo na região. Graças à criação de emprego qualificado com salários acima da média regional, a refinaria de Matosinhos contribuirá para o aumento do poder de compra local e regional e prosseguirá o impacto significativo no valor acrescentado bruto regional, derivado da sua atividade e da de centenas de PME comerciais e industriais, sobretudo pelo facto de a região registar uma taxa de desemprego na ordem dos 13 %, ou seja, acima da média nacional. A CMM considera que este projeto é crucial para a região, em termos económicos e sociais.

#### 4.6. Observações da Câmara Municipal de Sines (CMS)

- (83) A CMS está convicta da importância das novas unidades de produção da refinaria de Sines para o desenvolvimento da economia local e regional e, consequentemente, para o desenvolvimento social desta região, devido à criação de postos de trabalho qualificados e de mais e melhores pequenas e médias empresas.

#### 4.7. Observações da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses («CGTP»)

- (84) A CGTP considera que o projeto de investimento gera impactos ambientais muito positivos, sendo também de fundamental importância para o desenvolvimento regional de Portugal, pelo facto de:
- i) possibilitar a oferta de uma maior diversificação de produtos de maior qualidade à indústria química orgânica nacional, bem como para a exportação, contribuindo de forma positiva para a valorização do perfil de especialização da indústria transformadora;
  - ii) gerar centenas de postos de trabalho permanentes e alguns milhares de postos de trabalho indiretos, na fase da construção, nomeadamente em regiões que se caracterizam por taxas de desemprego que se incluem entre as mais elevadas de Portugal;
  - iii) dinamizar a economia local ao nível do imobiliário, do comércio e da hotelaria, entre outras atividades económicas.

#### 4.8. Observações da Associação Industrial Portuguesa («AIP»)

- (85) A AIP refere que o projeto de investimento contribuirá decisivamente para o aumento da riqueza das regiões do Norte e do Alentejo.
- (86) A região Norte, com uma taxa de desemprego de 11,6 % contra 9,8 % de média nacional (dados do 3.º trimestre de 2009), é atualmente a região do País que regista o nível mais elevado de desemprego, principalmente de desemprego de longa duração (metade da população desempregada está à procura de emprego há um ano ou

mais). No atual contexto de crise social, a criação de 500 postos de trabalho diretos e de 200 postos de trabalho indiretos permanentes e ainda de cerca de 2 000 postos de trabalho temporários durante a fase de construção representa um contributo extremamente importante para a região.

- (87) A região do Alentejo é atualmente uma das regiões do País com mais elevado nível de desemprego – 10,2 % contra 9,8 % de média nacional (dados do 3.º trimestre de 2009), principalmente desemprego de longa duração (metade da população desempregada está à procura de emprego há um ano ou mais). Neste contexto, a criação de 100 postos de trabalho diretos e de 250 postos de trabalho indiretos permanentes e ainda de cerca de 3 000 postos de trabalho durante a fase de construção representa um contributo extremamente importante para a região.

#### 4.9. Observações do Concorrente n.º 1

##### 4.9.1. Observações relativas à decisão de início do procedimento

*O investimento inicial e o carácter de PIU do projeto de investimento*

- (88) Segundo o Concorrente n.º 1, o projeto de investimento pode ser considerado uma mera «extensão de um estabelecimento existente», na aceção do ponto 34 das OAR. O projeto de investimento não pode ser considerado como um PIU, porque os ativos fixos do investimento seriam «economicamente divisíveis», na aceção do ponto 60 das OAR. Com efeito, as refinarias de Sines e de Matosinhos são geograficamente distantes entre si. O projeto de investimento define claramente um investimento distinto para cada uma das refinarias. As refinarias podem optar por possuir unidades sob vácuo e unidades de viscorredução, não possuindo unidades de hidrocraqueamento, ou vice-versa. Os investimentos nas refinarias não estão, portanto, necessariamente inter-relacionados de forma direta. De qualquer modo, as refinarias podem funcionar separadamente, sem necessidade de integração. Além disso, a refinaria de Matosinhos poderia vender no mercado internacional o gasóleo de vácuo produzido e a unidade de hidrocraqueamento localizada em Sines poderia ser alimentada com gasóleo de vácuo importado.

##### *Contribuição do auxílio para o desenvolvimento regional*

- (89) Portugal referiu apenas a criação de postos de trabalho diretos e indiretos enquanto contribuição do projeto de investimento para o desenvolvimento regional. Portanto, é impossível demonstrar que o projeto de investimento contribui para uma estratégia coerente de desenvolvimento regional e para o cumprimento do objetivo da coesão económica<sup>(26)</sup>. É difícil aceitar que uma despesa de mais de um milhão de EUR por cada posto de trabalho direto criado possa ser considerada uma

<sup>(26)</sup> Na aceção do ponto 11 da Comunicação da Comissão, de 24 de junho de 2009, relativa a critérios para a apreciação aprofundada dos auxílios estatais com finalidade regional a favor de grandes projetos de investimento (JO C 223 de 16.9.2009, p. 3).

contribuição excecional para o desenvolvimento regional. Neste contexto, o rácio montante do auxílio/postos de trabalho diretos do projeto de investimento é comparado com decisões anteriores da Comissão (enumeradas num quadro em que é analisado este rácio em decisões anteriores da Comissão). Além disso, o Concorrente n.º 1 considera que o projeto de investimento não está relacionado com uma alegada deficiência de mercado.

#### *Efeito de incentivo do auxílio*

- (90) No que se refere ao requisito formal relacionado com o efeito de incentivo, a Petrogal não recebeu uma carta de intenções das autoridades portuguesas antes do início dos trabalhos. Portanto, o Concorrente n.º 1 conclui que o auxílio não está em conformidade com o ponto 38 das OAR.
- (91) Do ponto de vista da apreciação económica, o Concorrente n.º 1 considera que o auxílio não satisfaz os critérios de necessidade e não produz qualquer efeito de incentivo. O projeto de investimento é um investimento produtivo motivado economicamente pelo desequilíbrio entre a oferta e a procura e pela oportunidade de aceder a *crude* mais pesado e mais barato. É um investimento que dá resposta à evolução natural da procura de gasóleo. Todos os outros operadores europeus estão a efetuar investimentos semelhantes em refinarias sem auxílios estatais. Por consequência, os factos indicam que o projeto de investimento teria sido executado de qualquer modo, o que não está em consonância com o disposto no ponto 22 da Comunicação da Comissão de 24 de junho de 2009 <sup>(27)</sup> (a seguir designada «Comunicação relativa à apreciação aprofundada»).

#### *Produtos em causa*

- (92) O Concorrente n.º 1 considera que os produtos em causa são os seguintes:
- gasóleo (que é um produto final),
  - nafta (que é um produto intermédio, na aceção do ponto 69 das OAR); portanto, os produtos petroquímicos derivados da nafta devem ser também considerados produtos em causa,
  - resíduos do hidrocraqueamento (no caso do hidrocraqueador não estar munido de equipamentos de reciclagem).

#### *Produtos e mercados geográficos*

##### — Gasóleo

- (93) Segundo o Concorrente n.º 1, a Petrogal é o único operador de mercado com capacidade de refinação de *crude* existente em Portugal. A Petrogal fornece os seus concorrentes nesse mercado. A Petrogal controla as maiores infraestruturas de importação e armazenamento de gasolina e gasóleo. A Petrogal possui a maior rede de estações de serviço de Portugal. A Petrogal detém em Portugal uma posição dominante ou, pelo menos, um poder de mercado significativo relativamente a grande número de produtos petrolíferos. O Concorrente n.º 1 considera que

a apreciação do mercado relevante não deve apenas incidir nas vendas à saída da refinaria, devendo ser também apreciada a situação competitiva a nível do mercado retalhista e do mercado não retalhista de gasóleo.

##### — Nafta

- (94) No que se refere à nafta, o Concorrente n.º 1 considera também que a apreciação do mercado do produto relevante se não deve limitar às vendas à saída da refinaria, mas deve ter também em conta as atividades a jusante.
- (95) No que se refere ao mercado geográfico relevante, o rácio das importações e exportações totais de gasóleo em relação às vendas totais de gasóleo em Portugal é demasiado baixo para justificar que o mercado regional seja escolhido como o mercado relevante. O Concorrente n.º 1 considera que o mercado geográfico relevante é o mercado português.

#### *Quotas de mercado*

- (96) O Concorrente n.º 1 considera que devem ser tidas em conta as atividades da ENI nos mercados do produto relevantes, pois quando uma empresa pode exercer uma influência decisiva na política de vendas de outra empresa é necessário ter em conta a quota de mercado combinada dessas duas empresas nos mercados relevantes.
- (97) O Concorrente n.º 1 conclui que, no caso do gasóleo, o limiar de 25 % da quota de mercado estabelecido no ponto 68 das OAR é significativamente ultrapassado. Portanto, o auxílio concedido a favor do projeto de investimento destina-se a subvencionar o operador de mercado dominante, permitindo-lhe manter e aumentar o seu poder de mercado. A concorrência será gravemente afetada e o auxílio causará uma distorção significativa da concorrência nos mercados relevantes.
- (98) Em suma, o Concorrente n.º 1 considera que o auxílio constitui um auxílio ao funcionamento que reforça a posição de mercado de um operador dominante nos mercados relevantes. O auxílio não contribui para produzir qualquer efeito de incentivo. De qualquer modo, os efeitos negativos do auxílio ultrapassam os eventuais efeitos positivos dele decorrentes.

4.9.2. *Observações apresentadas por cartas de 15 de setembro e de 10 de novembro de 2010 (em resposta às questões colocadas pela Comissão nas cartas de 5 de agosto e 13 de outubro de 2010)*

#### *Projetos de investimento semelhantes já executados e taxa de rentabilidade*

- (99) Foram executados projetos de investimento semelhantes em quatro refinarias (La Rabida, Castellón, Cartagena e Bilbao), com o mesmo objetivo, ou seja, aumentar a rentabilidade dos ativos através da instalação de novas unidades de conversão que maximizariam a produção de destilados médios, reduziriam a produção de fuelóleo e processariam *crudes* mais pesados. O Concorrente n.º 1 refere também projetos de investimento semelhantes executados em Itália (refinarias de Sannazzaro e Tarento, pela ENI), na Alemanha (Bayernoil), na Lituânia (Mazeikiu Nafta) e na Bielorrússia (Slavneft).

<sup>(27)</sup> Comunicação da Comissão, de 24 de junho de 2009, relativa a critérios para a apreciação aprofundada dos auxílios estatais com finalidade regional a favor de grandes projetos de investimento (JO C 223 de 16.9.2009, p. 3).

(100) No que se refere à existência de uma taxa de rendibilidade de referência para esse tipo de investimentos no setor, o Concorrente n.º 1 afirma que não tem dela conhecimento: a rendibilidade do projeto de investimento depende normalmente do custo do capital para cada uma das empresas, bem como de outros aspetos. O Concorrente n.º 1 considera que, no período para o qual foi decidido o projeto de investimento, um indicador da taxa de rendibilidade no setor da refinação deve corresponder, no mínimo, a 10 %.

*Barreiras às importações de gasóleo (à saída da refinaria)*

(101) O Concorrente n.º 1 refere, em termos gerais, a existência de barreiras à importação a nível do mercado geográfico relevante. Considera que em Portugal o maior problema é a posição de mercado dominante da Petrogal, que controla 100 % da capacidade de refinação do país e, por consequência, os terminais de importação e exportação mais importantes. Alega também que a Petrogal tem uma posição dominante em termos de capacidade de armazenamento do produto, estimada por algumas fontes independentes <sup>(28)</sup> em 90 % do mercado, que permite que a empresa detenha uma quota de cerca de 45 % do mercado das vendas a retalho e uma quota de 80 % do mercado das vendas não retalhistas, no mercado português.

(102) No que respeita à questão colocada pela Comissão relativamente à ocorrência de situações de recusa do acesso à capacidade de armazenamento da Petrogal, o Concorrente n.º 1 não referiu concretamente nenhuma situação desse tipo.

(103) O Concorrente n.º 1 considera que existem em Portugal limitações da capacidade de armazenamento e que os custos de armazenamento são superiores aos de outros países, como a Espanha e a Itália, para instalações ou operações semelhantes (cerca de 25 % mais elevados).

(104) O Concorrente n.º 1 considera que não existem diferenças significativas entre os preços do gasóleo importado e o preço do gasóleo adquirido à Petrogal, pois os preços estão indexados aos preços internacionais, acrescidos dos custos de logística.

#### 4.10. Observações do Concorrente n.º 2

##### 4.10.1. Observações sobre a decisão de início do procedimento

(105) O Concorrente n.º 2 considera que o projeto de investimento aumentará a capacidade de produção de gasóleo da Petrogal em cerca de 2,5 milhões de toneladas, transformando Portugal, que é atualmente um pequeno importador de gasóleo, num grande exportador desse produto.

*Contribuição do auxílio para o desenvolvimento regional e efeito de incentivo do auxílio*

(106) O Concorrente n.º 2 manifesta dúvidas quanto à necessidade do auxílio, dado que a Petrogal pertence a um grande grupo empresarial, detido e controlado pela ENI. A Petrogal é uma empresa rentável, que tem efetuado investimentos substanciais, tanto a montante, a nível da

refinação, no Brasil e em Angola, como a jusante, para expandir a sua rede de distribuição em Espanha. Usufrui de uma posição privilegiada em Portugal, onde é proprietária das duas únicas refinarias existentes no país.

(107) A Petrogal está integrada verticalmente, sendo a maior empresa de comercialização de produtos petrolíferos em Portugal e o terceiro maior concorrente na Península Ibérica.

(108) O Concorrente n.º 2 considera que o auxílio estatal não satisfaz os requisitos formais em matéria de efeito de incentivo do auxílio previstos no ponto 38 das OAR. O projeto de investimento é em si mesmo uma operação lucrativa, que satisfaz os objetivos estratégicos de longo prazo da Petrogal e que será, assim, executado de qualquer modo.

(109) Segundo o Concorrente n.º 2, o projeto de investimento contribuirá para satisfazer a procura interna crescente de gasóleo, permitirá que a Petrogal passe a ser um exportador líquido para outros mercados (França e Espanha, por exemplo), e aumentará a margem de refinação da Petrogal.

(110) O Concorrente n.º 2 considera que a necessidade do auxílio deve ser apreciada com base nas disposições da secção 2.3 da Comunicação relativa à apreciação aprofundada.

(111) O Concorrente n.º 2 faz referência ao relatório da PFC Energy mencionado na nota 28, em que se refere que o projeto de investimento da Petrogal era já uma realidade em 2006. O projeto de investimento só podia ser executado nas regiões de Matosinhos e de Sines (não porque são regiões assistidas, mas sim porque as refinarias estão situadas nesses locais).

(112) Finalmente, o Concorrente n.º 2 considera que, por definição, não podia haver outra localização para investir na reconfiguração das refinarias existentes.

*Produtos em causa e mercado relevante*

(113) O Concorrente n.º 2 apresentou apenas observações relativas ao gasóleo.

— À saída da refinaria

(114) O Concorrente n.º 2 explica que, apesar de não existirem barreiras de natureza jurídica às importações, estas são muito condicionadas (ou mesmo limitadas) por uma série de fatores físicos (falta de instalações de armazenamento das importações, localização ou propriedade dessas infraestruturas, limitações da rede logística secundária) e de fatores relacionados com a estrutura do mercado (possibilidade de fixação dos preços à saída da refinaria).

— A nível do mercado não retalhista

(115) Os outros intervenientes no mercado português importam 90 % do volume total de gasóleo importado, confrontando-se com dificuldades substanciais, como se refere no relatório da Autoridade da Concorrência portuguesa intitulado «Relatório final sobre os setores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal» <sup>(29)</sup> (a seguir designado «relatório da Autoridade»). O Concorrente n.º 2 considera que todos estes fatores tornam o mercado português mais fechado do que os mercados comparáveis de outros países.

<sup>(28)</sup> PCF Energy: Downstream Monitoring Service – Europe PORTUGAL: «Galp Energia controls some 90 % of Portugal's total crude and product storage capacity» (A Galp Energia controla cerca de 90 % da capacidade total de armazenamento de crude e de produtos petrolíferos em Portugal).

<sup>(29)</sup> Data de publicação: 31 de março de 2009.

(116) O Concorrente n.º 2 considera que a apreciação do mercado relevante não se deve limitar ao nível das vendas à saída de refinaria, devendo abranger igualmente os canais de distribuição e de venda (nível retalhista e não retalhista). O projeto de investimento aumentará a produção em 2,5 milhões de toneladas por ano, transformando Portugal num país com um excedente anual de 1,6 milhões de toneladas de gásóleo, a que se acrescentam 0,5 milhões de toneladas anuais de biogásóleo da refinaria de Sines.

— Vendas não retalhistas e retalhistas

(117) Segundo o relatório da Autoridade, este nível de vendas é considerado como um segundo nível da estrutura de distribuição de gásóleo. O preço do gásóleo dependerá do preço de compra na refinaria ou na importação, a que crescem os custos de transporte e armazenamento e a margem de lucro das vendas.

(118) O Concorrente n.º 2 considera que a Petrogal concorre também a nível da distribuição, com uma vantagem concorrencial clara: qualquer auxílio concedido para reduzir os custos de produção de gásóleo da Petrogal reforçará a atual posição dominante da empresa no mercado português (51 % no mercado não retalhista e 37 % no mercado retalhista).

*Mercado geográfico relevante*

(119) O Concorrente n.º 2 considera que o mercado geográfico relevante corresponderá, quanto muito, ao mercado ibérico. O mercado geográfico relevante só se poderia situar a nível do EEE se as importações de gásóleo concorressem efetivamente com o gásóleo refinado em Portugal (ou seja, assumindo que não existem barreiras de natureza jurídica ou económica à entrada).

(120) O auxílio ao investimento afetará os concorrentes da Petrogal no mercado ibérico, visto que as refinarias localizadas em Espanha efetuaram investimentos idênticos (com objetivos estratégicos muito semelhantes) sem auxílios.

(121) Se as vendas não retalhistas e retalhistas forem consideradas parte do mercado do produto relevante, a quota de mercado da Petrogal no mercado nacional e local é muito superior ao limiar de 25 % estabelecido no ponto 68 das OAR, e o auxílio não deverá ser concedido.

*Quotas de mercado*

(122) O Concorrente n.º 2 considera que, do lado da oferta, os mercados não retalhistas de gasolina e gásóleo estão muito concentrados (os quatro principais intervenientes no mercado detêm uma quota de mercado de mais de 95 %), como o informa a Autoridade da Concorrência portuguesa no seu relatório.

(123) A Petrogal detém uma quota no mercado não retalhista de gásóleo de Portugal estimada em 35 % a 45 %, em termos de volume. O Concorrente n.º 2 considera que o projeto de investimento estará na origem de uma capacidade de produção suplementar de 2,5 milhões de toneladas e, considerando este projeto juntamente com outros que a Petrogal iniciou já, a Petrogal não só ficará em posição de satisfazer a procura interna no mercado de gásóleo português, como também de exportar perto de dois milhões de toneladas de gásóleo para países vizinhos (Espanha e França).

4.10.2. *Observações apresentadas por carta de 10 de setembro de 2010, em resposta ao pedido de informações da Comissão de 4 de agosto de 2010*

*Projetos de investimento semelhantes já executados e taxa de rendibilidade*

(124) O Concorrente n.º 2 refere que não foi estabelecida uma taxa de rendibilidade de referência a nível setorial, uma vez que as empresas têm as suas próprias taxas de rendibilidade e que estas variam em função das características dos diferentes projetos de investimento. O Concorrente n.º 2 apresenta uma lista de cinco refinarias que efetuaram projetos de investimento semelhantes, no montante total de mais de seis mil milhões de EUR, sem auxílios estatais.

*Barreiras às importações de gásóleo (à saída da refinaria)*

(125) O Concorrente n.º 2 observa que a capacidade de armazenamento e as instalações portuárias são limitadas. Portanto, as remessas enviadas para Portugal são de pequenas quantidades, o que implica custos de distribuição mais elevados, que afetam as margens de venda finais, a retalho e por grosso.

(126) No que se refere às instalações de armazenamento, o Concorrente n.º 2 informa que as instalações normalmente são utilizadas pelo proprietário (por exemplo, a Petrogal), para satisfazer as suas necessidades próprias. No que se refere a instalações de armazenamento pertencentes a terceiros, a capacidade de armazenamento disponível é muito limitada, devido ao facto de existirem contratos de longo prazo celebrados com outros operadores.

(127) O Concorrente n.º 2 considera que a Petrogal beneficia, em comparação com os seus concorrentes, de uma vantagem no seu preço de venda do gásóleo estimada em cerca de 3 a 5 USD/tonelada, devido à sua posição dominante no que respeita às instalações de armazenamento.

## 5. OBSERVAÇÕES DE PORTUGAL

### 5.1. Observações sobre a decisão de início do procedimento

(128) Portugal retifica que a reunião entre as autoridades portuguesas e os serviços da Comissão teve lugar em 11 de março de 2009. Portugal especifica que o projeto de investimento não é um projeto de substituição ou de modernização; é um projeto de conversão, que implica alterações efetivas do processo de refinação, com vista a satisfazer melhor a procura crescente de gásóleo. Portugal acrescenta que o BEI disponibilizará financiamentos e que o auxílio, sob a forma de um crédito de imposto, será concedido a partir de 2011. Portugal considera também que a apreciação do projeto de investimento como auxílio *ad hoc* não deve implicar regras de apreciação mais rigorosas. Com efeito, o contrato relativo ao projeto de investimento e o contrato de concessão de auxílio celebrados entre as autoridades portuguesas e o beneficiário dependem da decisão favorável da Comissão. Uma vez que os contratos relativos ao projeto de investimento e aos auxílios foram já apresentados à Comissão na fase da notificação, Portugal sugere que seja apresentada uma carta administrativa (anexando a essa carta administrativa os contratos relativos ao projeto de investimento e aos auxílios referidos na página 8 da decisão de início do procedimento) informando que esses contratos entraram em vigor.

### 5.1.1. Observações relativas ao projeto de investimento

#### O projeto de investimento como investimento inicial

- (129) Portugal considera que o projeto de investimento constitui um investimento inicial, inserido numa das seguintes categorias: extensão de um estabelecimento existente ou alteração fundamental do processo de produção.

#### Alteração fundamental do processo global de produção

- (130) Segundo Portugal, a nova unidade de destilação sob vácuo e o novo hidrocraqueador permitirão produzir maiores quantidades de gasóleo e, portanto, adaptar a produção de gasóleo às necessidades de mercado. Essa adaptação não é possível com a configuração atual do sistema de refinação, que proporciona muito pouca flexibilidade para converter a produção de gasolina em gasóleo.

#### Extensão de um estabelecimento existente

- (131) A nova unidade de destilação sob vácuo e de viscorredução de Matosinhos, o novo hidrocraqueador de Sines e as unidades de refinação inicialmente existentes funcionarão simultaneamente. Por consequência, Portugal considera que o projeto de investimento é uma extensão do sistema de produção, com uma alteração fundamental do processo produtivo.

#### O projeto como PIU

- (132) As autoridades portuguesas explicam que a nova configuração do processo de produção reforçará a complementaridade operacional e funcional entre as duas refinarias: o gasóleo de vácuo [...] será transportado de Matosinhos para Sines e a nafta pesada [...] será transportada de Sines para Matosinhos. O projeto de investimento está a ser executado no contexto de um sistema de refinação integrado: as refinarias de Sines e de Matosinhos são inseparáveis, nomeadamente para otimizar a produção de gasóleo. Só não é respeitado o critério geográfico («proximidade geográfica»). Porém, a divisão do projeto de investimento em duas partes seria artificial, uma vez que o projeto é indivisível do ponto de vista técnico, funcional e estratégico <sup>(30)</sup>.

### 5.1.2. Observações relativas à caracterização do mercado e dos produtos relevantes

#### Produtos relevantes

- (133) Portugal considera que os produtos relevantes são o gasóleo e a nafta pesada, sendo o primeiro a motivação económica do investimento e o segundo um subproduto tecnicamente inevitável da produção de Sines.
- (134) A nafta pesada produzida pelas refinarias reconfiguradas será utilizada internamente, na produção de aromáticos da Petrogal em Matosinhos, substituindo as importações (92 % das quais com origem fora da UE). O projeto de investimento aumentará apenas a produção de nafta pe-

sada em Sines (em [200-250] kt anuais) <sup>(31)</sup>. O aumento da produção de nafta pesada em Sines permitirá substituir as quantidades importadas atualmente por Matosinhos e o produto não será vendido a terceiros.

- (135) Portugal clarificou que os investimentos na refinaria de Matosinhos não se relacionavam com as unidades específicas de transformação de nafta pesada em reformado, um produto intermédio da produção de aromáticos (nomeadamente derivados da nafta) e, subsequentemente, de transformação do reformado na fábrica de aromáticos da Petrogal em Matosinhos, para obtenção de derivados da nafta (que são vendidos no mercado, a preços de mercado, à indústria petroquímica de segunda geração). O preço do reformado cobrado à fábrica de aromáticos manter-se-á inalterado, pois está indexado a [10-20] % à paridade de importação de nafta e a [80-90] % à paridade de exportação de gasolina.

#### Mercado geográfico relevante

##### Relativamente ao gasóleo

- (136) Portugal considera que o seu mercado nacional relevante é aberto e competitivo, não existindo entraves ao comércio. Os preços do gasóleo baseiam-se nos preços do petróleo bruto e nos custos de refinação. As empresas de refinação têm de concorrer com as importações. Portugal considera que o mercado geográfico relevante é o noroeste da Europa.

##### Relativamente à nafta

- (137) Em decisões anteriores da Comissão refere-se que a nafta é um produto comercializado a nível internacional e que o mercado do produto relevante é pelo menos a Europa Ocidental.

#### Quota de mercado do beneficiário

- (138) A nível do grupo (não incluindo os valores referentes à ENI, uma vez que esta empresa não exerce atividades de refinação ou venda a retalho no mercado ibérico e que o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) indica um baixo nível de concentração a nível europeu), a quota de mercado é inferior a 25 %, a nível regional.

### 5.1.3. Observações relativas ao projeto no âmbito de uma estratégia europeia, nacional e regional

- (139) Portugal sublinha que o projeto de investimento está em consonância com os objetivos estratégicos, considerados a nível nacional ou europeu. A maximização da produção de gasóleo (estimada em [1-3] milhões de toneladas/ano a partir de 2011) permitirá utilizar melhor a capacidade de processamento do sistema de refinação nacional. Permitirá uma melhor adequação entre a oferta e a procura, a compensação do défice grave de produção de gasóleo e a redução do excesso de produção de gasolina.

<sup>(30)</sup> Critérios referidos na nota 55 do ponto 60 das OAR.

<sup>(31)</sup> Este aumento da capacidade verificar-se-á na totalidade na refinaria de Sines. O volume de nafta a transferir de Sines para Matosinhos será de 143 kt/ano, em substituição das importações, para satisfazer as necessidades da refinaria de Matosinhos. O saldo de 69 kt/ano será utilizado nos processos internos da refinaria de Sines, nomeadamente como matéria-prima para as unidades de reformação catalítica, a fim de aumentar a produção de hidrogénio para o funcionamento do hidrocraqueador.

*Dependência energética da UE*

- (140) Segundo Portugal, o projeto de investimento reduzirá a dependência em relação às importações de gasóleo russo, que é um objetivo adotado pela Comissão (na sua Segunda Análise Estratégica da Política Energética – Um plano de ação da UE sobre segurança energética e solidariedade de 2008 <sup>(32)</sup>) e pelos Estados-Membros.
- (141) A procura de gasóleo aumentou entre 2000 e 2025 e continuará a aumentar, mas as refinarias, na sua configuração atual, só marginalmente se podem adaptar à evolução da procura sem grandes investimentos em reconfigurações. O investimento da Petrogal prevê o aumento da procura e reduz a dependência das importações e os riscos associados em termos de aprovisionamento.
- (142) O projeto de investimento promoverá a redução das emissões atmosféricas e a eficiência energética das instalações será otimizada. As medidas de racionalização energética previstas permitirão reduzir em [...] % o consumo atual de energia das refinarias.
- (143) Quando for iniciada a produção nas refinarias reconfiguradas, será processada a mesma carga, mas com uma capacidade de conversão consideravelmente mais elevada, consumos de energia mais baixos e uma redução das emissões.

*Síntese dos benefícios ambientais e da sua importância*

- (144) Segundo Portugal, o impacto na poluição atmosférica reveste-se de importância significativa, pois o projeto de investimento reduzirá as emissões de fontes fixas, contribuindo assim para a realização dos objetivos nacionais e regionais em termos de qualidade do ar.
- (145) A nível regional, a importância do projeto de investimento é reconhecida, na medida em que inclui a introdução do gás natural na gama de combustíveis das refinarias e a substituição da atual central de produção de vapor por uma unidade de cogeração.
- (146) A nível nacional, os benefícios ambientais podem ser apreciados em termos de contribuição para a realização dos objetivos do Programa Nacional para a Redução das Emissões dos poluentes dióxido de enxofre e óxidos de azoto <sup>(33)</sup>.
- (147) O projeto de investimento melhorará a qualidade do gasóleo e, por consequência, reduzirá as emissões de poluentes ou com origem nos veículos. O projeto de investimento terá também um impacto positivo nos fatores biológicos (flora e fauna) e na paisagem.

*5.1.4. Observações relativas à contribuição para o desenvolvimento regional**Enquadramento*

- (148) Portugal sublinha a contribuição importante do projeto de investimento para o desenvolvimento regional, atendendo à sua localização em duas regiões desfavorecidas, que são ambas afetadas por um elevado desemprego. As duas regiões são elegíveis ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, com um limite máximo normal para os auxílios regionais às grandes empresas de 40 % (para Sines, na região do Alentejo) e de 30 % (para Matosinhos, na região Norte), segundo o mapa dos auxílios com finalidade regional de Portugal. As duas regiões são abrangidas pelo objetivo de convergência (tal como se define na política regional da UE), com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média europeia.
- (149) Portugal considera que as refinarias de Sines e Matosinhos constituem pilares fundamentais das economias regionais. Portugal prevê que o projeto de investimento produza efeitos extremamente positivos a nível do emprego e, de um modo mais geral, do tecido económico das regiões Norte e do Alentejo.

*i) Sines*

- (150) A refinaria de Sines situa-se no Alentejo, uma região com um PIB inferior em 6 % à média nacional. A região caracteriza-se por uma fraca densidade empresarial e pela escassez de serviços avançados de apoio ao desenvolvimento e à inovação. No terceiro trimestre de 2009, a taxa de desemprego era de 10,2 %, ou seja, 0,4 % acima da média nacional, tendo aumentado entretanto para 11,6 %, no terceiro trimestre de 2010 (0,7 % acima da média nacional).

*ii) Matosinhos*

- (151) A refinaria de Matosinhos situa-se na zona do Porto, na região Norte. A região Norte é atualmente a região NUTS II (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) mais desfavorecida de Portugal, com um PIB *per capita* inferior em cerca de 20 % à média nacional, em 2008. A região caracteriza-se por uma taxa de crescimento económico inferior à média da UE e portuguesa e por baixos níveis de recursos humanos qualificados. A taxa de desemprego aumentou de 11,6 %, no terceiro trimestre de 2009, para 13,2 %, no trimestre hómologo de 2010, sendo assim significativamente superior à média nacional (que era respetivamente de 9,8 %, em 2009, e de 10,9 %, em 2010).

*5.1.5. Emprego e formação**Criação de postos de trabalho diretos*

- (152) Segundo Portugal, estima-se que na fase operacional o projeto de investimento criará 150 novos postos de trabalho diretamente relacionados com o funcionamento das unidades de processamento das duas refinarias.

<sup>(32)</sup> COM(2008) 781 final.

<sup>(33)</sup> No âmbito da Diretiva 2001/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2001, relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos.

- (153) O rácio entre a despesa de investimento e o número de postos de trabalho diretos criados indica que o setor da refinação tem uma elevada intensidade em termos de capital. Além disso, o setor exige também formação específica e qualificada.

*Criação de postos de trabalho indiretos e temporários*

- (154) O projeto de investimento tem um potencial significativo de criação de postos de trabalho indiretos, pois as novas unidades aumentarão a complexidade tecnológica das refinarias e exigirão mais intervenções de manutenção. Em consequência da política de subcontratação das refinarias, a procura de serviços prestados por trabalhadores especializados aumentará. Portugal considera que a reconfiguração das unidades de refinação terá um impacto significativo no tecido industrial nacional, nomeadamente nos setores da engenharia mecânica, da eletricidade e da construção. Estima-se que na fase mais intensiva, participarão na construção das duas refinarias cerca de 3 000 trabalhadores e que deverão ser criados cerca de 450 postos de trabalho indiretos permanentes. Estes postos de trabalho exigirão pessoal qualificado, renumerado normalmente acima da média do mercado, o que deverá ter um impacto económico e social significativo na região envolvente, nomeadamente na zona de Sines.

- (155) No que se refere ao facto de se justificar ou não o rácio de três postos de trabalho indiretos para cada posto de trabalho direto, apresentado para o projeto de investimento, e a respetiva metodologia, Portugal replicou que este rácio deve ser comparado com o de outros projetos de investimento no mesmo setor. Fazendo referência a duas outras medidas de auxílio estatal aprovadas pela Comissão (Decisões da Comissão N 898/06 e N 899/06, relativas aos projetos petroquímicos Repsol Polímeros e Artensa) <sup>(34)</sup>, Portugal considera que o rácio postos de trabalho diretos/indiretos apresentado para o projeto de investimento é mais prudente e realista do que o do projeto Repsol Polímeros (15 postos de trabalho indiretos por cada direto), apesar de ambos os projetos serem de expansão (*brownfield*). Portugal observava também que os valores do projeto de investimento são próximos dos do projeto Artensa, que é um projeto de raiz (*greenfield*). Portugal tem também em conta o valor de referência estabelecido pela HSB Solomon Associates LLC para a indústria petrolífera: o IEP (índice de eficiência do pessoal). Este indicador representa o número de horas de trabalho por CDE (Capacidade de Destilação Equivalente) isto é, em termos gerais, o número de postos de trabalho criados por barril de *crude* processado. No relatório disponível mais recente (valores de 2008), o beneficiário apresentava um índice global de [50-70], em comparação com a média do estudo de 113,7 e com a média da Europa Central e do Sul de 206,8. Este valor reflete o número de trabalhadores envolvidos a nível interno na refinaria [...] e a existência de um conjunto de atividades de apoio dependentes de serviços prestados externamente

de forma contínua. Portugal considera que este recurso a serviços externos assegura a criação de postos de trabalho indiretos e justifica a previsão de um rácio de postos de trabalho indiretos/diretos mais elevado do que no caso da Artensa. Por consequência, Portugal conclui que, em comparação com as decisões da Comissão referidas no presente considerando, se constata que esta estratégia é levada ao extremo no projeto da Repsol Polímeros (utilização mínima de recursos internos e utilização máxima de recursos externos), verificando-se o oposto no caso da Artensa, ou seja, um equilíbrio na utilização de recursos internos e externos. Portugal considera que o rácio proposto de 3:1 está em consonância com o rácio da indústria de refinação, refletindo corretamente o grau de externalização das atividades da Petrogal (como na área da manutenção).

- (156) Numa apresentação posterior, Portugal reforça esta afirmação, citando um documento mais recente <sup>(35)</sup> publicado pela Comissão que, na opinião de Portugal, indicaria um rácio situado entre 4:1 e 6:1: «por conseguinte, embora o setor só empregue diretamente 100 000 pessoas a nível da UE, pode considerar-se que 400 000 a 600 000 postos de trabalho dependem diretamente do setor da refinação da UE». No mesmo documento, na nota 41, é feita referência a «mais 600 000 postos de trabalho nos domínios da logística e da comercialização», sendo inclusivamente possível um rácio de 12:1.

*Preservação de postos de trabalho*

- (157) Durante a fase de investigação formal, num outro documento apresentado à Comissão (uma análise custos-benefícios), Portugal quantifica o número de postos de trabalho preservados pelo projeto de investimento, pois era claro que num cenário alternativo de ausência de investimento a Petrogal introduziria algumas medidas de reestruturação, entre elas uma redução da mão-de-obra. Se o projeto de investimento não fosse executado, verificar-se-ia uma perda total de 1 240 postos de trabalho – 150 postos de trabalho diretos + 450 postos de trabalho indiretos (resultado direto do projeto), além da perda estimada de 160 postos de trabalho diretos + 480 postos de trabalho indiretos, devido às medidas de redução dos custos que seriam aplicadas para fazer face às reduzidas margens de refinação das refinarias, na sua configuração atual.

*Impacto em termos de bem-estar económico e social das regiões*

- (158) Portugal sublinha que o projeto de investimento utilizará principalmente trabalhadores qualificados, que auferirão [...] do salário médio praticado no mercado local relevante. O impacto socioeconómico daí resultante para as comunidades circundantes contribuirá para o desenvolvimento de outras empresas e atividades. Portanto, o projeto de investimento contribuirá para a criação e a renovação das infraestruturas e equipamentos das regiões do Porto e de Sines, proporcionando as condições

<sup>(34)</sup> Decisão da Comissão, de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 898/06 – Repsol Polímeros (JO C 220 de 20.9.2007, p. 3), e Decisão da Comissão, de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 899/06 Artensa – (Artenius) – Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, SA (JO C 227 de 27.9.2007, p. 2).

<sup>(35)</sup> Secção 3.2.7, Impacto da reestruturação do setor, do documento de trabalho dos serviços da Comissão de 17 de novembro de 2010, «Refining and the Supply of Petroleum Products in the EU», que acompanha a Comunicação da Comissão «Prioridades em infraestruturas energéticas para 2020 e mais além», SEC(2010) 1398 final, disponível no sítio Internet da Comissão.

necessárias para que essas regiões avancem para um novo patamar, em termos de qualidade de vida e competitividade.

- (159) Na sua resposta, Portugal sublinha também que, durante a fase da construção, o projeto irá ter um impacto significativo sobre o tecido industrial nacional, promovendo a criação e o desenvolvimento de empresas locais. Uma vez plenamente operacional, o projeto promoverá o desenvolvimento de novas empresas relacionadas com a manutenção prosseguindo, por conseguinte, a consolidação da dinâmica regional. Assim, a Petrogal irá contribuir para colmatar a lacuna da competitividade de regiões menos desenvolvidas em relação à média nacional. Por último, o projeto terá um impacto positivo sobre as empresas da região do Alentejo e sobre a sua exposição ao mercado mundial.
- (160) Além disso, na medida em que aumentará os fluxos de matérias-primas e produtos acabados entre as duas refinarias, o projeto de investimento deverá produzir efeitos muito positivos para as infraestruturas portuárias de Sines e Leixões<sup>(36)</sup>, intensificando significativamente a sua atividade e utilização e, portanto, melhorando também os seus resultados operacionais.
- (161) Finalmente, Portugal considera que a Petrogal prevê que o projeto de investimento terá um período de exploração de pelo menos 30 anos, o que comprova a existência de um compromisso de longo prazo relativamente a objetivos regionais, nacionais e europeus.

#### *Formação e protocolos*

- (162) O projeto de investimento contribuirá também para reforçar o potencial do capital humano a nível regional. A fim de prestar formação ao pessoal que participa no projeto de investimento (tanto o pessoal recém-recrutado como o pessoal atual), serão criadas estruturas de qualificação e formação profissional, em cooperação com a Escola Tecnológica do Litoral Alentejano<sup>(37)</sup>, no parque empresarial da Zona Industrial e Logística de Sines (ZILS)<sup>(38)</sup>.
- (163) Em termos de ligação com os projetos de I&D e de cooperação com as universidades, Portugal refere que as duas refinarias são centros de desenvolvimento regional em termos de investigação e de formação. Segundo Portugal, estima-se que o projeto de investimento terá um efeito positivo e potencialidades para gerar novos acordos entre a Petrogal e centros de ensino no domínio científico e de engenharia.

#### *Montante do auxílio por posto de trabalho criado pelo projeto de investimento*

- (164) Portugal apresenta observações sobre o rácio investimento/número de postos de trabalho criados, para demonstrar que essa percentagem é totalmente razoável, tendo em conta, nomeadamente, que o setor da refinação tem uma elevada intensidade em termos de capital e exigia mão-de-obra altamente qualificada e elevados níveis de

investimento na formação de pessoal especializado. A Comissão aprovou rácios igualmente elevados de auxílio por postos de trabalho criados, no âmbito dos projetos petroquímicos Repsol Polímeros e Artensa<sup>(39)</sup>.

#### *Análise custos-benefícios*

- (165) Na sequência de um pedido da Comissão de apresentação de uma análise custos-benefícios e de uma avaliação do projeto comparáveis às exigidas para os grandes projetos financiados pelos fundos estruturais<sup>(40)</sup>, Portugal apresentou um documento que se destinava principalmente a quantificar os benefícios económicos e sociais decorrentes do projeto de investimento. O documento sublinha o impacto económico das contribuições positivas resultantes do investimento, tais como: receitas fiscais geradas pelo projeto; emprego direto (impostos); emprego indireto (impostos); subsídios de desemprego evitados; impostos sobre o consumo (IVA); redução das emissões de CO<sub>2</sub> dos setores dos transportes e da indústria; redução dos juros da dívida externa portuguesa; carga e sobrestadia (impostos); receitas adicionais para o porto de Leixões; e apoio ao desenvolvimento das comunidades locais.
- (166) Os benefícios locais do projeto de investimento são os seguintes: impostos sobre o consumo (IVA); receitas adicionais para o porto de Leixões; e apoio ao desenvolvimento das comunidades locais (representando na sua totalidade 49 milhões de EUR, em valor atual líquido), ao passo que os restantes benefícios devem ser considerados como benefícios nacionais (representando na sua totalidade 454 milhões de EUR, em valor atual líquido), que se fazem sentir em toda a economia nacional e que, portanto, só parcialmente podem ser afetados às regiões em causa. Pressupondo que esses benefícios nacionais se distribuem proporcionalmente pelas regiões portuguesas, em função do respetivo peso económico, dado que as regiões Norte e do Alentejo representavam em 2007 34,8 % do PIB nacional português, o benefício regional total (que representa 195 milhões de EUR, em valor atual líquido) é muito superior aos custos do auxílio concedido ao projeto de investimento (que representa 121 milhões de EUR, em valor atual líquido).

#### *5.1.6. Observações sobre a necessidade do auxílio*

##### *Efeito de incentivo do auxílio*

- (167) Portugal sublinhou que o auxílio contribuiu eficaz e decisivamente para a decisão de investimento da Petrogal, pois era necessário para assegurar a sua rentabilidade. Em 5 de março de 2008, o Conselho de Administração da Galp aprovou o projeto de investimento, após ter recebido uma carta de elegibilidade das autoridades nacionais, emitida em 23 de janeiro de 2007. O primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos data de 14 de março de 2008, ou seja, após a assinatura dos contratos de concessão de auxílio com o Governo português, em 10 de março de 2008.

<sup>(36)</sup> O porto de Leixões é o porto marítimo de Matosinhos.

<sup>(37)</sup> Esta nota não se aplica à versão em língua portuguesa (nota de tradução).

<sup>(38)</sup> Esta nota não se aplica à versão em língua portuguesa (nota de tradução).

<sup>(39)</sup> Ver nota 34.

<sup>(40)</sup> Análise custos-benefícios dos projetos de investimento financiados ao abrigo dos fundos estruturais, ver anexo II, ponto E, do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1), alterado pelo Regulamento (UE) n.º 832/2010 (JO L 248 de 22.9.2010, p. 1).



## Necessidade do auxílio

- (168) Na ausência do auxílio, o projeto de investimento não teria sido executado, pois a sua rentabilidade não o justificaria.
- (169) Em 2001, o Conselho de Administração da Galp votou contra um primeiro plano de modernização da refinaria de Matosinhos, pois a taxa de rentabilidade do capital investido (RCI) era inferior ao custo médio ponderado do capital (CMPC) da Galp Energia afeto às atividades de refinação.
- (170) Em 2005, o Conselho de Administração da Galp reconsiderou a oportunidade estratégica de iniciar um projeto de conversão das duas refinarias. Após terem sido estudados a nível interno projetos de investimento alternativos, em março de 2008 foi apresentado à aprovação do Conselho de Administração o projeto de conversão de Sines e Matosinhos. A taxa interna de rentabilidade associada ao investimento revisto de [...] milhões de EUR foi calculada em [8-10] %, sem incentivos, ou seja, [...] pontos percentuais acima do CMPC da Galp Energia para as atividades de refinação (estabelecido em [7-9] %).
- (171) A decisão de março de 2008 do Conselho de Administração da Galp baseou-se na seguinte análise da sensibilidade da taxa interna de rentabilidade (TIR) do projeto de investimento:

Quadro 3

Com o auxílio	Valor atual líquido	[100-150] milhões de EUR
	Taxa de rentabilidade/TIR	[9-11] %
Sem o auxílio	Valor atual líquido	[1-50] milhões de EUR
	Taxa de rentabilidade/TIR	[8-10] %

Fonte: GALP

- (172) De acordo com as deliberações de 10 de janeiro de 2008 da Comissão Executiva da Galp Energia, o CMPC e a taxa mínima interna (*hurdle rate*) (majoração do custo do capital com um prémio de risco<sup>(41)</sup>) da empresa para a área de aprovisionamento, refinação e logística foram fixados em [7-9] % e [10-12] %, respetivamente.
- (173) Portugal informou que tanto o CMPC, como a taxa mínima interna fixados pela Galp Energia estavam em consonância com as práticas usuais no setor da refinação e que a aplicação destes critérios económicos é comumente aceite por todas as grandes empresas do setor. Em apoio destas afirmações, Portugal disponibilizou à Comissão uma tabela elaborada em 2010 pelo Citigroup, a Bloomberg e a Broker Research comparando os CMPC das principais empresas que operam no setor.
- (174) Portugal reafirma que a decisão de investimento foi e mantém-se coerente com a prática e com as condições normais em termos de rentabilidade exigidas pelo bene-

ficiário em todos os seus projetos. A taxa mínima é utilizada como critério adicional de avaliação da rentabilidade, para além do indicador CMPC. As previsões dos fluxos de caixa futuros não são geralmente infalíveis. Subsiste sempre alguma incerteza (risco) associada à previsão dos fluxos de caixa; quando maior for a distância no tempo, maior é a probabilidade de que a estimativa seja aproximativa e contenha erros. O processo mais habitual de lidar com esta incerteza consiste em acrescentar um prémio de risco ao custo do capital (CMPC), utilizando essa taxa como taxa mínima de rentabilidade exigida para o investimento (*hurdle rate*). A diferença entre o valor desta taxa mínima e o valor do CMPC é, portanto, o lucro suplementar previsto quando é tomada a decisão de investir, a fim de cobrir o risco adicional associado à previsão dos fluxos de caixa futuros. Portugal alegou que a introdução da taxa mínima na análise e na decisão dos projetos de investimento da Galp Energia é praticada desde 2002. Nesse ano foi estabelecido que a taxa mínima aplicável aos projetos seria igual ao CMPC acrescido de um diferencial de [1-5] pontos percentuais (pp). Em 2006, a Galp Energia decidiu que a taxa mínima seria calculada de uma forma ligeiramente diferente, a saber, em vez de acrescentar [1-5] pp ao CMPC, optou por aumentar o CMPC em [10-50] % ( $CMPC_{2006} + \text{taxa mínima}_{2006} = [1,1-1,5] \times CMPC_{2006}$ ). Este novo critério resultou de um exercício de ponderação a nível interno no quadro do qual, atendendo aos diferentes níveis do CMPC dos diferentes setores de atividade da empresa, a utilização de uma percentagem acrescentada ao valor de base se afigurou mais adequada e coerente do que a utilização de um valor absoluto. A título de explicação suplementar, Portugal comunicou à Comissão os diferentes CMPC e taxas mínimas aplicados pela Galp Energia entre 2002 e 2006 em cada um dos setores de atividade da empresa: aprovisionamento e refinação, comercialização de produtos petrolíferos, exploração e produção, gás e eletricidade.

- (175) Portugal alegou que, de acordo com as normas reconhecidas a nível internacional aplicáveis a projetos deste tipo, e uma vez que na fase de desenvolvimento de engenharia (engenharia de projeto de pré-detalhamento) o grau de variação do investimento é ainda significativo, o Conselho de Administração da Galp considerou que um projeto tão importante, com uma taxa de rentabilidade tão próxima do CMPC, não era viável, pois essa taxa de rentabilidade poderia facilmente descer para níveis inferiores ao valor de referência.
- (176) Porém, tendo em consideração a concessão do incentivo fiscal ao projeto de investimento, a rentabilidade do projeto de investimento seria de [9-11] % valor que, atendendo ao caráter estratégico do projeto de investimento, foi considerado um mínimo aceitável para o arranque e a aprovação da execução dos compromissos com os fornecedores de equipamentos.
- (177) Portugal apresentou uma lista de projetos de investimento alternativos que a Petrolgal poderia ter iniciado na altura em que foi tomada a decisão sobre o projeto de investimento. Devido à limitação dos recursos financeiros disponíveis para novos investimentos, vários domínios de atividade da Galp Energia estão em concorrência entre si relativamente a esses recursos limitados e é aplicada uma política de seleção rigorosa.

(41) No considerando 232 são dadas mais explicações.

- (178) Contudo, se o contrato de concessão de auxílio com o Estado português não tivesse sido celebrado e se o projeto de investimento não tivesse sido executado, a competitividade das duas refinarias ter-se-ia deteriorado inevitavelmente. Segundo Portugal, se o projeto de investimento não tivesse sido executado, a utilização da capacidade instalada das refinarias ter-se-ia reduzido em [80-90] %, em resposta à tendência descendente da procura de gasolina e fuelóleo (pois os estudos preveem uma redução significativa da procura, entre [20-30] % e [40-50] %). As refinarias teriam mantido apenas uma margem de refinação muito limitada. Para compensar esta situação, teria sido executado um programa de reestruturação drástico, envolvendo a eliminação de postos de trabalho.
- (179) Dado que a Comissão duvidava de que o Conselho de Administração da Galp tivesse tido em conta na sua decisão as alterações do contexto empresarial, Portugal foi convidado a apresentar uma análise detalhada do cenário alternativo, na ausência do projeto de investimento. Para tal, Portugal foi instado a apresentar a TIR do projeto de investimento, tendo em consideração a rentabilidade potencial das refinarias se o projeto de investimento não fosse executado e a redução das margens de refinação.
- (180) O cenário alternativo de Portugal é sintetizado no quadro 4:

Quadro 4

		Análise da rentabilidade	Novo valor final do investimento
Com o auxílio	VAL	[200-250] milhões de EUR	[150-200] milhões de EUR
	Taxa de rentabilidade/TIR	[10-12] %	[10-12] %
Sem o auxílio	VAL	[100-150] milhões de EUR	[100-150] milhões de EUR
	Taxa de rentabilidade/TIR	[9-11] %	[9-11] %

- (181) Segundo Portugal, o facto de um projeto poder ser muito relevante, ou mesmo estratégico, para uma empresa não significa que é o único projeto ou um projeto incontornável, se a TIR não for suficientemente elevada para satisfazer os requisitos mínimos admissíveis (como foi o caso em 2001).

## 5.2. Observações apresentadas por Portugal sobre os comentários de terceiros

- (182) Portugal sublinha o elevado grau de participação de várias entidades (autarquias, sindicatos e associações setoriais e industriais) e enumera todas as observações que apoiam o valor do projeto de investimento em termos de desenvolvimento regional e eficiência energética.

### 5.2.1. Observações sobre os comentários dos Concorrentes n.º 1 e n.º 2

- (183) Em complemento da sua apresentação de 21 de janeiro de 2010, Portugal explica que o mercado de gasóleo de vácuo é muito volátil, não proporcionando a necessária estabilidade de abastecimento de gasóleo de vácuo em quantidade suficiente para alimentar um hidrocraqueador com as dimensões do de Sines. No que se refere à produção de resíduos do hidrocraqueamento, Portugal confirma que é quase insignificante, uma vez que o hidrocraqueador utilizará uma tecnologia de isocraqueamento.

#### Contribuição do projeto para o desenvolvimento regional

- (184) Portugal salienta novamente que o projeto de investimento estimulará o desenvolvimento regional de regiões desfavorecidas (criação e manutenção de postos de trabalho, formação de trabalhadores, obtenção de economias de escala, transferências de tecnologia, efeitos secundários, etc.), apesar de se localizar em refinarias já existentes; esta afirmação é confirmada por todas as observações positivas recebidas. As autoridades portuguesas sublinham também a importância estratégica e o valor ambiental do projeto de investimento, rebatendo as observações segundo as quais o emprego é o único benefício do ponto de vista do desenvolvimento regional.
- (185) No que se refere ao quadro apresentado pelo terceiro Concorrente n.º 1, comparando o rácio «auxílio por posto de trabalho criado» com o de outros projetos de auxílio *ad hoc* com finalidade regional (ver considerando 89), Portugal observou que esse quadro não inclui outros projetos no setor da refinação ou em qualquer outro setor com elevada intensidade em termos de capital. Por essa razão, o projeto de investimento não pode ser comparado com os apresentados no quadro, mas sim com os auxílios a grandes projetos de investimento no mesmo setor económico (ver decisões da Comissão de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 898/06 – Repsol Polímeros, e de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 899/06 – Artensa (Artenius) – Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, SA, em que o rácio «auxílio/postos de trabalho criados» se situa a um nível comparável ao do projeto da Petrogal).

- (186) Do mesmo modo, se o rácio «postos de trabalho indiretos/postos de trabalho diretos» for comparado com o de projetos comparáveis (tais como os que são referidos no considerando 185, obtêm-se valores equivalentes.

#### Necessidade do auxílio

- (187) Portugal reitera que o Conselho de Administração da Galp validou o projeto de investimento (em março de 2008) depois de ter recebido (em janeiro de 2007) uma confirmação por escrito das autoridades portuguesas de que o projeto de investimento era elegível para auxílio. Por consequência, o auxílio foi concedido condicionalmente (nomeadamente, sob reserva de aprovação da Comissão) antes do início dos trabalhos. A primeira encomenda firme foi efetuada em março de 2008, depois de a Petrogal ter assinado os contratos de concessão de auxílio.

(188) Portugal refuta as observações de terceiros segundo as quais a Petrogal teria decidido lançar o projeto de investimento já em 2006.

(189) Portugal reconhece que foram efetuados estudos de viabilidade antes de ser tomada uma decisão definitiva. Embora essas informações fossem absolutamente necessárias para que o Conselho de Administração da Galp pudesse tomar uma decisão, tal não significa que o Conselho de Administração da Galp tivesse já tomado essa decisão.

(190) Portugal reafirma que o projeto de investimento não teria sido executado sem o auxílio.

(191) Portugal explica que a TIR do projeto de investimento era insuficiente, em comparação com o nível de risco assumido e o caráter atraente de outros projetos ([...]) que são igualmente cruciais para o desenvolvimento da Galp Energia. Por consequência, o projeto de investimento não teria avançado sem o auxílio.

#### *Mercado do produto e geográfico relevante*

(192) Portugal conclui das observações recebidas dos terceiros que o mercado geográfico relevante não é o mercado português mas, pelo menos, o mercado ibérico.

(193) Portugal especifica que as quotas de mercado da Petrogal no setor do gasóleo (a nível das vendas à saída da refinaria, não retalhistas e retalhistas) não serão nunca superiores a 25 %, se o mercado geográfico relevante for a Península Ibérica ou um mercado mais alargado.

(194) Portugal reafirma que, de qualquer modo, o projeto de investimento não terá impacto nos mercados não retalhista e retalhista do gasóleo, uma vez que o preço de venda à saída da refinaria é fixado em condições de mercado: a Petrogal está sujeita aos preços de mercado. Caso contrário, os clientes da Petrogal poderiam facilmente optar pelas importações pois, segundo Portugal, não existem obstáculos (técnicos, pautais, logísticos<sup>(42)</sup>, etc.) às importações de gasóleo a partir de outros Estados-Membros. As condições de importação para Portugal estão em conformidade com as condições estipuladas pela UE.

(195) Portugal apresentou dados agregados relativos às importações (marítimas e terrestres) de gasóleo para Portugal.

<sup>(42)</sup> A capacidade de armazenamento de terceiros é de 428 000 m<sup>3</sup>, o que representa uma capacidade de fornecimento de 2,9 Mt/ano (com base em oito rotações anuais), equivalente a mais de metade do mercado nacional. Além disso, o gasóleo é também importado por terra, através da rede de oleodutos espanhóis.

Quadro 5

#### Importações e exportações de gasóleo

Ano		2006	2007	2008	2009
<b>IMPORTAÇÕES</b>	<b>Total (kt)</b>	<b>638</b>	<b>776</b>	<b>1 011</b>	<b>1 478</b>
	Petrogal	[...]	[...]	[...]	[...]
	Outros	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>EXPORTAÇÕES</b>	<b>Total (kt)</b>	<b>314</b>	<b>192</b>	<b>164</b>	<b>95</b>
	Petrogal	[...]	[...]	[...]	[...]
	Outros	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: DGEG e dados da Petrogal

(196) Além disso, Portugal dispõe de capacidade de armazenamento suficiente: as autoridades portuguesas apresentaram dados que demonstram que os diferentes operadores adotaram diferentes opções estratégicas (investimento em capacidade de armazenamento ou locação de instalações) e que as duas alternativas são possíveis e viáveis. Os principais operadores não aumentaram a sua capacidade de armazenamento, apesar das oportunidades que surgiram no mercado, o que indicia que dispõem de recursos suficientes em termos de armazenamento para apoiar as suas atividades de comercialização. Portugal refere que se registou um crescimento contínuo das importações totais de gasóleo, bem como um ligeiro decréscimo das exportações. Esta evolução é consequência do crescimento contínuo do mercado e do défice crescente da capacidade local de produção. Porém, os valores de 2009 refletem o impacto de um acidente ocorrido na refinaria de Sines que afetou durante várias semanas o funcionamento da refinaria e a produção. Nesse ano, os operadores tiveram de aumentar as suas importações, o que demonstra que existem opções de oferta alternativas.

(197) As importações de gasóleo de Portugal em 2009 representaram 27,2 % do consumo total de gasóleo desse ano. Nos anos anteriores, as importações médias de gasóleo, em comparação com o consumo anual de gasóleo em Portugal (cerca de 5,4 Mt), foram de cerca de 14 %.

(198) Por conseguinte, Portugal considera que o mercado português do gasóleo é um mercado aberto e concorrencial, em que o comércio está facilitado e em que os preços se baseiam no preço do *crude* e nos custos de refinação e são definidos em função da alternativa de importação a preços *Platts*.

(199) No que se refere à nafta pesada, Portugal considera que o mercado corresponde, pelo menos, ao mercado do EEE, pois a nafta é um produto comercializado a nível internacional.

## 6. APRECIÇÃO DA MEDIDA DE AUXÍLIO

### 6.1. Existência de auxílio estatal

- (200) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, salvo disposição em contrário dos Tratados, 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.
- (201) O auxílio concedido por Portugal à Petrogal assumirá a forma de um crédito de imposto. Pode considerar-se assim que o auxílio é concedido pelo Estado-Membro e é proveniente de recursos estatais, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (202) O auxílio é concedido a uma única empresa, a Petrogal, sendo portanto seletivo.
- (203) O auxílio é concedido para um investimento de que resulta um aumento da produção de gasóleo e de nafta pesada. Uma vez que estes produtos são objeto de trocas comerciais entre os Estados-Membros, a medida é suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros. O auxílio concedido à Petrogal libertará a empresa de custos que normalmente teria de suportar e, por conseguinte, a Petrogal beneficiará de uma vantagem económica face aos seus concorrentes. Ao favorecer deste modo a Petrogal e a sua produção, o auxílio falseia ou ameaça falsear a concorrência.
- (204) Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (205) Após ter sido estabelecido que o auxílio constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, é necessário analisar se a medida pode ser considerada compatível com o mercado interno.

### 6.2. Legalidade da medida

- (206) Ao notificarem a medida antes da sua execução, as autoridades portuguesas respeitaram a obrigação de notificação prevista no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado.

### 6.3. Base jurídica da apreciação

- (207) Dado que o objetivo do auxílio é a promoção do desenvolvimento regional, a base de apreciação da compatibilidade do auxílio com o mercado interno são as OAR e, nomeadamente, as disposições da secção 4.3 das OAR, relativa aos grandes projetos de investimento, bem como os critérios para a apreciação aprofundada dos auxílios com finalidade regional a favor de grandes projetos de investimento estabelecidos na Comunicação relativa à

apreciação aprofundada, a menos que a investigação formal permita concluir que os limites estabelecidos no ponto 68, alínea a) («quota de mercado») e no ponto 68, alínea b) («aumento da capacidade num mercado com um fraco desempenho») das OAR não são ultrapassados.

- (208) A Comissão deve efetuar a sua apreciação em três fases:
- em primeiro lugar, deve apreciar a compatibilidade com as disposições gerais das OAR,
  - em segundo lugar, deve verificar se o critério da quota de mercado e os critérios do aumento da capacidade e do desempenho do mercado previstos no ponto 68, alíneas a) e b) («critérios do ponto 68, alíneas a) e b)») não se encontram, efetivamente, satisfeitos,
  - em terceiro lugar, em função dos resultados da segunda fase da apreciação, poderá avançar para uma apreciação aprofundada.

### 6.4. Compatibilidade com as disposições gerais das OAR – verificação das dúvidas manifestadas na decisão de início do procedimento

- (209) A Comissão verificou se o auxílio concedido estava em conformidade com as disposições gerais das OAR. Na sequência desta apreciação foram formuladas as seguintes observações:

#### *Projeto de investimento inicial*

- (210) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o projeto de investimento constituir um investimento inicial ou poder ser considerado um investimento de substituição.
- (211) A Comissão teve em conta as observações de Portugal, apresentadas nos considerandos 130 e 131, no sentido de que os investimentos produziram uma extensão de um estabelecimento existente e uma alteração fundamental do processo global de produção de um estabelecimento existente e que, portanto, o investimento podia ser considerado um investimento inicial, tal como definido no ponto 34 das OAR.
- (212) Efetivamente, a nova unidade de destilação de vácuo e a unidade de viscorredução de Matosinhos e o novo hidrocraqueador de Sines funcionarão em simultâneo com as unidades de refinação existentes inicialmente; por conseguinte, o projeto de investimento não constitui uma substituição, mas sim uma extensão do sistema de produção. Além disso, o projeto de investimento transformará as refinarias, dotando-as de novas infraestruturas tecnológicas de conversão de frações mais pesadas de *crude* em gasolina e gasóleo.

- (213) O Concorrente n.º 1 não contesta o carácter de investimento inicial do investimento, mas considera que o investimento constitui uma mera extensão de um estabelecimento existente.
- (214) Por conseguinte, a Comissão conclui que o projeto de investimento constitui um investimento inicial na aceção do ponto 34 das OAR, sendo assim eliminadas as dúvidas relativas ao carácter de investimento inicial do projeto de investimento.

#### **Requisitos formais em matéria de incentivo**

- (215) Na decisão de início do procedimento, a Comissão levantou dúvidas quanto ao preenchimento dos requisitos formais em matéria de efeito de incentivo aplicáveis aos auxílios *ad hoc*, tal como são estabelecidos no ponto 38 das OAR. Nomeadamente, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a confirmação por escrito das autoridades portuguesas de que, sem prejuízo de uma verificação pormenorizada, o projeto preenchia as condições de elegibilidade estabelecidas no regime<sup>(43)</sup>, poder substituir a carta de intenções exigida.
- (216) O ponto 38 das OAR tem a seguinte redação: «É fundamental garantir que os auxílios regionais produzem um verdadeiro efeito de incentivo à realização de investimentos que de outra forma não seriam realizados nas regiões assistidas. Por conseguinte, apenas podem ser concedidos auxílios ao abrigo de regimes de auxílios se o beneficiário tiver apresentado um pedido e a autoridade responsável pela administração do regime tiver subsequentemente confirmado por escrito que, sem prejuízo de uma verificação pormenorizada, o projecto preenche, em princípio, as condições de elegibilidade estabelecidas no regime antes do início dos trabalhos do projecto. [...] No caso de auxílios *ad hoc*, a autoridade competente deve emitir, antes do início dos trabalhos do projecto uma carta em que expressa a intenção de conceder o auxílio, que fica subordinada à aprovação da medida por parte da Comissão. Se os trabalhos tiverem início antes de se encontrarem preenchidas as condições previstas no presente ponto, o projecto não será elegível, na sua totalidade, para beneficiar de auxílio».
- (217) O «início dos trabalhos» é definido na nota 40 das OAR como significando tanto o início dos trabalhos de construção como o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos.
- (218) A Comissão teve em conta as seguintes informações factuais transmitidas por Portugal:

- a Petrogal apresentou o pedido de auxílio em 22 de janeiro de 2007,
- Portugal confirmou a elegibilidade, em princípio, do projeto de auxílio em 23 de janeiro de 2007,

<sup>(43)</sup> No caso em apreço, o beneficiário apresentou um pedido de auxílio ao abrigo de um regime caducado, em 22 de janeiro de 2007 (ver considerando 46 acima). O auxílio foi notificado inicialmente como um caso suscetível de notificação individual de aplicação desse regime caducado; a notificação foi alterada posteriormente e o auxílio foi notificado como um auxílio *ad hoc*, fora do âmbito do regime caducado.

— o auxílio foi aprovado pelo Conselho de Ministros português em 6 de março de 2008, mas a concessão do auxílio estava sujeita à aprovação da Comissão e a Petrogal não beneficiaria do auxílio antes de 2011 (depois de o investimento ter sido completado),

— o Conselho de Administração da Petrogal autorizou a realização de encomendas de equipamento em 8 de março de 2008,

— o primeiro compromisso firme de encomenda foi assumido em 14 de março de 2008. Os trabalhos de construção relacionados com o investimento foram iniciados efetivamente em novembro de 2008, em Sines, e em janeiro de 2009, em Matosinhos.

(219) A Comissão considera que os contratos de concessão de auxílio, assinados em 10 de março de 2008 entre Portugal e a Petrogal, e a publicação das resoluções do Conselho de Ministros, adotadas em 6 de março de 2008, no Diário da República português<sup>(44)</sup> são pelo menos equivalentes a uma carta de intenções e devem ser considerados como uma prova mais rigorosa do cumprimento dos requisitos formais em matéria de efeito de incentivo do que a carta de intenções exigida nos termos do ponto 38 das OAR. Estes contratos de concessão de auxílio foram assinados antes do início dos trabalhos de construção relacionados com o projeto de investimento.

(220) Por conseguinte, a Comissão considera eliminadas as dúvidas no que se refere aos requisitos formais em matéria de efeito de incentivo.

#### **Contribuição para o desenvolvimento regional e necessidade do auxílio**

(221) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto à contribuição do investimento para o desenvolvimento regional. Neste contexto, a Comissão levantou também dúvidas quanto à necessidade do auxílio e sublinhou ser pouco provável que um auxílio desnecessário contribua para o desenvolvimento regional, sendo suscetível de provocar distorções inaceitáveis da concorrência<sup>(45)</sup>.

#### **Necessidade do auxílio**

(222) Os Concorrentes n.º 1 e n.º 2 afirmaram que a Petrogal teria avançado com o projeto de investimento mesmo sem o auxílio. Na sua opinião, trata-se de um investimento produtivo, de carácter económico, motivado pelo desequilíbrio entre a oferta e a procura de gásóleo e pela oportunidade de acesso a *crude* mais pesado e de preço inferior. Todos os operadores da Europa estão a efetuar investimentos semelhantes nas suas refinarias, sem auxílios estatais.

<sup>(44)</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2008, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 60, 26.03.2008, p. 1734.

<sup>(45)</sup> Ver secção 3.3 da Decisão da Comissão de 19.11.2009 relativa ao auxílio estatal C 34/09 (ex N 588/08) – LIP Portugal – Petrogal, S.A.

- (223) Por conseguinte, deve ser apreciado se o auxílio é necessário para produzir um verdadeiro efeito de incentivo à realização de um investimento nestas duas regiões assistidas que de outra forma não teria tido lugar, ou se o projeto de investimento teria sido executado de qualquer modo. A este respeito, a Comissão deve estabelecer se o auxílio alterou o comportamento da Petrogal, levando a empresa a efetuar investimentos adicionais nas regiões em causa.
- (224) A decisão estratégica de investir parece ter sido tomada em 2006, como se indica num documento publicado pela Galp Energia em outubro de 2006<sup>(46)</sup>. Como se refere no relatório anual de 2006 da Galp Energia, o Conselho de Administração tomou a decisão executiva relativa ao projeto de investimento em 23 de janeiro de 2007<sup>(47)</sup> e em 5 de março de 2008 (ou seja, depois de ter recebido a carta de elegibilidade das autoridades nacionais de 23 de janeiro de 2007). O Conselho de Administração tomou a decisão operacional de encomendar os primeiros equipamentos relacionados com o projeto de investimento em 14 de março de 2008.
- (225) Portugal afirmou que a Petrogal não tinha iniciado o investimento antes de 2008 devido à sua insuficiente viabilidade financeira e que o Conselho de Administração da Galp só decidira avançar com as encomendas de equipamento e com a construção depois de o Governo português ter aprovado a resolução relevante do Conselho de Ministros.
- (226) Portugal alega que a disponibilidade de auxílio estatal foi decisiva para a decisão de investir tomada pela Petrogal. Sem o auxílio, o projeto de investimento teria sido abandonado. A Petrogal teria executado um plano de reestruturação alternativo, a fim de adaptar as suas atividades de refinação à evolução das condições de mercado e da oferta de *crude*. Por outro lado, os recursos financeiros disponíveis teriam sido utilizados para investir em projetos alternativos, não relacionados com a atividade de refinação.
- (227) Portugal apresentou documentos da Petrogal que contêm uma análise das previsões da TIR e de custo de capital (CMPC) do projeto de investimento, bem como uma lista de possíveis investimentos alternativos que a Galp Energia poderia ter executado com o capital disponível.
- (228) A Comissão considera que os documentos apresentados ao Conselho de Administração da Galp em 23 de janeiro de 2007 e em 5 de março de 2008 foram decisivos para a apreciação da necessidade do auxílio, visto que a decisão do Conselho de Administração se baseou nesses documentos.
- (229) Segundo Portugal, os cálculos apresentados ao Conselho de Administração da Galp em 2008 apontavam para uma TIR do projeto de investimento, de [8-10] %, na ausência do auxílio. Esta TIR é bastante superior ao CMPC da Petrogal, de [7-9] %.
- (230) Portugal explicou, porém, que as decisões do Conselho de Administração da Galp se baseavam numa abordagem de taxa mínima introduzida já em 2002. A taxa mínima, ou seja, a taxa de rentabilidade mínima aceitável (TRMA), é a taxa de rentabilidade mínima de um projeto que uma empresa está disposta a aceitar antes de iniciar o projeto, atendendo aos riscos inerentes e ao custo de oportunidade de renunciar a outros projetos. Outras expressões utilizadas para designar a taxa mínima são: taxa de *charneira* (*cut-off rate*) ou taxa de referência (*benchmark rate*).
- (231) A partir de 2006 e em relação às atividades de refinação, a taxa mínima interna foi fixada em [110-150] % do CMPC, ou seja, [10-12] %. Normalmente, não seria tomada uma decisão de investimento se a TIR calculada não fosse superior a esse limiar. No caso em apreço, o auxílio aumenta a TIR em [1-3] pontos percentuais, de [8-10] % para [9-11] %, tal como se indica no quadro 3 do considerando 171, relativo aos cálculos apresentados ao Conselho de Administração em 2008. Embora a TIR ajustada através do auxílio continue a estar significativamente abaixo da taxa mínima interna, a margem de segurança adicional proporcionada pelo auxílio foi considerada suficiente pelo Conselho de Administração da Galp para conceder a aprovação final ao projeto de investimento.
- (232) A taxa mínima é um instrumento utilizado pelas empresas em situações em que é necessário tomar decisões que implicam elevados níveis de risco, podendo portanto variar em função do risco associado aos projetos. A taxa mínima pode ser também influenciada pela moeda em que é calculada: em zonas monetárias com elevados níveis de inflação, a taxa mínima é mais elevada do que em zonas caracterizadas pela estabilidade dos preços.

<sup>(46)</sup> GALP ENERGIA SGPS S.A., *Prospecto de oferta pública de venda e de admissão à negociação* de outubro de 2006, disponível na Internet em <http://web3.cmvm.pt/sdi2004/emitentes/docs/fsd11332.pdf>. Este documento refere: «*Otimizar as Capacidades de Refinação*. A Galp Energia pretende adaptar os ativos de refinação às exigências do mercado, expandindo e modernizando a refinaria de Sines, onde planeia investir num novo projeto de conversão que deverá estar concluído no final de 2010. A Galp Energia tem como objetivo não só aumentar a rentabilidade dos investimentos através da otimização das matérias-primas e da gama de produtos refinados, mas também melhorar a integração das duas refinarias existentes, de modo a retirar vantagens das suas diferentes características de refinação e alcançar um processo integrado e complementar de refinação. Está em curso a avaliação de duas alternativas para a configuração do novo projeto de conversão na refinaria de Sines, o montante de investimento está estimado em aproximadamente 1 000 milhões de Euros e o aumento esperado na margem de refinação é de cerca de US\$3,0 por barril após a conclusão do projeto».

<sup>(47)</sup> GALP ENERGIA, relatório anual de 2006, disponível no sítio Internet [www.galpenenergia.com](http://www.galpenenergia.com). Na página 19, o documento refere o seguinte: «PROJETO DE RECONVERSÃO E OTIMIZAÇÃO DAS REFINARIAS. Foi aprovado em Conselho de Administração de dia 23 de janeiro de 2007 o projeto de reconversão e otimização das refinarias de Sines e Porto, que visa aumentar a produção de gasóleo em 2,5 milhões de toneladas e diminuir a produção de fuelóleo. O aumento da produção de gasóleo irá permitir responder às tendências de consumo do mercado ibérico, no qual se tem assistido a uma procura crescente deste produto, bem como aproveitar o diferencial de preços entre o gasóleo e o fuelóleo nos mercados internacionais. O investimento a realizar vai também permitir o tratamento de crudes mais pesados».

- (233) Até à data, as decisões relativas a auxílios estatais com finalidade regional não utilizaram o conceito de taxa mínima para determinar a necessidade e o efeito de incentivo do auxílio. O conceito de taxa mínima não é também mencionado na Comunicação relativa à apreciação aprofundada. Porém, este conceito foi já utilizado num pequeno número de decisões relativas a auxílios estatais (tais como a Decisão da Comissão de 23 de fevereiro de 2011 relativa ao auxílio estatal N 204/2010 – Suécia – auxílio à I&D a favor da Volvo Aero, para o motor Trent XWB ICC, ainda não publicada no JO), aprovados geralmente ao abrigo do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento e à inovação<sup>(48)</sup>, para projetos que envolvem elevados níveis de risco.
- (234) Portugal sublinha que o projeto de investimento se caracteriza por riscos múltiplos que justificam a utilização da abordagem da taxa mínima. O projeto de investimento é o maior investimento produtivo jamais efetuado em Portugal. A execução do projeto de investimento levará vários anos, sendo extremamente difícil efetuar estimativas dos seus custos: com efeito, Portugal apresentou dados que demonstram que as estimativas de custos iniciais foram largamente ultrapassadas na prática. Dado que o projeto de investimento tem uma orientação de longo prazo, é extremamente difícil efetuar previsões a longo prazo das margens de refinação, nomeadamente em situações em que, a longo prazo, os automóveis acionados por motores de combustão tradicionais poderão ser substituídos por veículos elétricos ou de outro tipo.
- (235) De acordo com um estudo empírico<sup>(49)</sup> de 2006 em que são analisadas mais de 100 taxas mínimas comunicadas por empresas (principalmente norte-americanas), a taxa mínima média é de 14,1 % e a diferença absoluta entre o CMPC e a taxa mínima é de 5 pontos percentuais, ou seja, cerca de 155 % do CMPC. Tendo em conta estas informações, a taxa mínima aplicada pela Petrogal e pela Galp Energia no setor da refinação não parece, *prima facie*, ser excessiva.
- (236) Face a estes elementos e, nomeadamente, às características específicas do setor e do caso em apreço (nomeadamente a importância dos riscos envolvidos, devido à dimensão do projeto de investimento e ao seu período de exploração a longo prazo), a Comissão considera que a taxa mínima pode ser tida em conta para decidir se o auxílio era ou não necessário, enquanto incentivo à execução do projeto de investimento.
- (237) Os Concorrentes n.º 1 e n.º 2 confirmaram que não existem taxas de referência setoriais para as atividades de refinação. Porém, o Concorrente n.º 1 referiu que considerava que uma taxa de referência (nomeadamente uma taxa de rentabilidade) de 10 % seria suficiente para executar o projeto de investimento. A Comissão observa que esta taxa de referência de 10 % é muito semelhante à

TIR pós-auxílio de [9-11] % apresentada em 2008 ao Conselho de Administração da Galp. A Comissão considera, portanto, que o auxílio não excede o montante que seria considerado necessário por um concorrente para atingir uma TIR aceitável.

- (238) Assim, a medida de auxílio elevaria a TIR calculada para valores mais próximos da taxa mínima da Petrogal e da taxa de referência indicada pelo Concorrente n.º 1. Após o auxílio, a TIR não é superior à taxa mínima da Petrogal ou à taxa de referência indicada pelo concorrente, o que sugere que o auxílio não foi excessivo. O facto de a decisão de investimento ter sido tomada em 2008, numa situação em que a TIR ajustada através do auxílio continuava a ser consideravelmente inferior à taxa mínima declarada, não é só por si suficiente para pôr em dúvida a importância da taxa mínima. As declarações anteriores do Conselho de Administração da Galp demonstram claramente que estava ciente da importância estratégica do projeto de investimento para travar o decréscimo das margens de refinação. Apesar de a taxa mínima não ter sido totalmente alcançada, este elemento estratégico parece ter sido suficiente para justificar um pequeno desvio limitado.
- (239) Por consequência, a Comissão considera que o auxílio era necessário enquanto incentivo ao investimento, não excedendo o montante necessário para este efeito. No que se refere a este ponto, não é totalmente correto afirmar que todos os operadores da Europa efetuaram investimentos semelhantes nas suas refinarias sem auxílios estatais. Por exemplo, a Comissão analisou outras medidas de auxílio a favor de investimentos semelhantes. Foi o caso, nomeadamente, da Decisão da Comissão N283/2004<sup>(50)</sup>, relativa a uma unidade de hidrocrackeamento de destilados.

### **Contribuição regional**

- (240) Na decisão de início do procedimento, referindo-se ao ponto 10 das OAR, a Comissão manifestava dúvidas relativamente à contribuição do auxílio e do projeto de investimento para o desenvolvimento regional, salientando o número limitado de postos de trabalho criados (150), em comparação com o montante do auxílio (160 milhões de EUR), e duvidando de que a contribuição prevista para o desenvolvimento regional compensasse efetivamente os efeitos setoriais resultantes do auxílio.
- (241) A Comissão observa que, tal como foi também sublinhado pelo Concorrente n.º 1, o montante

<sup>(48)</sup> JO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

<sup>(49)</sup> Meier I. e Tarhan V., *Corporate investment decision practices and the hurdle rate premium puzzle*, fevereiro de 2006, Southern Finance Association Meetings, Destin, França.

<sup>(50)</sup> Decisão da Comissão de 20 de outubro de 2004 relativa ao auxílio estatal N 283/2004 – França – Auxílio à Total (Gonfreville) (JO C 136 de 3.6.2005, p. 44).

do auxílio por posto de trabalho criado ultrapassa efetivamente de modo significativo o nível de auxílio por posto de trabalho em casos anteriores recentes de auxílios *ad hoc* (ver considerando 89). Várias decisões negativas<sup>(51)</sup> concluíam que, com base no número de postos de trabalho criados, a contribuição para o desenvolvimento regional era insuficiente.

- (242) Portugal aceita que o montante do auxílio por posto de trabalho direto criado é muito elevado; porém, este facto explica-se pela elevada intensidade em matéria de capital do projeto de investimento, que é característico dos investimentos no setor: foram aprovados anteriormente pela Comissão regimes de auxílio neste setor sujeitos a notificação individual, em que o montante de auxílio por posto de trabalho criado era ainda mais elevado<sup>(52)</sup>. Portugal considera que deveriam ser tidos em conta outros fatores além do montante do auxílio por posto de trabalho criado, tais como a importância da criação de postos de trabalho indiretos e de postos de trabalho temporários, bem como outros aspetos conexos.
- (243) Em decisões anteriores, a Comissão teve sempre em conta a criação de postos de trabalho diretos. Além disso, a criação de postos de trabalho indiretos foi tida em consideração em várias decisões<sup>(53)</sup>.
- (244) Portugal alegou inicialmente que cada posto de trabalho direto criado (ou perdido) resultaria também em três postos de trabalho indiretos. Este rácio 3:1 era justificado por referência a outros casos portugueses no mesmo setor<sup>(54)</sup> em que, anteriormente, a Comissão tinha aceite rácios semelhantes ou mais elevados. O potencial de criação de postos de trabalho indiretos decorre das atividades de manutenção, que constituem provavelmente o nicho de mercado que mais beneficia com o projeto. Este resultado decorreria da maior complexidade tecnológica

das refinarias, que exigiria a subcontratação de serviços prestados por trabalhadores e técnicos cada vez mais especializados.

- (245) Portugal reforçou o seu argumento referindo-se a um recente documento de trabalho da Comissão relativo ao setor petroquímico<sup>(55)</sup> em que se afirma que se pode considerar que, apesar de o setor apenas empregar diretamente 100 000 pessoas na UE, entre 400 000 e 600 000 postos de trabalho dependem diretamente da indústria da refinação da UE. No mesmo documento, na nota 41, é feita referência a mais 600 000 postos de trabalho nos setores da logística e da comercialização. Com base nestas afirmações, justificar-se-ia um rácio mais elevado do que 3:1, nomeadamente de 4:1 a 6:1, ou mesmo de 12:1, tendo em conta a criação de postos de trabalho nos setores da logística e da comercialização.
- (246) Portugal referiu também que, no cenário alternativo «sem auxílio e sem projeto», a Petrogal teria reestruturado as suas refinarias e reduzido a sua mão-de-obra, com uma perda de 160 postos de trabalho diretos. Por conseguinte, a Comissão deveria ter em conta, na sua apreciação da contribuição do auxílio para o desenvolvimento regional, os 310 postos de trabalho diretos criados ou mantidos<sup>(56)</sup>, bem como os cerca de 930<sup>(57)</sup> a 3 720 postos de trabalho indiretos que resultariam eventualmente do projeto de investimento, o que reduziria o montante excessivo do auxílio por posto de trabalho direto.
- (247) Portugal sublinhou também que o projeto de investimento constitui o maior projeto de investimento individual jamais executado em Portugal, que criará 3 000 postos de trabalho temporários na região em causa, na fase da construção.
- (248) Além disso, em decisões anteriores<sup>(58)</sup> de aprovação de auxílios *ad hoc* com finalidade regional, a Comissão referiu a importância dos seguintes fatores:
- aumento dos rendimentos dos trabalhadores (criação de postos de trabalho diretos e indiretos melhor remunerados),
  - bem-estar social na região (através da melhoria das condições de vida e ambientais e do patrocínio de eventos locais),
  - melhoria do potencial de capital humano (através da formação, da educação e de programas de doutoramento),

<sup>(51)</sup> Ver decisões da Comissão de 15 de setembro de 2010, relativa ao auxílio estatal C 8/09 (ex N 357/08) *Friel Acerra* (JO L 46 de 19.2.2011, p. 28), de 11 de dezembro de 2007, relativa ao auxílio estatal C 12/07 (ex N 799/06), *Glunz & Jensen* (JO L 178 de 5.7.2008, p. 38), e de 4 de junho de 2008, relativa ao auxílio estatal C 57/07 (ex N 843/06), *Alas Slovakia* (JO L 248 de 17.9.2008, p. 19).

<sup>(52)</sup> Ver decisões da Comissão de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 898/06 – Repsol Polímeros, e de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 899/06 – Artensa (Artenius) – Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, SA, em que o rácio «auxílio/postos de trabalho criados» se situaria a um nível comparável ao do projeto da Petrogal.

<sup>(53)</sup> Tais como as seguintes decisões da Comissão: de 17 de novembro de 2009, relativa ao auxílio estatal N 447/09, *TietoEnator Sp. z o.o.* (JO C 25 de 2.2.2010, p. 8); de 25 de junho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 828/06, *Bridgestone Stargard* (JO C 278 de 21.11.2007, p. 2); de 13 de fevereiro de 2006, relativa ao auxílio estatal N 630/05, *MAN Trucks* (JO C 126 de 30.5.2006, p. 5); de 6 de agosto de 2007, relativa ao auxílio estatal N 251/06, *LG Innotek Poland* (JO C 270 de 13.11.2007, p. 7).

<sup>(54)</sup> Ver decisões da Comissão de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 898/06 – Repsol Polímeros, e de 10 de julho de 2007, relativa ao auxílio estatal N 899/06 – Artensa (Artenius) – Produção e Comercialização de Ácido Tereftálico Purificado e Produtos Conexos, SA.

<sup>(55)</sup> Secção 3.2.7, Impacto da reestruturação do setor do Documento de trabalho dos serviços da Comissão de 17 de novembro de 2010, «*Refining and the Supply of Petroleum Products in the EU*», que acompanha a Comunicação da Comissão «Prioridades em infraestruturas energéticas para 2020 e mais além», SEC(2010) 1398 final, disponível no sítio Internet da Comissão.

<sup>(56)</sup> Os postos de trabalho mantidos foram também tidos em conta recentemente na Decisão da Comissão de 29 de maio de 2009 relativa ao auxílio estatal N 381/08, *Pirelli Industrie Pneumatici S.r.l.* (JO C 284 de 25.11.2009, p. 11).

<sup>(57)</sup> Aplicando o rácio mais conservador de 3:1.

<sup>(58)</sup> Tais como as decisões da Comissão de 24 de junho de 2008, relativa ao auxílio estatal N 730/07, *SIA Ekobriketes* (JO C 210 de 19.8.2008, p. 1); de 15 de janeiro de 2009, relativa ao auxílio estatal N 729/07, *SIA Eko Osta* (JO C 80 de 3.4.2009, p. 2); e de 24 de março de 2009, relativa ao auxílio estatal N 500/08, *Baňa Čány a.s.* (JO C 147 de 27.6.2009, p. 6).



- contribuição para a transferência de I&D, tecnologias e conhecimento (na sequência do investimento na modernização),
- aumento da atividade dos subcontratantes nas regiões em causa,
- melhor utilização das instalações portuárias existentes.

Estes fatores constituem certamente elementos positivos, que poderão ser tidos em conta na apreciação da contribuição do auxílio e do projeto de investimento para o desenvolvimento regional de Portugal.

- (249) As observações de Portugal e de várias partes interessadas referem outras contribuições importantes para o desenvolvimento regional, em termos de impacto social e ambiental, reforço da formação e protocolos com instituições de ensino superior.
- (250) Portugal referiu também o desenvolvimento da cadeia de aprovisionamento e o impacto da construção das novas unidades no tecido industrial nacional, nas obras de engenharia civil e de construção e na montagem no domínio da engenharia mecânica. Trata-se certamente de um impacto positivo, embora de caráter temporário ou geral (ver considerando 154).
- (251) A Comissão tem em conta os efeitos secundários positivos de caráter não temporário do projeto de investimento nas regiões em causa, tal como são apresentados por Portugal. Nomeadamente, a longa vida útil prevista das refinarias (que deverão manter-se operacionais durante pelo menos 30 anos), o impacto positivo no setor da subcontratação, a importância da formação e o número de protocolos com escolas e universidades põem em evidência a relevância das refinarias nas regiões em causa. Apesar de grande parte destes efeitos secundários positivos se fazerem já sentir, em consequência de as refinarias existirem desde há longa data, sem dúvida que os investimentos reforçam a importância da presença da Petrogal, tanto em Sines, como na zona do Porto.
- (252) Portugal apresentou também uma análise custos-benefícios do projeto de auxílio. Uma análise custos-benefícios procura ir mais longe do que uma análise da viabilidade do projeto efetuada pelo investidor, tomando em consideração todos os custos e benefícios sociais (atualizados) decorrentes do projeto. Neste contexto, uma análise custos-benefícios quantifica os benefícios esperados, incluindo o montante de impostos decorrente dos postos de trabalho diretos e indiretos, a poupança de subsídios de desemprego (através da preservação dos postos de trabalho), o volume dos impostos sobre o consumo, as receitas adicionais para o porto de Leixões, o apoio direto às comunidades locais, etc.
- (253) A análise custos-benefícios conclui que o auxílio é extremamente benéfico para Portugal. Como é evidente, o âmbito geográfico da análise custos-benefícios ultrapassa as regiões Norte e do Alentejo, afetadas diretamente pelo projeto de investimento. Contudo, se os benefícios a nível nacional forem proporcionalmente transferidos para as regiões em causa de acordo com o seu peso económico respetivo, as regiões Norte e do Alentejo captarão 34,8 % desses benefícios a nível nacional.

(254) Portugal salientou também que o auxílio e o investimento dele resultante tinham efeitos vantajosos noutros domínios para além do desenvolvimento regional. Portugal insistiu na importância estratégica do projeto de investimento, a nível nacional e em termos de importância para a segurança do abastecimento energético europeu. Estes efeitos benéficos incluem a redução da dependência em relação às importações, uma resposta à procura crescente de gásóleo, a melhoria da eficiência energética das duas refinarias e o impacto ambiental positivo. Porém, estes argumentos não podem ser tidos em conta na apreciação da contribuição para o desenvolvimento regional.

(255) Apesar de o montante do auxílio em relação aos postos de trabalho diretos criados ser, *prima facie*, aparentemente desproporcionado, os efeitos positivos indiretos (postos de trabalho indiretos, efeitos secundários, criação de postos de trabalho bem remunerados, promoção do capital humano e aumento do bem-estar social) representam uma contribuição regional para o Alentejo e o Norte que não pode ser considerada insignificante. Por conseguinte, a Comissão considera eliminada a sua dúvida inicial quanto à contribuição do auxílio para o desenvolvimento regional.

(256) Além do mais, as secções seguintes relativas à aplicação do ponto 68, alíneas a) e b), demonstram que os efeitos setoriais negativos do auxílio são limitados, visto que os mercados afetados pelo projeto de investimento não se caracterizam por um fraco desempenho, ou seja, não se encontram em declínio absoluto ou relativo. Por outro lado, a Petrogal não detém uma quota de mercado elevada no mercado relevante das vendas à saída da refinaria suscetível de permitir um abuso de posição dominante, através de um comportamento anticoncorrencial. A substituição das importações de nafta pesada para a indústria de aromáticos tem efeitos limitados para os fornecedores do EEE. Por conseguinte, a Comissão considera eliminada a sua dúvida inicial de que os efeitos setoriais negativos do auxílio não fossem compensados pela contribuição prevista para o desenvolvimento regional.

#### **Outras disposições gerais**

- (257) Em conformidade com o ponto 9 das OAR, a Petrogal não é uma empresa em dificuldade, na aceção das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade<sup>(59)</sup>.
- (258) Em conformidade com o ponto 39 das OAR, a contribuição própria da Petrogal é superior a 25 % dos custos elegíveis (ver considerando 36 acima).
- (259) Em conformidade com o ponto 50 das OAR, as despesas elegíveis do projeto de investimento são calculadas com base nos custos de investimento elegíveis (ver considerando 35 acima).
- (260) Em conformidade com os pontos 71-75 das OAR, as regras em matéria de acumulação de auxílios são respeitadas (ver considerando 43 acima).

<sup>(59)</sup> JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

- (261) Em conformidade com o ponto 40 das OAR, o auxílio é concedido na condição de a Petrogal manter o projeto de investimento nas regiões em causa por um período mínimo de cinco anos após a sua finalização.
- (262) A Comissão considera, portanto, que o auxílio cumpre as disposições gerais das OAR.

#### 6.5. Compatibilidade com os critérios aplicáveis aos grandes projetos de investimento – verificação das dúvidas expressas na decisão de início do procedimento

##### *Projeto de investimento único*

- (263) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o projeto de investimento poder ser considerado um PIU na aceção do ponto 60 das OAR, apesar de as refinarias não estarem na proximidade geográfica imediata uma da outra.
- (264) Embora não exista proximidade geográfica entre as duas refinarias, Portugal considera que existem fortes ligações económicas, funcionais e estratégicas entre ambas. Na ausência do investimento na unidade de destilação de vácuo de Matosinhos, o investimento conexo no hidrocraqueador de Sines não seria possível, devido ao risco de escassez frequente no mercado do gasóleo de vácuo (a matéria-prima do hidrocraqueador). Portugal considera, portanto, que essas ligações funcionais fortes levam a que as refinarias sejam economicamente indivisíveis.
- (265) O Concorrente n.º 1 contesta esta abordagem, pois considera que os ativos fixos do projeto de investimento são economicamente divisíveis.
- (266) Numa das observações de terceiros recebida em resposta à decisão de início do procedimento referia-se que o aumento da produção de nafta pesada era indispensável para a realização do investimento do grupo La Seda em Sines. A Comissão verificou se o investimento da La Seda constituiria um PIU, juntamente com o investimento em Matosinhos. Portugal confirmou que o aumento da produção de nafta pesada seria utilizado pela Petrogal exclusivamente a nível interno e que a nafta pesada não seria vendida a terceiros. Por consequência, a Comissão conclui que o projeto de investimento não constitui um PIU com o projeto de investimento da La Seda.
- (267) O ponto 60 das OAR diz respeito a projetos de investimento fracionados artificialmente em diversos subprojetos, a fim de contornar a aplicação do mecanismo de redução que diminui a intensidade máxima de auxílio aplicável a projetos de investimento de valor superior a 50 milhões de EUR. Neste caso específico, a Comissão verificou que a intensidade de auxílio aplicada (VAL de 12,43 %) se situaria abaixo da intensidade máxima de auxílio que deveria ser aplicada se o projeto de investimento fosse considerado um PIU (VAL de 14,28 %) e, portanto, abaixo da intensidade máxima de auxílio de que os dois projetos poderiam ter beneficiado separadamente. Por consequência, a intensidade máxima de auxí-

lio, inclusive no caso de se tratar de um PIU, foi respeitada e a Comissão conclui que não é necessário decidir se os dois projetos, de Sines e de Matosinhos, constituem ou não um PIU, apesar da distância geográfica existente entre ambos, uma vez que essa questão não prejudica a apreciação da compatibilidade do auxílio nos termos das OAR.

##### *Intensidade do auxílio*

- (268) O cálculo da intensidade de auxílio nos termos do ponto 67 das OAR depende do facto de o projeto de investimento ser considerado um PIU ou, pelo contrário, dois projetos de investimento distintos. Neste último caso, se os investimentos nos dois locais fossem considerados separadamente, o cálculo da intensidade de auxílio teria em conta os dois limites máximos normais diferentes de intensidade de auxílios com finalidade regional aplicáveis a Sines (40 %) e a Matosinhos (30 %).
- (269) Conforme a notificação das autoridades portuguesas, os custos totais elegíveis previstos para o projeto de investimento cifram-se em 1 058 934 146 EUR ([...] EUR para o investimento em Sines e [...] EUR para Matosinhos), em valor nominal.
- (270) O valor atual líquido do investimento em Sines ascende a [...] EUR para um montante de auxílio previsto de [...] EUR em valor atual líquido, o que corresponde a uma intensidade de auxílio para esta refinaria de 13,12 %, em termos de equivalente-subvenção bruto (ESB), o que está abaixo da intensidade máxima de auxílio ajustada de 15,94 %.
- (271) O valor atual líquido do investimento em Matosinhos ascende a [...] EUR para um montante de auxílio previsto de [...] EUR em valor atual líquido, o que corresponde a uma intensidade de auxílio para esta refinaria de 10,66 %, em termos de equivalente-subvenção bruto (ESB), o que está abaixo da intensidade máxima de auxílio ajustada de 14,68 %.
- (272) Na decisão de início do procedimento, a Comissão verificou a intensidade de auxílio nas duas regiões, que é diferente, sendo de 40 % em Sines e de 30 % em Matosinhos, e recalculou a intensidade máxima de auxílio através da ponderação das duas intensidades de auxílio, tomando em consideração em termos proporcionais, o investimento (em valor atual líquido) na região correspondente, em relação ao investimento total. O resultado seria uma intensidade de auxílio de 37,18 %, que corresponde a uma intensidade máxima de auxílio ajustada de 14,21 %.
- (273) Mesmo que o projeto de investimento fosse considerado um PIU, o valor atual líquido dos custos totais do investimento ascenderia a 974 064 894 EUR. O auxílio total previsto cifrar-se-ia em 121 091 314 EUR em valor atual líquido, o que corresponde a uma intensidade de auxílio de 12,43 % ESB, o que está abaixo da intensidade máxima de auxílio ajustada de 14,21 %.

(274) Por consequência, dado que em ambos os casos a intensidade de auxílio em ESB se situaria abaixo da intensidade máxima de auxílio ajustada tendo em conta os mecanismos de redução progressiva, a Comissão considera que a intensidade de auxílio proposta para o projeto é compatível com o ponto 67 das OAR.

(275) Portugal comprometeu-se a não ultrapassar o montante máximo de auxílio e a intensidade máxima de auxílio aprovados na presente decisão, mesmo em caso de redução ou aumento das despesas elegíveis.

**Apreciação ao abrigo do ponto 68, alíneas a) e b), das OAR**

(276) Na decisão de início do procedimento, a Comissão colocou dúvidas relativamente a certas questões relacionadas com a apreciação do auxílio ao abrigo das regras estabelecidas no ponto 68, alíneas a) e b), das OAR. Estas questões eram as seguintes:

— se os produtos relevantes em causa no projeto de investimento eram exclusivamente gasóleo e nafta pesada, como o defendia Portugal, ou também outros produtos da atividade de refinação, dada a substituíbilidade potencial dos produtos de refinação no lado da oferta e o facto de a nafta pesada poder ser considerada um produto intermédio na aceção do ponto 69 das OAR;

— se o mercado do produto relevante para o gasóleo e para a nafta devia ser considerado como correspondendo ao nível das vendas à saída da refinaria, como o defendia Portugal;

— se o mercado geográfico relevante para os produtos em causa devia ser definido ao nível nacional, regional (Península Ibérica) ou do EEE;

— se o beneficiário, a Petrogal, e os grupos Galp Energia e ENI, a que a Petrogal pertence, tinham uma quota de mercado superior a 25 % em qualquer dos mercados relevantes (ponto 68, alínea a), das OAR);

— para todos os produtos relevantes em causa, se a capacidade de produção criada pelo projeto era superior a 5 % de qualquer mercado relevante, calculada utilizando os dados relativos ao consumo aparente e, se assim fosse, se a taxa de crescimento média anual do consumo aparente do produto em causa durante os últimos cinco anos era inferior à taxa de crescimento média anual do PIB do EEE.

(277) Nos considerandos 278 a 311, a Comissão reavalia se os limiares estabelecidos nos critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), são ultrapassados, a fim de decidir se é necessária uma apreciação aprofundada do projeto de investimento. Em primeiro lugar, são examinados os

produtos em causa ou considerados como estando em causa no projeto de investimento. Em segundo lugar, são identificados os consequentes mercados do produto relevantes. Em terceiro lugar, analisa-se se a apreciação deve ser efetuada a nível das vendas à saída da refinaria, do mercado retalhista ou do mercado não retalhista. Nos considerandos 312 a 344, é determinado o mercado do produto e o mercado geográfico relevante, após o que é efetuada uma apreciação do mercado do produto em causa, em termos da quota de mercado da Petrogal no mercado relevante. Finalmente, a análise centra-se em determinar se o aumento da capacidade de produção do produto é superior a 5 % do consumo aparente no EEE, num mercado com um fraco desempenho em termos do crescimento do consumo aparente dos produtos em causa no EEE.

Produtos em causa/considerados em causa no projeto de investimento

(278) O ponto 69 das OAR tem a seguinte redação: «O produto em causa é normalmente o produto objeto do projeto de investimento. Nos casos em que o projeto diga respeito a produtos intermédios e em que uma parte significativa da produção não seja vendida no mercado, pode considerar-se que o produto em causa é o produto a jusante...». A nota 64 deste ponto especifica que «quando um projeto de investimento diz respeito à produção de vários produtos diferentes, cada produto deve ser tomado em consideração».

(279) Na decisão de início do procedimento, a Comissão identificava o gasóleo e a nafta pesada como sendo produtos diretamente em causa no projeto de investimento. Uma vez que, aparentemente, toda a produção de nafta pesada era utilizada pela Petrogal na produção de derivados da nafta, os derivados da nafta foram também considerados um produto em causa. A Comissão aceitou também a afirmação de Portugal de que os outros produtos com uma relação horizontal produzidos pelas refinarias (gasolina, GPL, fuelóleo, combustíveis para aviação e betume) não eram afetados pelo projeto de investimento.

(280) A Comissão regista a explicação de Portugal de que o processo de produção das refinarias permite obter múltiplos produtos em que a matéria-prima, o *crude*, é transformada numa grande variedade de produtos intermédios (por exemplo, nafta pesada, gasóleo de vácuo) e finais (por exemplo, gasolina, gasóleo). Muitos dos produtos intermédios são reutilizados imediatamente como matérias-primas em diferentes etapas do processo de refinação, ao passo que outros são vendidos no mercado ou utilizados como matérias-primas na indústria petroquímica de primeira geração, por exemplo, a nafta pesada para a produção de aromáticos. A função de produção técnica depende, nomeadamente, do tipo de *crude* utilizado (nem todos os tipos de *crude* podem ser processados em determinadas instalações) e da configuração técnica exata da refinaria. Uma refinaria que aplique uma política de maximização dos lucros procura otimizar os seus

lucros em toda a sua gama de produtos, a chamada «margem de refinação», adaptando a produção dos diferentes produtos de modo a ter em conta as restrições técnicas decorrentes da função de produção (e do tipo de *crude* utilizado) e os preços dos fatores de produção e dos produtos. Porém, as possibilidades de adaptação da configuração de uma refinaria existente sem investimentos adicionais são extremamente limitadas.

- (281) O setor da refinação tem-se confrontado com alterações estruturais ao longo da última década. Os tipos mais leves de *crude* são cada vez mais raros, sendo substituídos por tipos de *crude* mais pesados. Por outro lado, a procura de mercado de gasóleo (um substituto cada vez mais comum da gasolina, como combustível) tem vindo a crescer rapidamente. Pelo contrário, a procura de fuelóleo, utilizado na produção de eletricidade e nos transportes marítimos, está a diminuir e essa tendência deverá manter-se (devido à sua substituição nessas utilizações por tecnologias mais ecológicas). A UE é um importador líquido de gasóleo e um exportador de gasolina (principalmente para o mercado dos EUA onde, segundo as previsões, a procura tenderá a reduzir-se).
- (282) Tal como o explicou Portugal e como o confirmaram os Concorrentes n.º 1 e n.º 2, a motivação económica do projeto de investimento consiste, por um lado, em permitir que as refinarias processem tipos de *crude* mais pesados e, por outro lado, em alterar a sua configuração, de modo a permitir que produzam mais gasóleo e menos fuelóleo.
- (283) Tal como se descreve na secção 2.2, o gasóleo e a nafta pesada são os produtos diretamente em causa no projeto de investimento. Com efeito, o projeto de investimento aumentará a produção de gasóleo (em detrimento do fuelóleo), bem como a produção de nafta pesada, o que, segundo Portugal, constitui um efeito secundário tecnicamente inevitável. A Comissão toma nota da afirmação de Portugal de que os outros produtos com uma relação horizontal produzidos pelas refinarias (gasolina, GPL, fuelóleo, combustíveis para a aviação e betume) não são afetados pelo projeto de investimento.
- (284) Porém, no âmbito da sua investigação formal, a Comissão verificou que o investimento na nova unidade de destilação de vácuo e na nova unidade de viscorredução de Matosinhos permitirá também a produção de gasóleo de vácuo. O aumento da produção de gasóleo terá lugar em Sines, onde o novo hidrocraqueador utilizará como matéria-prima o gasóleo de vácuo produzido nas refinarias de Matosinhos e de Sines. Por consequência, o gasóleo de vácuo deve também ser considerado um produto diretamente em causa no investimento, uma vez que o projeto de investimento permitirá um aumento significativo da produção desse produto na refinaria de Matosinhos.
- (285) Portugal alegou que o gasóleo de vácuo seria utilizado exclusivamente como matéria-prima para o hidrocraqueador de Sines. Por consequência, deveria ser considerado como um produto intermédio destinado a aumentar a produção de gasóleo, não devendo ser apreciado separadamente. Portugal afirmou também que não era possível garantir o necessário abastecimento estável e seguro de matéria-prima para um hidrocraqueador com as dimensões do de Sines através da aquisição das quantidades necessárias no mercado, devido às dimensões muito limitadas e à elevada volatilidade do mercado de gasóleo de vácuo como matéria-prima, que é um mercado de pronto pagamento. Por consequência, o fornecimento de gasóleo de vácuo de Matosinhos a Sines não exclui o potencial fornecimento por parte de terceiros.
- (286) A Comissão aceita que o gasóleo de vácuo seja considerado um produto intermédio e que uma parte significativa da produção de gasóleo de vácuo não é vendida no mercado (e também que não é excluído o potencial fornecimento por parte de terceiros). Neste caso, e como se estipula no ponto 69 das OAR, pode concluir-se que, no que se refere à nova unidade de destilação de vácuo e à nova unidade de viscorredução de Matosinhos, o produto em causa é o produto a jusante, ou seja, o gasóleo.
- (287) A Comissão regista também que o Concorrente n.º 1 considera que os resíduos do hidrocraqueamento podem ser considerados um produto em causa no projeto de investimento (ver considerando 92). Dado que Portugal explicou que, devido à utilização da tecnologia de isocraqueamento, a produção de resíduos é quase insignificante (ver considerando 183), a Comissão não tem em conta os resíduos do hidrocraqueamento como um produto em causa.
- (288) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o gasóleo e a nafta serem os únicos produtos em causa, observando que a nafta pode ser considerada um produto intermédio na aceção do ponto 69 das OAR e que os derivados da nafta podem ser considerados produtos em causa, relativamente aos quais poderá ser necessário aplicar os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), das OAR.
- (289) Portugal apresentou as seguintes explicações:
- O termo nafta abrange tanto a nafta pesada, como a nafta leve; a nafta pesada e a nafta leve não são substituíveis, nem a nível da produção nem a nível da utilização.
  - A nafta pesada é um produto utilizado como matéria-prima nos processos de refinação e na produção de uma gama muito alargada de produtos químicos, e não só na produção de aromáticos.
  - O projeto de investimento permite uma produção adicional de nafta pesada em Sines: a produção de nafta pesada da refinaria de Sines aumentará em [200-250] kt por ano.

- A maior parte da nafta pesada produzida na refinaria de Sines é transportada para a refinaria de Matosinhos da Petrogal, onde é processada juntamente com a nafta pesada importada de outros países e a nafta pesada produzida em Matosinhos ([650-700] kt em média, em 2007-2009), para produzir reformado <sup>(60)</sup>. O volume total de nafta pesada utilizada na refinaria de Matosinhos para produzir reformado é de [1 000-1 050] toneladas (em média, em 2007-2009).
- [100-150] kt da produção suplementar total de [200-250] kt de nafta pesada de Sines são transportadas para Matosinhos (o restante é utilizado como matéria-prima no processo de hidrocrackeamento de Sines), para substituir [100-150] kt de nafta pesada importada; o volume de nafta pesada importada antes do investimento ([250-300] kt) é reduzido para [100-150] kt, ou seja [50-60] %.
- 92 % das importações de nafta pesada em 2009 tiveram origem fora do EEE e 8 % eram provenientes do EEE <sup>(61)</sup>.
- A capacidade de produção própria de nafta pesada da refinaria de Matosinhos (produção média em 2007-2009: [650-700] kt) não é alterada pelo projeto de investimento.
- O reformado é um produto intermédio da produção de aromáticos.
- A capacidade de produção de reformado não é alterada pelo investimento.
- O reformado produzido em Matosinhos é utilizado como matéria-prima pela fábrica de aromáticos de Matosinhos da Petrogal.
- A fábrica de aromáticos produz uma ampla gama de aromáticos primários ou derivados da nafta, nomeadamente benzeno, tolueno, ortoxileno, paraxileno e solventes.
- A capacidade de produção da fábrica de aromáticos (média de vendas em 2007-2009: [400-450] kt) não é alterada pelo projeto de investimento e não está prevista qualquer extensão.
- A fábrica de aromáticos é uma unidade empresarial independente; o preço interno da nafta pesada é, e continuará a ser depois do investimento, o preço de importação da nafta pesada. O preço de venda do reformado à fábrica de aromáticos é, e continuará a ser assim calculado depois do investimento, equivalente a [10-20] % da paridade de importação da nafta (CIF NEW) e a [80-90] % da paridade de exportação da gasolina (RBOB USA) e os custos de transporte entre Sines e o Porto.
- Os custos da matéria-prima (nafta pesada) representavam cerca de [90-100] % dos custos totais de pro-

dução de aromáticos. A produção suplementar de nafta pesada em Sines representa cerca de 14 % do volume total de nafta pesada processada para produzir reformado.

- Os aromáticos primários são vendidos no mercado da indústria petroquímica, a preços de mercado; a Petrogal, com uma quota de mercado de [0-5] %, está sujeita aos preços do mercado de aromáticos do EEE. O volume de negócios total da fábrica de aromáticos da Petrogal ascendeu a cerca de [...] milhões de EUR em 2009. Após a realização do investimento, [...] % desse volume de negócios (cerca de [...] milhões de EUR, com base no volume de negócios de 2009) derivará da produção suplementar de nafta pesada em Sines.

(290) A Comissão regista que o Concorrente n.º 1 considera que a nafta pesada é um produto intermédio e que a apreciação deve incluir os derivados da nafta como produtos em causa.

(291) Para decidir se é necessário determinar se os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b) devem ser respeitados relativamente aos derivados da nafta, é necessário interpretar a formulação do ponto 69 das OAR. O ponto 69 estipula que, nos casos em que o projeto diga respeito a produtos intermédios e em que uma parte significativa da produção não seja vendida no mercado, pode considerar-se que o produto em causa é o produto a jusante. Esta formulação visa as situações em que o efeito de distorção do auxílio para os concorrentes é inexistente ou apenas parcial no mercado do produto intermédio, sendo transferido para o mercado do produto final. Com base nas informações prestadas por Portugal no que se refere à definição dos produtos em causa, a Comissão considera que o auxílio não afeta nem os volumes de produção, nem os custos de produção nem ainda a política de fixação de preços da fábrica de aromáticos da Petrogal. Além disso, a quantidade suplementar de nafta pesada produzida em Sines tem apenas uma importância mínima, em comparação com a quantidade total de nafta pesada utilizada para produzir reformado. A Comissão considera, portanto, que os mercados de aromáticos não são afetados, ou são apenas afetados indiretamente e de modo muito pouco significativo (através de uma redução indireta do preço de importação da nafta, ver secção seguinte) pelo auxílio ao projeto de investimento.

(292) A Comissão considera, portanto, que não é adequado determinar se os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), se encontram preenchidos relativamente aos mercados dos produtos aromáticos.

(293) Por outro lado, a Comissão considera que o auxílio pode afetar o mercado da nafta, na medida em que o projeto de investimento permite substituir as importações e obriga os fornecedores a procurar novos mercados para escoar a nafta pesada. A Comissão verificou, portanto, se os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), se encontram preenchidos relativamente à nafta pesada, enquanto produto em causa.

<sup>(60)</sup> Para mais informações sobre o reformado como produto intermédio, ver considerando 135.

<sup>(61)</sup> 92 % das importações de nafta da Petrogal provêm de países que não pertencem ao EEE (Angola, Egipto, Ucrânia, Líbia e Rússia) e 8 % são originários de França e dos Países Baixos.

## Mercados dos produtos relevantes

- (294) O ponto 69 das OAR especifica que o mercado do produto relevante inclui o produto em causa e os seus substitutos, considerados como tal pelo consumidor (devido às características dos produtos, respetivos preços e utilização prevista) ou pelo produtor (através da flexibilidade das instalações de produção).
- (295) Na decisão de início do procedimento, a Comissão não pôde chegar a uma conclusão sobre o mercado relevante do ou dos produtos em causa devido à dificuldade de identificação definitiva da lista de produtos em causa.

*Gasóleo*

- (296) Na decisão de início do procedimento, a Comissão concluiu que não existiam substitutos para o gasóleo no lado do consumidor. Contudo, subsistiam dúvidas quanto à substituibilidade da produção de gasóleo no lado da oferta, pois a flexibilidade das instalações de produção permitiria produzir outros tipos de produtos (principalmente gasolina) mediante a alteração das configurações das refinarias.
- (297) Para dissipar estas dúvidas, Portugal alegou que a decisão da Comissão relativa a uma operação de concentração<sup>(62)</sup>, citada pela Comissão, se referia a um contexto diferente, em que o desequilíbrio entre a oferta e a procura nos mercados da gasolina e do gasóleo era muito menos importante do que é hoje e em que, devido a esse facto, existia ainda uma certa flexibilidade para alternar entre a produção destes dois produtos. Contudo, segundo Portugal, a partir de 2000, devido ao aumento importante da procura de gasóleo, essa possibilidade de alternância cessou e atualmente não existe capacidade adicional para satisfazer a procura.
- (298) Se bem que esta explicação não exclua completamente a possibilidade de as instalações de produção de gasóleo poderem ser utilizadas na produção de gasolina, parece ser pouco realista pressupor que uma empresa possa despendar mais de mil milhões de EUR para aumentar a sua capacidade de produção de gasolina, quando existe na Europa excesso de produção desse produto. Vários estudos<sup>(63)</sup> apontam para uma redução da procura de gasolina e de fuelóleo residual, e para um aumento da procura de gasóleo no mercado europeu de combustíveis. Esta alteração dos padrões da procura levou a que as refinarias produzam volumes excessivos de produtos cuja procura está a descer e volumes insuficientes de produtos com uma procura e um valor crescentes<sup>(64)</sup>. De acordo com as previsões, o consumo de gasolina na Europa deverá diminuir significativamente no período

de 2010 a 2030, em consequência da preferência pelos veículos a gasóleo, em detrimento dos veículos a gasolina, bem como da introdução de fontes de energia alternativas. Os estudos disponíveis indicam também que a procura de gasolina diminuirá em consequência da utilização de veículos mais eficientes do ponto de vista energético nos EUA (o principal mercado de exportação para os excedentes europeus) e da previsível importância futura dos veículos elétricos.

- (299) Por consequência, a Comissão considera que, neste caso específico, para este tipo de investimento e à luz da tendência a médio prazo do mercado do produto, o gasóleo deve ser considerado como o produto em causa, inclusivamente no lado da oferta.

*Nafta e derivados da nafta*

- (300) No âmbito da análise dos produtos em causa, o segundo mercado do produto relevante a abordar é o mercado da nafta pesada. Na refinaria de Sines, a produção de nafta pesada é um subproduto da produção de gasóleo, que constitui a motivação do investimento. A nafta pesada é utilizada na produção de uma grande variedade de produtos químicos, e não só na produção de aromáticos. Nas suas utilizações gerais, a nafta pesada não pode ser substituída por outros produtos. A Comissão considera, portanto, que o mercado da nafta pesada é o mercado do produto relevante para efeitos dos critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b).
- (301) Por consequência, a Comissão considera que os mercados dos produtos relevantes para efeitos dos critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), são os mercados do gasóleo e da nafta pesada. A título informativo, serão também apresentados dados relativos aos derivados da nafta.
- Nível a que deve ser efetuada a apreciação do mercado
- (302) Na decisão de início do procedimento, a Comissão não pôde chegar a uma conclusão sobre a questão de determinar se estes mercados devem ser apreciados a nível das vendas à saída da refinaria, não retalhistas ou retalhistas.
- (303) Os Concorrentes n.º 1 e n.º 2 consideram que o mercado do produto relevante deve abranger as vendas retalhistas e não retalhistas de gasóleo (ver considerando 93 e 116). Portugal considera que, nos processos de auxílios estatais, o nível de apreciação correto é o das vendas à saída da refinaria. As disposições da OAR não especificam a que nível se deve determinar se os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b) e, em especial, o critério previsto no ponto 68, alínea a), das OAR se encontram preenchidos.

<sup>(62)</sup> Decisão da Comissão de 7 de agosto de 1996 relativa ao processo de concentração COMP/M.727, BP/Mobil (JO C 381 de 17.12.1996, p. 8).

<sup>(63)</sup> Portugal refere principalmente vários relatórios de Purvin e Gertz, como *Global Petroleum Market Outlook* de março de 2011.

<sup>(64)</sup> Tal como se refere nas páginas 46-47 do relatório elaborado por Pöyry para a Comissão Europeia, *Survey of the competitive aspects of oil and oil product markets in the EU*, dezembro de 2009. Este estudo está disponível no sítio Internet da Comissão Europeia, Direção-Geral da Energia, em: [http://ec.europa.eu/energy/oil/studies/oil\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/oil/studies/oil_en.htm).

- (304) Em função da questão a analisar e da teoria subjacente de distorção da concorrência, a política da concorrência aprecia a situação concorrencial dos mercados a diferentes níveis: produção, distribuição (não retalhista) e venda a retalho. Os intervenientes no mercado são, por exemplo para o setor automóvel, os consumidores e os vendedores individuais, a nível retalhista, os vendedores e os distribuidores, a nível não retalhista, e os distribuidores e os fabricantes, a nível da produção. No caso dos produtos em causa na presente decisão, os intervenientes no mercado são, por exemplo, os proprietários de automóveis e as estações de serviço, a nível do mercado retalhista, as estações de serviço e os distribuidores, a nível do mercado não retalhista, e os distribuidores, a nível do mercado das vendas à saída da refinaria.
- (305) O nível da produção corresponde, na presente decisão, ao nível das vendas à saída da refinaria. Portugal confirmou que o mercado das vendas à saída da refinaria é equivalente ao mercado total do gasóleo. Segundo Portugal, o conceito de «vendas à saída da refinaria» inclui todas as vendas de grandes lotes, numa base de pronto pagamento (diretamente à saída da refinaria), a empresas petrolíferas (incluindo as empresas da própria Galp Energia), comerciantes, revendedores ou grandes consumidores industriais, incluindo as importações de gasóleo <sup>(65)</sup>. As vendas à saída da refinaria em Portugal correspondem a todas as vendas à saída da refinaria da Petrogal, menos as exportações e mais as importações para Portugal. Em Portugal, o lado da oferta do mercado das vendas à saída da refinaria inclui a Petrogal e as refinarias não portuguesas que exportam os seus produtos para Portugal e, por exemplo, no que se refere ao lado da procura do mercado do gasóleo, as diferentes cadeias de estações de serviço, tais como a Petrogal, a Repsol, a CEPSA e a BP, que compram à Petrogal ou são fornecidas pela Petrogal, ou que importam gasóleo do exterior de Portugal.
- (306) O principal objetivo do controlo dos auxílios ao investimento não consiste em proteger os consumidores (ou os comerciantes) das consequências indesejáveis de comportamentos anticoncorrenciais, tais como a redução dos rendimentos do consumidor, através de uma prática monopolista de fixação de preços por cartéis ou do abuso de posição dominante por parte de intervenientes no mercado. Com efeito, os auxílios ao investimento permitem aumentar a produção no mercado, o que contribui por sua vez para uma redução dos preços que, *prima facie*, beneficia o consumidor, pelo menos a curto e médio prazo.
- (307) O objetivo do controlo dos auxílios ao investimento consiste, sim, em proteger os outros produtores e as economias dos outros Estados-Membros dos efeitos ex-

cessivos de distorção da concorrência e das trocas comerciais decorrentes do auxílio (ou seja, que ultrapassam o grau de distorção considerado compatível com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado). Esta concorrência entre produtores verifica-se a nível da produção e, no caso em apreço, a concorrência entre refinarias verifica-se a nível das vendas à saída da refinaria.

- (308) Embora os limites máximos normais em matéria de auxílios regionais estabelecidos nos mapas de auxílios regionais e a redução das intensidades de auxílio para os grandes projetos de investimento na aceção do ponto 60 das OAR se destinem a impor um nível normalizado e (no caso dos grandes projetos) progressivo de proteção contra tais distorções da concorrência e o impacto sobre as trocas comerciais, os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), foram concebidos para identificar as situações em que a concorrência entre produtores possa ser especialmente afetada, que serão objeto de uma apreciação aprofundada. O critério previsto no ponto 68, alínea b), permite analisar em que medida o auxílio ao investimento implica um aumento importante da capacidade de produção que permite que o beneficiário do auxílio escoie maiores quantidades num mercado em declínio absoluto ou relativo, em condições mais favoráveis do que aquelas com que se confrontam os seus concorrentes que não beneficiaram de um auxílio. O critério previsto no ponto 60, alínea a), permite analisar em que medida o investimento contribuirá para que o beneficiário do auxílio mantenha, reforce ou conquiste uma forte posição de mercado, suscetível de permitir um comportamento abusivo por parte de um interveniente no mercado com uma posição dominante, por exemplo, mediante o encerramento do mercado. Nas duas situações, os concorrentes podem perder quotas de mercado a nível da produção, sofrer uma redução da sua rentabilidade ou ser excluídos do mercado, ao passo que concorrentes potenciais podem ser impedidos de entrar no mercado.
- (309) A Comissão considera, portanto, que esses critérios devem ser aplicados a nível da produção. Com efeito, a situação de mercado a nível da produção é decisiva, pois as decisões relativas a auxílios estatais que dizem respeito a auxílios a instalações de produção apreciam os efeitos do auxílio em termos de distorção da concorrência entre produtores em relação às trocas comerciais entre os Estados-Membros. Além disso, pode pressupor-se que quando a quota de mercado do beneficiário a montante (à saída da refinaria) é elevada, este facto cria por si só uma probabilidade suficientemente elevada de que se verifique uma distorção significativa da concorrência, independentemente da quota de mercado a jusante. Por consequência, as vendas de gasóleo a nível retalhista e não retalhista, mesmo que tenham sido incluídas nas definições de mercados dos produtos relevantes em decisões anteriores da Comissão relativas a operações de concentração <sup>(66)</sup>, não devem obrigatoriamente ser tidas em conta para efeitos dos critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b).
- (310) Os critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), constituem simples filtros, destinados a identificar

<sup>(65)</sup> Por exemplo, na Decisão da Comissão relativa ao processo de concentração COMP/M.4348, PKN/MAZEIKIU, o mercado das vendas à saída da refinaria é definido nos seguintes termos: As vendas à saída da refinaria/de carga constituem um nível primário de distribuição e [...] devem ser distinguidas das vendas não retalhistas de menor dimensão de combustíveis (nível secundário de distribuição). As vendas à saída da refinaria/de carga consistem em vendas de grandes volumes dos refinadores diretamente à porta da refinaria ou entregues por transporte primário (isto é, em geral, por caminho-de-ferro, oleoduto, barcaça ou navio) nos terminais dos clientes (instalações de armazenagem), no país ou no estrangeiro. Os clientes são grossistas, comerciantes ou departamentos internos de comércio por grosso da refinaria, que são normalmente proprietários ou que arrendam instalações de armazenamento de grande dimensão.

<sup>(66)</sup> Ver Decisão da Comissão de 31 de outubro de 2008 relativa ao processo de concentração COMP/M.5005 – Galp Energia/ExxonMobil Iberia (JO C 307 de 2.12.2008, p. 4).

mecanicamente situações de risco para a concorrência e as trocas comerciais. Porém, a apreciação detalhada desses riscos constitui o objetivo da apreciação aprofundada subsequente. Se bem que essa apreciação aprofundada aborde normalmente a situação de mercado a nível da produção, pode ser necessário, por exemplo, em caso de encerramento do mercado, analisar o impacto do auxílio nos mercados a jusante.

- (311) Pelos motivos acima referidos e, tendo em conta a prática decisória da Comissão em processos relativos a auxílios estatais noutros setores económicos, nomeadamente no setor automóvel<sup>(67)</sup>, bem como o facto de o projeto de investimento dizer exclusivamente respeito às despesas da atividade de refinação da Petrogal, para efeitos de aplicação dos critérios previstos no ponto 68, alíneas a) e b), o nível das vendas à saída da refinaria é o único nível relevante no âmbito da presente decisão.

#### Mercado geográfico relevante

##### Mercado geográfico relevante do gasóleo

- (312) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o mercado geográfico relevante do gasóleo dever ser definido ao nível do EEE, regional (Península Ibérica) ou nacional.
- (313) Portugal considera que o mercado geográfico relevante do gasóleo é mais vasto do que o mercado nacional, sendo de preferência o mercado da Europa Ocidental ou o mercado do EEE. Os Concorrentes n.º 1 e n.º 2 não estabelecem diferenciações quanto ao nível do mercado a apreciar. Alegam que o mercado geográfico relevante deve ser o mercado português ou, quanto muito, o mercado ibérico.
- (314) A Comissão adotou em 1997 a sua Comunicação relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência (a seguir designada a «Comunicação»)<sup>(68)</sup>. A Comunicação estipula que o mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, de as condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas.
- (315) A Comunicação foi concebida como um instrumento de apreciação das políticas *antitrust* e de controlo das concentrações. Baseia-se nos poderes de investigação disponíveis ao abrigo dessas políticas e não é diretamente aplicável aos auxílios estatais. A Comunicação reconhece explicitamente que «no âmbito dos processos relativos a auxílios estatais, a análise centra-se no beneficiário do auxílio e no setor/indústria em causa mais do que na

identificação dos condicionalismos concorrenciais defrontados pelo beneficiário do auxílio». Contudo, afirma-se também na Comunicação que «a apreciação do auxílio poderá basear-se na abordagem delineada na presente comunicação».

- (316) A Comissão não publicou ainda nenhuma comunicação sobre os princípios e a abordagem para a definição do mercado do produto e do mercado geográfico relevantes nos processos de auxílios estatais. As próprias OAR não preporcionam orientações em matéria de definição do mercado geográfico relevante. Contudo, o ponto 70 das OAR inclui uma formulação que parece dar preferência à apreciação a nível do EEE: «Para efeitos da aplicação das alíneas a) [...], o consumo aparente será definido [...] normalmente no EEE ou, caso a informação não esteja disponível ou não seja relevante, com base noutra segmentação do mercado geralmente aceite para os produtos em questão, relativamente à qual se disponha de estatísticas».
- (317) A definição adequada do mercado geográfico deve ser considerada à luz da teoria subjacente de distorção da concorrência. Contudo, parece seguro presumir que o critério previsto no ponto 68, alínea a), das OAR relativo a quotas de mercado superiores a 25 % se destina a proteger os concorrentes do EEE de serem excluídos do mercado em que operam ou impedidos de ter acesso a esse mercado (evicção), em consequência do comportamento anticoncorrencial do beneficiário de um auxílio com poder de mercado.
- (318) Para efeitos da presente decisão, não é relevante definir a delimitação geográfica exata do mercado a nível da produção, dado que a quota de mercado da Petrogal ultrapassa o limiar de 25 % apenas no mercado nacional. Basta verificar se o mercado nacional é o único mercado geográfico relevante. Os argumentos aduzidos pelos concorrentes relativamente aos quais Portugal apresentou observações, nomeadamente no que se refere às barreiras à importação e à capacidade de armazenamento limitada, foram tidos em consideração. Concluiu-se que uma definição do mercado geográfico que se desvie da abordagem por defeito que define os mercados, para efeitos de aplicação dos critérios do ponto 68, alíneas a) e b), como o mercado do EEE, estabelecendo que o mercado nacional é o mercado geográfico relevante, só se justifica se existirem indícios claros de que o mercado está em larga medida encerrado. Por consequência, é necessário apreciar se existem entraves ao comércio que impeçam as empresas concorrentes da Petrogal no mercado não retalhista de importarem gasóleo de refinarias não portuguesas, se os preços praticados no mercado português de vendas à saída da refinaria forem superiores aos que são praticados no mercado em geral.
- (319) Neste contexto, constatou-se o seguinte:

- O gasóleo vendido no mercado português tem as mesmas características técnicas que o gasóleo vendido em mercados vizinhos.
- Não são cobrados direitos de importação no comércio intra-EEE.

<sup>(67)</sup> Ver decisões da Comissão de 29 de abril de 2009, relativa ao auxílio estatal N 635/08 – Itália – LIP – Fiat Sicília, e de 29 de junho de 2011, relativa ao auxílio estatal N 671/08 – Hungria – LIP – auxílio a favor de Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Korfalt Felelősségű Társaság.

<sup>(68)</sup> JO C 372 de 9.12.1997, p. 5.



- Não são impostas restrições regulamentares ou administrativas que limitem as importações para Portugal.
- Os dados estatísticos disponibilizados por Portugal (ver considerando 195) demonstram a existência de fluxos comerciais entre Portugal e os países vizinhos, tanto de importação como de exportação. As exportações reduziram-se devido ao aumento das necessidades de gasóleo em Portugal.
- As importações são efetuadas por transporte marítimo e rodoviário; os volumes importados ao longo destes últimos anos foram muito influenciados por acontecimentos externos, tendo aumentado significativamente nesse período. O crescimento das importações demonstra que outros operadores dispõem de opções de abastecimento alternativas e que têm possibilidade de substituir por importações os fornecimentos diretos das refinarias da Petrogal. As informações fornecidas por Portugal (ver considerando 195) demonstram que esta possibilidade foi especialmente evidente em 2009, quando a produção foi interrompida durante várias semanas devido a um acidente na refinaria de Sines.
- Portugal refuta as afirmações de que a Petrogal controla mais de 90 % da capacidade de armazenamento existente e esclarece que a capacidade de armazenamento de terceiros representa uma capacidade de fornecimento de 2,9 Mt por ano, ou seja, mais de 50 % do mercado nacional. Nenhum terceiro concorrente esteve interessado em adquirir capacidade de armazenamento suplementar, quando esta foi posta à venda.
- Os concorrentes foram convidados pela Comissão a citar exemplos concretos que confirmassem a existência desses entraves ao comércio ou a descrever situações em que tivessem tido dificuldade em importar gasóleo, mas não apresentaram essas informações.
- (320) Na ausência de exemplos concretos e com base nas informações sobre a capacidade de armazenamento e as importações prestadas por Portugal, conclui-se que não estão disponíveis elementos de prova de que existam, efetivamente, restrições relacionadas com a capacidade de armazenamento disponível e outras barreiras à importação de gasóleo.
- (321) No que se refere aos preços do gasóleo adquirido por terceiros à Petrogal à saída da refinaria, parecem ser semelhantes aos custos de importação de gasóleo para Portugal. Tal como sugeriu Portugal na notificação e como se afirmava na parte 3.4.3 da decisão de início do procedimento, os preços à saída da refinaria são estabelecidos com base nos índices de preços internacionais dos produtos e, no caso dos produtos de refinação de Portugal, nos preços da *Platts* (Roterdão) para a região do Noroeste da Europa, acrescidos dos diferenciais pertinentes (transporte, frete, seguros, quebras, etc.), o que indica que se trata de um mercado mais vasto do que o mercado nacional (português). Os terceiros concorrentes não apresentaram argumentos relativos aos preços à saída da refinaria praticados pela Petrogal, referindo-se apenas nas suas observações ao poder e à posição de mercado da Petrogal. O Concorrente n.º 1 observou que o rácio entre as importações e as exportações totais de gasóleo era demasiado baixo para justificar um mercado regional, mas não se referiu a uma escassez de gasóleo ou a qualquer situação em que o controlo da capacidade de armazenamento tivesse criado dificuldades aos concorrentes.
- (322) Pelo contrário, o Concorrente n.º 2 observou (ver considerando 109) que o projeto de investimento transformaria a Petrogal num exportador líquido para outros mercados e reforçaria a sua posição de mercado na Península Ibérica.
- (323) Por conseguinte, não se pode concluir que o mercado geográfico relevante do gasóleo seja nacional, pois não parecem existir limitações às importações de gasóleo para Portugal nem às exportações para os países vizinhos. Portanto, o mercado geográfico relevante é pelo menos o mercado regional, nomeadamente da Península Ibérica.
- Mercado geográfico relevante da nafta e dos derivados da nafta
- (324) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o mercado geográfico relevante da nafta pesada dever ser definido como todo o EEE ou apenas a nível regional (Península Ibérica) ou nacional.
- (325) Portugal considerou que o mercado geográfico relevante da nafta pesada e dos derivados da nafta era pelo menos o EEE, ou mesmo o mercado mundial. Os concorrentes não contestaram esta definição do mercado geográfico relevante.
- (326) As observações de Portugal não foram refutadas pelas partes interessadas e, atendendo a que a nafta pesada é um produto facilmente transportável a longas distâncias, com baixos custos de transporte, o mercado geográfico relevante é pelo menos o EEE <sup>(69)</sup>.
- Critério da quota de mercado nos termos do ponto 68, alínea a), das OAR:
- (327) O ponto 68, alínea a), das OAR estipula que a Comissão proceda a uma apreciação aprofundada nos casos em que «o beneficiário do auxílio é responsável por mais de 25 % das vendas do(s) produto(s) em questão no(s) mercado(s) em causa antes do investimento ou será responsável por mais de 25 % após o investimento».

<sup>(69)</sup> Em conformidade com a Decisão da Comissão de 10 de julho de 2007 relativa ao auxílio estatal N 898/06 – Repsol Polímeros.

- (328) Na decisão de início do procedimento, a Comissão não pôde confirmar se o limiar estabelecido no ponto 68, alínea a), das OAR seria ultrapassado, devido a dúvidas quanto à definição adequada do mercado do produto e geográfico relevante e ao nível relevante de apreciação (vendas à saída da refinaria, retalhista, não retalhista). Além disso, não estavam disponíveis dados a nível do grupo (incluindo as quotas de mercado da ENI). Também não estavam disponíveis dados relativos aos derivados da nafta.

#### **Critério da quota de mercado para o gasóleo**

- (329) Os dados fornecidos por Portugal demonstram que a quota de mercado da Petrogal nas vendas de gasóleo à saída da refinaria seria inferior a 25 % no mercado regional (Península Ibérica), como se afirmava já na decisão de início do procedimento e como o confirmou Portugal durante a fase de investigação formal. Esta informação refere-se apenas à capacidade de produção da Petrogal, atendendo a que Portugal declarou que a ENI não está presente a nível das vendas à saída da refinaria na Península Ibérica. No que se refere ao mercado da Europa Ocidental e do EEE, a quota de mercado da Petrogal nas vendas de gasóleo à saída da refinaria, a nível do grupo (incluindo as quotas de mercado da ENI), é inferior a 25 %, como o revelam os dados fornecidos por Portugal (ver quadros 6 e 7).

Quadro 6

#### **Quotas de mercado combinadas da Petrogal e da ENI no mercado da Europa Ocidental (em Mt/ano)**

Produto em causa	2007			2012		
	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado da Europa Ocidental	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado da Europa Ocidental	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI
Gasóleo	[...]	243,6	[5-10] %	[...]	252	[5-10] %

Quadro 7

#### **Quotas de mercado combinadas da Petrogal e da ENI no mercado do EEE (em Mt/ano)**

Produto em causa	2007			2012		
	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI
Gasóleo	[...]	323,5	[5-10] %	[...]	334,6	[5-10] %

- (330) Com base nos valores indicados nos quadros 6 e 7, conclui-se que a Petrogal não é responsável por mais de 25 % das vendas do produto em causa no mercado relevante a nível regional (Península Ibérica), nem a nível da Europa Ocidental e do EEE, incluindo as quotas de mercado nas vendas à saída da refinaria, a nível do grupo da ENI. Por consequência, no que se refere ao gasóleo, o limiar estabelecido no ponto 68, alínea a), das OAR não é ultrapassado.
- (331) Dado que a quota de mercado combinada da ENI e da Petrogal não ultrapassa 25 %, não é necessário considerar se a quota de mercado da Petrogal é controlada pela ENI numa medida que exija que seja tida em conta a quota de mercado combinada das duas empresas.

Critério da quota de mercado para a nafta, informações sobre os derivados da nafta

- (332) De acordo com as informações fornecidas por Portugal, a maior parte das refinarias que produzem nafta pesada processam-na a nível interno, em produção cativa. Os dados relativos às quotas de mercado fornecidos por Portugal para efeitos do critério previsto no ponto 68, alínea a), das OAR referem-se, tal como o exige esse critério, às vendas no EEE, nomeadamente no mercado comercial.
- (333) A fim de verificar se o projeto de investimento é compatível com o ponto 68, alínea a), das OAR, deve ser analisada a quota de mercado da Petrogal antes e depois do projeto de investimento, verificando se ultrapassa 25 %.

Quadro 8

## Quotas de mercado da Petrogal no mercado do EEE (em kt)

Produtos em causa	2007			2012		
	Vendas da Petrogal	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal	Vendas da Petrogal	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal
Nafta pesada	[...]	49 172	[0-5] %	[...]	49 769	[0-5] %
Derivados da nafta:	[...]	16 045	[0-5] %	[...]	15 640	[0-5] %
— Benzeno	[...]	10 093	[0-5] %	[...]	10 093	[0-5] %
— Ortóxileno	[...]	681	[5-10] %	[...]	606	[5-10] %
— Paraxileno	[...]	2 169	[5-10] %	[...]	2 169	[5-10] %
— Tolueno	[...]	2 503	[5-10] %	[...]	2 173	[5-10] %
— Solventes	[...]	599	[5-10] %	[...]	599	[5-10] %

Quadro 9

## Quotas de mercado da ENI no mercado do EEE (em kt)

Produtos em causa	2007			2012		
	Vendas da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da ENI	Vendas da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da ENI
Nafta pesada	[...]	49 172	[0-5] %	[...]	49 769	[0-5] %
Derivados da nafta:	n.d.	16 045		n.d.	15 640	
— Benzeno	[...]	10 093	[5-10] %	[...]	10 093	[0-5] %
— Ortóxileno	[...]	681	[5-10] %	[...]	606	[10-20] %
— Paraxileno	[...]	2 169	[0-5] %	[...]	2 169	[0-5] %
— Tolueno	[...]	2 503	[5-10] %	[...]	2 173	[5-10] %
— Solventes	n.d.	599		n.d.	599	

Quadro 10

## Quotas de mercado combinadas da Petrogal e da ENI no mercado do EEE (em kt)

Produtos em causa	2007			2012		
	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI	Vendas da Petrogal e da ENI	Mercado do EEE	Quotas de mercado da Petrogal e da ENI
Nafta pesada	[...]	49 172	[0-5] %	[...]	49 769	[0-5] %
Derivados da nafta:	n.d.	16 045		n.d.	15 640	
— Benzeno	[...]	10 093	[5-10] %	[...]	10 093	[5-10] %
— Ortóxileno	[...]	681	[10-20] %	[...]	606	[10-20] %
— Paraxileno	[...]	2 169	[5-10] %	[...]	2 169	[5-10] %
— Tolueno	[...]	2 503	[10-20] %	[...]	2 173	[10-20] %
— Solventes	[...]	599	[5-10] %	[...]	599	[0-5] %

- (334) Com base nos valores indicados nos quadros 8 a 10, conclui-se que a Petrogal, por si só, e em combinação com a ENI, tem quotas de mercado inferiores a 25 % para o produto em causa, no mercado de produto relevante da nafta pesada, a nível do EEE. A quota de mercado da Petrogal não ultrapassa também 25 % nos mercados de derivados da nafta.
- (335) Além disso, a produção interna total de nafta pesada utilizada pela Petrogal em produção cativa, que não está refletida nos dados relativos às quotas de mercado apresentados, no quadro 8, representa [ $< 5$ ] % da dimensão do mercado retalhista do EEE. A produção adicional da refinaria de Sines representa aproximadamente [ $< 5$ ] %.
- (336) Com base nestas considerações, conclui-se que, no que se refere à nafta pesada, o limiar estabelecido no critério previsto no ponto 68, alínea a), das OAR não é ultrapassado.
- Aumento da capacidade num mercado com um fraco desempenho (nos termos do ponto 68, alínea b), das OAR)
- (337) O ponto 68, alínea b), das OAR prevê que a Comissão proceda a uma apreciação aprofundada nos casos em que «a capacidade de produção criada pelo projeto é superior a 5 % da dimensão do mercado, calculada utilizando os dados relativos ao consumo aparente do produto em causa, exceto se a taxa de crescimento média anual do consumo aparente durante os últimos cinco anos for superior à taxa de crescimento média anual do PIB do Espaço Económico Europeu».
- (338) O ponto 70 das OAR especifica que «...para efeitos da aplicação das alíneas a) e b), o consumo aparente será definido ao nível adequado da nomenclatura Prodcom, normalmente no EEE ou, caso a informação não esteja disponível ou não seja relevante, com base noutra segmentação do mercado geralmente aceite para os produtos em questão, relativamente à qual se disponha de estatísticas».
- (339) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas, em relação a todos os produtos em causa, quanto ao facto de, caso a capacidade de produção criada pelo projeto fosse superior a 5 % da dimensão de cada mercado, calculada utilizando os dados relativos ao consumo aparente, a taxa de crescimento média anual do consumo aparente do produto durante os últimos cinco anos (antes do início das obras) ser inferior à taxa de crescimento média anual do PIB do Espaço Económico Europeu.
- Aumento da capacidade num mercado do gasóleo com um fraco desempenho (nos termos do ponto 68, alínea b), das OAR)
- (340) A taxa de crescimento anual composta (TCAC) do consumo aparente de gasóleo no EEE relativa ao período compreendido entre 2001 e 2006 é de aproximadamente 2,12 % em termos de volume ou 15,38 % em termos de valor. A TCAC equivalente do PIB do EEE no período compreendido entre 2001 e 2006 atingiu 2,06 % em termos reais (a comparar com o crescimento em termos de volume) e 4,12 % em termos nominais (a comparar com o crescimento em termos de valor).
- (341) Face a estes dados, não se pode considerar que o mercado do gasóleo tenha um fraco desempenho, se a Comissão considerar a TCAC, tanto em termos de volume como de valor, em comparação, respetivamente, com a taxa de crescimento do PIB em termos nominais e reais. Por conseguinte, não é necessário verificar se a capacidade gerada pelo projeto é superior a 5 % do mercado em questão.
- Aumento da capacidade num mercado da nafta com um fraco desempenho (nos termos do ponto 68, alínea b), das OAR) e informações sobre os derivados da nafta
- (342) Para analisar se o projeto de investimento satisfaz a condição prevista no ponto 68, alínea b), das OAR, a Comissão deve verificar se a capacidade de produção criada pelo projeto de investimento é inferior a 5 % da dimensão do mercado, calculada utilizando os dados relativos ao consumo aparente do produto em causa, exceto se a taxa de crescimento média anual do consumo aparente durante os últimos cinco anos for superior à taxa de crescimento média anual do PIB do EEE.
- (343) Portugal forneceu os seguintes dados, apresentados nos quadros 11 a 13. Os valores da coluna relativa ao mercado do EEE são idênticos aos dos quadros relativos às quotas de mercado indicadas para o mercado do EEE (vendas). Dado que a dimensão do mercado retalhista (vendas) é inferior à dimensão do consumo aparente, incluindo a produção cativa, os dados relativos ao aumento da capacidade de produção sobrestimam a importância desse aumento. Portanto, pode dizer-se que representam o cenário menos favorável.

Quadro 11

**Rácio do aumento da capacidade de produção na refinaria de Sines em comparação com os mercados dos produtos em causa no EEE (em kt)**

Produtos em causa	Capacidade de produção em 2007	Capacidade de produção em 2012	Aumento da capacidade de produção	Mercado do EEE em 2007	Percentagem de aumento da capacidade em comparação com o mercado do EEE	TCAC do consumo aparente
Nafta pesada	[...]	[...]	[...]	49 172	[0-5] %	—
Derivados da nafta:	[...]	[...]	[...]	16 045	[0-5] %	—

Produtos em causa	Capacidade de produção em 2007	Capacidade de produção em 2012	Aumento da capacidade de produção	Mercado do EEE em 2007	Percentagem de aumento da capacidade em comparação com o mercado do EEE	TCAC do consumo aparente
— Benzeno	[...]	[...]	[...]	10 093	[0-5] %	—
— Ortóxileno	[...]	[...]	[...]	681	[0-5] %	—
— Paraxileno	[...]	[...]	[...]	2 169	[0-5] %	—
— Tolueno	[...]	[...]	[...]	2 503	[0-5] %	—
— Solventes	[...]	[...]	[...]	599	[0-5] %	—

Quadro 12

**Rácio do aumento da capacidade de produção em Matosinhos em comparação com os mercados dos produtos em causa no EEE (em kt)**

Produtos em causa	Capacidade de produção em 2007	Capacidade de produção em 2012	Aumento da capacidade de produção	Mercado do EEE em 2007	Percentagem de aumento da capacidade em comparação com o mercado do EEE	TCAC do consumo aparente
Nafta pesada	[...]	[...]	[...]	49 172	[0-5]%	—
Derivados da nafta:	[...]	[...]	[...]	16 045	[0-5] %	—
— Benzeno	[...]	[...]	[...]	10 093	[0-5] %	—
— Ortóxileno	[...]	[...]	[...]	681	[0-5] %	—
— Paraxileno	[...]	[...]	[...]	2 169	[0-5] %	—
— Tolueno	[...]	[...]	[...]	2 503	[0-5] %	—
— Solventes	[...]	[...]	[...]	599	[0-5] %	—

Quadro 13

**Rácio do aumento da capacidade de produção combinada (nas refinarias de Sines e de Matosinhos) em comparação com os mercados dos produtos em causa no EEE (em kt)**

Produtos em causa	Capacidade de produção em 2007	Capacidade de produção em 2012	Aumento da capacidade de produção	Mercado do EEE em 2007	Percentagem de aumento da capacidade em comparação com o mercado do EEE	TCAC do consumo aparente
Nafta pesada	[...]	[...]	[...]	49 172	[0-5] %	—
Derivados da nafta:	[...]	[...]	[...]	16 045	[0-5] %	—
— Benzeno	[...]	[...]	[...]	10 093	[0-5] %	—
— Ortóxileno	[...]	[...]	[...]	681	[0-5] %	—
— Paraxileno	[...]	[...]	[...]	2 169	[0-5] %	—
— Tolueno	[...]	[...]	[...]	2 503	[0-5] %	—
— Solventes	[...]	[...]	[...]	599	[0-5] %	—

(344) Em todos os casos, o aumento da capacidade de produção dos produtos enumerados nos quadros 11 a 13 é inferior a 5 % da dimensão dos mercados de produtos relevantes a nível do EEE. Por conseguinte, considera-se que o projeto de investimento não ultrapassa o limiar estabelecido na primeira parte do ponto 68, alínea b), das OAR.

## 7. CONCLUSÃO

(345) Com base nos dados apresentados nos considerandos 278 a 344, o projeto de investimento não ultrapassa os limiares estabelecidos no ponto 68, alíneas a) e b), das OAR, em relação a todos os produtos em causa. Assim, não é necessário proceder a uma apreciação aprofundada do auxílio, na sequência do início do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado.

(346) Em conclusão, o projeto de auxílio regional ao investimento a favor da Petrogal cumpre todas as condições estabelecidas nas OAR para ser considerado compatível com o mercado interno, com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado. Não é por conseguinte necessário apreciar se o auxílio poderia ser aprovado com base noutras derrogações previstas no Tratado.

(347) Portugal aceitou, a título excecional, que a presente decisão seja adotada em língua inglesa, como única língua que faz fé.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

### Artigo 1.º

1. O auxílio estatal que Portugal tenciona conceder à Petrogal, no montante de 160 484 007 EUR, em valor nominal (121 091 314 EUR, a preços atualizados), correspondendo a uma intensidade máxima de auxílio de 12,43 %, a preços atualizados, é compatível com o mercado interno, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado.

2. A execução do auxílio estatal referido no artigo 1.º, n. 1, é por conseguinte autorizada. Em caso de desvios em relação às despesas elegíveis previstas e ao calendário notificado de concessão do auxílio estatal, Portugal não deve ultrapassar o montante máximo de auxílio de 121 091 314 EUR, a preços atualizados, ou a intensidade máxima de auxílio de 12,43 %, a preços atualizados.

### Artigo 2.º

1. Portugal deve apresentar relatórios intercalares à Comissão com uma periodicidade quinquenal, a contar da data da presente decisão. Os relatórios intercalares devem fornecer informações atualizadas sobre os montantes de auxílio estatal pagos, a execução dos contratos de concessão de auxílio e quaisquer outros projetos de investimento iniciados nas refinarias de Sines ou Matosinhos.

2. Além disso, Portugal deve apresentar, no prazo de seis meses a contar da data de concessão da última fração do auxílio estatal, com base no calendário de concessão notificado, um relatório final pormenorizado, que inclua informações sobre os montantes de auxílio estatal pagos, a execução dos contratos de concessão de auxílio e quaisquer outros projetos de investimento iniciados nas refinarias de Sines ou Matosinhos.

### Artigo 3.º

A República Portuguesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 3 de agosto de 2011.

Pela Comissão  
Joaquín ALMUNIA  
Vice-Presidente