

# DECISÕES

## DECISÃO (UE) 2019/367 DA COMISSÃO

de 9 de novembro de 2018

relativa à medida SA.35065 (2016/C) (ex 2016/NN, 2012/FC) executada pelo Reino Unido a favor da MMD Shipping Services Ltd.

[notificada com o número C(2018) 7360]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supramencionadas <sup>(1)</sup> e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

### 1. PROCEDIMENTO

- (1) Em 10 de abril de 2013, a Comissão recebeu uma denúncia alegando que o Portsmouth City Council (Conselho Municipal de Portsmouth, a seguir «PCC») concedera um auxílio ilegal à MMD Shipping Services Ltd. (a seguir «MMD»). A apresentação de uma denúncia formal foi antecedida de uma apresentação informal pelo autor da denúncia, em 8 de junho de 2012, e de uma reunião em 29 de novembro de 2012.
- (2) A Comissão transmitiu a denúncia ao Reino Unido em 8 de maio de 2013. O Reino Unido apresentou as suas observações em 1 de julho de 2013. Em 10 de outubro de 2013, a Comissão enviou um pedido de informações adicionais pormenorizadas sobre as alegadas medidas. O Reino Unido respondeu em 25 de novembro de 2013 e em 9 de dezembro de 2013.
- (3) A Comissão reuniu-se com o autor da denúncia em 10 de abril de 2014 e, em 16 de abril de 2014, enviou-lhe uma versão não confidencial das observações apresentadas pelo Reino Unido, para que formulasse as suas próprias observações. O autor da denúncia apresentou as suas observações em 12 de novembro de 2014.
- (4) Por carta de 19 de setembro de 2016, a Comissão notificou o Reino Unido da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativamente à medida em causa. O Reino Unido apresentou observações sobre a decisão da Comissão de dar início ao procedimento por carta de 21 de novembro de 2016.
- (5) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento (a seguir «decisão de início do procedimento») foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(2)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as medidas.
- (6) A Comissão recebeu observações de duas partes interessadas, o autor da denúncia e uma parte interessada anónima. Transmitiu-as em 21 de janeiro de 2017 ao Reino Unido, ao qual foi dada a oportunidade de resposta. As observações do Reino Unido foram recebidas por carta de 15 de fevereiro de 2017.
- (7) Em 26 de abril de 2017, a Comissão realizou uma reunião com o Reino Unido. Na sequência desta reunião, o Reino Unido apresentou informações adicionais por carta de 12 de janeiro de 2018.
- (8) Em 18 de abril de 2018, a Comissão realizou uma teleconferência com o Reino Unido, na sequência da qual o Reino Unido apresentou informações adicionais por cartas de 5 e 22 de junho de 2018.

<sup>(1)</sup> JO C 452 de 2.12.2016, p. 4.

<sup>(2)</sup> Ver nota de rodapé [1].

## 2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA

### 2.1. Beneficiário

- (9) A MMD é, desde 2008, uma filial detida a 100 % pelo PCC e presta serviços de carga e descarga (estiva, armazenamento e distribuição, principalmente de frutos e outros produtos frescos) a clientes no Porto Internacional de Portsmouth (a seguir «o porto»), também detido e explorado pelo PCC. A MMD é o principal operador de carga e descarga do porto, ao abrigo de um contrato de locação a longo prazo para os principais cais de carga. Outras operações do porto respeitam a serviços de *ferries roll-on/roll-off* («*ferries ro-ro*») e a navios de cruzeiro.
- (10) A MMD tem um volume de negócios anual de cerca de 15 milhões de libras esterlinas (GBP) e emprega quase 200 pessoas. Antes de ser adquirida pelo PCC, a MMD era deficitária pelo menos desde o exercício financeiro de 2002/2003. Após a sua aquisição pelo PCC em 2008, os resultados financeiros da MMD conheceram um sólido equilíbrio graças às subvenções à exploração anuais concedidas pelo PCC, sem as quais a MMD teria registado perdas de exploração entre 2008 e 2016. O exercício de 2016/2017 foi o primeiro em que a MMD registou lucros sem quaisquer subvenções à exploração do PCC (ver quadro 1).

### 2.2. Alegadas medidas de auxílio estatal referidas pelo autor da denúncia

- (11) Na sua denúncia de 2013, o autor da denúncia apontou uma série de medidas que, alegadamente, constituíam um auxílio estatal ilegal e incompatível concedido pelo PCC à MMD. As alegadas medidas de auxílio são as seguintes:
- Medida 1: Aquisição da MMD pelo PCC em 2008 (a seguir «medida 1»);
  - Medida 2: Subvenções à exploração concedidas anualmente pelo PCC à MMD (a seguir «medida 2»);
  - Medida 3: Empréstimo a longo prazo concedido pelo PCC à MMD a partir de 2010 (a seguir «medida 3»);
  - Medida 4: Aquisição de duas gruas pelo PCC e a sua subsequente locação a longo prazo à MMD em 2010 e 2011 (a seguir «medida 4»);
  - Medida 5: Garantia de crédito sob a forma de descoberto (a seguir «medida 5»).
- (12) Em termos gerais, a denúncia inicial alegava que, ao adquirir e apoiar financeiramente uma empresa deficitária, apesar das suas perdas contínuas desde 2008, o PCC não agiu em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado («PIEM»). A denúncia estimou que o total do apoio concedido pelo PCC à MMD ascenderia, em novembro de 2014, a 17,3 milhões de GBP. Sem o apoio contínuo do PCC, a MMD não teria conseguido sobreviver no mercado. Assim, segundo o autor da denúncia, o apoio contínuo do PCC com fundos públicos conferiu uma vantagem económica significativa à MMD e permitiu que esta última oferecesse serviços de carga e descarga a preços reduzidos aos seus clientes existentes e potenciais. Por conseguinte, a concorrência no mercado da carga e descarga e da armazenagem de produtos frescos importados foi, alegadamente, falseada.

#### 2.2.1. Medida 1: Aquisição da MMD pelo PCC em 2008

- (13) O PCC adquiriu a MMD a um proprietário privado anterior por um preço de 2,07 milhões de GBP. No âmbito do investimento inicial, o PCC financiou igualmente a MMD com investimentos de capital adicionais de 2,34 milhões de GBP, sob a forma de subvenções em capital, e previa cobrir as perdas da MMD nos exercícios de 2008/2009 e 2009/2010 com um montante total de 1,443 milhões de GBP.
- (14) Apesar das alegações do autor da denúncia, a Comissão concluiu, na decisão de início do procedimento, que o PCC agiu em conformidade com o PIEM quando adquiriu a MMD nas condições descritas, pelo que a medida 1 não confere qualquer vantagem económica à MMD e não constitui um auxílio estatal. Além disso, nem o autor da denúncia nem a parte interessada anónima apresentaram argumentos ou elementos de prova adicionais relativamente à medida 1. Assim sendo, a medida 1 não é apreciada na presente decisão.

#### 2.2.2. Medida 2: Subvenções à exploração concedidas anualmente pelo PCC à MMD

- (15) Desde que a adquiriu, em 2008, o PCC concedeu à MMD subvenções à exploração sob a forma de transferências em numerário registadas como «outras receitas de exploração», aumentando assim os lucros de exploração (e reduzindo as perdas de exploração) da MMD. O cenário de investimento inicial previa a necessidade de cobrir as perdas da MMD apenas nos primeiros dois exercícios e num montante total não superior a 1,443 milhões de GBP. No entanto, após o exercício de 2009/2010, o PCC continuou a conceder subvenções à exploração, cujo total atingiu, até 2016, 16,71 milhões de GBP (ver quadro 1 *infra*). No exercício de 2016/2017 não foram concedidas subvenções à exploração à MMD e esta registou lucros.

## Quadro 1

**Subvenções à exploração concedidas pelo PCC à MMD e lucros/perdas da MMD nos exercícios de 2008/2009 a 2016/2017**

(Milhões de GBP)

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17
Subvenções à exploração	2,60	3,30	2,10	1,20	2,16	1,44	2,40	1,51	0
Lucros de exploração (excluindo subvenções à exploração)	- 1,84	- 2,92	- 2,03	- 1,09	- 2,04	- 1,24	- 2,18	- 1,26	+ 0,43
Lucro total (excluindo subvenções à exploração)	0,62	- 2,92	- 2,04	- 1,07	- 2,16	- 1,37	- 2,33	- 1,47	+ 0,21
Lucro total tal como reportado nos relatórios anuais (ou seja, incluindo subvenções à exploração)	+ 3,22	+ 0,38	+ 0,06	+ 0,13	0,00	+ 0,07	+ 0,07	+ 0,04	+ 0,21

- (16) As subvenções foram concedidas sob a forma de transferências em numerário para cobrir as perdas de exploração anuais da MMD. O autor da denúncia alega que a MMD não teria sido viável sem esse apoio financeiro permanente por parte do PCC. Além disso, alega que o PCC não efetuou qualquer análise adequada para determinar se a concessão de subvenções adicionais à MMD era economicamente justificável.

## 2.2.3. Medida 3: Empréstimo a longo prazo concedido pelo PCC à MMD a partir de 2010

- (17) Em 2010, o PCC decidiu conceder à MMD um empréstimo a longo prazo (até 20 anos) de 6,944 milhões de GBP. A taxa de juro do empréstimo é de 4,81 %, correspondendo aos custos de obtenção de crédito do PCC mais uma taxa administrativa de 0,25 %. O empréstimo destina-se a suportar as despesas de capital da MMD. As condições gerais do empréstimo constam num contrato de empréstimo comercial entre o PCC e a MMD, sendo que cada utilização do empréstimo exige a apresentação de documentos adicionais (informações sobre as despesas de capital que o empréstimo visa cobrir, avaliação financeira de cada utilização pela MMD e pelo PCC, documentos de garantia adequados). Ao abrigo deste empréstimo, entre 2010 e 2017, a MMD levantou um total de 5,7 milhões de GBP.
- (18) O autor da denúncia alega que o empréstimo do PCC proporcionou à MMD financiamento a longo prazo em condições que não obteria junto de mutuantes comerciais normais. De igual modo, alega que o contrato de empréstimo entre o PCC e a MMD não só não está assinado como, em especial, não estabelece disposições que qualquer mutuante comercial normalmente exigiria (por exemplo, convenções financeiras ou situações de incumprimento). Por último, argumenta que o financiamento do PCC permite que a MMD invista em novas infraestruturas e ativos de exploração, conferindo-lhe assim uma vantagem competitiva. Por conseguinte, o autor da denúncia alega que o empréstimo a longo prazo não corresponde às condições de um operador numa economia de mercado e que, dado todos os outros critérios estarem igualmente preenchidos, constitui um auxílio estatal ilegal.

## 2.2.4. Medida 4: Aquisição de duas gruas pelo PCC e sua subsequente locação a longo prazo à MMD em 2010 e 2011

- (19) A fim de apoiar as operações da MMD, o PCC decidiu, em 2010 e 2011, adquirir duas gruas móveis portuárias por cerca de 2,1 milhões de GBP cada e alugá-las à MMD no âmbito de um contrato de locação operacional válido por sete anos. Foi calculada uma renda de locação mensal de 16 000 GBP (mais de 190 000 GBP por ano) por cada grua, de modo a que o investimento do PCC seja reembolsado durante a vida útil prevista de quinze anos das gruas, cobrindo igualmente os custos de capital do PCC (levando, no total, a taxas de juro efetivas de 4,46 % e 4,62 %).
- (20) Apesar de a denúncia não incluir argumentos específicos sobre esta medida em particular, a aquisição e a locação das gruas inserem-se nas várias medidas de financiamento incluídas na denúncia, segundo a qual o PCC apoia o investimento da MMD em novos equipamentos de uma forma que, alegadamente, não é compatível com as condições de mercado.

## 2.2.5. Medida 5: Garantia de crédito sob a forma de descoberto

- (21) Após a aquisição, a MMD ficou abrangida pela relação bancária do PCC com o Lloyds TSB Bank. Em contrapartida, o Lloyds TSB exigiu como garantia um depósito em numerário adicional no valor de um milhão de GBP. Em maio de 2009, este depósito de garantia foi aumentado para 1,2 milhões de GBP e, na primavera de 2010, diminuiu para 0,55 milhões de GBP. Em 2011, o depósito de garantia no Lloyds TSB Bank foi complementado com uma garantia do PCC ao banco para disponibilizar à MMD um crédito mensal sob a forma de descoberto de um milhão de GBP.

- (22) O Lloyds TSB Bank exigiu o depósito e, posteriormente, a garantia para cobrir as operações comerciais correntes da MMD e garantir os pagamentos efetuados pelo banco em nome da MMD (por exemplo, pagamentos pelos sistemas CHAPS e BACS, pagamentos de responsabilidades aduaneiras e cartões de débito de empresas). O Lloyds TSB Bank pode recorrer ao depósito ou garantia no caso de estes pagamentos efetuados pelo banco não serem posteriormente liquidados pela MMD.
- (23) A denúncia inclui a garantia de crédito sob a forma de descoberto nas medidas que representam um apoio financeiro contínuo do PCC à MMD, conferindo a esta última uma vantagem económica alegadamente indevida.

### 2.3. Motivos para dar início ao procedimento

#### 2.3.1. Medida 2: Subvenções à exploração concedidas anualmente pelo PCC à MMD

- (24) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou a sua preocupação pelo facto de o apoio contínuo à MMD através de subvenções à exploração anuais poder não ser compatível com o PIEM. O apoio do PCC sob a forma de subvenções à exploração foi muito além do período e do montante previstos no cenário de investimento inicial (16,71 milhões de GBP ao longo de oito anos, contra a previsão inicial de 1,44 milhões de GBP durante dois anos), o que gerou o risco de tais subvenções poderem ser consideradas um apoio temporário e a curto prazo à reestruturação da empresa.
- (25) Além disso, logo no primeiro exercício de 2008/2009, era já evidente que as previsões financeiras iniciais não se concretizariam. Acresce que, embora existissem provas de uma análise económica adequada da aquisição da MMD, poucas ou nenhuma havia no processo que demonstrassem que cada subvenção à exploração adicional concedida tinha sido devidamente analisada quanto ao seu sentido económico.
- (26) O argumento de que as subvenções são quase compensadas pelos fluxos de receitas da MMD para o PCC e que estes se perderiam se a MMD cessasse a sua atividade foi considerado sem fundamento, porquanto nada provava que os ativos portuários (cais, armazéns, etc.) utilizados pela MMD continuariam sem utilização se a MMD fosse liquidada ou que esta liquidação levaria à perda total das rendas de locação e dos direitos de tonelagem pagos ao PCC.
- (27) Por último, não havia provas de que o PCC tivesse ponderado o seu apoio contínuo com base em cenários alternativos (como a liquidação da MMD) para demonstrar que tal apoio era, de facto, a opção mais vantajosa, em termos económicos, durante todo o período.

#### 2.3.2. Medida 3: Empréstimo a longo prazo concedido pelo PCC à MMD a partir de 2010

- (28) Dada a incapacidade da MMD para obter lucros durante vários exercícios sem as subvenções à exploração do PCC, na decisão de início do procedimento a Comissão manifestou dúvidas sobre se as condições do empréstimo correspondiam aos riscos de incumprimento por parte da MMD. Parecia duvidoso que um credor privado, mesmo numa situação de empresa-mãe, tivesse concedido um empréstimo deste tipo sem resolver de forma adequada as dificuldades financeiras da sua filial.
- (29) As dúvidas quanto às condições de mercado do empréstimo foram igualmente reiteradas pela Comissão na sua comunicação relativa às taxas de referência de 2008, segundo a qual uma taxa de mercado para uma empresa em dificuldades (sem o apoio contínuo do PCC, a MMD seria, muito provavelmente, uma empresa em dificuldades), mesmo pressupondo um nível de garantia elevado (do qual não havia provas), se situaria em 5,48 % em 2011 e entre 5,46 % e 5,74 % em 2012. Sem garantia, a taxa teria sido superior a 11 %.
- (30) Por fim, o contrato de empréstimo comercial apresentado pelo Reino Unido era relativamente genérico e não incluía certas disposições normalmente exigidas (tais como convenções financeiras ou situações de incumprimento).

#### 2.3.3. Medida 4: Aquisição de duas gruas pelo PCC e sua subsequente locação a longo prazo à MMD em 2010 e 2011

- (31) Uma vez que a medida tem efeitos muito semelhantes ao empréstimo a longo prazo analisado *supra* (financiamento das despesas de capital da MMD com base nos custos de obtenção de crédito do PCC), as preocupações manifestadas na decisão de início do procedimento foram análogas às relativas ao empréstimo a longo prazo.

#### 2.3.4. Medida 5: Garantia de crédito sob a forma de descoberto

- (32) De acordo com a decisão de início do procedimento, os documentos de análise da aquisição da MMD fornecidos pelo Reino Unido não pareciam ter em conta o aumento do depósito de numerário a suportar pelo PCC. No entanto, mesmo aceitando o argumento de que esse depósito estava implicitamente previsto, não havia elementos de prova que demonstrassem que o PCC tinha analisado posteriormente a sua exposição contínua. Apesar das perdas contínuas da MMD, o PCC continuou a garantir o empréstimo de capital de exploração a favor da MMD.

- (33) Assim, na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou as suas dúvidas sobre se o empréstimo teria sido obtido pela MMD sem o apoio do PCC e, ao mesmo tempo, afigurava-se improvável que uma empresa-mãe privada na mesma situação tivesse dado continuidade a esse apoio financeiro sem resolver as dificuldades financeiras da sua filial.

### 3. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

#### 3.1. Observações do autor da denúncia

- (34) Nas suas observações, o autor da denúncia apoiou a decisão de início do procedimento, embora reservando a sua posição no que respeita à conclusão relativa à medida 1, sem apresentar argumentos ou elementos de prova adicionais relativamente à medida em causa. No que se refere às medidas 2 a 5, o autor da denúncia remeteu para as suas observações anteriores e reiterou a sua convicção de que não existiam motivos que levassem o PCC a concluir, de forma razoável, que o seu apoio financeiro proporcionaria uma rentabilidade comercial adequada, sem apresentar elementos de prova ou argumentos adicionais nas suas observações. Por conseguinte, o autor da denúncia instou a Comissão a concluir que as medidas 2 a 5 constituem um auxílio estatal incompatível que tem de ser recuperado.

#### 3.2. Observações de uma parte interessada anónima

- (35) A parte interessada anónima apoiou a análise preliminar constante da decisão de início do procedimento e considerou que as medidas 2 a 5 constituíram claramente um auxílio estatal à MMD, através do qual o PCC concedeu um apoio financeiro contínuo a uma empresa cronicamente ineficiente e não rentável. Alegou ainda que, sem esse apoio contínuo, a MMD teria há muito ficado insolvente e cessado atividade. A parte interessada anónima não apresentou observações sobre a medida 1.
- (36) A parte interessada anónima considerou que o PCC não agiu como um investidor comercial racional, visto que continuou a financiar a MMD sem garantir qualquer reestruturação significativa ou bem-sucedida da MMD para resolver os seus problemas. Alegou também que nenhum investidor racional teria adquirido uma empresa em dificuldades e continuado a financiá-la durante muitos anos sem realizar quaisquer reformas para resolver essas dificuldades.
- (37) No tocante às subvenções à exploração (medida 2), a parte interessada anónima concordou com a decisão de início do procedimento e sublinhou que o PCC se limitou a cobrir as perdas de exploração anuais da MMD sem qualquer avaliação adequada. No que se refere às medidas 3 e 4, a parte interessada anónima voltou a concordar com a decisão de início do procedimento e alegou que, sem o apoio do PCC, a MMD não teria obtido financiamento em condições comparáveis. Por último, concordou que também a medida 5 constituía uma vantagem indevida para a MMD, que não lhe teria sido concedida por nenhum investidor económico racional.
- (38) Seguidamente, a parte interessada anónima confirma a apreciação preliminar, expressa na decisão de início do procedimento, de que estas medidas de auxílio nem sequer cumprem as condições básicas para um auxílio de emergência ou à reestruturação compatível.
- (39) Além disso, a parte interessada anónima sublinha que estas subvenções tiveram um impacto significativo na concorrência, porquanto o setor da movimentação de produtos frescos é um mercado altamente competitivo e com margens reduzidas, no qual os operadores legítimos que não beneficiam de auxílios são particularmente vulneráveis a qualquer operador apoiado por auxílios estatais ilegais. Alega também que a MMD ofereceu, supostamente, taxas de movimentação inferiores aos valores do mercado (incluindo, alegadamente, a oferta de armazenagem gratuita) para atrair e reter clientes. Assim, o auxílio não só prejudicou concorrentes específicos, como também as operações globais do mercado.
- (40) Por conseguinte, a parte interessada anónima solicitou à Comissão que exigisse a recuperação do auxílio ilegal e incompatível concedido à MMD.

### 4. OBSERVAÇÕES DO REINO UNIDO

#### 4.1. Observações do Reino Unido sobre a decisão de início do procedimento

- (41) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, o Reino Unido contestou as conclusões preliminares da Comissão de que as medidas 2 a 5 poderiam constituir auxílios estatais e apresentou argumentos adicionais em apoio da sua alegação de que todas as medidas estavam em conformidade com o PIEM. Além disso, apresentou um grande número de provas *ex ante* suplementares em apoio da sua alegação.
- (42) Mais especificamente, o Reino Unido alegou que a decisão do PCC de apoiar a MMD nos exercícios posteriores a 2008, com subvenções à exploração ou por outros meios, foi motivada por razões comerciais e baseada numa

avaliação fundamentada dos benefícios e riscos potenciais. Essa avaliação teve em conta as muitas economias e sinergias inter-relacionadas necessárias à manutenção de uma operação comercial em instalações detidas a 100 %, cujas atividades são limitadas por lei e pela política relacionada com a atividade portuária. O Reino Unido alega que a racionalidade económica do apoio contínuo à MMD foi continuamente testada ante todas as alternativas razoáveis nestas instalações específicas.

- (43) O Reino Unido argumentou que o PCC exerceu um controlo financeiro rigoroso do seu investimento na empresa, pelo que a afirmação da Comissão de que o PCC seguiu «cegamente» as previsões indevidamente otimistas da administração da MMD não é correta. O PCC designou o seu principal diretor financeiro como administrador da MMD para supervisionar o desempenho financeiro da empresa, assegurar «as competências financeiras adequadas» e garantir o devido cumprimento das obrigações de gestão financeira do PCC previstas na lei. Tal como demonstram os documentos internos anexos às observações apresentadas pelo Reino Unido, os membros do PCC analisavam regularmente se os fatores que haviam motivado a aquisição da empresa em 2008 continuavam a justificar a continuação do apoio concedido. Além disso, como qualquer outro operador numa economia de mercado com interesses em instalações detidas a 100 % e pouca margem de manobra para utilizações alternativas, e uma série de economias associadas à cadeia de abastecimento, o PCC agiu de modo a promover o valor dos seus terrenos e uma rentabilidade sustentável para si próprio.
- (44) À semelhança das demais atividades portuárias, a atividade principal da MMD da movimentação de frutos tem «altos e baixos» e, a curto prazo, é vulnerável às perdas e ganhos de cada um dos clientes. Nos primeiros anos após 2008, a atividade foi afetada por problemas imprevisíveis. Contudo, o desempenho financeiro da MMD melhorou significativamente — se bem que mais lentamente do que o inicialmente previsto — após a conquista de alguns novos clientes e através de um programa ativo de reestruturação (exposto no processo de justificação económica de 2008 para a aquisição da MMD e atualizado nos planos de atividades prospetivos da MMD), que reduziu os custos e racionalizou a empresa, tornando-a mais competitiva.
- (45) O Reino Unido salienta igualmente que o PCC também possui e explora um movimentado porto de *ferries* adjacente às instalações da MMD. O PCC pode explorar, e explora, as sinergias entre as duas empresas em benefício do porto de *ferries*. Por exemplo, o PCC pode oferecer aos operadores comerciais de *ferries* os serviços de estiva da MMD para a movimentação de cargas comerciais. Tal contribuiu para incrementar a atividade do porto de *ferries*.
- (46) Além disso, o PCC recebe receitas provenientes da MMD, nomeadamente uma renda de locação, taxas de tonelagem, taxas de pilotagem e outras. Embora tal, em si mesmo e por si só, não justifique necessariamente um apoio contínuo à empresa a mais longo prazo, o Reino Unido alega que o PCC age adequadamente ao ter em conta estes afluxos de receitas na avaliação da racionalidade económica global da continuação do seu apoio.
- (47) O Reino Unido frisa igualmente que, em diversas ocasiões, considerou e comparou as alternativas possíveis à continuação das operações da MMD com o apoio do PCC com o *status quo* quanto ao mérito económico das mesmas.
- (48) Em primeiro lugar, desde 2008 que o PCC considerou a diversificação da atividade da MMD para cargas alternativas mas, por diversas razões logísticas, não existem atividades alternativas mais suscetíveis de melhorar o desempenho financeiro da MMD <sup>(3)</sup>.
- (49) Em segundo lugar, o PCC considerou a alternativa de liquidar a empresa e readquirir os terrenos para uma utilização alternativa (por exemplo, durante as discussões sobre o cenário da continuação do investimento em 2013 — ver considerando 57), mas vários fatores desaconselhavam esta opção:
- a) A área de 7,7 ha das instalações é relativamente pequena e a sua localização (entre o porto de *ferries* e o estaleiro naval militar) torna-a desadequada para muitas outras utilizações;
  - b) As instalações encontram-se em terrenos recuperados e altamente contaminados, pelo que é extremamente improvável a sua afetação a um empreendimento comercial ou residencial alternativo;
  - c) Os terrenos estão afetados a atividades portuárias no plano de ordenamento, sendo pouco provável que a autoridade responsável pelo ordenamento local considere que se justifica a concessão de uma autorização para fins alternativos;
  - d) O PCC teria de obter uma autorização legal para encerrar os cais e afetar os terrenos a fins comerciais alternativos, mas tal autorização seria extremamente difícil de obter, obrigando, por conseguinte, a uma visão a médio e longo prazo da sua viabilidade e comerciabilidade;
  - e) As instalações ocupadas pela MMD situam-se numa zona limitada de terrenos para atividades portuárias. Isto significa que é de importância estratégica (dada a eventual necessidade de uma futura expansão ou adaptação do porto) que o PCC tenha um claro imperativo de mercado para manter a atividade portuária comercial nas instalações.

<sup>(3)</sup> Ver, por exemplo, os relatórios internos da avaliação de maio/junho de 2013 do cenário da continuação do investimento na MMD.

- (50) No contexto destes condicionalismos, o Reino Unido alega que o PCC tenciona obter a melhor rendibilidade possível dos terrenos investindo na MMD enquanto locatário sustentável e viável.
- (51) A fim de fundamentar as suas alegações, o Reino Unido forneceu igualmente cópias de um modelo económico elaborado pelo PCC para avaliar o seu investimento na MMD e para analisar as várias opções disponíveis e calcular os méritos económicos das mesmas. Este modelo foi sendo regularmente atualizado para dar conta do desempenho da MMD, da evolução das condições e perspetivas de mercado, etc. Deste modo, a racionalidade económica da continuação do apoio à MMD, sob a forma de subvenções à exploração e de outros tipos de financiamento, foi regularmente confrontada com outras opções alternativas. O Reino Unido explicou que não dispunha de todas as versões anteriores deste modelo para cada um dos anos em causa, visto que se tratava de um único ficheiro Excel continuamente atualizado sem arquivar os resultados anteriores. No entanto, confirmou que o modelo foi utilizado de forma coerente como base para decidir sobre o sentido económico de continuar a apoiar a MMD ou escolher outra alternativa. Forneceu duas versões de trabalho do modelo de maio/junho de 2013, que constavam dos ficheiros.
- (52) Depois de sopesar todos estes fatores, o PCC considerou que, a médio e longo prazo, seria mais vantajoso continuar a apoiar a empresa e realizar as várias medidas de reestruturação destinadas a restabelecer a sua rendibilidade. O Reino Unido salienta que o apoio à empresa tem subjacente uma forte lógica comercial. A MMD está bem localizada para movimentar cargas de produtos frescos provenientes dos produtores do Sul e tem um dos poucos portos com a experiência e a capacidade necessárias para lidar com navios frigoríficos com cargas refrigeradas de produtos frescos. Adaptou-se bem às tendências dos novos tipos de navios, o que lhe permitiu conquistar alguns novos clientes importantes. O investimento da MMD na movimentação especializada de frutos e produtos hortícolas frescos (armazenagem frigorífica, gruas e transporte) assegurará a sua competitividade enquanto importante ponto de entrada para os importadores de frutos.
- (53) O Reino Unido salienta também que os resultados financeiros positivos da MMD no exercício de 2016/2017 revelam uma melhoria significativa do seu desempenho financeiro e confirmam as suas projeções anteriores, segundo as quais a MMD poderá tornar-se uma empresa rentável mesmo sem a continuação das subvenções à exploração.
- (54) Por último, o Reino Unido refere que o teste que a Comissão tem de aplicar para apreciar a conformidade das medidas 2 a 5 com o PIEM consiste em determinar se um acionista privado na posição do PCC teria sentido motivação para continuar a apoiar a empresa nestas circunstâncias. Tal exige uma avaliação *ex ante*, e não *ex post*, baseada nas informações de que o PCC dispunha no momento em causa. O PCC regozija-se por todas as suas medidas de apoio terem sido devidamente analisadas e ponderadas em termos de benefícios e riscos potenciais. Após a aquisição inicial da MMD, o PCC nunca incluiu critérios não económicos nas suas avaliações financeiras da MMD (tais como o emprego local, o risco ambiental ou a política regional). Agiu sempre como um acionista privado agiria em circunstâncias semelhantes.
- (55) Na sequência de uma reunião com a Comissão em 26 de abril de 2017, o Reino Unido forneceu mais informações sobre a evolução da atividade da MMD ao longo de todo o período em causa e indicou o que o PCC sabia no momento da concessão de cada medida de apoio. Em cada ano, foram considerados os acontecimentos principais que afetaram os resultados financeiros da MMD, a fim de demonstrar que o PCC não seguiu «cegamente» as previsões não fundamentadas e demasiado otimistas da administração da MMD. Inversamente, o Reino Unido alega que as provas demonstram claramente que os problemas que surgiram foram sendo enfrentados de forma firme e com uma orientação comercial pela administração da MMD, que colocou a empresa nos trilhos da sua rendibilidade futura, sob uma supervisão totalmente adequada por parte do PCC aquando da tomada de decisões fundamentais.
- (56) Esta alegação do Reino Unido foi complementada com mais elementos de prova da época em que essas avaliações económicas e comerciais *ex ante* foram efetuadas pela MMD e pelo PCC. Além disso, o Reino Unido explicou que muitas das informações internas fornecidas ao PCC sobre a MMD foram fornecidas oralmente e não por escrito, pelo que não podem ser comprovadas com elementos de prova escritos. Todavia, o Reino Unido considera que os documentos apresentados constituem prova suficiente de que, desde que adquiriu a MMD em 2008, o PCC tomou decisões razoáveis e comercialmente fundamentadas relativamente à empresa.
- (57) Além disso, a apresentação adicional sublinha também (e fornece provas documentais pertinentes) que, durante o período em causa, foram várias as situações em que o PCC considerou propostas alternativas:

— Em 2011, a Condor Logistics abordou o PCC para negociar a aquisição da MMD. O PCC discutiu com a Condor Logistics a venda total ou parcial da empresa e explorou abertamente esta oportunidade comercial, mas a Condor Logistics suprimiu o seu serviço de transporte de mercadorias em outubro de 2012, o que pôs termo às conversações;

- Em 30 de outubro de 2012, o PCC realizou uma reunião para debater a opção de manter ou vender/encerrar a MMD;
  - Em 21 de junho de 2013, um documento interno elaborado pela administração da MMD avaliou a possibilidade de vender a empresa ou utilizar as suas instalações para fins alternativos;
  - Em outubro de 2013, o PCC efetuou uma avaliação completa das opções alternativas para a MMD, que se baseou numa avaliação documentada das perspetivas económicas da MMD em cada uma das opções;
  - Em 2014/2015, o PCC avaliou uma proposta de utilização das instalações da MMD para construir turbinas eólicas para a produção de eletricidade. Contudo, o plano não foi recebido uma licença de construção e, por conseguinte, não pôde prosseguir;
  - Em 2015/2016, [...] (\*).
- (58) Finalmente, na sequência de uma teleconferência em 18 de abril de 2018, o Reino Unido apresentou novos elementos de prova da época das avaliações económicas *ex ante* relativas às diferentes opções existentes, juntamente com uma explicação pormenorizada da metodologia do modelo económico subjacente.

#### 4.2. Observações do Reino Unido sobre as observações das partes interessadas

- (59) No que respeita às observações do autor da denúncia, o Reino Unido referiu que se limitam a repetir as alegações de auxílio estatal da decisão de início do procedimento, sem apresentar quaisquer observações ou elementos de prova específicos. A posição do Reino Unido relativamente a estas alegações foi exposta nas observações do Reino Unido sobre a decisão de início do procedimento.
- (60) Relativamente às observações da parte interessada anónima, o Reino Unido referiu igualmente que a maioria das observações se limita a repetir as alegações da decisão de início do procedimento, sem apresentar quaisquer observações ou elementos de prova específicos. No entanto, o Reino Unido apresentou observações sobre três aspetos específicos a que alude a parte interessada anónima.
- (61) Em primeiro lugar, o Reino Unido discordou da alegação de que o PCC se tinha limitado a cobrir as perdas da MMD sem procurar reestruturar ou reformar a empresa. Tal como explica o Reino Unido nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, o PCC, em conjunto com a administração da MMD, tomou uma série de medidas para reestruturar a empresa, reduzir custos, melhorar a eficiência e tornar a empresa mais competitiva. Essas medidas consistiram em:
- celebrar um novo contrato de trabalho com os sindicatos para introduzir mais flexibilidade e eficiência na mão-de-obra (prevendo-se uma poupança de cerca de 250 000 GBP nos custos de mão-de-obra anuais);
  - modernizar as instalações de movimentação e armazenagem de contentores para dar resposta às tendências da procura;
  - cessar e externalizar as operações de transporte da MMD, para lhe permitir centrar-se na sua atividade principal (ao mesmo tempo, o contrato com o transportador terceiro deveria gerar uma receita adicional de cerca de [50 000-150 000] GBP com os pagamentos de locação de armazenagem e a participação nos lucros);
  - melhorar as tecnologias da informação (como o novo sistema informático de acompanhamento e localização ou o sistema de reservas de veículos) e outras infraestruturas (por exemplo, a colocação de unidades de otimização energética nas câmaras frigoríficas, com economias de 30 000 GBP nos custos de eletricidade anuais, a instalação de painéis solares no telhado das câmaras frigoríficas, com uma poupança estimada em cerca de 230 000 GBP em eletricidade por ano, ou a instalação de iluminação LED, que deverá permitir poupar cerca de 70 000 GBP nos custos de eletricidade anuais), tendo estas melhorias contribuído para um melhor desempenho financeiro;
  - investir no cumprimento das normas e creditações de qualidade (ISO 9001, OHSAS 18001, AEO Status ou 360 Quality Code);
  - criar mais zonas de armazenagem;
  - alterar a administração da MMD para aumentar a responsabilidade financeira.
- (62) O plano de reestruturação fazia parte do processo de justificação económica da aquisição da MMD em 2008 e eram regularmente apresentados ao PCC relatórios orais e escritos sobre os progressos da MMD na execução do programa de reestruturação. Por conseguinte, o PCC agiu como um operador privado ao assegurar as mudanças necessárias na empresa para esta poder melhorar o desempenho e tornar-se mais competitiva. Estas medidas estão bem documentadas nos documentos internos *ex ante* do PCC e da MMD apresentados como provas pelo Reino Unido.

(\*) Informação confidencial.



- (63) Em segundo lugar, o Reino Unido refutou a alegação de que a MMD ofereceu taxas de movimentação inferiores aos valores do mercado para atrair e reter clientes de produtos frescos e de que a MMD chegou a oferecer armazenagem gratuita aos clientes. A parte interessada anónima não apresentou quaisquer provas que fundamentassem estas alegações, tendo-se limitado a declarar que a MMD terá «suposta» ou «alegadamente» oferecido esses preços, sem indicar a fonte de tais informações. O Reino Unido defende que estas alegações são infundadas, uma vez que os preços da MMD refletem as tarifas oferecidas noutros portos e, na verdade, são muitas vezes mais elevadas do que os preços da concorrência. O Reino Unido apresentou provas de que, efetivamente, as taxas da MMD não foram reduzidas na sequência da aquisição da empresa pelo PCC em 2008. Pelo contrário, as taxas de movimentação de paletas aumentaram quase [...] % neste período. Além disso, apesar de haver pouca transparência na fixação de preços entre portos, certos clientes indicaram as taxas que lhes foram oferecidas por outros portos durante as negociações dos preços com a MMD. Estas indicações demonstram que os preços da MMD refletem os preços de mercado noutros portos. De igual modo, o Reino Unido rejeitou a alegação de que a MMD oferecia armazenagem gratuita aos seus clientes.
- (64) Em terceiro lugar, o Reino Unido refutou a alegação de que, em consequência do auxílio estatal ilegal, os produtos frescos passaram a ser uma proposta muito menos atrativa para os operadores sem auxílios. Uma vez mais, não existem provas desta alegação e, como referem as observações do Reino Unido sobre a decisão de início do procedimento, outros portos, como o de Dover, continuam a investir na movimentação de produtos frescos (Dover adquiriu recentemente a Hammond, que exerce uma atividade de movimentação de frutos).

## 5. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS

- (65) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, 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.

### 5.1. Existência de auxílio estatal

- (66) Tendo em conta a definição da noção de auxílio estatal constante do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, os elementos constitutivos dos auxílios estatais são os seguintes: i) a existência de uma empresa, ii) a imputabilidade da medida ao Estado e o seu financiamento a partir dos recursos estatais, iii) a concessão de uma vantagem económica, iv) a seletividade da medida e v) os seus efeitos na concorrência e nas trocas comerciais entre os Estados-Membros. Estes critérios têm de ser preenchidos cumulativamente para que uma medida constitua um auxílio estatal.
- (67) O Reino Unido alega que estas medidas não conferem qualquer vantagem económica à MMD, uma vez que estão em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado (PIEM). De acordo com este princípio, as operações económicas realizadas por organismos públicos enquanto investidores não conferem uma vantagem à sua contraparte e, por conseguinte, não constituem auxílios, desde que sejam efetuadas em conformidade com as condições normais de mercado <sup>(4)</sup>.
- (68) Por conseguinte, a fim de determinar se as alegadas medidas de auxílio constituem um auxílio estatal, a Comissão começará por analisar o critério da vantagem económica.

#### 5.1.1. Existência de vantagem económica

- (69) Na sequência da decisão de início do procedimento, o Reino Unido forneceu mais provas substanciais indicando que todas as medidas tomadas pelo PCC em apoio da MMD, sob a forma de subvenções à exploração ou de diversos tipos de financiamento, foram antecedidas de uma análise aprofundada dos seus méritos económicos. Para efeitos da avaliação da existência de uma vantagem no presente caso, a Comissão aplica o teste do investidor numa economia de mercado. Com base nas provas e argumentos adicionais apresentados, a Comissão irá analisar se um hipotético investidor numa economia de mercado numa posição semelhante à do PCC (ou seja, na posição de acionista detentor de 100 % do capital da MMD com outras atividades comerciais no porto e uma dimensão comparável à do PCC) teria adotado as medidas 2 a 5 <sup>(5)</sup>. É necessário que esta avaliação tenha por base provas *ex ante* que demonstrem que as decisões relativas à adoção das medidas 2 a 5 assentaram

<sup>(4)</sup> Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990 no processo C-142/87, Bélgica/Comissão («Tubemeuse»), ECLI:EU:C:1990:125, n.º 29; acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991 no processo C-305/89, Itália/Comissão («ALFA Romeo»), ECLI:EU:C:1991:142, n.ºs 18, 19 e 20; acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 1998 no processo T-16/96, Cityflyer Express/Comissão, ECLI:EU:T:1998:78, n.º 51; acórdão do Tribunal Geral de 21 de janeiro de 1999 nos processos apensos T-129/95, T-2/96 e T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão, ECLI:EU:T:1999:7, n.ºs 104 e 109; acórdão do Tribunal Geral de 6 de março de 2003 nos processos apensos T-228/99 e T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Comissão, ECLI:EU:T:2003:57, n.º 245; acórdão do Tribunal Geral de 25 de junho de 2015 no processo T-305/13, SACE/Comissão, ECLI:EU:T:2015:435, n.ºs 91-93; acórdão do Tribunal Geral de 16 de janeiro de 2018 no processo T-747/15, EDF/Comissão, ECLI:EU:T:2018:6, n.ºs 18-79.

<sup>(5)</sup> Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de abril de 2014 no processo C-224/12 P, ING Groep NV, ECLI:EU:C:2014:213, n.ºs 35-36.

em avaliações económicas comparáveis às que, nas mesmas circunstâncias, um investidor privado racional numa situação tão próxima quanto possível da do Estado-Membro em causa teria realizado antes de efetuar o investimento e face às opções alternativas existentes <sup>(6)</sup>. Além disso, esta avaliação tem de ser efetuada pondo de lado quaisquer considerações exclusivamente relacionadas com o papel de um Estado-Membro enquanto autoridade pública (por exemplo, considerações de política social, regional ou setorial) <sup>(7)</sup>.

- (70) A fim de examinar se as medidas 2 a 4 satisfazem o teste do investidor numa economia de mercado, a Comissão coloca-se a si própria no contexto do período em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas <sup>(8)</sup>.
- (71) Os argumentos e provas apresentados pelo Reino Unido apontam para o facto de as medidas 2 a 5 se inserirem, na prática, num apoio financeiro global à MMD, concedido pelo PCC enquanto empresa-mãe, a fim de facilitar e acompanhar uma reestruturação em curso na empresa destinada a assegurar a sustentabilidade e a rentabilidade das suas operações. Deste modo, as medidas foram continuamente avaliadas quanto à sua complexidade para determinar a via mais racional a seguir do ponto de vista económico. Todas elas integravam, portanto, o modelo económico utilizado pelo PCC nesta avaliação. Por conseguinte, a apreciação da conformidade das medidas 2 a 5 com o PIEM está estreitamente interligada, não podendo ser simplesmente efetuada medida a medida. Por este motivo, a Comissão começará por apreciar a conformidade do conjunto das medidas 2 a 5 com o PIEM e só depois, na medida do necessário, acrescentará considerações específicas em relação a cada uma das medidas.
- (72) Os documentos apresentados pelo Reino Unido constituem provas objetivas, verificáveis e bastantes de que o PCC, desde que adquiriu a MMD, analisou de forma meticulosa a situação real e as perspetivas comerciais da empresa, com base em considerações meramente económicas. De um modo geral, os documentos estão devidamente datados e incluem uma análise fundamentada do PCC, bem como as previsões do PCC baseadas em pressupostos geralmente razoáveis. Por conseguinte, os documentos não se baseiam apenas em números e argumentos apresentados pela própria MMD: avaliam-nos de forma crítica e constituem uma prova da supervisão económica ativa e contínua da MMD por parte do PCC.
- (73) Os documentos apresentados demonstram que a análise económica regular incluiu considerações sobre as muitas economias e sinergias inter-relacionadas permitidas pela manutenção de uma operação comercial em instalações detidas a 100 %, em especial as sinergias com outras atividades no porto de Portsmouth (principalmente, operações com *ferries* e navios de cruzeiro) igualmente detidas a 100 % pelo PCC. Estas sinergias consistem no seguinte:
- as instalações da MMD são adjacentes a outras partes do porto de Portsmouth, pelo que, ao manter o controlo total sobre as referidas instalações, o PCC assegura a flexibilidade necessária para expandir as operações portuárias, dos *ferries* ou dos navios de cruzeiro;
  - anualmente, são efetuados o embarque e desembarque de aproximadamente [...] paletas de carga nas instalações da MMD, que iniciam ou terminam a sua viagem num navio que faz escala no porto de *ferries* adjacente. Devido a esta carga, o valor adicional do porto internacional de *ferries* ronda as [...] GBP por ano, sendo que, muito provavelmente, o porto não obteria esta receita sem a proximidade dos serviços de estiva e de carga e descarga da MMD. Por outro lado, a MMD só consegue garantir as taxas de movimentação praticadas com estes volumes graças, precisamente, à sua localização adjacente ao porto de *ferries*;
  - o PCC conseguiu aumentar o tráfego comercial de *ferries* por ser proprietário da MMD. A título de exemplo, em 2015, conseguiu atrair o operador Transfennica para o porto devido às instalações de movimentação de carga e à operação de estiva da MMD. Esta atracção de um novo operador deu origem a receitas adicionais no porto de *ferries* próximas das 107 000 GBP;
  - decorrem discussões com vários operadores sobre a possibilidade de tirar maior partido das instalações da MMD devido à sua localização adjacente ao porto de *ferries*. Por exemplo, a rota de *ferries* *ro-ro* do porto pode ser utilizada para embarcar e desembarcar camiões com carga movimentada pela MMD. A MMD está também em discussões confidenciais avançadas com [...], que propõe [...]. Tal poderá resultar numa receita acumulada para o porto de *ferries*, e para a MMD, de cerca de [...] GBP anuais;
  - por vezes, o porto utiliza os atracadouros da MMD para navios de cruzeiro, o que, uma vez mais, confere flexibilidade à sua capacidade disponível e proporciona mais benefícios financeiros ao porto.

<sup>(6)</sup> Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012 no processo C-124/10 P, EDF, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 84-85.

<sup>(7)</sup> Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de junho de 2012 no processo C-124/10 P, Comissão/EDF, ECLI:EU:C:2012:318, n.ºs 79-81; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 1986 no processo 234/84, Bélgica/Comissão, ECLI:EU:C:1986:302, n.º 14; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 1986 no processo 40/85, Bélgica/Comissão, ECLI:EU:C:1986:305, n.º 13; acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de setembro de 1994, nos processos apensos C-278/92 a C-280/92, Espanha/Comissão, ECLI:EU:C:1994:325, n.º 22; acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de janeiro de 2003 no processo C-334/99, Alemanha/Comissão, ECLI:EU:C:2003:55, n.º 134.

<sup>(8)</sup> Acórdão de 16 de maio de 2002 no processo C-482/99, França/Comissão (Stardust Marine), EU:C:2002:294, n.º 71.

- (74) Tendo em conta o carácter meramente comercial destas sinergias, a Comissão considera que, ao avaliar *ex ante* os méritos económicos de eventuais medidas de apoio à MMD, um hipotético investidor numa economia de mercado teria em consideração essas sinergias com as suas outras atividades comerciais.
- (75) Além disso, nas suas considerações, um investidor numa economia de mercado teria efetivamente em conta o futuro fluxo de receitas previsto para o PCC, sob a forma de rendas e taxas de pilotagem e portuárias pagas pela MMD, e a probabilidade de as mesmas serem perdas ou menores nas opções alternativas. Essas receitas futuras são pertinentes para avaliar a razão económica das medidas tomadas por uma empresa-mãe numa economia de mercado para apoiar a sua filial. Por conseguinte, embora estes fluxos de receitas não possam, por si só, justificar o apoio contínuo à MMD, a sua inclusão no modelo económico global está em consonância com aquilo que seria a atuação de um hipotético investidor numa economia de mercado.
- (76) Tendo em conta as sinergias e os fluxos de receitas acima referidos no grupo de empresas detidas pelo PCC, o Reino Unido forneceu cópias de um modelo económico que analisa as várias opções disponíveis e calcula os seus méritos económicos. Este modelo foi elaborado com o objetivo de analisar a razão económica do investimento contínuo na MMD e foi regularmente atualizado. Assim, a razão económica da continuação do apoio concedido à MMD sob a forma de subvenções à exploração e de várias medidas de financiamento foi regularmente confrontada *ex ante* com as outras opções alternativas.
- (77) As opções alternativas consideradas pelo PCC nas várias fases da sua participação na MMD consistiam na:
- venda da MMD — o Reino Unido demonstrou ser extremamente improvável que a venda da MMD como empresa em atividade a um terceiro fosse uma alternativa comercialmente vantajosa. A justificação para a aquisição da MMD pelo PCC em 2008 teve em conta as sinergias previstas com as outras operações portuárias do PCC, o valor estratégico dos terrenos desse porto e a continuação dos fluxos de receitas provenientes da MMD (ver também a análise da medida 1 na decisão de início do procedimento). No entanto, estas considerações não seriam equacionadas por nenhum terceiro potencialmente interessado na aquisição da MMD. Não obstante, as provas apresentadas confirmam que o PCC [...] em 2011[...] <sup>(9)</sup> e [...] em 2015/2016 <sup>(10)</sup> (ver considerando 57 *supra*);
  - alteração/diversificação da atividade da MMD — o Reino Unido indicou que, desde 2008, foram equacionadas várias opções de alteração ou diversificação das operações da MMD (tais como agregados, madeira, automóveis, tráfego de contentores, mercadorias pesadas e aço). No entanto, quando comparados com as perspetivas da atual atividade de movimentação de produtos frescos da MMD, nenhum destes produtos ou serviços alternativos era comercialmente atrativo e suscetível de gerar receitas mais elevadas;
  - liquidação da MMD e utilização alternativa das instalações — o ativo principal da MMD é o seu interesse de locação das instalações, baseado num contrato de locação que confere ao PCC o direito de pôr termo à locação em caso de falência da MMD. Assim, em caso de falência, o PCC poderia recuperar os terrenos e explorá-los para fins alternativos. No entanto, o Reino Unido demonstrou, com uma argumentação pormenorizada, que as alternativas existentes para as instalações são extremamente limitadas. O Reino Unido apresentou provas e argumentos convincentes que demonstram o impacto das limitações legais e de ordenamento das instalações da MMD sobre a disponibilidade e a viabilidade comercial de eventuais opções alternativas. Nos seus documentos internos, o PCC analisou a possibilidade de utilizar as instalações para a expansão do seu porto de *ferries*, armazenagem, parques eólicos <sup>(11)</sup> e empreendimentos residenciais ou comerciais. Porém, devido à situação do mercado e aos condicionalismos em matéria de ordenamento, e outros de natureza regulamentar e jurídica, nenhuma das eventuais utilizações ponderadas constituía uma opção economicamente mais vantajosa <sup>(12)</sup>.
- (78) O Reino Unido explicou que o PCC não pode apresentar todas as versões anteriores deste modelo económico para cada um dos anos em causa, visto que foi desenvolvido como um único ficheiro Excel continuamente atualizado, sem arquivar de forma sistemática os resultados anteriores. Contudo, confirmou que o modelo económico constituiu a base principal para decidir se havia sentido económico na continuação do investimento na MMD ou se deveria ser escolhida outra alternativa.
- (79) O Reino Unido apresentou duas versões do modelo económico elaborado em maio/junho de 2013, período em que decorreu uma das discussões sobre o futuro da participação do PCC na MMD (ver também o considerando 51 *supra*). O modelo corresponde às ferramentas comuns do mercado baseadas no cálculo do valor atual líquido dos fluxos de caixa futuros previstos para as diferentes alternativas consideradas. Este modelo específico considerou três opções básicas: 1) manutenção da MMD, 2) venda da MMD como empresa em atividade pelo

<sup>(9)</sup> Ver mensagem de correio eletrónico de [...] de [...].

<sup>(10)</sup> Ver documento de avaliação interno do PCC [...] de [...].

<sup>(11)</sup> Ver um relatório de síntese elaborado pela Mosscliff Environmental Consultancy, de 30 de agosto de 2014, que analisa a opção de utilizar as instalações da MMD para instalar turbinas eólicas.

<sup>(12)</sup> Ver uma avaliação exaustiva das alternativas possíveis elaborada para a discussão da «Justificação da continuação do investimento na MMD» em junho e outubro de 2013.

valor líquido do seu ativo de 2,4 milhões de GBP, 3) liquidação da MMD e utilização alternativa das instalações como instalações de armazenagem (a mais vantajosa das utilizações alternativas possíveis das instalações). Para cada uma destas alternativas, o modelo calcula o valor atual líquido dos fluxos de caixa previstos utilizando como taxa de desconto o custo médio ponderado do capital de 4,23 % do PCC.

- (80) O modelo económico avalia cada uma das opções com base numa combinação de metodologias:
- Contribuição para as despesas gerais fixas — este método avalia em que medida os fluxos de caixa gerados pelas instalações cobrem os seus custos de exploração variáveis (ou seja, os custos que variam em função da atividade) e, em seguida, contribuem para as despesas gerais fixas associadas às próprias instalações. A avaliação descreve todos os fluxos de caixa de receita recebidos pelo PCC, incluindo eventuais excedentes obtidos pela MMD (que, nesta análise, se presume serem pagos ao PCC sob a forma de dividendos), mas deduz igualmente os apoios sob a forma de subvenções à exploração pagos pelo PCC. São excluídos os fluxos de capital de empréstimos e de subvenções de capital, visto que o seu consumo anualizado (amortização) é refletido no excedente ou défice líquido da MMD;
  - Excedente/défice total excluindo custos «em espécie» — Este método baseia-se, de forma incremental, na «contribuição para as despesas gerais fixas» descritas na alínea a), a fim de incluir também as despesas gerais fixas do PCC (investidor) associadas a todos os investimentos na empresa. Essas despesas gerais respeitam inteiramente aos custos de financiamento da dívida assumidos pelo PCC para canalizar investimento de capital para a MMD;
  - Rendibilidade do investimento — é representada pelo excedente ou défice total (descrito na alínea b)) como rácio do investimento total durante o período em causa. Uma vez que o investimento é financiado por dívida, o juro da dívida é incluído no excedente ou défice total;
  - Mais-valia no final do período — representa os dividendos mais a variação do valor de capital do ativo;
  - Rendibilidade total — inclui o excedente ou défice total (tal como definido na alínea b)) mais qualquer variação do valor de capital do investimento (tal como definido na alínea d));
  - Rendibilidade total do investimento — representa a rendibilidade total (ver alínea e)) como rácio do investimento total.
- (81) A Comissão considera que os pressupostos do modelo económico são razoáveis e confirma que têm apenas em conta fatores económicos, ignorando assim considerações em matéria de políticas públicas.
- (82) A versão de junho de 2013 do modelo económico apresentou os seguintes resultados para cada uma das opções alternativas, ao longo dos dois períodos de investimento considerados de cinco e dez anos.

Investimento na MMD — Opções						
Rendibilidades do investimento	Opção 1		Opção 2		Opção 3	
	Manter a MMD		Vender a MMD		Utilização alternativa	
	Próximos 5 anos mGBP	Próximos 10 anos mGBP	Próximos 5 anos mGBP	Próximos 10 anos mGBP	Próximos 5 anos mGBP	Próximos 10 anos mGBP
Contribuição/(acréscimo) para as despesas gerais fixas	14,3	28,6	11,3	19,7	- 4,4	- 4,3
Excedente/défice total, excluindo custos «em espécie»	7,0	16,0	4,5	10,0	- 8,5	- 10,7
Rendibilidade do investimento	290,6 %	460,5 %	N/A	N/A	- 861,5 %	- 531,8 %
Mais-valia no final do período (ativo líquido)	1,0	2,3	0,0	0,0	0,4	0,9
Rendibilidade total — excedente mais valor	8,0	18,2	4,5	10,0	- 8,1	- 9,8
Rendibilidade total do investimento	315,6 %	503,3 %	N/A	N/A	- 800,0 %	- 453,6 %

- (83) Os resultados do modelo económico de junho de 2013 mostram que, de todas as metodologias consideradas, a opção de manter a MMD era, em termos económicos, a mais vantajosa das opções.
- (84) Apesar dos vários pedidos da Comissão, o Reino Unido não conseguiu fornecer mais cópias do modelo económico relativamente a outros períodos. No entanto, as outras provas documentais disponíveis em grande número revelam que a racionalidade económica da participação do PCC na MMD foi sendo objeto de um exame regular ao longo do período analisado. De igual modo, todas as provas disponíveis confirmam que a avaliação se baseou em considerações de ordem meramente económica e comercial, pondo de lado quaisquer considerações relativas a políticas públicas a que um hipotético investidor numa economia de mercado não atenderia.
- (85) Além disso, o PCC exerceu um controlo financeiro rigoroso do seu investimento na MMD, tendo designado o seu principal diretor financeiro como administrador da MMD a fim de supervisionar o desempenho financeiro da empresa. O Reino Unido forneceu cópias de um grande número de relatórios sobre a situação comercial e financeira e as perspetivas futuras da MMD, os quais foram regularmente analisados pelo PCC <sup>(13)</sup>. O plano de atividades da MMD foi regularmente atualizado para refletir a evolução do mercado e houve um estreito envolvimento dos funcionários do PCC nos progressos alcançados pela MMD. O Reino Unido demonstrou também que o PCC levou a cabo uma avaliação pormenorizada da posição comercial da MMD, que teve como referência os resultados financeiros, os progressos das medidas de reestruturação, os ganhos e perdas de clientes e as previsões da administração para a empresa, através das comissões especializadas que supervisionaram a MMD e da supervisão financeira do principal diretor financeiro do PCC. A Comissão considerou igualmente que os relatórios e os resumos dos planos de atividades apresentados ao PCC apresentaram uma avaliação objetiva e equilibrada da MMD, incluindo os desafios e os riscos enfrentados pela empresa.
- (86) Paralelamente, a Comissão concluiu que o PCC continuou a aplicar várias medidas de reestruturação destinadas a reduzir custos, aumentar a rentabilidade e reforçar a competitividade da MMD. De facto, o PCC só estava disposto a aprovar um investimento contínuo com base num plano de reestruturação contínuo e regularmente atualizado. Por exemplo, após três anos de difíceis negociações, foram assinados novos contratos de trabalho com o pessoal da MMD em 2016, elaborados para permitirem poupar cerca de 250 000 GBP nos custos de mão-de-obra anuais. O plano de reestruturação incluiu igualmente uma série de projetos de investimento destinados a aumentar a competitividade da MMD (nomeadamente, investimento em certificação da qualidade, melhoria da armazenagem com temperatura controlada, novo equipamento para a movimentação de contentores, instalação de mais espaço para os contentores e outras melhorias iterativas contínuas das infraestruturas, a fim de aumentar a eficiência das operações). Além disso, em 2014, a MMD decidiu deixar de oferecer o seu serviço de transporte ulterior das mercadorias chegadas à MMD, o qual foi externalizado para a empresa poder concentrar-se na sua atividade principal. Além disso, desde que adquiriu a MMD, o PCC procedeu a uma série de mudanças na administração da empresa, que visaram aumentar a responsabilização financeira e maximizar as sinergias com as operações portuárias do PCC. Por último, a MMD investiu também na melhoria e no alargamento das relações com os seus principais clientes.
- (87) Deste modo, o Reino Unido demonstrou que o desempenho financeiro da MMD foi objeto de um exame permanente e levou a adaptações do seu plano de reestruturação. Tal acabou por conduzir, no exercício de 2016/2017, ao regresso aos lucros da MMD, sem quaisquer subvenções à exploração do PCC.
- (88) Por conseguinte, no que toca especificamente às subvenções à exploração (medida 2), o Reino Unido apresentou provas substanciais para a Comissão poder eliminar as preocupações enunciadas na decisão de início do procedimento. O Reino Unido demonstrou que, apesar de o apoio contínuo do PCC à MMD com subvenções à exploração ter ido além do plano de investimento inicial, em termos quer do montante quer da duração, o referido apoio constituiu sempre um comportamento economicamente racional e mais vantajoso para o PCC do que todas as outras opções possíveis.
- (89) No que se refere especificamente ao empréstimo a longo prazo concedido pelo PCC à MMD a partir de 2010 (medida 3), a Comissão constata, antes de mais, que a sua existência e os respetivos efeitos económicos para o PCC foram plenamente tidos em conta na avaliação económica global do seu apoio contínuo à MMD e foram contabilizados no modelo económico acima descrito.
- (90) Além disso, o Reino Unido apresentou provas que confirmam que a situação financeira da MMD foi avaliada antes da concessão do empréstimo e que, uma vez aplicadas as medidas de reestruturação previstas, as previsões comerciais e financeiras ofereciam boas perspetivas de reembolso do empréstimo nos anos seguintes. O Reino Unido apresentou também uma avaliação pormenorizada de cada projeto apoiado pelo empréstimo, analisando os seus benefícios económicos previstos e comparando-o com as outras opções possíveis. Por conseguinte, as

<sup>(13)</sup> Ver, por exemplo, os relatórios de atualização dos portos comerciais dirigidos ao PCC de março de 2009, junho de 2009, novembro de 2010, junho de 2011, outubro de 2012, março de 2013, março de 2014 ou março de 2015.

provas apresentadas confirmam que, antes do pagamento de cada parcela do empréstimo, a razão económica do investimento em causa foi devidamente analisada. Ademais, todas as parcelas do empréstimo foram utilizadas apenas para despesas de capital, o que, em princípio, valorizou a empresa e o investimento do PCC.

- (91) Além disso, o Reino Unido argumentou que o operador de referência do modelo não é um mutuante privado independente, mas uma empresa-mãe privada numa situação semelhante. De acordo com o Reino Unido, seria economicamente racional uma empresa-mãe conceder um empréstimo à sua filial com base nos custos de obtenção de crédito da primeira, com o objetivo de financiar investimentos destinados a melhorar a competitividade da filial e, com isso, e em última análise, aumentar o seu valor em benefício da empresa-mãe.
- (92) A Comissão reconhece que o facto de o PCC ter detido (e ainda deter) 100 % do capital da MMD deve ser tido em conta na apreciação do empréstimo. As considerações económicas do PCC relativamente ao lucro previsto do empréstimo não se limitam apenas aos pagamentos de juros previstos, como no caso dos bancos comerciais, devendo também e necessariamente ter em conta o facto de que o empréstimo iria melhorar a capacidade da MMD para atingir lucros no futuro e, desse modo, valorizar a participação do PCC. Efetivamente, o financiamento ao abrigo do empréstimo está estreitamente ligado às medidas de reestruturação destinadas a resolver as dificuldades financeiras da MMD e a permitir-lhe alcançar a rentabilidade a longo prazo. Além disso, o modelo económico *ex ante* elaborado pelo PCC confirmou que, apesar do longo período de perdas incorridas pela MMD, a aplicação das medidas de financiamento, incluindo o empréstimo, foram, em termos económicos, o comportamento económico mais racional face às opções alternativas existentes.
- (93) Todavia, mesmo ignorando este argumento e considerando a MMD Shipping a título individual, a Comissão concluiu que as condições do empréstimo não conferem qualquer vantagem económica significativa à MMD. O Reino Unido não facultou quaisquer informações sobre a notação da MMD que permitissem verificar a sua qualidade de crédito a título individual. No entanto, tendo em conta que a empresa foi recapitalizada após a sua aquisição, tornou-se globalmente rentável e evidenciou perspectivas razoavelmente boas para a sua atividade futura, a sua notação corresponderia, pelo menos, a uma notação B (fraca), tal como estabelecido na comunicação da Comissão relativa às taxas de referência de 2008. Tendo em conta um nível normal de segurança (ver considerando 93), a margem correspondente seria, em conformidade com a comunicação da Comissão relativa às taxas de referência de 2008, de 400 pontos-base. Com uma taxa de base do Reino Unido situada, em novembro de 2010, em 1,35 %, a taxa de juro presumida correspondente seria de 5,35 %. A taxa fixada pelo PCC (4,81 %) está muito próxima da (muito conservadora) taxa de mercado presumida, e a diferença de pagamento da taxa de juro anual sobre o total do empréstimo seria apenas de 37 000 GBP (cerca de 43 000 EUR), em qualquer caso bem inferior ao limiar *de minimis* de 200 000 EUR durante três anos consecutivos.
- (94) Além disso, a taxa de mercado presumida baseada na comunicação da Comissão relativa às taxas de referência de 2008 não tem em conta o facto de o PCC ter também uma posição de acionista detentor de 100 % do capital da MMD (ver considerando 91). Tendo em conta o contexto geral da relação entre o PCC e a MMD, a Comissão considera que uma hipotética empresa-mãe numa economia de mercado estaria disposta a conceder o empréstimo em condições semelhantes.
- (95) Por fim, o Reino Unido apresentou uma cópia integral do contrato de empréstimo, que incluía as disposições normais de um contrato de empréstimo, nomeadamente um encargo variável do PCC sobre todos os ativos ou montantes recuperáveis da MMD tidos como garantia em caso de insolvência. Dado que o valor do ativo líquido total incluído no modelo económico do exercício de 2010/2011 era superior a 10 milhões de GBP, a garantia era substancial.
- (96) Por conseguinte, o Reino Unido forneceu provas adicionais suficientes para eliminar as preocupações expressas na decisão de início do procedimento relativamente à medida 3 e demonstrar que a concessão do empréstimo a longo prazo estava em consonância com o que uma empresa-mãe privada racional teria feito.
- (97) No que respeita à aquisição de duas gruas pelo PCC e à sua subsequente locação a longo prazo à MMD em 2010 e 2011 (medida 4), tendo em conta as semelhanças das condições de financiamento em ambos os casos, a apreciação dessa aquisição é análoga à do empréstimo a longo prazo acima referido.
- (98) Mais concretamente, as provas apresentadas pelo Reino Unido indicam que o PCC, em conjunto com a MMD, procurou encontrar a solução mais económica para assegurar as gruas necessárias às operações da MMD. Apesar de, no momento da aquisição da MMD, o processo de justificação económica prever que a substituição das gruas seria efetuada mediante a locação por parte de um terceiro, a análise interna *ex ante*, devidamente fundamentada, das opções possíveis para a aquisição de gruas, elaborada pelo PCC para servir de base ao seu processo de

decisão, demonstra que a aquisição das gruas pelo PCC com a subsequente locação à MMD seria economicamente mais vantajosa. Além disso, os contratos de locação incluíam cláusulas contratuais gerais e garantias jurídicas para ambas as partes típicas dos contratos de locação celebrados entre empresas comerciais. O montante da locação é calculado de modo a garantir o reembolso do investimento do PCC durante o período de vida útil de quinze anos das gruas, incluindo os custos médios de obtenção de crédito do PCC, procedimento que pode ser considerado uma prática comercial comum no contexto destes mecanismos intragrupo. Com efeito, é economicamente racional que empresas-mãe detentoras de filiais a 100 % utilizem o mecanismo economicamente mais eficiente (do ponto de vista do conjunto do grupo) para adquirir o equipamento necessário para as atividades da sua filial. As gruas foram locadas à MMD por um período de sete anos. Tendo em conta a sua vida útil prevista de quinze anos, os relatórios internos sublinhavam que o PCC poderia, após o termo da locação, voltar a locar as gruas à MMD ou vendê-las no mercado secundário. O relatório indica que existe um forte mercado de segunda mão que possibilitaria a venda das gruas pelo PCC caso a situação se alterasse.

- (99) Por conseguinte, o Reino Unido facultou provas suficientes de que uma empresa-mãe privada racional teria aceitado financiar a aquisição das gruas nas condições acordadas entre o PCC e a MMD.
- (100) Por último, no que diz respeito à garantia de crédito sob a forma de descoberto (medida 5), as preocupações expressas na decisão de início do procedimento prendiam-se de novo com o caráter alegadamente problemático das subvenções à exploração, que, contudo, foram clarificadas durante o procedimento formal. Além disso, o Reino Unido apresentou documentos internos demonstrando que a concessão do empréstimo de capital de exploração foi uma decisão comercial racional do PCC, uma vez que era a forma mais económica de assegurar o bom funcionamento da MMD enquanto sua filial. Além disso, foi igualmente tido em conta o modelo económico atrás mencionado. Ainda no que toca à substituição do depósito em numerário por uma garantia do PCC, um documento interno *ex ante* que serviu de base à decisão do PCC conclui que tal garantia é, efetivamente, mais vantajosa do ponto de vista económico para a MMD e o PCC do que um depósito em numerário, uma vez que permitiria ao PCC evitar a perda de juros sobre o depósito em numerário. Deste modo, o Reino Unido demonstrou ser economicamente racional para uma empresa-mãe conceder um empréstimo de capital de exploração para assegurar o bom funcionamento da sua filial detida a 100 %.

#### 5.1.2. Conclusão sobre a existência de um auxílio estatal

- (101) Tendo em conta o acima exposto, a Comissão conclui que as medidas 2 a 5 foram adotadas em conformidade com o PIEM, pelo que não conferiram à MMD uma vantagem económica indevida. Por conseguinte, as medidas 2 a 5 não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

## 6. OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

- (102) Uma vez que, em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou, ao abrigo do artigo 50.º do Tratado da União Europeia, a sua intenção de abandonar a União, os Tratados deixarão de ser aplicáveis ao Reino Unido a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação, salvo se o Conselho Europeu, em acordo com o Reino Unido, decidir prorrogar esse prazo. Consequentemente, e sem prejuízo das disposições do acordo de saída, a presente decisão só é aplicável enquanto o Reino Unido for um Estado-Membro da UE.

## 7. CONCLUSÃO

- (103) A Comissão considera que as medidas adotadas pelo Reino Unido não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

### Artigo 1.º

As medidas executadas pelo Reino Unido a favor da MMD não constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

O destinatário da presente decisão é o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

Feito em Bruxelas, em 9 de novembro de 2018.

*Pela Comissão*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro da Comissão*

---