



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

L. MEDINA

apresentadas em 16 de maio de 2024¹

Processo C-697/22 P

Koiviston Auto Helsinki Oy, anteriormente Helsingin Bussiliikenne Oy
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Transporte de autocarro — Empréstimo para equipamento e empréstimos de tesouraria concedidos pelo município de Helsínquia — Decisão que declara o auxílio incompatível com o mercado interno e ordena a sua recuperação — Continuidade económica — Direitos processuais das partes interessadas — Artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 — Publicação de uma decisão de dar início ao procedimento complementar ou retificada — Violação de uma formalidade essencial — Princípio da proporcionalidade»

I. Introdução

1. As presentes conclusões dizem respeito a um recurso interposto pela sociedade Koiviston Auto Helsinki Oy, anteriormente Helsingin Bussiliikenne Oy, destinado a obter a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2022, Helsingin Bussiliikenne/Comissão². Através deste acórdão, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação da Decisão (UE) 2020/1814 da Comissão, de 28 de junho de 2019, sobre o auxílio estatal concedido pela Finlândia à recorrente³.

2. Na sua decisão, a Comissão Europeia tinha identificado a recorrente como beneficiária efetiva do auxílio em razão da continuidade económica com a destinatária inicial deste auxílio. No entanto, uma vez que a cessão da atividade comercial a favor da recorrente, que justifica esta continuidade, se verificou após o início do procedimento formal de investigação, a Comissão não lhe deu a possibilidade de apresentar observações durante este procedimento.

3. O Tribunal Geral decidiu que, embora a Comissão tenha violado o direito da recorrente de ser associada ao procedimento formal de investigação, como exigem o artigo 108.º, n.º 2, TFUE e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589⁴, a recorrente não demonstrou que, caso tivesse

¹ Língua original: francês.

² T-603/19, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2022:555.

³ Decisão sobre o auxílio estatal SA.33846 – (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) concedido pela Finlândia à Helsingin Bussiliikenne Oy (JO 2020, L 404, p. 10) (a seguir «decisão controvertida»).

⁴ Regulamento do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO 2015, L 248, p. 9; a seguir «Regulamento 2015/1589»).

tido a possibilidade de apresentar observações, estas teriam sido suscetíveis de alterar a apreciação da Comissão no que respeita à continuidade económica das beneficiárias do auxílio em causa. Neste contexto, não há que anular a decisão controvertida.

4. Este recurso dá ao Tribunal de Justiça uma nova oportunidade de interpretar a expressão «elementos pertinentes em matéria de facto e de direito», que resulta do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, e de precisar as consequências jurídicas que importa extrair da falta de possibilidade, para o beneficiário efetivo de um auxílio ilegal, de apresentar observações durante o procedimento formal de investigação, designadamente quando a atividade comercial em causa é transferida para o seu novo proprietário após o termo do prazo concedido pela Comissão para notificar as partes interessadas.

II. Quadro jurídico

5. O artigo 1.º do Regulamento 2015/1589, sob a epígrafe «Definições», dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

h) “Parte interessada”, qualquer Estado-Membro ou qualquer pessoa, empresa ou associação de empresas cujos interesses possam ser afetados pela concessão de um auxílio, em especial o beneficiário do auxílio, as empresas concorrentes e as associações setoriais.»

6. O artigo 6.º do Regulamento 2015/1589, epigrafiado «Procedimento formal de investigação», prevê:

«1. A decisão de dar início a um procedimento formal de investigação resumirá os elementos pertinentes em matéria de facto e de direito, incluirá uma apreciação preliminar da Comissão quanto à natureza de auxílio da medida proposta e indicará os elementos que suscitam dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno. A decisão incluirá um convite ao Estado-Membro em causa e a outras partes interessadas para apresentarem as suas observações num prazo fixado, normalmente não superior a um mês. A Comissão pode prorrogar esse prazo em casos devidamente justificados.»

III. Antecedentes do litígio

7. Os antecedentes do litígio foram expostos nos n.ºs 2 a 9 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

8. A Helsingin Bussiliikenne (a seguir «antiga HelB»)⁵ foi criada em 1 de janeiro de 2005 pela Suomen Turistiauto Oy, uma sociedade privada de transporte detida pelo Helsingin kaupunki (município de Helsínquia, Finlândia), depois de esta ter adquirido os ativos e os passivos da HKL-Bussiliikenne Oy, uma empresa com origem no departamento de serviços de transporte do município de Helsínquia. A antiga HelB operava rotas de autocarro na região de Helsínquia (Finlândia) e prestava serviços de transporte não regular e de aluguer de autocarros. Era detida em 100 % pelo município de Helsínquia.

⁵ As presentes conclusões retomam as convenções de escrita utilizadas pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido.

9. Entre 2002 e 2012, o município de Helsínquia adotou várias medidas a favor da HKL-Bussiliikenne e da antiga HelB (a seguir «medidas controvertidas»). Assim, em primeiro lugar, em 2002, foi concedido à HKL-Bussiliikenne um empréstimo para equipamento, no montante de 14,5 milhões de euros, destinado a financiar a aquisição de equipamento de transporte em autocarro. Em 1 de janeiro de 2005, a antiga HelB assumiu este empréstimo. Em segundo lugar, o município de Helsínquia concedeu a esta última, aquando da sua criação, um empréstimo de tesouraria, no montante total de 15 893 700,37 euros, destinado a refinanciar certos passivos da HKL-Bussiliikenne e da Suomen Turitiauto. Em terceiro lugar, em 31 de janeiro de 2011 e 23 de maio de 2012, o município de Helsínquia concedeu à antiga HelB dois novos empréstimos de tesouraria, no montante de, respetivamente, 5,8 milhões de euros e de 8 milhões de euros.

10. Em 31 de outubro de 2011, as empresas de transporte público Nobina Sverige AB e Nobina Finland Oy apresentaram uma denúncia à Comissão, à qual a sua empresa-mãe, a Nobina AB, se juntou em 15 de novembro de 2011. Com esta denúncia, alegavam que a República da Finlândia tinha concedido auxílios ilegais à antiga HelB. Em 22 de novembro de 2011, a Comissão transmitiu esta denúncia à República da Finlândia.

11. Por Decisão C(2015) 80 final, de 16 de janeiro de 2015⁶, a Comissão deu início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, relativo, nomeadamente, às medidas controvertidas. Esta decisão foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 10 de abril de 2015, tendo as partes interessadas sido convidadas a apresentar as suas observações no prazo de um mês a contar dessa publicação.

12. Além disso, em 24 de junho de 2015, no decurso do procedimento, o município de Helsínquia informou a Comissão do início do processo de venda da antiga HelB. Em 5 de novembro de 2015, a República da Finlândia transmitiu à Comissão o projeto de contrato de compra e venda negociado com a recorrente.

13. Em 14 de dezembro de 2015, a antiga HelB foi vendida à recorrente, anteriormente denominada Viikin Linja Oy. Em conformidade com o estipulado no contrato de compra e venda, esta última alterou o seu nome para Helsingin Bussiliikenne Oy (a seguir «nova HelB»). Os documentos relativos à operação de compra e venda incluíam uma cláusula que garantia a indemnização total do adquirente da antiga HelB caso fosse emitida uma ordem de recuperação de um auxílio estatal (a seguir «cláusula de indemnização»), tendo uma parte do preço da venda sido depositada numa conta de garantia bloqueada até à adoção de uma decisão definitiva relativa ao auxílio estatal ou, o mais tardar, até 31 de dezembro de 2022.

14. A cessão a favor da Viikin Linja abrangia todas as atividades comerciais da antiga HelB. Com exceção dos montantes creditados ou a creditar na conta de garantia bloqueada, a antiga HelB já não detinha nenhum ativo. O passivo resultante das medidas controvertidas não foi transferido para a nova HelB. Após a venda da antiga HelB, o município de Helsínquia isentou-a da obrigação de reembolsar o capital em dívida do empréstimo para equipamento de 2002. Além disso, em 11 de dezembro de 2015, o município de Helsínquia converteu os empréstimos de tesouraria de 2005, 2011 e 2012, que não tinham sido reembolsados, em fundos próprios da antiga HelB.

⁶ Decisão relativa ao auxílio estatal SA.33846 (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) — Finlândia - Helsingin Bussiliikenne Oy (JO 2015, C 116, p. 22; a seguir «decisão de dar início ao procedimento»).

15. Em 28 de junho de 2019, a Comissão adotou a decisão controvertida, sem que a recorrente tivesse sido notificada para apresentar observações. O dispositivo da decisão controvertida tem a seguinte redação:

«Artigo 1.º

Os auxílios estatais no montante de 54 231 850 [euros], concedidos ilegalmente pela [República da] Finlândia ao abrigo das medidas [controvertidas], em violação do artigo 108.º, n.º 3, [TFUE], à Helsingin Bussiliikenne Oy são incompatíveis com o mercado interno.

Artigo 2.º

1. A [República da] Finlândia deve proceder à recuperação dos auxílios referidos no artigo 1.º junto do beneficiário.

2. Tendo em conta a continuidade económica entre a antiga HelB (atual Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy) e a nova HelB (nome completo: Helsingin Bussiliikenne Oy, antiga Viikin Linja Oy), a obrigação de reembolsar os auxílios deve ser alargada à nova HelB (nome completo: Helsingin Bussiliikenne Oy).

3. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram colocados à disposição do beneficiário e até à data da respetiva recuperação.

[...]

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a [República da] Finlândia deve transmitir as seguintes informações à Comissão:

a) Montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;

[...]»

IV. Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

16. A nova HelB, apoiada pela República da Finlândia, pediu ao Tribunal Geral a anulação da decisão controvertida.

17. Em apoio do seu recurso, invocou cinco fundamentos relativos, o primeiro, a um erro processual substancial pelo facto de a decisão controvertida ter sido adotada em violação dos seus direitos processuais, o segundo, a um erro manifesto da Comissão na sua apreciação da existência de uma continuidade económica entre a antiga e a nova HelB, o terceiro, à insuficiente fundamentação da decisão controvertida, o quarto, à violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade e, o quinto, à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

18. Através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento a esse recurso na sua totalidade.

19. Em primeiro lugar, no que respeita ao fundamento relativo a um erro processual substancial, objeto do presente recurso, o Tribunal Geral considerou, primeiro, que a Comissão não estava obrigada a alargar o procedimento formal de investigação através de uma decisão de dar início ao procedimento nova ou retificada, como alega a recorrente⁷.

20. Segundo, o Tribunal Geral entendeu, porém, que, em conformidade com a jurisprudência decorrente do Acórdão de 11 de novembro de 2021, *Autostrada Wielkopolska/Comissão e Polónia*⁸, as circunstâncias específicas do caso em apreço justificavam que a Comissão, na medida em que pretendia analisar a questão da continuidade económica entre as atividades da antiga e da nova HelB, promovesse uma maior associação da recorrente ao procedimento, enquanto beneficiária efetiva das medidas controvertidas. O Tribunal Geral concluiu que, ao não permitir que esta apresentasse as suas observações a respeito da continuidade económica, a Comissão violou o direito garantido pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE⁹.

21. Terceiro, o Tribunal Geral referiu que, uma vez que a violação constatada não se referia às obrigações da Comissão à data da abertura do procedimento formal de investigação mas às obrigações que sobre ela recaíam em razão de uma circunstância particular ocorrida no decurso do procedimento¹⁰, devia considerar-se que esta instituição não violou uma formalidade essencial mas incorreu numa irregularidade processual¹¹. No entanto, segundo o Tribunal Geral, a recorrente não demonstrou, como exige a jurisprudência neste tipo de situações, que, caso tivesse tido a possibilidade de apresentar as suas observações sobre a questão da continuidade económica, estas teriam sido suscetíveis de alterar a apreciação da Comissão a esse respeito¹².

22. Em segundo lugar, no que respeita ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade, o Tribunal Geral considerou, por um lado, que a recorrente não tinha razão em sustentar que a obrigação de recuperação do auxílio de Estado decorrente das medidas controvertidas apenas devia ter por objeto um montante reduzido em comparação com o montante do auxílio¹³. Por outro lado, o Tribunal Geral observou que, contrariamente ao que alegava a recorrente, a Comissão não era obrigada a determinar em que medida o auxílio resultante das medidas controvertidas devia ser recuperado junto da recorrente. Com efeito, cabia à República da Finlândia, destinatária da decisão controvertida, no âmbito das medidas que estava obrigada a tomar, por força do artigo 288.º TFUE, para a cobrança efetiva das quantias devidas, recuperar o auxílio em causa junto da recorrente, se não fosse junto da antiga HelB¹⁴.

V. Pedidos das partes

23. Com o seu recurso, a recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido;
- anular a decisão controvertida;

⁷ Acórdão recorrido, n.º 41.

⁸ C-933/19 P, EU:C:2021:905, n.º 71.

⁹ Acórdão recorrido, n.º 48.

¹⁰ Acórdão recorrido, n.º 50.

¹¹ Acórdão recorrido, n.º 51.

¹² Acórdão recorrido, n.º 64.

¹³ Acórdão recorrido, n.º 156.

¹⁴ Acórdão recorrido, n.º 159.

- condenar a Comissão na totalidade das despesas efetuadas pela recorrente no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça, acrescidas dos juros à taxa legal.

24. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar a recorrente na totalidade das despesas da Comissão.

VI. Análise

25. Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca dois fundamentos, relativos a um erro processual substancial e à violação do princípio da proporcionalidade.

A. Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro processual substancial

26. Com o seu primeiro fundamento, a recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que a Comissão não violou uma formalidade essencial durante o procedimento formal de investigação das medidas controvertidas.

27. Este fundamento divide-se em três partes, relativas, primeiro, à obrigação da Comissão de alargar o procedimento formal de investigação através da publicação de uma decisão de dar início ao procedimento complementar ou retificada, segundo, à qualificação da violação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE declarada pelo Tribunal Geral como irregularidade processual e não como violação de uma formalidade essencial do procedimento e, terceiro, à constatação de que as observações da recorrente sobre a questão da continuidade económica não teriam sido suscetíveis de alterar a apreciação da Comissão na decisão controvertida.

1. Quanto à primeira parte, relativa à obrigação da Comissão de alargar o procedimento formal de investigação através da publicação de uma decisão de dar início ao procedimento complementar ou retificada

28. Com a primeira parte do presente fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral considerou erradamente que a Comissão não estava obrigada a alargar o âmbito da decisão de dar início ao procedimento formal de investigação após a cessão da atividade da antiga HelB a seu favor. Segundo a recorrente, esta cessão era um elemento novo, que não constava da decisão de dar início ao procedimento, que deveria ter levado a Comissão a alargar o procedimento de investigação adotando uma decisão de dar início ao procedimento complementar ou, pelo menos, uma retificação em relação à decisão de dar início ao procedimento inicial. Ao diligenciar nesse sentido, a Comissão teria notificado a recorrente para apresentar as suas observações como parte interessada, designadamente, sobre a questão da continuidade económica com a antiga HelB, como exige o artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

29. A Comissão refuta estes argumentos. Considera, como o Tribunal Geral, que a existência de uma continuidade económica entre a antiga e a nova HelB não significava uma alteração de entendimento no que diz respeito ao beneficiário em relação ao qual a Comissão devia apreciar a existência de um auxílio e a respetiva compatibilidade com o mercado interno. A conclusão relativa à continuidade económica também não significava que a Comissão tivesse ampliado o

objeto do procedimento de investigação. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que não estava obrigada a alargar o procedimento formal de investigação, quer através da adoção de uma decisão de dar início ao procedimento complementar quer através da publicação de uma decisão retificada.

30. Nos termos do artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE, se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.

31. Segundo jurisprudência constante, o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE reveste um carácter indispensável sempre que a Comissão se depare com dificuldades sérias para verificar se uma medida constitui um auxílio, na aceção do artigo 107.º TFUE, e para apreciar se um auxílio é compatível com o mercado interno¹⁵. Este procedimento tem uma dupla finalidade: por um lado, permitir à Comissão ser completamente esclarecida sobre todos os dados do caso antes de tomar a sua decisão e, por outro, proteger os direitos de terceiros potencialmente interessados¹⁶.

32. Quanto a este último aspeto, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, apesar de o procedimento em matéria de auxílios ser, tendo em conta a sua economia geral, um procedimento apenas instaurado ao Estado-Membro responsável pela concessão do auxílio¹⁷, o artigo 108.º, n.º 2, TFUE impõe à Comissão, no momento em que decide dar início ao procedimento formal de investigação relativo a uma medida de auxílio, a obrigação de providenciar para que os interessados possam apresentar as suas observações¹⁸.

33. O alcance desta obrigação é determinado pelo artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, que inclui na categoria de «partes interessadas», entre outras, qualquer empresa cujos interesses possam ser afetados pela concessão de um auxílio, em especial o beneficiário do auxílio.

34. O Tribunal de Justiça precisou igualmente que a publicação de um aviso no *Jornal Oficial da União Europeia* constitui um meio adequado para dar a conhecer a todas as partes interessadas a abertura de um procedimento. Esta comunicação visa obter das partes interessadas quaisquer informações destinadas a esclarecer a Comissão na sua atuação futura. A referida comunicação dá também aos meios em causa a garantia de poderem ser ouvidos¹⁹.

35. Por último, importa recordar que as partes interessadas, embora não possam invocar a titularidade de direitos de defesa no decurso do procedimento formal de investigação, uma vez que este não tem carácter contraditório²⁰, dispõem do direito a ser associadas ao procedimento administrativo conduzido pela Comissão, numa medida adequada tendo em conta as circunstâncias do caso concreto²¹.

¹⁵ Acórdão de 14 de setembro de 2023, Comissão e IGG/Dansk Erhverv (C-508/21 P e C-509/21 P, EU:C:2023:669, n.º 69).

¹⁶ Acórdãos de 20 de março de 1984, Alemanha/Comissão (84/82, EU:C:1984:117, n.º 13), e de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão (C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 27).

¹⁷ Acórdão de 11 de março de 2020, Comissão/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, n.º 73).

¹⁸ Acórdão de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, n.º 55).

¹⁹ Acórdão de 11 de março de 2020, Comissão/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, n.ºs 71 e 72).

²⁰ Acórdão de 11 de março de 2020, Comissão/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, n.º 74).

²¹ Acórdão de 17 de julho de 2008, Athinaiki Techniki/Comissão (C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.º 38 e jurisprudência referida).

36. No caso em apreço, nos n.ºs 36 a 41 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento da recorrente segundo o qual a Comissão tinha a obrigação de completar ou retificar a decisão de dar início ao procedimento na sequência da cessão da antiga HelB²².

37. Em substância, o Tribunal Geral considerou, por um lado, que a Comissão não tinha alterado a sua análise, levada a cabo na decisão de dar início ao procedimento, a respeito do beneficiário das medidas controvertidas e, mais geralmente, da existência de um auxílio ou da sua compatibilidade com o mercado interno.

38. Por outro lado, o Tribunal Geral determinou que o facto de, no dispositivo da decisão controvertida, a Comissão ter considerado que a obrigação de recuperação do auxílio, que decorria das medidas controvertidas, devia ser alargada à nova HelB, em razão da continuidade económica com a antiga HelB, não podia ser equiparado a uma alteração do beneficiário das medidas, a respeito do qual a Comissão devia apreciar a existência de um auxílio e a respetiva compatibilidade com o mercado interno.

39. Na minha opinião, este raciocínio não deve ser acolhido.

40. Importa recordar que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589 define o conteúdo obrigatório que a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação deve comportar. Esta disposição exige que a Comissão resuma, na referida decisão, os elementos pertinentes da matéria de facto e de direito para o exame a efetuar no âmbito do referido procedimento, que aí inclua uma apreciação preliminar da medida em causa como auxílio e que exponha as razões que levem a duvidar da compatibilidade desta medida com o mercado interno.

41. Quanto à expressão «elementos pertinentes em matéria de facto e de direito» resultante do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, decorre, em substância, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta deve ser interpretada à luz das finalidades do procedimento formal de investigação, designadamente a de permitir às partes interessadas apresentarem as suas observações sobre os elementos que levaram a Comissão a dar início ao referido procedimento, garantindo, deste modo, o efeito útil do artigo 108.º, n.º 2, TFUE²³.

42. Por outro lado, embora o Tribunal de Justiça não se tenha pronunciado expressamente a este respeito na sua jurisprudência, o Tribunal Geral decidiu reiteradamente que a identificação do beneficiário de um auxílio²⁴, se essa identificação for possível na fase do início do procedimento formal de investigação²⁵, constitui um elemento pertinente na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589. Com efeito, é com base nesta identificação que a Comissão ordena ao Estado-Membro em causa, quando conclui pela existência de um auxílio ilegal concedido, que tome todas as medidas necessárias para a sua recuperação²⁶.

²² V., igualmente, acórdão recorrido, n.º 33.

²³ V., neste sentido, Acórdão de 10 de março de 2022, Comissão/Freistaat Bayern e o. (C-167/19 P e C-171/19 P, a seguir «Acórdão Comissão/Freistaat Bayern e o.», EU:C:2022:176, n.ºs 57 e 91).

²⁴ Salvo indicação em contrário, e a fim de evitar uma repetição constante, as referências ao «beneficiário» ou ao «beneficiário efetivo» de um auxílio no contexto do procedimento formal de investigação conduzido pela Comissão devem ser entendidas como sendo feitas ao «suposto beneficiário» ou ao «suposto beneficiário efetivo» desse auxílio.

²⁵ A Comissão não tem a obrigação de identificar o beneficiário do auxílio na sua decisão final se esta identificação se revelar difícil, designadamente, quando está em causa um regime de auxílios (v. Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, n.º 22).

²⁶ Acórdão de 22 de fevereiro de 2006, Le Levant 001 e o./Comissão (T-34/02, EU:T:2006:59, n.ºs 80, 82 e 83).

43. Os fundamentos desta jurisprudência — que, a meu ver, o Tribunal de Justiça poderia facilmente adotar — permanecem válidos no que respeita ao beneficiário efetivo de um auxílio, dado que é a ele que incumbe a obrigação de reembolso na hipótese de, como no caso em apreço, a Comissão constatar a sua continuidade económica com a destinatária inicial desse auxílio. O beneficiário efetivo deve, assim, ser considerado um elemento pertinente, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, e, portanto, desde que a sua identificação seja possível nessa fase, mesmo a título provisório, deve obrigatoriamente constar do exposto na decisão de dar início ao procedimento formal de investigação.

44. No entanto, a questão que se coloca no caso em apreço é a de saber se, quando o beneficiário efetivo só é conhecido após o termo do prazo concedido pela Comissão às partes interessadas, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, para apresentarem observações, deve ser publicada uma nova decisão ou, pelo menos, uma decisão retificada antes da adoção da decisão final.

45. A este respeito, há que recordar, antes de mais, que os textos que regem o procedimento em matéria de auxílios de Estado não preveem expressamente a possibilidade de adotar uma decisão de dar início ao procedimento complementar ou retificada no que diz respeito a um procedimento pendente.

46. No entanto, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta conclusão não pode ter como consequência impedir a retificação ou, se for caso disso, o alargamento do procedimento formal de investigação, se a decisão de dar início ao procedimento se basear em factos incompletos ou numa qualificação jurídica errada desses factos²⁷.

47. A jurisprudência do Tribunal de Justiça convida, igualmente, a considerar que uma decisão de dar início ao procedimento formal de investigação se baseia em factos incompletos, não só quando não faz referência a factos conhecidos no momento da sua adoção mas também devido à superveniência de factos novos ou diferentes no decurso desse procedimento²⁸.

48. Daqui resulta que, desde que um facto seja suscetível de constituir um «elemento pertinente» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, a sua omissão ou o seu carácter incompleto, ou mesmo errado, no âmbito do exposto na decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, impõe à Comissão a adoção de uma decisão complementar ou de uma decisão de retificação²⁹, independentemente da questão de saber se esse facto precede ou não o início desse procedimento.

49. No caso em apreço, importa observar que, como decorre dos n.ºs 42 a 46 do acórdão recorrido, a Comissão estava informada do processo de cessão das atividades da antiga HelB em junho de 2015 e que decorreu um período de três anos e meio entre a data desta cessão e a data de adoção da decisão controvertida. Além disso, a cessão entre a antiga e a nova HelB levou a Comissão a determinar, no artigo 2.º da decisão controvertida, uma continuidade económica entre estas duas empresas e, nesta base, a obrigação de a recorrente reembolsar o auxílio em causa, conforme definida no artigo 1.º dessa decisão.

²⁷ V., neste sentido, Acórdão de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.ºs 50 e 51).

²⁸ V., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2021, Autostrada Wielkopolska/Comissão e Polónia (C-933/19 P, EU:C:2021:905, n.º 71).

²⁹ Enquanto a adoção de uma decisão complementar é, naturalmente, adequada nos casos em que a informação é omissa ou incompleta quanto à decisão de dar início ao procedimento inicial, a adoção de uma decisão de retificação o é nos casos em que a informação é errada.

50. A meu ver, resulta claramente das constatações precedentes que o âmbito da análise efetivamente efetuada pela Comissão no decurso do procedimento formal de investigação — e que se refletiu concretamente no dispositivo da decisão controvertida — excedeu o inicialmente definido na decisão de dar início a este procedimento. Com efeito, por se ter verificado posteriormente, a cessão realizada entre a antiga e a nova HelB não foi evocada na decisão de dar início ao procedimento, apesar de a Comissão ter feito dela um dos principais aspetos da sua análise para designar a recorrente como beneficiária efetiva do auxílio em causa.

51. Ora, isto mostra claramente que, por um lado, a cessão realizada entre a antiga e a nova HelB, uma vez levada ao conhecimento da Comissão, se tornou um elemento pertinente da sua análise, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/2019, e que a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação se baseou, portanto, numa exposição incompleta dos elementos pertinentes.

52. Por outro lado, na medida em que a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação não foi completada para identificar a recorrente como beneficiária efetiva do auxílio, é possível observar uma discordância entre o âmbito da análise efetuada pela Comissão e a obrigação de esta notificar as partes interessadas, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 2, TFUE e com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589.

53. Em especial, a recorrente, ao não ter sido identificada como beneficiária efetiva do auxílio em causa, não foi, em nenhuma fase do procedimento, notificada pela Comissão para apresentar as suas observações em aplicação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, quando era uma parte interessada diretamente afetada por um dos elementos pertinentes do procedimento formal de investigação. Conforme a recorrente alega, apesar de se encontrar numa situação comparável à do beneficiário inicial do auxílio, não teve a menor possibilidade de apresentar as suas próprias observações, informações pertinentes e provas, a respeito do benefício efetivo do auxílio em causa, antes da adoção pela Comissão de uma decisão relativa à sua recuperação.

54. As outras partes interessadas no procedimento, por sua vez, também deveriam ter sido notificadas para apresentarem as suas respetivas observações sobre a continuidade económica entre a antiga e a nova HelB. A este respeito, basta salientar, por exemplo, que as empresas concorrentes da recorrente, que estavam na origem da denúncia apresentada à Comissão, poderiam querer dar a conhecer as suas observações a propósito da recuperação do auxílio junto da nova HelB, que, na sequência da cessão da atividade da antiga HelB, se tinha tornado concorrente delas no mercado. Ora, dado que nenhuma decisão complementar foi publicada pela Comissão para informar deste novo facto que se verificou no decurso do procedimento formal de investigação, também não tiveram oportunidade de se pronunciar sobre esta questão.

55. À luz do exposto, considero que, na medida em que a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação não incluía inicialmente todos os elementos pertinentes em que a Comissão baseou posteriormente a sua análise, deveria ter sido publicada uma decisão complementar ao fim de dar cumprimento às obrigações decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE e do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589³⁰.

56. A conclusão anterior não pode ser posta em causa pelos argumentos da Comissão.

³⁰ V., no mesmo sentido, Acórdão de 22 de fevereiro de 2006, *Le Levant 001 e o./Comissão* (T-34/02, EU:T:2006:59, n.º 83), referido no n.º 42 das presentes conclusões, no qual foi decidido que a identificação do beneficiário do auxílio controvertido deve ser indicada quer na decisão de dar início ao procedimento quer «numa fase posterior do procedimento formal de investigação prévio à adoção da decisão final» da Comissão.

57. Primeiro, contrariamente ao que sustenta a Comissão, há que observar que, uma vez que a análise efetuada na decisão controvertida identifica a recorrente como a beneficiária responsável pelo reembolso do auxílio em causa, o Tribunal Geral não podia concluir, sem incorrer em erro, que a análise efetuada na decisão de dar início ao procedimento no que respeita ao beneficiário das medidas controvertidas não tinha sido alterada. A este respeito, há que recordar que, em substância, a sociedade beneficiária inicial do auxílio desapareceu e que já só dispunha de um património residual, o que fez com que a recorrente, enquanto beneficiária efetiva do auxílio segundo a Comissão, se tornasse a única empresa à qual a restituição do auxílio podia ser pedida.

58. Segundo, a abordagem que proponho que o Tribunal de Justiça adote não é suscetível de alterar, como alega a Comissão, o carácter bilateral do procedimento formal de investigação entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, conforme descrito pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. Pelo contrário, visa fazer respeitar as obrigações que o disposto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589 impõe expressamente à Comissão no que respeita aos direitos reconhecidos por estas disposições às partes interessadas.

59. Terceiro, o facto de a Comissão ter o poder de adotar decisões conexas e complementares referentes ao beneficiário efetivo de um auxílio, como alega, não é suscetível de pôr em causa a apreciação anterior. Com efeito, por um lado, não se pode deixar de observar que não foi este o caso no presente processo, no qual a Comissão decidiu pronunciar-se sobre o beneficiário do auxílio diretamente na decisão controvertida na sequência do procedimento formal de investigação. Por outro lado, refira-se que, quando da adoção das decisões conexas e complementares, o beneficiário efetivo do auxílio pode apresentar observações sobre a continuidade económica com outra empresa, o que certamente não aconteceu no caso em apreço.

60. Daqui resulta que o Tribunal Geral incorreu em erro de direito ao considerar, no n.º 41 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha a obrigação de publicar uma decisão de dar início ao procedimento complementar na sequência da cessão das atividades realizada entre a antiga HelB e a recorrente.

61. Nestas condições, a primeira parte do primeiro fundamento deve, a meu ver, ser julgada procedente, o que implica a anulação do acórdão recorrido pelo Tribunal de Justiça, sem que seja necessário pronunciar-se sobre as duas outras partes do presente fundamento ou sobre o segundo fundamento invocado pela recorrente.

62. Além disso, recordo que, se o litígio estiver em condições de ser julgado, o Tribunal de Justiça pode, nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, decidir definitivamente o litígio.

63. No caso em apreço, uma vez que o recurso de anulação da recorrente no Tribunal Geral se baseia em fundamentos que foram objeto de debate contraditório perante este último e cuja análise não exige, em meu entender, a adoção de nenhuma medida adicional de organização do processo ou de instrução do processo, considero que o Tribunal de Justiça está em condições de decidir definitivamente o presente litígio.

64. Com efeito, importa salientar que o primeiro fundamento de anulação apresentado pela recorrente no Tribunal Geral era relativo a um erro processual substancial decorrente da adoção da decisão controvertida em violação dos seus direitos processuais.

65. A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a obrigação de notificar as partes interessadas para apresentarem as suas observações no início do procedimento formal de investigação é uma formalidade essencial e que a omissão, na decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, de um elemento pertinente, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, deve ser considerada uma violação de tal formalidade, que implica a anulação de pleno direito desta decisão³¹.

66. Esta consequência deve naturalmente ser reconhecida, nos mesmos termos, no caso de a Comissão não publicar, erradamente, uma decisão de dar início ao procedimento complementar na sequência da ocorrência de um facto novo que constitui um elemento pertinente, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589.

67. No presente processo, na medida em que o facto de a Comissão ter omitido a publicação de uma decisão de dar início ao procedimento complementar constituiu uma violação de uma formalidade essencial do procedimento, o primeiro fundamento de anulação invocado pela recorrente no Tribunal Geral deve ser julgado procedente e, em conformidade com os pedidos que formulou no âmbito do seu recurso, ser anulada a decisão controvertida.

68. Tendo em conta todas as considerações precedentes, é apenas a título subsidiário e no caso de o Tribunal de Justiça não partilhar das minhas propostas anteriores, que examino brevemente a segunda e terceira partes do presente fundamento.

2. Quanto à segunda parte, relativa à qualificação da violação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE declarada pelo Tribunal Geral como irregularidade processual

69. Na segunda parte do seu primeiro fundamento, a recorrente entende que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que a violação do seu direito a ser associada ao procedimento administrativo não constituía uma violação de uma formalidade essencial do procedimento, mas apenas uma irregularidade processual, que só podia implicar a anulação da decisão controvertida se se provasse que, na falta de tal irregularidade, esta decisão poderia ter tido um conteúdo diferente.

70. A Comissão refuta estes argumentos. Embora esteja de acordo com a conclusão do Tribunal Geral quanto à inexistência de uma violação de uma formalidade essencial do procedimento, a Comissão considera que o Tribunal de Justiça deveria proceder a uma substituição da fundamentação do acórdão recorrido, por considerar que não tinha cometido nenhuma irregularidade ao não promover uma maior associação da recorrente ao procedimento formal de investigação.

71. A título preliminar, importa salientar que a presente parte do primeiro fundamento assenta na premissa de que, ao contrário da conclusão resultante da minha análise anterior, a Comissão não estava obrigada a publicar uma decisão de dar início ao procedimento complementar após a cessação da atividade da antiga HelB a favor da recorrente. Ora, esta constatação não exclui que a Comissão tivesse, no entanto, a obrigação de associar a recorrente ao procedimento, com fundamento no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

³¹ Acórdãos de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, n.º 55), e Comissão/Freistaat Bayern e o. (n.º 94).

72. A este respeito, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 48 do acórdão recorrido, que as circunstâncias específicas do caso em apreço justificavam que a Comissão, na medida em que pretendia analisar a questão da continuidade económica entre as atividades da antiga e da nova HelB, promovesse uma maior associação da recorrente ao procedimento, enquanto beneficiária efetiva das medidas controvertidas. Ao não permitir que esta apresentasse as suas observações a respeito da continuidade económica, a Comissão violou, declara o Tribunal Geral, o direito garantido pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

73. Em primeiro lugar, no que respeita ao pedido da Comissão de substituição da fundamentação, partilho da apreciação do Tribunal Geral no sentido de que a recorrente deveria ter sido mais associada ao procedimento formal de investigação, pelo que na falta de tal associação deu origem à uma violação dos seus direitos processuais.

74. Com efeito, conforme indicado no n.º 47 das presentes conclusões, o Tribunal de Justiça declarou que existem circunstâncias em que o apuramento de factos novos ou diferentes dos indicados na decisão de dar início ao procedimento pode exigir uma maior associação das partes interessadas³².

75. No caso vertente, o Tribunal Geral considerou legitimamente, à luz da jurisprudência acima referida, que a cessão das atividades da antiga HelB a favor da nova HelB constituía uma circunstância que justificava a associação da recorrente ao procedimento formal de investigação, atendendo, nomeadamente, ao facto de a Comissão ter analisado a questão da continuidade económica entre as atividades da antiga e da nova HelB nesse procedimento, e de ter baseado a fundamentação e o dispositivo da decisão controvertida nas conclusões extraídas desta análise.

76. Ora, uma vez que em momento algum a Comissão associou a recorrente, enquanto beneficiária efetiva das medidas controvertidas, ao procedimento, ainda que, no desfecho desse mesmo procedimento, tenha decidido alargar a obrigação de recuperação do auxílio em causa a esta última, não respeitou as obrigações processuais que lhe incumbiam a respeito da recorrente.

77. Por conseguinte, considero que a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual a Comissão violou o direito da recorrente garantido pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE é acertada.

78. A substituição da fundamentação pedida pela Comissão deve, a meu ver, ser rejeitada.

79. Em segundo lugar, no que respeita às consequências jurídicas a retirar da violação pela Comissão das suas obrigações processuais a respeito da recorrente, o Tribunal Geral qualificou, nos n.ºs 49 a 51 do acórdão recorrido, essa violação de «irregularidade processual».

80. Em substância, o Tribunal Geral decidiu que a violação que consistia em não associar a recorrente ao procedimento formal de investigação se referia não às obrigações que incumbiam à Comissão à data da abertura desse procedimento, o que o teria levado a concluir pela violação de uma formalidade essencial, mas às obrigações que recaiam sobre a Comissão em razão de uma circunstância particular resultante de um acontecimento que ocorreu após o convite dirigido às

³² A meu ver, esta jurisprudência deve ser entendida como derivada de outros ensinamentos do Tribunal de Justiça nesta matéria, referidos no n.º 35 das presentes conclusões, segundo os quais o direito a ser associado ao procedimento administrativo conduzido pela Comissão deve ser efetivado numa medida adequada «às circunstâncias do caso concreto».

partes interessadas para apresentarem as suas observações e antes da adoção da decisão controvertida. O Tribunal Geral baseou-se, a este respeito, no Acórdão Comissão/Freistaat Bayern e o.³³

81. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça concluiu que a anulação, no todo ou em parte, da decisão controvertida só podia ser decidida se se provasse que, na falta dessa irregularidade, essa decisão poderia ter tido um conteúdo diferente.

82. No entanto, na minha opinião, a distinção operada pelo Tribunal Geral para concluir pela violação de uma formalidade essencial ou, em alternativa, uma irregularidade processual assenta em premissas artificiais, uma vez que a violação dos direitos processuais das partes interessadas não pode ser diferentemente sancionada em função do momento em que esta violação se produziu. De outro modo, como alega a recorrente, as partes interessadas que tivessem adquirido essa qualidade antes de ter tido início o procedimento formal de investigação seriam beneficiadas em relação às que a adquirissem posteriormente — na sequência, como no caso vertente, de um facto que se verificou após esse início — e estariam, portanto, sujeitas a uma obrigação de demonstração mais rigorosa para obter a anulação do ato em causa.

83. Em contrapartida, como foi indicado no n.º 48 das presentes conclusões, a única circunstância determinante, para concluir pela violação de uma formalidade essencial, é que a Comissão não ofereceu às partes interessadas a possibilidade de se pronunciarem, pelo menos num primeiro momento, sobre um «elemento pertinente» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, utilizado posteriormente no âmbito da decisão final, independentemente da questão de saber se este elemento é ou não anterior ao início do procedimento formal de investigação.

84. Isto é tanto mais verdade quanto é precisamente, como no caso em preço, a parte interessada que não pôde apresentar observações à Comissão que deve reembolsar totalmente o auxílio considerado ilegal e incompatível na decisão controvertida.

85. Com efeito, na sequência de uma pergunta que o Tribunal de Justiça dirigiu à Comissão para ser respondida na audiência, esta última instituição confirmou que os termos da decisão controvertida impediam que se reconsiderasse a qualidade de beneficiário efetivo da recorrente e que se ajustasse o montante do auxílio que, por força do dispositivo da decisão controvertida, esta devia reembolsar à Finlândia. A recorrente confirmou, por seu lado, que tanto as autoridades responsáveis pela execução da decisão controvertida a nível estatal como os tribunais superiores nacionais tinham adotado a mesma abordagem.

86. Daqui resulta que a recorrente não teve a possibilidade de apresentar observações nem perante a Comissão, uma vez que esta não lhe deu tal possibilidade, nem perante as autoridades nacionais, neste último caso devido ao facto de a fundamentação e o dispositivo da decisão controvertida esgotarem toda a margem de apreciação dessas autoridades para avaliar o benefício efetivo obtido pela recorrente na sequência da cessão das atividades pela antiga HelB.

87. Por conseguinte, embora possa compreender as considerações de natureza pragmática subjacentes à jurisprudência relativa à exigência de demonstrar que uma decisão controvertida poderia ter tido um resultado diferente na sequência da declaração de uma irregularidade processual — a saber, a necessidade de não obstruir inutilmente os procedimentos

³³ V. n.º 94 desse acórdão.

administrativos conduzidos pela Comissão —, não creio que a situação da recorrente no presente processo seja sustentada por tal abordagem, cuja compatibilidade com o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia me parece muito discutível.

88. À luz do exposto, convido, portanto, o Tribunal de Justiça a considerar que a violação do direito da recorrente a ser associada ao procedimento constitui uma violação de uma formalidade essencial, que implica, por si só, a anulação da decisão controvertida, sem que a recorrente tenha de proceder a qualquer demonstração adicional.

89. Por outro lado, gostaria de salientar, conforme a opinião expressa na n.º 58, *supra*, que a abordagem que proponho que o Tribunal de Justiça adote não é suscetível de pôr em causa o caráter bilateral do procedimento formal de investigação entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. Pelo contrário, visa proporcionar uma proteção jurídica adequada aos direitos processuais garantidos pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE à recorrente, enquanto parte interessada que não teve a menor possibilidade de dar a conhecer as suas observações sobre um dos elementos decisivos da decisão controvertida que lhe dizem diretamente respeito.

90. Além disso, esta abordagem não é contrária ao Acórdão Comissão/Freistaat Bayern e o., referido pelo Tribunal Geral em apoio do seu raciocínio. Com efeito, neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a omissão, na decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, de um elemento pertinente deve ser considerada uma violação de uma formalidade essencial. No entanto, o Tribunal de Justiça não excluiu que esta qualificação jurídica também se possa aplicar à violação pela Comissão do direito garantido pelo artigo 108.º, n.º 2, TFUE, não no início, mas no decurso do procedimento formal de investigação.

91. Por último, a abordagem proposta também não é contrária aos Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Comissão/Gmina Miasto Gdynia³⁴ e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo e Autostrada Wielkopolska/Comissão e Polónia³⁵, referidos igualmente no acórdão recorrido. Os casos que deram origem a estes dois acórdãos diziam respeito a uma alteração do quadro jurídico no decurso do procedimento formal de investigação da medida de auxílio. O Tribunal de Justiça declarou, em substância, à luz da sua jurisprudência anterior³⁶, que, quando há uma alteração de regime jurídico depois de a Comissão ter dado às partes interessadas a possibilidade de apresentarem as suas observações e antes da adoção de uma decisão relativa a um projeto de auxílio, o facto de não pedir novas observações a essas partes não é suscetível, enquanto tal, de levar à anulação dessa decisão. No caso em apreço, contrariamente aos factos decorrentes dos referidos acórdãos, impõe-se observar, uma vez mais, que não foi dada à recorrente a mínima possibilidade de apresentar observações à Comissão.

92. Nestas condições, a segunda parte do primeiro fundamento deve, portanto, a meu ver, ser julgada procedente.

93. Além disso, uma vez que a procedência desta parte tem as mesmas consequências jurídicas para a decisão controvertida do que a procedência da primeira parte, tal como a *propos*, as considerações expostas nos n.ºs 62 a 67 das presentes conclusões são igualmente aplicáveis.

³⁴ Acórdão de 11 de março de 2020, Comissão/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, n.ºs 80 e 81).

³⁵ Acórdão de 11 de novembro de 2021, Autostrada Wielkopolska/Comissão e Polónia (C-933/19 P, EU:C:2021:905, n.ºs 67 e 68).

³⁶ Acórdãos de 8 de maio de 2008, Ferriere Nord/Comissão (C-49/05 P, EU:C:2008:259), e de 11 de dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709).

3. Quanto à terceira parte, relativa a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral considerou que a irregularidade administrativa cometida pela Comissão não podia implicar uma decisão diferente

94. Com a terceira parte do primeiro fundamento, a recorrente impugna a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual a decisão controvertida não poderia ter tido um conteúdo diferente se tivesse podido apresentar as suas observações sobre a questão da continuidade económica no decurso do procedimento administrativo. Em substância, a recorrente sustenta que poderia ter apresentado observações adicionais sobre a questão de saber se o auxílio em causa lhe tinha sido efetivamente transferido e, em especial, elementos relativos à cessão da atividade, às condições do mercado em causa, à conformidade com o mercado do preço de compra e à continuidade económica.

95. A Comissão refuta estes argumentos. Em seu entender, a recorrente impugna, na realidade, a apreciação factual efetuada pelo Tribunal Geral no âmbito do primeiro fundamento examinado no acórdão recorrido. Ora, esta impugnação não é admissível no âmbito de um recurso de decisão do Tribunal Geral, a menos que seja alegada uma desvirtuação dos factos, o que, segundo a Comissão, não se verifica no caso vertente.

96. A título preliminar, há que salientar que a análise da presente parte pressupõe que o Tribunal de Justiça considere que a não associação da recorrente ao procedimento formal de investigação pela Comissão constitui, como o Tribunal Geral declarou no acórdão recorrido, uma irregularidade processual e não uma violação de uma formalidade essencial.

97. A este respeito, importa salientar que, segundo jurisprudência constante, o recorrente que invoca a violação dos seus direitos processuais não deve demonstrar que a decisão da instituição da União em causa teria tido um conteúdo diferente, mas apenas que tal hipótese não está inteiramente excluída³⁷. A apreciação desta questão deve, em todo o caso, ser efetuada em função das circunstâncias de facto e de direito específicas do caso concreto³⁸.

98. Por outro lado, decorre de jurisprudência constante que a continuidade económica entre as empresas que são partes numa transferência de ativos é apreciada em função de vários fatores relativos ao objeto da transferência, a saber, os ativos e passivos, a continuidade da força de trabalho e os ativos agrupados, ao preço da transferência, à identidade dos acionistas ou proprietários da empresa adquirente e da empresa original, ao momento em que a transferência é realizada, a saber, após o início das investigações, do procedimento ou da decisão final, ou ainda à lógica económica da operação³⁹.

99. No caso em apreço, o Tribunal Geral analisou, nos n.ºs 52 a 63 do acórdão recorrido, os argumentos formulados pela recorrente para demonstrar que, se tivesse tido oportunidade de se fazer ouvir durante o procedimento administrativo conduzido pela Comissão, antes da adoção da decisão controvertida, a apreciação nela contida sobre a continuidade económica entre a antiga e a nova HelB poderia ter sido diferente. No entanto, o Tribunal Geral concluiu que, contrariamente ao que alegava a recorrente, esta não tinha conseguido tal demonstração.

³⁷ V., entre outros, Acórdão de 1 de outubro de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conselho (C-141/08 P, EU:C:2009:598, n.º 94 e jurisprudência referida).

³⁸ V., entre outros, Acórdão de 10 de setembro de 2013, G. e R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 40).

³⁹ A este respeito, o Tribunal Geral faz referência, a meu ver, de forma adequada ao Acórdão de 7 de março de 2018, SNCF Mobilités/Comissão (C-127/16 P, EU:C:2018:165, n.º 108 e jurisprudência referida).

100. No âmbito do presente recurso, basta observar, à semelhança da Comissão, que a recorrente não apresenta argumentos diferentes dos já invocados perante o Tribunal Geral. Limita-se, efetivamente, a afirmar, como já fez no âmbito do recurso de anulação, que teria transmitido à Comissão informações complementares decisivas relativas à questão de saber se o auxílio em causa lhe tinha sido transferido. No entanto, ao fazê-lo, não explica, em particular, por que razão a apreciação do Tribunal Geral está errada.

101. Nestas circunstâncias, considero que a recorrente não logra pôr em causa a conclusão constante do n.º 64 do acórdão recorrido, segundo a qual as suas observações não poderiam ter alterado a decisão da Comissão se a recorrente tivesse tido a possibilidade de as apresentar no decurso do procedimento formal de investigação.

102. A terceira parte do primeiro fundamento deve, a meu ver, ser julgada improcedente.

4. Conclusão intercalar

103. Tendo em conta todas as considerações expostas, proponho que seja julgada procedente a primeira parte do primeiro fundamento ou, a título subsidiário, a segunda parte do mesmo fundamento.

104. Em ambos os casos, o Tribunal de Justiça, caso julgue procedente uma destas partes, deveria anular o acórdão recorrido, bem como, nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, dar provimento ao recurso de anulação interposto pela recorrente para o Tribunal Geral e anular a decisão controvertida.

105. Em contrapartida, se o Tribunal de Justiça não partilhar das propostas anteriores e julgar improcedentes a primeira e segunda partes do primeiro fundamento, há que julgar também improcedente a terceira parte, bem como este fundamento na sua totalidade.

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

106. Com o segundo fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter julgado improcedente o quarto fundamento do recurso, relativo à violação do princípio da proporcionalidade. Em substância, a recorrente alegou no Tribunal Geral que a decisão controvertida violava o princípio da proporcionalidade, na medida em que obrigou as autoridades finlandesas a recuperarem o auxílio num montante superior ao benefício efetivo que a recorrente retirou em consequência da cessão das atividades da antiga HelB.

107. A Comissão refuta estes argumentos. Alega que existe uma diferença entre estabelecer a existência da continuidade económica e determinar a proporção em que a recuperação deve ser feita junto dos vários beneficiários. Para estabelecer a existência da continuidade económica, não é assim necessário, segundo a Comissão, que esta determine a proporção exata em que os beneficiários do auxílio de Estado ilegal devem reembolsar o auxílio. A Comissão defende que, como o Tribunal Geral salientou no n.º 159 do acórdão recorrido, não tinha a obrigação de determinar em que medida o auxílio, cuja recuperação tinha sido ordenada pela decisão controvertida, devia ser recuperado junto da recorrente, e que compete à República da Finlândia tomar as medidas adequadas para obter a recuperação efetiva dos montantes devidos.

108. Em conformidade com jurisprudência constante, a supressão de um auxílio ilegal através de recuperação é a consequência lógica da constatação da sua ilegalidade e visa o restabelecimento da situação anterior. Este objetivo é alcançado quando os auxílios em causa, acrescidos, se for caso disso, de juros de mora, são restituídos pelo beneficiário ou, noutros termos, pelas empresas que deles beneficiaram efetivamente. A recuperação do auxílio não deve, enquanto tal, considerar-se como uma medida desproporcionada no que respeita aos objetivos das disposições do Tratado FUE em matéria de auxílios de Estado⁴⁰.

109. É igualmente jurisprudência constante, como já foi referido, que a obrigação de recuperação do auxílio concedido a uma sociedade pode ser alargada a uma nova sociedade para a qual a sociedade beneficiária do auxílio tenha transferido uma parte dos seus ativos, quando essa transferência permita concluir pela existência de continuidade económica entre as duas sociedades.

110. Em meu entender, importa, antes de mais, recordar que a Comissão confirmou na audiência⁴¹, na sequência de uma pergunta feita pelo Tribunal de Justiça, que os termos da decisão controvertida impediam que se reconsiderasse a qualidade de beneficiário efetivo da recorrente e que se ajustasse o montante do auxílio que, por força do dispositivo da decisão controvertida, esta devia reembolsar à Finlândia. A recorrente confirmou, por seu lado, que tanto as autoridades responsáveis pela execução da decisão controvertida a nível estatal como os tribunais superiores nacionais tinham considerado não dispor de nenhuma margem de apreciação para avaliar o benefício efetivo obtido pela recorrente na sequência da cessão das atividades pela antiga HelB.

111. Nestas circunstâncias, impõe-se observar que o Tribunal Geral cometeu um erro ao declarar, no n.º 159 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha a obrigação de determinar em que medida o auxílio decorrente das medidas controvertidas devia ser recuperado junto da recorrente. A República da Finlândia, destinatária da decisão controvertida, não tinha, com efeito, a possibilidade de ajustar o montante a recuperar junto da recorrente.

112. Porém, importa salientar que, com a sua argumentação, a recorrente põe em causa a apreciação do Tribunal Geral resultante da sua análise relativa à continuidade económica e, em especial, as conclusões extraídas por este órgão jurisdicional relativamente ao argumento de que o preço de venda não refletia corretamente o preço de mercado no momento da cessão das atividades da antiga HelB.

113. No entanto, na medida em que a recorrente não impugnou a apreciação do Tribunal Geral no que respeita ao segundo fundamento invocado em primeira instância, relativo à apreciação da Comissão quanto à existência de uma continuidade económica entre a antiga e a nova HelB, há que considerar que as conclusões do acórdão a este respeito, que, de resto, estão abrangidas pela parte decisória do mesmo, se revestem da autoridade de caso julgado⁴². Isto inclui necessariamente a determinação do montante do auxílio que a Comissão obrigou as autoridades finlandesas a recuperar junto da recorrente.

114. Nestas circunstâncias, e na linha da jurisprudência referida no n.º 108, *supra*, há que concluir que os argumentos invocados pela recorrente não são suscetíveis de pôr em causa a proporcionalidade do montante da recuperação.

⁴⁰ Despacho de 28 de fevereiro de 2024, Grécia/Comissão (C-797/22 P, EU:C:2024:174, n.º 72 e jurisprudência referida).

⁴¹ V. n.º 85 das presentes conclusões.

⁴² V., neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2024, D & A Pharma/Comissão e EMA (C-291/22 P, EU:C:2024:228, n.º 118).

115. À luz do exposto, considero que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao concluir que a Comissão não tinha violado o princípio da proporcionalidade.

116. O segundo fundamento de recurso deveria, por conseguinte, ser julgado improcedente, bem como o recurso na sua totalidade.

VII. Quanto às despesas

117. Em aplicação do artigo 137.º do Regulamento de Processo, do Tribunal de Justiça, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas no acórdão que ponha termo à instância.

118. Segundo o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

119. Baseando-me na proposta principal das presentes conclusões, conforme exposta no n.º 61, *supra*, que convida a considerar que a Comissão é a parte vencida no âmbito do presente recurso, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da recorrente.

VIII. Conclusão

120. À luz de todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare e decida o seguinte:

- o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2022, Helsingin Bussiliikenne/Comissão (T-603/19, EU:T:2022:555), é anulado;
- a Decisão (UE) 2020/1814 da Comissão, de 28 de junho de 2019, sobre o auxílio estatal SA.33846 – (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) concedido pela Finlândia à Helsingin Bussiliikenne Oy é anulada;
- a Comissão Europeia suporta, além das suas próprias despesas relativas tanto ao processo no Tribunal Geral como ao presente processo de recurso, as despesas efetuadas pela Koiviston Auto Helsinki Oy no âmbito destes dois processos.