

III

(Outros atos)

ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

DECISÃO DO ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA

N.º 519/12/COL

de 19 de dezembro de 2012

que encerra o procedimento formal de investigação relativo a um potencial auxílio estatal à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveisbussene (Noruega)

O ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO DA EFTA (A SEGUIR DESIGNADO «ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO»)

TENDO EM CONTA o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir designado «Acordo EEE»), nomeadamente os artigos 49.º, 61.º, 62.º e 63.º e o Protocolo n.º 26,

TENDO EM CONTA o Acordo entre os Estados da EFTA relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça (a seguir designado «Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal»), nomeadamente o artigo 24.º,

TENDO EM CONTA o Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal (a seguir designado «Protocolo n.º 3»), nomeadamente o artigo 1.º, n.º 2, da Parte I, e o artigo 7.º, n.º 2, da Parte II,

APÓS TER CONVIDADO as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições acima referidas ⁽¹⁾,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

1. PROCEDIMENTO

1.1. Procedimento administrativo que levou à adoção da Decisão n.º 254/10/COL do Órgão de Fiscalização da EFTA

- (1) Por carta de 11 de agosto de 2006, o Órgão de Fiscalização recebeu uma denúncia (adiante designada «denúncia») na qual a Konkurrenten.no. AS (a seguir designada «autor da denúncia») alega a concessão de auxílios estatais à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveisbussene por parte das autoridades norueguesas. A carta foi registada pelo Órgão de Fiscalização em 16 de agosto de 2006 (doc. n.º 384017). Por carta datada de 17 de agosto de 2006, dirigida ao autor da denúncia, o Órgão de Fiscalização acusou a receção da denúncia (doc. n.º 384134).
- (2) Por carta de 7 de setembro de 2006, o Órgão de Fiscalização enviou a denúncia às autoridades norueguesas,

juntamente com um convite à apresentação de observações (doc. n.º 387163). As autoridades norueguesas responderam ao pedido de informações por carta de 11 de outubro de 2006. A carta foi registada pelo Órgão de Fiscalização em 19 de outubro de 2006 (doc. n.º 392725).

- (3) Por carta de 20 de outubro de 2006, o autor da denúncia apresentou observações adicionais. A carta foi registada pelo Órgão de Fiscalização em 23 de outubro de 2006 (doc. n.º 394520).
- (4) Por carta de 29 de novembro de 2006, o Órgão de Fiscalização solicitou informações adicionais às autoridades norueguesas (doc. n.º 394397). As autoridades norueguesas responderam por carta de 11 de janeiro de 2007. A carta foi registada pelo Órgão de Fiscalização em 12 de janeiro de 2007 (doc. n.º 406541).
- (5) Por carta de 19 de junho de 2007, o Órgão de Fiscalização solicitou informações adicionais às autoridades norueguesas (doc. n.º 425271). As autoridades norueguesas responderam por carta apresentada eletronicamente em 16 de agosto de 2007 (doc. n.º 434326).
- (6) Por mensagem de correio eletrónico de 20 de fevereiro de 2008, o autor da denúncia apresentou observações adicionais (doc. n.º 466226).
- (7) Por carta apresentada eletronicamente em 2 de abril de 2008, o Órgão de Fiscalização solicitou mais uma vez informações adicionais às autoridades norueguesas (doc. n.º 471926). As autoridades norueguesas responderam por carta apresentada eletronicamente em 29 de abril de 2008 (doc. n.º 475480).
- (8) O autor da denúncia apresentou informações adicionais através das mensagens de correio eletrónico de 25 de maio de 2008 (doc. n.º 478132); 2 de junho de 2008 (doc. n.º 479743); 9 de julho de 2008 (docs. n.º 489623 e n.º 489626); 14 de agosto de 2008 (doc. n.º 489591); 15 de agosto de 2008 (doc. n.º 488527); 20 de janeiro de 2009 (doc. n.º 505210) e 22 de janeiro de 2009 (doc. n.º 505503).

⁽¹⁾ JO C 204, de 12.7.2012 p. 15 e suplemento EEE n.º 37, de 5.7.2012, p. 26.

(9) No início do ano de 2010, o Órgão de Fiscalização e as autoridades norueguesas estabeleceram contactos informais relativamente ao processo, quer através de telefone quer através de mensagens de correio eletrónico. As informações recebidas pelo Órgão de Fiscalização neste contexto foram compiladas numa carta apresentada eletronicamente ao Órgão de Fiscalização pelas autoridades norueguesas, em 21 de abril de 2010 (doc. n.º 554417).

(10) Em 21 de junho de 2010, o Órgão de Fiscalização adotou a Decisão n.º 254/10/COL, que encerrou o processo com o fundamento de o auxílio estatal em causa ser um auxílio que tinha cessado. Por cartas de 21 de junho de 2010, o Órgão de Fiscalização enviou cópias da Decisão n.º 254/10/COL às autoridades norueguesas (doc. n.º 558824) e ao autor da denúncia (doc. n.º 561949).

1.2. Acórdão do Tribunal da EFTA no Processo E-14/10 Konkurrenten.no AS/Órgão de Fiscalização da EFTA

(11) Em 2 de setembro de 2010, o autor da denúncia intentou no Tribunal da EFTA uma ação para anulação da Decisão n.º 254/10/COL do Órgão de Fiscalização.

(12) Em 22 de agosto de 2011, o Tribunal da EFTA proferiu o acórdão no Processo n.º E-14/10, *Konkurrenten.no AS/Órgão de Fiscalização da EFTA*, em que anulou a Decisão n.º 254/10/COL, na sua totalidade, com base nos fundamentos a seguir expostos.

(13) Em primeiro lugar, o Tribunal da EFTA entendeu que a Decisão padecia de falta de fundamentação na medida em que o Órgão de Fiscalização não logrou explicar como é que a renovação da concessão, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2000, se inseria num regime de auxílios existente e não foi considerada uma alteração relevante de tal regime de auxílios ⁽²⁾.

(14) Em segundo lugar, o Tribunal da EFTA entendeu que o Órgão de Fiscalização violou a obrigação de abertura de procedimento formal de investigação relativamente ao auxílio concedido durante o período de 1997 a 2000. O Tribunal concluiu que o Órgão de Fiscalização não podia excluir a possibilidade de a AS Oslo Sporveier e a AS Sporveisbussene terem recebido auxílio em montante superior aos prejuízos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público e que o Órgão de Fiscalização considerou efetivamente que tal sobrecompensação poderia ter ocorrido anteriormente. O Tribunal da EFTA concluiu, assim, que o Órgão de Fiscalização deveria ter iniciado um procedimento formal de investigação por forma a obter, na medida do possível, o esclarecimento cabal dos factos em causa. O fundamento invocado pela recorrente foi considerado procedente no que toca a questões semelhantes relativas ao período entre 2000 a 2008 ⁽³⁾.

(15) Em terceiro lugar, o Tribunal da EFTA entendeu que o Órgão de Fiscalização não logrou identificar se a injeção de capital foi efetuada apenas para cobrir o défice financeiro do fundo de pensões resultante do cumprimento de obrigações de serviço público ou também de outras atividades. Uma vez que o Tribunal da EFTA não pôde apreciar a Decisão relativamente à alegação da recorrente de que a injeção de capital não correspondia a pagamento pelos serviços de transportes prestados, tal equivalia a uma falta de fundamentação ⁽⁴⁾.

1.3. Reapreciação da denúncia

(16) O autor da denúncia alegou que as seguintes medidas podem envolver auxílios estatais ilegais:

1. Subsídios cruzados entre as quatro sociedades: AS Oslo Sporveier, AS Sporveisbussene, Arctic Express AS e Sporveisbussenes Turbiler AS ⁽⁵⁾;

2. A injeção de capital de 41 499 000 NOK feita em 2004 pela AS Oslo Sporveier na AS Sporveisbussene;

3. Uma posição fiscal favorável adquirida num mercado não concorrencial, o que permitiu à AS Sporveisbussene não pagar impostos sobre os lucros e

4. Garantias concedidas pela AS Sporveisbussene em benefício das suas filiais Arctic Express AS e Sporveisbussenes Turbiler AS.

(17) O Órgão de Fiscalização iniciou uma reapreciação da denúncia e, através de mensagem de correio eletrónico de 25 de outubro de 2011, dirigida às autoridades norueguesas (doc. n.º 613053), solicitou informações adicionais. As autoridades norueguesas responderam, em conferência telefónica, em 28 de outubro de 2011. Para além do acima referido, as autoridades norueguesas prestaram informações adicionais em reuniões que tiveram lugar em Oslo em 29 de novembro de 2011 e em Bruxelas em 9 de dezembro de 2011 e em 17 de janeiro de 2012. As autoridades norueguesas apresentaram ainda informações adicionais através das mensagens de correio eletrónico de 13 de dezembro de 2011 (doc. n.º 621639) e 20 de janeiro de 2012 (doc. n.º 622816).

(18) Por carta de 27 de janeiro de 2012 (doc. n.º 622888), o Órgão de Fiscalização solicitou informações adicionais às autoridades norueguesas ⁽⁶⁾. As autoridades norueguesas responderam através de carta de 22 de fevereiro de 2012 (docs. n.ºs 625908, 625916, 625949, 625065 e 626066) e mensagens de correio eletrónico de 5 de março de 2012 (docs. 627096 e 627097).

⁽⁴⁾ *Ibid.*, números 84–91.

⁽⁵⁾ As referências ao «grupo Oslo Sporveier» na presente decisão dizem respeito à AS Oslo Sporveier e às suas filiais.

⁽⁶⁾ Por carta de 8 de fevereiro de 2012 (doc. n.º 624263), o autor da denúncia solicitou ao Órgão de Fiscalização a abertura do procedimento formal de investigação relativo às medidas objeto do procedimento do Tribunal da EFTA no processo n.º E-14/10.

⁽²⁾ Acórdão, números 55–63.

⁽³⁾ *Ibid.*, números 76–80.

1.4. Investigação formal

- (19) Pela Decisão n.º 123/12/COL, de 28 de março de 2012 (a seguir designada «decisão de abertura»), o Órgão de Fiscalização deu início a um procedimento nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Parte I do Protocolo n.º 3 sobre um potencial auxílio estatal à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveibussene. Por carta da mesma data (doc. n.º 627869), o Órgão de Fiscalização informou as autoridades norueguesas da sua decisão e convidou-as a apresentarem as suas observações.
- (20) Por carta de 4 de junho de 2012 (doc. n.º 636738), as autoridades norueguesas apresentaram as suas observações à decisão de abertura. Por carta de 28 de junho de 2012 (doc. n.º 639422), o Órgão de Fiscalização solicitou informações adicionais. As autoridades norueguesas responderam através de mensagem de correio eletrónico de 7 de setembro de 2012 (doc. n.º 645982). Através de mensagens de correio eletrónico trocadas entre 9 e 23 de novembro de 2012 (docs. n.ºs 653229, 653257, 653526, 654300, 654332, 653345 e 654470), o Órgão de Fiscalização solicitou e recebeu, das autoridades norueguesas, informações adicionais.
- (21) A decisão de abertura foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* e no respetivo suplemento EEE (7). O Órgão de Fiscalização convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa. O Órgão de Fiscalização recebeu observações de duas das partes interessadas: do autor da denúncia, Konkurrenten.no AS, por carta de 2 de agosto de 2012 (doc. n.º 643450) e da Risdal Touring AS, uma empresa-irmã do autor da denúncia, por carta de 6 de agosto de 2012 (doc. n.º 643459). Por carta de 4 de setembro de 2012 (doc. n.º 645575), o Órgão de Fiscalização enviou as referidas observações às autoridades norueguesas. As autoridades norueguesas informaram o Órgão de Fiscalização, por carta de 3 de outubro de 2012 (doc. 648581), de que não tinham qualquer comentário a fazer às observações das duas partes interessadas.

2. A DECISÃO DE ABERTURA DO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

- (22) As autoridades norueguesas confirmaram que a AS Oslo Sporveier não concedeu quaisquer garantias (8). Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização concluiu que a alegação do autor da denúncia relativa às garantias era infundada (9).
- (23) O Órgão de Fiscalização teve, no entanto, dúvidas relativamente às restantes medidas em causa na denúncia e, nesta medida, decidiu iniciar um procedimento formal de investigação relativamente às três medidas que se seguem:

1. a compensação por transportes regulares por autocarro em Oslo paga à AS Oslo Sporveier e à AS

Sporveibussene entre 1 de janeiro de 1994 e 30 de março de 2008 (adiante designada «compensação anual»);

2. a injeção de capital feita pelo município de Oslo em 2004 (adiante designada «injeção de capital de 2004»), para cobrir um défice financeiro do fundo de pensões relacionado com:
 - a. a prestação de serviços públicos (adiante designada «injeção de capital relativa ao serviço público»), bem como
 - b. atividades comerciais (adiante designada «injeção de capital relativa às atividades comerciais»); e
3. a aplicação de regras relativas à tributação dos grupos (adiante designada «medida de tributação dos grupos»).

3. ANTECEDENTES - A LEGISLAÇÃO VIGENTE RELATIVA AOS TRANSPORTES REGULARES LOCAIS POR AUTOCARRO

3.1. Lei dos transportes comerciais de 2002 e o Regulamento dos transportes comerciais de 2003

- (24) Atualmente, o setor dos transportes locais por autocarro é regulado pela Lei dos transportes comerciais de 2002 (*Commercial Transport Act* adiante designada «CTA») (10) e pelo Regulamento dos transportes comerciais de 2003 (*Commercial Transport Regulation* adiante designado «CTR») (11). A CTA revogou a Lei dos Transportes de 1976 (12). O CTR revogou dois regulamentos (13).
- (25) As autoridades norueguesas confirmaram que as disposições aplicáveis não sofreram alterações substanciais desde a entrada em vigor do Acordo EEE em 1994.

3.2. Responsabilidade administrativa dos condados

- (26) Na Noruega, a responsabilidade pelos serviços de transportes públicos locais recai sobre os condados. No entanto, os condados não estão obrigados a prestar tais serviços.
- (27) Podem administrar serviços locais de transporte por autocarro através da sua própria organização ou através de empresas administrativas (14) criadas pelo condado. A CTA prevê que quando o município cria uma empresa administrativa, os fundos destinados ao financiamento

(7) JO C 204, de 12.7.2012 p. 15 e suplemento EEE n.º 37, de 5.7.2012, p. 26.

(8) Ver a decisão de abertura, números 122-124.

(9) Ver a parte dispositiva da decisão de abertura, artigo 1.º.

(10) Lei n.º 45 de 21.6.2002 (data de entrada em vigor: 1.1.2003).

(11) Regulamento n.º 401 de 26.3.2003 (data de entrada em vigor: 1.4.2003).

(12) Lei n.º 63 de 4.6.1976 (data de entrada em vigor: 1.7.1977). Revogada pela CTA em 1.1.2003.

(13) Regulamento n.º 2170 de 12.8.1986 (data de entrada em vigor: 1.1.1987) e o Regulamento n.º 1013 de 4.2.1992 (data de entrada em vigor: 1.1.1994). Ambos revogados pelo CTR em 1.4.2003.

(14) Em norueguês: *Administrasjonsselskap*.

dos serviços locais de transporte por autocarro sejam atribuídos a essa empresa⁽¹⁵⁾. As empresas administrativas podem prestar os serviços de transporte por autocarro elas próprias ou subcontratar esses serviços a um terceiro.

3.3. Cofinanciamento dos serviços locais de transporte por autocarro pelo Estado e pelos condados

- (28) Os condados financiam os serviços de transportes locais por autocarro, em parte, com receitas fiscais. Para além disso, ao abrigo da CTA, os condados recebem financiamento estatal através de um bloco anual de subsídios⁽¹⁶⁾. O montante dos subsídios é determinado em função das necessidades de cada condado em termos de contribuição financeira do Estado. Os condados estão assim obrigados a fornecer ao Ministério dos Transportes orçamentos, contas e outras informações relevantes com vista à avaliação da necessidade de contribuição⁽¹⁷⁾. As autoridades norueguesas afirmaram que, na eventualidade de um condado reduzir o montante de subsídio utilizado no financiamento dos custos dos serviços regulares de transportes locais, esta redução refletir-se-ia em futuros subsídios.

3.4. Concessões

3.4.1. Introdução

- (29) Nos termos da CTA, as concessionárias estão obrigadas ao transporte de passageiros por autocarro, mediante remuneração (isto é, pagamento pelos utilizadores (os passageiros) dos serviços de transportes)⁽¹⁸⁾.
- (30) Os operadores de serviços regulares de transporte de passageiros por autocarro mediante remuneração carecem de uma concessão geral e de uma concessão especial.

3.4.2. Concessão geral para o transporte de passageiros

- (31) As empresas que prestem serviços de transporte de passageiros mediante remuneração devem ter uma concessão geral⁽¹⁹⁾. Por forma a obter a concessão geral, o requerente deve (i) fornecer um certificado de boa conduta, (ii) dispor de capacidade e meios financeiros suficientes (iii) ter qualificações profissionais suficientes⁽²⁰⁾. As concessões gerais não têm limite temporal⁽²¹⁾.

3.4.3. Concessões especiais para o transporte regular de passageiros

- (32) Para além da concessão geral, qualquer empresa que pretenda fazer o transporte regular de passageiros mediante remuneração deve dispor de uma concessão especial⁽²²⁾. Existem dois tipos de concessões especiais: (i) concessões por área e (ii) concessões por rota. A concessão por área tem natureza residual uma vez que permite ao seu titular operar serviços de transportes regulares por autocarro na

totalidade da área em causa, desde que não tenham sido concedidas concessões específicas por rota nessa área. O titular de uma concessão por rota é a única entidade com direito a operar serviços de transportes regulares por autocarro na rota em causa.

- (33) A concessão especial confere ao concessionário tanto o direito como a obrigação de efetuar o serviço de transporte tal como estabelecido na concessão⁽²³⁾. O requerimento da concessão especial deve ser acompanhado de uma proposta de horários de transporte e de tarifas⁽²⁴⁾. Os horários e tarifas estão sujeitos ao controlo dos condados⁽²⁵⁾. Os condados podem determinar mudanças nos horários e tarifas⁽²⁶⁾.
- (34) A concessão especial pode ser atribuída através de (i) concurso público (sendo, neste caso, concedida pelo período determinado no procedimento concursal⁽²⁷⁾, que, de qualquer forma, não poderá exceder 10 anos⁽²⁸⁾) ou (ii) por adjudicação direta, sem recurso a concurso público (sendo, neste caso, concedida pelo período de 10 anos)⁽²⁹⁾.

3.5. Sistemas de bilhética

- (35) Os concessionários devem implementar sistemas de bilhética aprovados pelos condados⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Artigo 25.º do CTR.

⁽²⁴⁾ Artigos 28.º e 29.º do CTR. Estes são os requisitos que o Órgão de Fiscalização considera mais relevantes para efeito da descrição do regime nacional. No entanto, o CTR estabelece uma série de outros requisitos específicos para a concessão especial.

⁽²⁵⁾ O Ministério dos Transportes delegou a sua competência para fixar as tarifas aos condados. No entanto, alguns descontos são determinados a nível nacional. Na prática, o Ministério dos Transportes deu instruções aos condados para garantirem que os operadores de transportes regulares locais por autocarro que prestam um serviço público ofereçam 50 % de redução no preço a crianças, idosos e cidadãos portadores de deficiência.

⁽²⁶⁾ Artigos 28.º e 29.º, n.º 2, do CTR. Nos termos do disposto no artigo 28.º, n.º 3, do CTR, o Ministério dos Transportes tem competência para emitir orientações sobre o conteúdo e publicação dos horários de transporte. A Circular N-1/2006, do Ministério dos Transportes, contém orientações adicionais sobre a publicação de horários das rotas. Antes de 2006, o artigo 28.º do CTR regulava determinados aspetos da publicação dos horários das rotas. Estes aspetos foram excluídos em 2006. Na prática, a Circular N-1/2006 refere-se à anterior disposição (artigo 28.º do CTR), uma vez que foi publicada antes da alteração, e estabelece que os requisitos da anterior disposição, até comunicação em contrário, devem ser tidos em conta como linha de orientação para o conteúdo do horário da rota.

⁽²⁷⁾ Artigo 27.º, n.º 2, da CTA.

⁽²⁸⁾ Tal como estabelecido nos trabalhos preparatórios, no capítulo 10.1 da Proposta 113 L (2009–2010).

⁽²⁹⁾ Artigo 8.º da CTA. A possibilidade de atribuição das concessões por concurso público foi introduzida por uma alteração à Lei do Transporte de 1976 pela Lei n.º 85 de 11.6.1993 (que entrou em vigor em 1.1.1994).

⁽³⁰⁾ Artigo 30.º, n.º 1, do CTR. O Ministério dos Transportes tem competência para emitir orientações gerais para a utilização de sistemas de bilhética eletrónicos (artigo 30.º, n.º 2, do CTR). Tais orientações foram estabelecidas na Circular N-1/2006. Na referida circular, o Ministério dos Transportes decidiu que o documento seguinte deve servir de norma para os sistemas eletrónicos de bilhética: Parte 3 do Manual 206 da Administração das Estradas Públicas norueguesa (em norueguês: *Statens Vegvesen*).

⁽¹⁵⁾ Artigo 23.º da CTA.

⁽¹⁶⁾ Artigo 22.º, n.º 3, da CTA.

⁽¹⁷⁾ Artigo 22.º, n.º 4, da CTA.

⁽¹⁸⁾ Artigos 4.º e 6.º da CTA.

⁽¹⁹⁾ Artigo 4.º, n.º 1, da CTA.

⁽²⁰⁾ Artigo 4.º, n.º 2, da CTA e Capítulo I do CTR.

⁽²¹⁾ Artigo 27.º, n.º 1, da CTA.

⁽²²⁾ Artigo 6.º, n.º 1, da CTA.

3.6. Contratos

- (36) Por forma a complementar as concessões, os condados podem celebrar contratos com as concessionárias relativamente à prestação do serviço público. Os condados têm liberdade para determinar a forma destes contratos ⁽³¹⁾.

3.7. Compensação aos concessionários

- (37) Os condados são responsáveis por compensar os concessionários ⁽³²⁾. A compensação é concedida apenas às empresas que operam as rotas pouco rentáveis (isto é, em que as receitas geradas pela venda de bilhetes é inferior ao custo de exploração do serviço).
- (38) De acordo com as autoridades norueguesas, nos termos do disposto no artigo 22.º da CTA, o condado está obrigado a compensar os operadores pela prestação de serviços de transporte nas rotas pouco rentáveis que pretenda criar ou manter na sua região ⁽³³⁾. Os condados têm liberdade para determinar o modo de compensação aos concessionários; a CTA e o CTR não dispõem sobre a forma de pagamento da compensação.
- (39) O Órgão de Fiscalização entende que o artigo 22.º da CTA é interpretado no sentido de permitir uma compensação que cubra o custo do serviço público (incluindo um lucro razoável), deduzidas as receitas provenientes da venda de bilhetes, e que a compensação que exceda estes parâmetros não poderá basear-se na CTA.

⁽³¹⁾ Artigo 22.º, n.º 5, da CTA. O Acordo de Transportes celebrado em 1997 entre a AS Oslo Sporveier e a AS Sporveibussene constitui um exemplo dos contratos referidos.

⁽³²⁾ Artigo 22.º, n.º 1, da CTA.

⁽³³⁾ As autoridades norueguesas, nas suas observações à decisão de abertura, confirmaram esta situação e esclareceram, com referência a literatura jurídica (*Norsk Lovkommentar*), que a disposição precedente - artigo 24.º-A da Lei dos Transportes de 1976 - era interpretada da mesma forma. No que respeita à questão da compensação, o comentário à Lei dos Transportes de 1976 incluído na coletânea de leis revistas e comentadas, *Norsk Lovkommentar* (disponível em: <http://www.rettsdata.no> (o acesso é feito através de subscrição paga), estabelece o seguinte na nota 43 (em norueguês): "I rutetransporten vil det dog ofte være aktuelt å pålegge utøver en større rutetjeneste som sammenholdt med de takster som godkjennes, ikke gir et forsvarlig økonomisk grunnlag. I slike tilfeller kan plikten bare opprettholdes dersom det ytes tilskudd, jf. § 24 a". Tradução do Órgão de Fiscalização: «No caso do transporte regular será, contudo, frequentemente necessário exigir ao operador de transportes que preste um serviço mais abrangente que, à luz da fixação de preços máximos, não se revestiria de interesse financeiro evidente. Em tais circunstâncias, a obrigação de serviço público apenas pode ser mantida mediante compensação, cfr. artigo 24.º-A».

4. MAIS ANTECEDENTES - LEGISLAÇÃO PRÉ-EEE RELATIVA AOS TRANSPORTES PÚBLICOS REGULARES - A LEI DOS TRANSPORTES DE 1976

4.1. Introdução

- (40) Em resposta à decisão de abertura, as autoridades norueguesas forneceram informações adicionais sobre a história do regime de compensação aplicável aos serviços de transportes regulares locais.

4.2. Responsabilidade pelos transportes regulares locais centralizada no Estado

- (41) As autoridades norueguesas explicaram que, no momento da entrada em vigor da Lei dos Transportes de 1976 ⁽³⁴⁾, o Estado (o Ministério dos Transportes) era responsável pelos serviços de transportes regulares locais. Os transportes regulares locais em cada condado eram geridos por agências de transportes estatais.

4.3. Processo de descentralização

4.3.1. Introdução

- (42) Pouco depois da entrada em vigor da Lei dos Transportes de 1976, foi iniciado um processo de descentralização. A partir de 1 de janeiro de 1979, os poderes do Ministério dos Transportes podiam ser delegados nos condados. Simultaneamente, as agências de transportes estatais foram transformadas em organismos administrativos municipais.
- (43) Em 1981, com a introdução do artigo 24.º-A da Lei dos Transportes, o Estado passou a poder atribuir aos condados a responsabilidade pelo financiamento dos transportes regulares locais, mediante a disponibilização de fundos ⁽³⁵⁾. Em Oslo, o artigo 24.º-A começou a ser aplicado em 1983, quando o município de Oslo (que também é um condado) ⁽³⁶⁾ recebeu, pela primeira vez, tal financiamento.

4.3.2. O Regulamento de 1980

- (44) Outro elemento importante do processo de descentralização foi o Regulamento de 19 de dezembro de 1980 relativo à compensação pelos serviços de transportes regulares (adiante designado «Regulamento de 1980»). O artigo 1.º do Regulamento de 1980 estabelece que o condado é responsável pelo financiamento dos transportes regulares locais. Nos termos do disposto no artigo 3.º, o montante da compensação é decidido anualmente com base na diferença entre as receitas previstas de acordo com as tarifas e descontos fixados e os custos razoáveis.

⁽³⁴⁾ Lei n.º 63 de 4.6.1976 (entrou em vigor 1.7.1977). Revogada pela CTA em 1.1.2003.

⁽³⁵⁾ Ver os trabalhos preparatórios da alteração à Lei dos Transportes de 1976 - proposta n.º 16 (1980-81), p. 2.

⁽³⁶⁾ O município de Oslo é simultaneamente um condado e um município. Doravante, será referido como município de Oslo.

(45) O Regulamento de 1980 contém igualmente regras relativas ao controlo e acesso à informação e clarifica as funções, por um lado, do Ministério dos Transportes e, por outro, dos condados. O artigo 7.º prevê a base jurídica para o Ministério emitir regras e orientações adicionais relativas à compensação dos transportes regulares locais.

4.3.3. O Regulamento de 1982 e o Acordo-tipo Principal entre a KS e a NABC

(46) Em 1 de janeiro de 1983, entrou em vigor um novo regulamento - o Regulamento de 2 de dezembro de 1982 relativo à compensação pelos serviços de transportes regulares locais (adiante designado «Regulamento de 1982»), que substituiu o Regulamento de 1980. O artigo 4.º do Regulamento de 1982 obriga os condados a celebrar acordos com os concessionários relativamente à compensação pelos serviços de transportes regulares públicos. Foi com base neste pressuposto que a organização KS (a associação norueguesa de autoridades locais e regionais) e a Associação Norueguesa de Empresas de Autocarros (adiante designada «NABC») (37), celebraram um acordo-tipo principal (adiante designado «Acordo-tipo Principal entre a KS e a NABC») e um acordo-tipo sobre a compensação anual a ser utilizada por cada condado na celebração de contratos para a prestação de serviços de transportes regulares por autocarro. No que toca ao cálculo da compensação, o acordo-tipo baseia-se nos mesmos princípios constantes do artigo 3.º do Regulamento de 1980. O acordo-tipo principal previa também uma separação de custos entre os serviços de transporte público e outros serviços comerciais.

4.3.4. O Regulamento de 1985

(47) Com a adoção de um novo sistema de receitas para os condados, foi adotado, em 1985, um novo Regulamento relativo à Compensação pelo Transporte Local (adiante designado «Regulamento de 1985»). O novo sistema de receitas para os condados (e municípios) previa que a contribuição central para o transporte local fosse atribuída como um montante fixo. O Regulamento de 1985 visava principalmente as relações entre o Ministério dos Transportes e os condados. O Regulamento de 1985 foi revogado com efeitos a 1 de janeiro de 1987.

5. ORGANIZAÇÃO DO TRANSPORTE REGULAR LOCAL POR AUTOCARRO EM OSLO

(48) Como referido anteriormente, a responsabilidade pelos serviços de transportes públicos locais recai sobre os condados.

(49) Antes de 1994, a administração dos transportes públicos em Oslo era exclusivamente levada a cabo pela AS Oslo Sporveier (38), dado o município de Oslo ter delegado na sociedade as tarefas de planeamento e administração dos

transportes públicos em Oslo (39). Simultaneamente, a AS Oslo Sporveier tinha um departamento interno (40) que efetuava a maior parte (41) do transporte regular por autocarro em Oslo. Esta atividade era desenvolvida com base numa área de concessão atribuída em 16 de novembro de 1992, que permitia à AS Oslo Sporveier prestar serviços de transportes regulares por autocarro em toda a rede de Oslo, desde que não tivessem sido atribuídas outras concessões específicas por rota.

(50) A concessão foi atribuída por um período de 10 anos, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 1990.

(51) A AS Oslo Sporveier operava ainda, desde 1994, um serviço de autocarros turísticos de pequena escala fora do âmbito do serviço público.

(52) Em 23 de abril de 1997, o departamento dos autocarros, que incluía a divisão dos pequenos autocarros turísticos, foi separado da AS Oslo Sporveier e transferido para uma nova sociedade, a AS Sporveibussene. A AS Sporveibussene passou assim a efetuar desde aquela data os transportes regulares locais por autocarro em conformidade com a concessão atribuída à AS Oslo Sporveier.

(53) As referidas sociedades celebraram entre si um Acordo de Transportes, assinado em 23 de abril de 1997, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 1997 (adiante designado «Acordo de Transportes»). O Acordo de Transportes previa a sua caducidade no termo do período da concessão existente (isto é, 31 de dezembro de 1999), mas seria automaticamente renovado por períodos sucessivos de um ano se a área de concessão da AS Oslo Sporveier fosse renovada. Ao abrigo deste Acordo de Transportes, a AS Sporveibussene assumiu as atividades de serviço público da AS Oslo Sporveier e recebeu a compensação anual diretamente da AS Oslo Sporveier por tais serviços.

(54) A área de concessão foi renovada por mais 10 anos em 20 de setembro de 2001, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2000.

(37) Em norueguês: Norsk Rutebilerforbund.

(38) Desde 1934 que o município de Oslo é praticamente o detentor exclusivo da AS Oslo Sporveier (com 98,8 % de participação). As autoridades norueguesas esclareceram que, em 2002, o município de Oslo adquiriu as restantes ações, tornando-se, assim, no acionista único da AS Oslo Sporveier.

(39) De acordo com as autoridades norueguesas, o município de Oslo estava envolvido em todos os assuntos com relevância comercial relativos ao transporte coletivo por autocarro levado a cabo pela AS Oslo Sporveier, incluindo os aspetos financeiros dos acordos/contratos com as filiais (como a AS Sporveibussene) ou outros terceiros. O município de Oslo estava envolvido através do conselho de gestão da AS Oslo Sporveier.

(40) A AS Oslo Sporveier tinha ainda outros departamentos de exploração, nomeadamente, serviços do metro, carro elétrico e ferry.

(41) Outros três operadores, ING. M.O. Schøyens Bilcentraler A/S, Norgesbuss AS/Oslo e a Follo Busstrafikk A/S também detinham concessões para o transporte regular por autocarro em algumas rotas específicas de Oslo. Em 1996, a Norgesbuss AS/Oslo adquiriu a Follo Busstrafikk A/S e, assumiu as respetivas concessões.

- (55) Em 2001, o município de Oslo decidiu que todos os transportes regulares por autocarro em Oslo deviam ser objeto de concurso público. Assim, os transportes regulares por autocarro foram gradualmente objeto de concursos públicos em cinco lotes no período entre 2003 e 2008. Os respetivos contratos entraram em vigor no ano a seguir à conclusão do concurso público em causa. O último lote foi contratado em 2007 e o último contrato entrou em vigor em 30 de março de 2008.
- (56) Devido à sua natureza residual, o âmbito da área de concessão seria reduzido em conformidade com a contratação gradual das rotas que estavam abrangidas pela área de concessão. Assim, a concessão por área atribuída à AS Oslo Sporveier caducou em 30 de março de 2008 (data em que foi concluída a contratação de todos os transportes regulares por autocarro em Oslo). Com a caducidade da concessão, caducou também o Acordo de Transportes.
- (57) Como referido anteriormente, em 1997, a AS Sporveisbussene assumiu a divisão de pequenos autocarros turísticos da AS Sporveier.
- (58) Em 2003, a AS Sporveisbussene criou uma filial, a Nexus Trafikk AS, por forma a participar em concursos públicos para a exploração de rotas de transportes regulares por autocarro em Oslo. Em 2005, a AS Sporveisbussene adquiriu a sociedade Arctic Express AS e a sua filial Lavprisexpressen.no, envolvidas em serviços de aeroporto expresso e transportes regionais por autocarro. Em 2006, a divisão de autocarros turísticos foi transferida da AS Sporveisbussene para uma sociedade recentemente constituída, a Sporveisbussenes Turbiler AS, detida em 100 % pela AS Sporveisbussene.
- (59) A administração dos transportes públicos em Oslo foi objeto de uma reorganização entre 1 de julho de 2006 e 1 de janeiro de 2007. Foi criada uma nova sociedade sob a designação da AS Oslo Sporveier (adiante designada «nova AS Oslo Sporveier»). A AS Oslo Sporveier originária alterou a sua designação para Kollektivtransportproduksjon AS (adiante designada «KTP»). As funções administrativas da antiga AS Oslo Sporveier foram transferidas para a nova AS Oslo Sporveier.
- (60) A KTP reteve a parte operacional da AS Oslo Sporveier e a propriedade da AS Sporveisbussene. Esta última transformou-se numa sociedade-mãe com três filiais. A designação social das filiais foi alterada (de Nexus Trafikk AS para Unibuss AS; Sporveisbussenes Turbiler AS para Unibuss Tur AS e Arctic Express AS para Unibuss Ekspress AS).
- (61) A AS Sporveisbussene fundiu-se com a Unibuss AS em 2009. Aquela sociedade manteve a designação Unibuss AS e assumiu, como sociedade-mãe, a propriedade da Unibuss Tur AS e da Unibuss Ekspress AS.
- (62) Como referido anteriormente, o município de Oslo é responsável pela compensação aos operadores de serviços públicos que pretenda criar ou manter na sua região ⁽⁴²⁾.
- (63) Em Oslo, existe um sistema de bilhética comum que se aplica a todos os operadores de autocarros, carros elétricos, metro e ferry. Os operadores de serviço público não são responsáveis pelo sistema de bilhética. O sistema de bilhética é da responsabilidade da KTP (antiga AS Oslo Sporveier) e os preços dos bilhetes estão sujeitos ao controlo do município de Oslo.
- (64) O concessionário está autorizado a reter as receitas provenientes da venda de bilhetes geradas pela exploração dos transportes regulares por autocarro ⁽⁴³⁾. No caso de as receitas provenientes da venda de bilhetes não cobrirem as despesas de exploração, a concessionária tem direito a receber do município de Oslo uma compensação pelo serviço público.
- (65) Em Oslo, desde a década de 1980 e até à adjudicação dos contratos através de concursos públicos, a compensação nos termos dos contratos celebrados diretamente era determinada em conformidade com o procedimento descrito de seguida. Em termos gerais, o município de Oslo e o concessionário determinavam um montante fixo que cobria a diferença entre as receitas geradas pela venda de bilhetes e o custo previsto de exploração do serviço público em causa ⁽⁴⁴⁾. Tal era parte integrante do processo orçamental geral do município de Oslo. De acordo com as autoridades norueguesas, o processo orçamental pode ser esquematizado da seguinte forma:

janeiro/fevereiro	O Conselho da Cidade (<i>Byrådet</i>) determina os limites orçamentais para o ano seguinte.
março	Os departamentos e as empresas municipais são informados dos limites orçamentais e do prazo para apresentação das propostas de orçamento.
março/abril	As empresas municipais tratam do orçamento do ano seguinte.
maio	Os departamentos e empresas municipais apresentam as suas propostas de orçamento com base nas receitas e custos dos anos anteriores, nível de atividade, limites orçamentais e previsões de desenvolvimentos de custos futuros e ganhos de eficiência.

6. COMPENSAÇÃO PELO SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO EM OSLO

6.1. Prática administrativa

- (62) Como referido anteriormente, o município de Oslo é responsável pela compensação aos operadores de serviços públicos que pretenda criar ou manter na sua região ⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ Artigo 22.º da CTA.

⁽⁴³⁾ Todas as receitas provenientes da venda direta de bilhetes nos seus autocarros, acrescidas de receitas de bilhetes decorrentes da AS Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk (a antecessora da Ruter AS, uma sociedade de capitais públicos responsável pela gestão dos transportes regulares locais em Oslo) e a Norges Statsbaner AS (uma sociedade de capitais públicos responsável pelo transporte ferroviário na Noruega).

⁽⁴⁴⁾ Desde 1983, com base no artigo 24.º-A da Lei dos Transportes de 1976, no Regulamento de 1982 e no Acordo-tipo Principal entre a KS e a NABC. As autoridades norueguesas esclareceram que a prática se manteve, no essencial, inalterada após a entrada em vigor do artigo 22.º da CTA, em 1 de janeiro de 2003.

junho a agosto	Têm lugar discussões entre os departamentos/empresas e a unidade governamental responsável com vista à clarificação do orçamento e das atividades abrangidas pelo mesmo.
setembro	A proposta de orçamento é anunciada pelo Conselho da Cidade.
outubro	Os diferentes comités do Conselho da Cidade (<i>Byrådet</i>) tratam das diferentes partes do orçamento.
outubro/novembro	O Conselho da Cidade propõe um orçamento revisto.
dezembro	O orçamento é aprovado pelo Conselho da Cidade.

- (66) Com base nas propostas de orçamento (e eventuais alterações durante as discussões do orçamento no Conselho da Cidade), a compensação era atribuída nas decisões relativas ao orçamento e com base em pressupostos que eram especificados em cada decisão, isto é, para atingir determinados ganhos de eficiência e manter os serviços de transportes públicos do ano anterior. As decisões continham também alguns objetivos relativos, entre outros, ao volume de serviços de transportes produzido e ao custo por viagem.
- (67) A avaliação do montante de compensação era baseado nos custos incorridos nos anos antecedentes, corrigidos pelos ganhos de eficiência, pelo desenvolvimento do índice de preços ao consumidor na Noruega, salários, impostos e leis e regulamentos suscetíveis de afetar os custos.
- (68) De acordo com as autoridades norueguesas, foram mantidas contas separadas para as atividades relativas ao serviço público e ao serviço comercial (isto é, o serviço de autocarros turísticos) desenvolvidas pela AS Oslo Sporveier. Para além disso, o custo das atividades comerciais da AS Oslo Sporveier não era tido em consideração no cálculo da compensação anual concedida pelos serviços públicos.
- (69) De acordo com as autoridades norueguesas, ao abrigo do Acordo de Transportes assinado em 1997, que caducou em 30 de março de 2008 quando se concluiu a adjudicação de todos os contratos relativos aos serviços públicos através de concurso público e a própria concessão de área também caducou, o cálculo da compensação era feito anualmente com base nos princípios acima descritos.
- (70) A compensação pelo serviço público era, assim, determinada de acordo com o mesmo procedimento. O montante era calculado com base na diferença entre o custo e as receitas do serviço público e ajustado em conformidade com os mesmos fatores de correção durante todo o período sob avaliação. Eram mantidas contas separadas para as atividades relativas ao serviço público e ao serviço comercial.

6.2. Rentabilidade do serviço público

- (71) De acordo com os resultados anuais relativos à atividade de transportes por autocarro da AS Oslo Sporveier e da AS Sporveibussene apresentados pelas autoridades norueguesas, o lucro médio anual das sociedades, entre 1994 e 2008, foi de 0,49 %. Contudo, este valor inclui, a partir de 2005, as receitas das atividades comerciais. O retorno anual médio para o período entre 1994 e 2005, relativamente ao qual os dados apresentados pelas autoridades norueguesas se referem exclusivamente ao serviço público, era de 1,98 % ⁽⁴⁵⁾.

6.3. Introdução de um sistema de qualidade bonus/malus

- (72) Tal como explicado anteriormente, em 1997 a AS Sporveibussene iniciou a prestação de serviços de transportes regulares locais por autocarro em Oslo em conformidade com a concessão atribuída à AS Oslo Sporveier. Para além disso, foi celebrado o Acordo de Transportes entre a AS Oslo Sporveier e a AS Sporveibussene. As autoridades norueguesas esclareceram que o Acordo de Transportes introduziu o conceito de um modelo, a ser definido pela AS Oslo Sporveier, de acordo com o qual deveria ser avaliada a qualidade dos serviços de transportes por autocarro. A intenção era encontrar um modelo que incentivasse a AS Sporveibussene a prestar serviços de transportes por autocarro de qualidade. O Acordo de Transportes estabelecia que o sistema devia estar implementado, o mais tardar, até 1 de janeiro de 2008.
- (73) Em 2004, foi acordado um modelo específico de sistema bonus/malus ⁽⁴⁶⁾. De acordo com o referido sistema, o desempenho da AS Sporveibussene é avaliado em conformidade com os seguintes critérios: (i) satisfação dos clientes, (ii) pontualidade, (iii) nível de segurança e conforto e (iv) disponibilidade do condutor. A satisfação dos clientes é avaliada com base em inquéritos. A pontualidade é avaliada com base em dados objetivos.
- (74) Em 2004, a AS Oslo Sporveier atribuiu à AS Sporveibussene um bônus de qualidade no montante de 3,9 milhões NOK. Este montante representa 0,8 % das receitas da AS Sporveibussene no referido ano (483,5 milhões NOK). As autoridades norueguesas esclareceram que o bônus de qualidade integrava, a seu ver, o lucro razoável. As autoridades norueguesas não informaram o Órgão de Fiscalização da existência de qualquer outro bônus de qualidade.

6.4. Serviços intragrupo e distribuição de custos comuns

- (75) De acordo com as autoridades norueguesas, os serviços de transportes comerciais por autocarro explorados pela AS Sporveibussene apenas requereram serviços da AS Oslo Sporveier em termos limitados. Tais serviços intragrupo eram maioritariamente trocados entre as filiais do grupo Oslo Sporveier.
- (76) Desde 1994, os serviços intragrupo eram trocados principalmente com base em acordos entre as sociedades do

⁽⁴⁵⁾ Cálculo do Órgão de Fiscalização.

⁽⁴⁶⁾ O sistema encontra-se descrito no anexo ao protocolo que define a compensação pelos serviços de transportes por autocarro a que a AS Sporveibussene teve direito para o ano de 2004.

grupo. Os custos dos serviços eram baseados em preços de mercado, no caso de sociedades externas serem envolvidas na prestação de serviços. Exemplos de tais serviços com prestadores externos incluíam, a título indicativo: compra conjunta de gasóleo, óleo de motor ou líquidos anticongelantes, sublocação de autocarros, locação de bens a sociedades privadas, entre outros. Para estes serviços, o preço interno incluía também uma distribuição proporcional dos custos fixos, bem assim como custos adicionais para cobrir taxas administrativas, sempre que aplicável.

(77) No que diz respeito aos serviços intragrupo prestados pela AS Oslo Sporveier à AS Sporveibussene e às suas filiais ou entre as filiais, as autoridades norueguesas esclareceram que os preços pagos por tais serviços eram baseados nos custos reais (por exemplo, aluguer de autocarros e condutores em ocasiões específicas, limpeza de autocarros) ou no volume utilizado (por exemplo, emissão de cartões de identificação) ou ainda por hora de serviço de acordo com a complexidade do serviço prestado. O preço real incluía o custo do serviço, ou seja, custos marginais, efeitos externos/ de eficiência, bem como uma parte proporcional de custos fixos e lucro. As autoridades norueguesas esclareceram que tais preços baseados em custos equivalem ao preço de mercado.

(78) Conforme referido acima, em 2003 a AS Sporveibussene criou uma filial, a Nexus Trafikk AS, por forma a participar em concursos públicos para a exploração de rotas de transportes regulares por autocarro em Oslo. A criação da filial conduziu a uma situação em que as sociedades (AS Sporveibussene e Nexus Trafikk AS) partilhavam alguns custos comuns, devido ao facto de ambas prestarem serviços de transportes por autocarro. As autoridades norueguesas esclareceram que esta circunstância levou a que as sociedades criassem um novo sistema de distribuição dos (novos) custos comuns. O novo sistema foi aplicado de 2004 em diante. De acordo com o novo sistema, os custos comuns como custos com informática e infraestruturas de comunicação, custos gerais de relações públicas, determinado pessoal, serviços de consultoria relacionados com contratos gerais, auditoria, pensões, seguros, contabilidade e processamento de salários eram suportados pelas sociedades do grupo com uma determinada percentagem do volume de negócios de cada sociedade. O método de cálculo das taxas gerais é baseado na identificação de todos os custos comuns através do processo orçamental anual. O montante dos referidos custos é então sintetizado e a taxa geral é estimada através da divisão dos custos comuns identificados pelo volume de negócios total da AS Sporveibussene e das suas filiais. O montante de custos gerais orçamentados para cada sociedade deve cobrir os custos comuns incluídos no orçamento total. A taxa era [...] ⁽⁴⁷⁾ % para 2004, [...] ⁽⁴⁸⁾ % para 2005 e 2006 e [...] ⁽⁴⁹⁾ % para 2007 e 2008.

⁽⁴⁷⁾ O montante exato está coberto por sigilo profissional. Situa-se entre 2 % a 7 %.

⁽⁴⁸⁾ O montante exato está coberto por sigilo profissional. Situa-se entre 2 % a 7 %.

⁽⁴⁹⁾ O montante exato está coberto por sigilo profissional. Situa-se entre 2 % a 7 %.

7. INJEÇÃO DE CAPITAL DE 2 DE ABRIL DE 2004

7.1. A denúncia

(79) O autor da denúncia afirma que a AS Oslo Sporveier transferiu, em 2004, 41 499 000 NOK de capital para a AS Sporveibussene e alega que esta transação pode ter envolvido auxílio estatal uma vez que nenhum investidor privado teria injetado capital numa empresa que apresentava resultados negativos. O autor da denúncia questiona ainda se o capital foi injetado para financiar novas atividades num mercado exposto à concorrência.

(80) As autoridades norueguesas confirmaram que o município de Oslo injetou novo capital no grupo Oslo Sporveier em 2 de abril de 2004 e que esta medida dizia respeito a uma contribuição única para o fundo de pensões do grupo (Oslo Sporveiers Pensjonskasse) ⁽⁵⁰⁾ para cobrir uma escassez acumulada nas contas dos fundos de pensões existentes. Nesta injeção de capital, o montante atribuído à AS Sporveibussene foi de 111 760 000 NOK. As autoridades norueguesas esclareceram ainda que, ao mesmo tempo que a injeção de capital foi efetuada, a AS Sporveibussene alterou os princípios contabilísticos para estimar obrigações futuras com pensões, o que teve como resultado que, a partir de 2004, tais obrigações passaram a ser reconhecidas nas suas contas ⁽⁵¹⁾.

(81) Face à informação apresentada pelas autoridades norueguesas, o Órgão de Fiscalização apenas pode interpretar que o autor da denúncia, quando se refere à transferência de 41 499 000 NOK na sua correspondência com o Órgão de Fiscalização, comparou as contas da AS Sporveibussene de 2003 e 2004 e deduziu 39 501 000 NOK (capital total em 2003) a 81 milhões NOK (capital total em 2004). Na presente decisão, o Órgão de Fiscalização apreciará a injeção real de capital de 111 760 000 NOK, que foi o montante atribuído para cobrir as obrigações

⁽⁵⁰⁾ O Oslo Sporveiers Pensjonskasse era o fundo de pensões para os trabalhadores do grupo Oslo Sporveier. A injeção de capital efetuada em 2004 cobriu o défice financeiro dos fundos de pensões da Oslo Sporvognsdrift AS (uma sociedade responsável pela exploração dos serviços de carro elétrico em Oslo), da Oslo T-banedrift AS (uma sociedade responsável pela exploração dos serviços de metro em Oslo), da AS Oslo Sporveier e da AS Sporveibussene.

⁽⁵¹⁾ As autoridades norueguesas esclareceram que, antes da injeção de capital de 2004, a AS Sporveibussene registava as suas obrigações com pensões utilizando a designada «solução de bastidores». Através deste método de contabilidade, a sociedade amortizava ajustamentos nas obrigações calculadas com pensões ao longo de um período de 10 anos. A «solução de bastidores» baseava-se no pressuposto de que não haveria desvios anuais entre os pressupostos a longo prazo e a realidade e que, com o decurso do tempo, tais diferenças seriam igualadas. Em 2004, as autoridades norueguesas decidiram alterar o método contabilístico utilizado para registar as obrigações com pensões. Foram feitos ajustes anuais que incluíam, nas contas, todos os custos do período de trabalho médio pressuposto. Como consequência da alteração dos métodos contabilísticos, a AS Sporveibussene registou, em 2004, uma redução de capital no montante de 80 934 000 NOK (sob o item «estimativvik»). Estas alterações resultaram num aumento das obrigações reconhecidas no balanço e uma correspondente redução no capital da sociedade. A alteração dos princípios contabilísticos não teve impacto no montante de capital necessário para cobrir o défice do fundo de pensões. No entanto, explica algumas das alterações nas contas da AS Sporveibussene de 2003 a 2004 a que a denúncia se refere.

com pensões da AS Sporveibussene (e não os 41 499 000 NOK referidos pelo autor da denúncia).

- (82) As autoridades norueguesas apresentaram esclarecimentos relativos à *ratio* desta injeção de capital, que diz respeito às obrigações com pensões da AS Sporveibussene. Estas estão sintetizadas de seguida.

7.2. Défice no fundo de pensões do grupo AS Oslo Sporveier em meados da década de 90 e aumento da compensação anual

- (83) As autoridades locais norueguesas - e as sociedades detidas ou controladas por aquelas - estavam obrigadas a proporcionar aos seus trabalhadores uma pensão indexada equivalente a 70 % ou 66 % do salário final no momento da reforma aos 67 anos ⁽⁵²⁾.
- (84) Em meados da década de 1990, era evidente que o fundo de pensões grupo Oslo Sporveier tinha défice de financiamento. O défice tinha-se acumulado durante vários anos uma vez que os prémios do fundo de pensões não tinham em conta as obrigações crescentes com pensões que resultavam de fatores tais como aumentos nos salários dos trabalhadores, aumento da esperança média de vida, mudanças nas taxas de invalidez esperadas, entre outros. De acordo com o Órgão de Supervisão Financeira da Noruega (*Kredittilsynet*), o fundo de pensões da AS Oslo Sporveier apresentava, em 31 de dezembro de 1995, uma cobertura de apenas 46,9 %. Os fundos de pensões municipais com cobertura abaixo de 95 % devem ser aumentados todos os anos em, pelo menos, 1,5 % ⁽⁵³⁾. O município de Oslo, como seu detentor, estava, assim, obrigado por lei a cobrir o défice de financiamento do grupo Oslo Sporveier ⁽⁵⁴⁾. Assim, tal como decidido em 23 de dezembro de 1996, a AS Oslo Sporveier tinha que apresentar um plano para compensar o défice. Consequentemente, foi estabelecido um plano de pagamento para eliminar o défice até 2020. Este plano foi aprovado pelo Órgão de Supervisão Financeira em 9 de julho de 1997.
- (85) Em conformidade com o plano de pagamento, o município de Oslo aumentou a compensação anual pelo serviço público para cobrir os custos adicionais com os prémios das pensões.

7.3. Injeção de capital no Oslo Sporveiers Pensjonskasse

- (86) De acordo com as autoridades norueguesas, o município de Oslo decidiu, em 2003, cobrir o défice do fundo de pensões do grupo Oslo Sporveier através de um paga-

mento único. Como resultado disto, em 2 de abril de 2004, a AS Oslo Sporveier injetou 802,5 milhões NOK ⁽⁵⁵⁾ no Oslo Sporveiers Pensjonskasse, por forma a cobrir a totalidade do défice ⁽⁵⁶⁾. A injeção de capital cobriu o défice financeiro dos fundos de pensões da Oslo Sporvognsdrift AS, da Oslo T-banedrift AS, da AS Oslo Sporveier e da AS Sporveibussene.

- (87) As autoridades norueguesas esclareceram que não obstante o município de Oslo estar obrigado por lei a cobrir o défice do grupo Oslo Sporveier, não estava obrigado a fazê-lo através de um pagamento único: escolheu fazê-lo uma vez que esta solução era mais eficiente em termos de custos do que aderir ao plano de amortizações existente. O montante anual amortizado para cobrir o défice era superior aos custos de financiamento necessários para obter um empréstimo bancário do mesmo montante. Para além disso, previa-se que um pagamento único proporcionasse poupanças no orçamento operacional de, aproximadamente, 160 milhões NOK e reduzisse os custos anuais com pensões do grupo em 60 milhões NOK.
- (88) Dos 802,5 milhões NOK, 11 760 000 NOK cobriram as obrigações com pensões da AS Sporveibussene. De acordo com as autoridades norueguesas, o montante total foi transferido diretamente pela AS Oslo Sporveier para a Oslo Sporveiers Pensjonskasse e não foi transferido em dinheiro para a AS Sporveibussene. Nas contas anuais da AS Sporveibussene relativas ao ano de 2004, a contribuição para as pensões de 11 760 000 NOK foi registada como uma injeção de novo capital social.

7.4. Défice de financiamento do fundo de pensões dos trabalhadores dos transportes turísticos por autocarro

- (89) De acordo com as autoridades norueguesas, uma parte da injeção de capital transferida para a AS Sporveibussene cobriu as obrigações com pensões dos trabalhadores dos transportes turísticos por autocarro para o período entre 1994 (altura em que as operações com os autocarros turísticos se iniciaram) até 1 de janeiro de 1997.
- (90) As autoridades norueguesas apresentaram cálculos de acordo com os quais aproximadamente 430 300 NOK do total do capital injetado dizia respeito ao défice de financiamento dos fundos de pensões da divisão de transportes turísticos por autocarro.

7.5. Mudança dos fundos de pensões para a Vital Forsikring ASA

- (91) O pagamento de 11 760 000 NOK permitiu igualmente à AS Sporveibussene transferir o seu fundo de pensões do Oslo Sporveiers Pensjonskasse para a Vital Forsikring ASA, uma companhia de seguros de vida. A mudança produziu efeitos a 1 de junho de 2004. Ao abrigo da

⁽⁵²⁾ Dado que a segurança social norueguesa proporcionava uma pensão entre 40 a 50 %, o empregador proporcionava o remanescente através de fundos de pensões ou de companhias de seguros de vida. O grupo AS Oslo Sporveier organizou o seu fundo de pensões como um fundo de pensões municipal (Oslo Sporveiers Pensjonskasse) em conformidade com o capítulo 7 da Lei dos Seguros n.º 44 de 10.6.2005.

⁽⁵³⁾ Regulamento n.º 117, de 19.2.1993, secção 28.º-A.

⁽⁵⁴⁾ O não cumprimento desta obrigação poderia ter tido diversas consequências para o grupo Oslo Sporveier que podia, designadamente, ter sido declarado insolvente.

⁽⁵⁵⁾ Dos quais 800 milhões NOK foram transferidos do município de Oslo.

⁽⁵⁶⁾ O montante pago ao Oslo Sporveiers Pensjonskasse foi de 711 980 000 NOK (90 519 828 NOK (14,1 % do montante total de 802,5 milhões NOK) era imposto laboral).

legislação norueguesa aplicável à altura, todos os prémios que visavam cobrir o défice tinham que ser pagos integralmente antes da AS Sporveibussene poder transferir as suas obrigações com pensões de um fundo para o outro ⁽⁵⁷⁾.

8. TRIBUTAÇÃO DO GRUPO OSLO SPORVEIER

8.1. Alegações do autor da denúncia

(92) De acordo com o autor da denúncia, a situação fiscal negativa da AS Oslo Sporveier foi usada para reduzir a carga fiscal da AS Sporveibussene. As condições fiscais favoráveis no grupo Oslo Sporveier poderão ter sido utilizadas para evitar o pagamento de impostos sobre lucros provenientes de um mercado total ou parcialmente exposto à concorrência. Esta denúncia parece basear-se no facto de a AS Sporveibussene, no período entre 2000 a 2004, apesar de ter um lucro bruto (antes dos impostos) de aproximadamente 54 796 000 NOK, apenas ter declarado receitas tributáveis no montante de 2 027 000 NOK.

(93) Segundo as autoridades norueguesas, e no entendimento do Órgão de Fiscalização, parece que o autor da denúncia se refere a normas fiscais relativas às contribuições entre sociedades do mesmo grupo (contribuições de grupo). Aparentemente, a AS Sporveibussene transferiu parte dos seus lucros, evitando, desta forma, o pagamento de imposto sobre o rendimento relativamente ao montante transferido.

8.2. As disposições relevantes da Lei Fiscal norueguesa

(94) De acordo com a Lei Fiscal norueguesa ⁽⁵⁸⁾, as sociedades integradas num grupo devem ser tributadas como entidades autónomas; não existe, como princípio, consolidação de grupos de sociedade para efeitos fiscais, o que significa que uma sociedade apenas pode deduzir os seus prejuízos e é responsável pelo pagamento de impostos apenas sobre os seus próprios lucros.

(95) Não obstante, verificadas determinadas circunstâncias, as normas fiscais permitem que uma sociedade deduza ao seu rendimento tributável uma contribuição unilateral de capital feita a outra sociedade dentro do mesmo grupo, ou seja, a designada «contribuição de grupo».

(96) As contribuições de grupo são permitidas ⁽⁵⁹⁾ sempre que a empresa que contribui e a que recebe a contribuição sejam sociedades de responsabilidade limitada ⁽⁶⁰⁾ e

pertencam ao mesmo grupo ⁽⁶¹⁾. Para além disso, a sociedade-mãe tem que ser detentora de mais de 90 % da filial e deter uma percentagem equivalente dos votos ⁽⁶²⁾. As autoridades norueguesas esclareceram que estes requisitos devem estar preenchidos no final do ano fiscal relevante no qual a contribuição de grupo é efetuada.

(97) Tanto as sociedades que contribuem como as que recebem a contribuição devem declarar as contribuições nas suas declarações fiscais anuais através da apresentação de informações detalhadas nos formulários aplicáveis.

(98) A contribuição de grupo pode consistir em dinheiro, capital circulante ou outras contribuições financeiras ⁽⁶³⁾.

(99) A contribuição de grupo é dedutível para a empresa que contribui desde que a contribuição esteja abrangida pelo seu rendimento tributável ⁽⁶⁴⁾. Caso uma sociedade efetue uma contribuição que exceda o seu rendimento coletável, não poderá deduzir o excedente ⁽⁶⁵⁾. Por outro lado, a sociedade que recebe a contribuição é responsável pelo pagamento de impostos sobre a contribuição de grupo ⁽⁶⁶⁾, no entanto o montante em excesso, não dedutível, não constitui rendimento tributável da sociedade que recebe a contribuição. A contribuição é considerada como rendimento da sociedade que a recebe no mesmo ano em que a empresa que faz a contribuição

⁽⁶¹⁾ Conforme o disposto na Lei n.º 44 de 13.6.1997, artigos 1.º-3 e 1.º-4.

⁽⁶²⁾ Artigo 10.º-4, n.º 1 da Lei Fiscal.

⁽⁶³⁾ O pagamento real não tem necessariamente que ser feito no mesmo ano em que o rendimento é recebido, desde que seja efetuado através de uma transferência de riqueza efetiva numa data posterior. Por conseguinte, basta que a empresa que contribui se comprometa incondicionalmente a fazer a contribuição.

⁽⁶⁴⁾ Artigo 10.º-2, n.º 1, da Lei Fiscal.

⁽⁶⁵⁾ Artigo 10.º-3, n.º 1, da Lei Fiscal. As autoridades norueguesas esclareceram que uma sociedade-mãe pode fazer uma contribuição a uma filial no mesmo ano em que a mesma filial faz uma contribuição para a sociedade-mãe. As duas contribuições seriam vistas como transações separadas e tratadas separadamente para efeitos fiscais; ver Decisão n.º 22/05, da Direção dos Impostos norueguesa, disponível em linha (em norueguês): <http://www.skatteetaten.no/Templates/BindendeForhandsuttalelse.aspx?id=28885>. Tal implica que, verificadas determinadas circunstâncias, as contribuições de grupo podem ser efetuadas e a consolidação fiscal pode ser atingida sem alterar o capital líquido da sociedade que efetua a contribuição. Seria este o caso se uma empresa-mãe sofresse uma perda fiscal de proporção equivalente aos lucros tributáveis da sua filial. A filial poderia fazer uma contribuição à sua sociedade-mãe e reclamar uma dedução como decorrência da mesma. A sociedade-mãe poderia compensar a contribuição recebida com as suas próprias perdas fiscais. Simultaneamente, a sociedade-mãe poderia fazer a sua contribuição separada à filial. A última contribuição de grupo não seria tributável para a filial que a recebe uma vez que a sociedade-mãe, devido às suas perdas fiscais, não estaria em posição de a deduzir. Com efeito, as duas contribuições de grupo significam que a filial poderia eliminar a sua base de tributação sem qualquer desgaste no seu capital líquido.

⁽⁶⁶⁾ Artigo 10.º-3, n.º 1, da Lei Fiscal.

⁽⁵⁷⁾ Lei n.º 39 de 10.6.1998, (revogada), artigo 8.º-C-11, conjugado com o artigo 8.º-C-10, números 1 e 3.

⁽⁵⁸⁾ Lei Fiscal n.º 14 de 26.3.1999, artigo 2.º-2.

⁽⁵⁹⁾ Artigos 10.º-2 a 10.º-4 da Lei Fiscal.

⁽⁶⁰⁾ O artigo 10.º-A da Lei Fiscal dispõe que as normas que regulam as contribuições de grupo são aplicáveis às «aksjeselskap, allmennaksjeselskap samt likestilt selskap og sammenslutning».

a deduz na sua declaração fiscal. Desde que a sociedade que a recebe esteja em défice, a contribuição pode ser objeto de compensação com quaisquer prejuízos, incluindo com os prejuízos sofridos em anos anteriores. Para além disso, devem estar preenchidos os requisitos relacionados com a distribuição de dividendos das sociedades de responsabilidade limitada ⁽⁶⁷⁾.

- (100) As autoridades norueguesas esclareceram que as normas relativas às contribuições de grupo se aplicam indiscriminadamente a todas as pessoas coletivas que são sujeitos passivos de impostos noruegueses sobre o rendimento. A aplicação das normas não requer qualquer forma de autorização ou licença governamental ou qualquer consentimento semelhante por parte de qualquer autoridade pública. As normas aplicam-se independentemente de quem controla o grupo, da sua origem doméstica ou estrangeira ou de ser privado ou público.

8.3. A ratio das normas relativas às contribuições de grupo

- (101) As autoridades norueguesas esclareceram que as normas relativas às contribuições de grupo visam estabelecer um tratamento fiscal semelhante e neutralidade fiscal entre (i) sociedades organizadas em estrutura de grupo e (ii) sociedades que desenvolvem várias atividades como uma única sociedade. O objetivo é atingido ao permitir a grupos de sociedades compensar os prejuízos sofridos por uma (ou várias) das suas sociedades com os lucros feitos por outras sociedades do mesmo grupo, permitindo assim a tributação do grupo com base nos seus lucros líquidos consolidados. As autoridades norueguesas esclareceram que o objetivo ou a finalidade das normas relativas às contribuições de grupo nunca foi conceder benefícios a empresas específicas com base em quem detém as sociedades ou no tipo de atividade exercida pelas mesmas.

8.4. Aplicação das normas relativas às contribuições de grupo pelo grupo Oslo Sporveier

- (102) As autoridades norueguesas esclareceram que a AS Sporveibussene fez contribuições de grupo à AS Oslo Sporveier no montante de 4 068 000 NOK em 2000 e 8 365 000 NOK em 2001. Nos anos de 2002 a 2004 não houve qualquer contribuição devido a prejuízos fiscais ⁽⁶⁸⁾.

9. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES NORUEGUESAS À DECISÃO DE ABERTURA

9.1. Informação factual mais detalhada e o Relatório Asplan Viak

- (103) Nas suas observações à decisão de abertura, as autoridades norueguesas forneceram informações factuais adicio-

nais relevantes para a apreciação das medidas sujeitas a investigação formal. As informações foram incorporadas nas secções acima.

- (104) Para além dos factos referidos, as autoridades norueguesas forneceram ao Órgão de Fiscalização um relatório de 25 de maio de 2012 sobre a eficiência da AS Sporveibussene nos anos de 1999 a 2002, encomendado pelas autoridades norueguesas a uma consultora independente, a Asplan Viak AS (adiante designado «Relatório Asplan Viak») ⁽⁶⁹⁾. No relatório, a Asplan Viak AS comparou os custos da AS Sporveibussene com os custos de outros operadores de transportes regulares por autocarro na Noruega. O relatório conclui que, nos anos de 1999 a 2002, os custos da AS Sporveibussene se situavam ao nível ou abaixo dos custos de uma operadora típica de transportes regulares por autocarro na Noruega, bem gerida e adequadamente equipada ⁽⁷⁰⁾.

- (105) As autoridades norueguesas forneceram ao Órgão de Fiscalização informações sobre a viabilidade financeira das atividades comerciais. Com exceção de um défice menor, de 29 000 NOK, em 1998, as operações funcionavam com lucro desde o seu início em 1994. As autoridades norueguesas forneceram ainda ao Órgão de Fiscalização um documento estratégico de 2003 para a atividade de transportes turísticos comerciais por autocarro desenvolvida pela AS Sporveibussene (adiante designado «documento estratégico de 2003»), onde se pode ler que o objetivo para 2003 era gerar um lucro bruto de 1,5 milhões NOK (antes dos custos gerais) e um volume de negócios de 14,1 milhões NOK.

9.2. Argumentos jurídicos

9.2.1. Um regime

- (106) As autoridades norueguesas reiteram que o financiamento dos transportes regulares locais por autocarro em Oslo foi feito com base num regime de auxílios baseado na CTA e no CTR.
- (107) Salientam, em primeiro lugar, que a finalidade para a qual a subvenção, nos termos do artigo 22.º da CTA, foi concedida se encontra claramente definida: a compensação apenas pode ser atribuída para cobrir os prejuízos incorridos na exploração de serviços de transportes regulares que o condado solicite. A este respeito, as autoridades norueguesas argumentam que a medida em causa difere da medida finlandesa avaliada pela Comissão Europeia em *Åland Industrihus* ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶⁹⁾ «Cálculo de custos padrão para os transportes regulares por autocarro operados pela AS Sporveibussene», relatório elaborado pela Asplan Viak AS, de 25.5.2012, junto como Anexo 13 à carta das autoridades norueguesas datada de 4.6.2012 (doc. n.º 636738).

⁽⁷⁰⁾ Deve notar-se que, não obstante as conclusões do Relatório Asplan Viak, as autoridades norueguesas, nas suas observações à decisão de abertura, não alegam que a compensação concedida à AS Sporveibussene preencha o critério «Altmark»; ver apreciação abaixo.

⁽⁷¹⁾ Processo n.º SA.21654, relativo ao auxílio estatal C 6/08 (ex NN 69/07) executado pela Finlândia a favor da *Ålands Industrihus Ab*, JO L 125, de 12.5.2012 p. 33. A decisão foi objeto de recurso perante o Tribunal Geral (ver Processo T-212/12).

⁽⁶⁷⁾ Artigo 10.º-2, n.º 1, da Lei Fiscal.

⁽⁶⁸⁾ As autoridades norueguesas confirmaram que não foram feitas quaisquer contribuições circulares que envolvessem a AS Sporveibussene entre 2000 e 2004.

- (108) Em segundo lugar, sublinham que a discricionariedade do município de Oslo no cálculo da compensação pelo serviço público é limitada pelas orientações nacionais ao abrigo do CTR. A argumentação das autoridades norueguesas é que a limitação da discricionariedade do condado pelo governo apoia a conclusão de que a compensação é atribuída com base num regime de auxílios. Em grande medida, a compensação decorre de fundos estatais (e não do condado) e o Ministério dos Transportes (i) tem competência para emitir orientações sobre o conteúdo e publicação das rotas regulares, (ii) tem competência para aprovar tarifas, (iii) fixa descontos nacionais, (iv) pode emitir orientações para a utilização de sistemas de bilhética e (v) tem autoridade para aprovar os termos e condições gerais dos transportes regulares.
- (109) Por último, é alegado que a prática administrativa consolidada em Oslo demonstra que o auxílio foi desembolsado com base num regime.

9.2.2. O sistema de qualidade bonus/malus

- (110) As autoridades norueguesas alegam que o sistema de qualidade bonus/malus integra a compensação geral de serviço público pela prestação de serviços de transportes regulares locais por autocarro em Oslo e que, consequentemente, faz parte integrante do regime de auxílios. Acrescentam ainda que o bônus pago em 2004 ascendeu a 3,9 milhões NOK, montante que representa 0,8 % das receitas da AS Sporveisbussene no referido ano (483,5 milhões NOK). É ainda alegado que, em qualquer caso, representa uma parte do lucro razoável por parte da AS Sporveisbussene.

9.2.3. Distribuição de custos comuns e serviços intragrupo

- (111) O Órgão de Fiscalização entende que, com base na informação fornecida, as autoridades norueguesas alegam que não existe qualquer auxílio estatal envolvido no que diz respeito à distribuição de custos comuns e ao pagamento de serviços intragrupo, uma vez que as transações entre as sociedades do grupo e, em menor medida, entre sociedades do grupo e a AS Oslo Sporveier se basearam em termos e princípios comerciais normais.

9.2.4. Injeção de capital relativa às atividades comerciais

- (112) As autoridades norueguesas alegam que o montante estimado em 430 300 NOK, parte da injeção de capital de 2004, que cobriu os custos com pensões relacionados exclusivamente com atividades comerciais fora do âmbito do serviço público (a injeção de capital relativa às atividades comerciais) não representa auxílio estatal, mas antes um investimento em termos de mercado em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado («IPEC»). Neste contexto, as autoridades norueguesas sublinham que, ao contrário dos

factos apresentados na decisão de abertura ⁽⁷²⁾, o município de Oslo tornou-se acionista único da AS Oslo Sporveier em 2002 e, portanto, antes da injeção de capital, que só veio a ocorrer em 2004. As autoridades norueguesas forneceram ainda ao Órgão de Fiscalização informações sobre a viabilidade financeira das atividades de transportes comerciais por autocarro. Com exceção de um défice menor, de 29 000 NOK, em 1998, as operações funcionavam com lucro desde o seu início em 1994. De acordo com o documento estratégico de 2003 para as atividades de autocarros comerciais, o objetivo para 2003 era gerar um lucro bruto de 1,5 milhões NOK (antes dos custos gerais) e um volume de negócios de 14,1 milhões NOK. Com base neste pressuposto e fazendo referência ao princípio do investidor privado numa economia de mercado, tal como elaborado pelo Órgão de Fiscalização na decisão de abertura ⁽⁷³⁾, as autoridades norueguesas alegam que a injeção de capital relativa às atividades comerciais foi globalmente mais lucrativa do que liquidar a sociedade e investir o mesmo montante de outra forma, tendo em conta os custos elevados envolvidos em tal liquidação, que excederiam largamente o custo da injeção de capital.

- (113) Nas suas observações à decisão de abertura, as autoridades norueguesas esclarecem ainda que tanto os trabalhadores que efetuavam o serviço público como os que efetuavam as atividades comerciais eram trabalhadores da mesma pessoa coletiva e membros do mesmo fundo de pensões. Para além disso, a legislação norueguesa não permite excluir determinados membros de um fundo de pensões aquando da cobertura do défice de tal fundo. De acordo com as autoridades norueguesas, tal demonstra que um investidor privado colocado na mesma situação teria que implementar o mesmo aumento de capital.

- (114) As autoridades norueguesas alegam ainda que a injeção de capital relativa às atividades comerciais não constitui auxílio estatal uma vez que fica abaixo do limiar *de minimis*.

9.2.5. Tributação do grupo Oslo Sporveier

- (115) Pode inferir-se das observações apresentadas pelas autoridades norueguesas que as normas relativas às contribuições de grupo excluem qualquer auxílio estatal uma vez que estas normas se aplicam a todas as sociedades com sede na Noruega e visam alcançar a consolidação fiscal no âmbito de um grupo.

⁽⁷²⁾ A informação de que o Órgão de Fiscalização dispunha no momento da decisão de abertura indicava que o município de Oslo se tinha tornado acionista único da AS Oslo Sporveier apenas em julho de 2006 (ver decisão de abertura, nota de rodapé n.º 27). Nas suas observações à decisão de abertura, as autoridades norueguesas esclareceram que o município de Oslo comprou as participações dos acionistas minoritários em 2002.

⁽⁷³⁾ Ver a decisão de abertura, números 103–108, em especial o número 105.

9.2.6. *Auxílio compatível*

- (116) As autoridades norueguesas alegam que a compensação atribuída pela prestação do serviço público não levou à sobrecompensação e, como tal, é compatível com o artigo 49.º do Acordo EEE.

10. OBSERVAÇÕES DE PARTES INTERESSADAS

- (117) O Órgão de Fiscalização recebeu observações de duas partes interessadas: do autor da denúncia (Konkurrenten.no AS) e da Risdal Touring AS, uma empresa-irmã do autor da denúncia.
- (118) O autor da denúncia remete para uma série de documentos apresentados ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal da EFTA, em que explicou a sua posição no caso vertente. O autor da denúncia formulou objeções quanto ao facto de o Órgão de Fiscalização (i) se basear quase exclusivamente nas informações fornecidas, de modo informal, pelas autoridades norueguesas, (ii) separar as medidas identificadas pelo autor da denúncia em dois processos separados e (iii) alegadamente recusar ao autor da denúncia o acesso ao processo. O autor da denúncia questiona ainda a boa vontade do Órgão de Fiscalização para conduzir uma investigação imparcial e exaustiva.
- (119) A Risdal Touring AS faz parte do mesmo grupo empresarial do autor da denúncia e aderiu às preocupações levantadas pelo autor da denúncia. Esta sociedade lamenta, em especial, a alegada decisão do Órgão de Fiscalização de recusa de acesso ao processo e a demora do procedimento em causa. A sociedade sublinha que as referidas circunstâncias põem em causa a boa vontade e capacidade do Órgão de Fiscalização para conduzir uma investigação imparcial e exaustiva.

II. APRECIÇÃO DA MEDIDA

1. PRESENÇA DE AUXÍLIO ESTATAL

- (120) O artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE dispõe que:

«Salvo disposição em contrário nele prevista, são incompatíveis com o funcionamento do presente Acordo, na medida em que afetem as trocas comerciais entre as Partes Contratantes, os auxílios concedidos pelos Estados-membros das Comunidades Europeias, pelos Estados da EFTA ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

- (121) Em primeiro lugar, o Órgão de Fiscalização apreciará se a medida de tributação do grupo envolve auxílio estatal.
- (122) Em segundo lugar, o Órgão de Fiscalização apreciará se a injeção de capital relativa às atividades comerciais revestiu natureza de auxílio estatal. Como referido acima, esta injeção insere-se numa medida mais extensa (a injeção de capital que foi feita em 2004 para suprir o défice de

financiamento das contas de pensões). Não obstante, em contraste com o remanescente da injeção de capital de 2004, a injeção de capital relativa às atividades comerciais cobriu custos do serviço não público, a saber, o défice de financiamento das contas de pensões dos trabalhadores do ramo comercial da AS Sporveisbussene. Para efeitos de apreciação da natureza do auxílio estatal de ambas as partes da injeção de capital de 2004, tem que ser feita uma distinção entre ambas, dada as diferentes bases jurídicas à luz das quais aquelas devem ser apreciadas. Assim, ao passo que as medidas de compensação pelo serviço público devem ser apreciadas com base nos princípios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (adiante designado «Tribunal de Justiça») no acórdão *Altmark* ⁽⁷⁴⁾, a apreciação das medidas que não constituem compensação pelo serviço público não se baseia em tais princípios.

- (123) Em terceiro lugar, o Órgão de Fiscalização apreciará se a compensação anual pelo serviço público e a injeção de capital relativa ao serviço público consubstanciam auxílio estatal.

1.1. Tributação do grupo Oslo Sporveier

- (124) O autor da denúncia alegou que a situação fiscal negativa da AS Oslo Sporveier foi usada para reduzir a carga fiscal da AS Sporveisbussene. O Órgão de Fiscalização entende que o autor da denúncia parece referir-se a normas fiscais relativas às contribuições entre sociedades do mesmo grupo (contribuições de grupo).
- (125) O Órgão de Fiscalização nota que estas normas se aplicam à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveisbussene, uma vez que esta última é uma filial da primeira, totalmente detida pela mesma. Desta forma, a AS Oslo Sporveier ou qualquer uma das suas filiais podia, em princípio, compensar lucros tributáveis através da distribuição de contribuições dentro do grupo.

- (126) O Órgão de Fiscalização destaca que o autor da denúncia parece discordar com o que parece ser a aplicação das normas gerais norueguesas sobre tributação dos grupos. O Órgão de Fiscalização nota que o autor da denúncia não alegou nem apresentou quaisquer informações que sustentem a conclusão de que as normas fiscais aplicáveis se encontram redigidas de forma a que sejam concedidos auxílios estatais a sociedades específicas.

- (127) De acordo com jurisprudência constante, por forma a aferir se determinada medida é seletiva, deve analisar-se se, no contexto de um sistema jurídico específico, aquela medida confere uma vantagem a certas empresas em comparação com outras que se encontrem em situação jurídica e factual comparável ⁽⁷⁵⁾. Pode, assim, suceder que um sistema de tributação nacional não envolva

⁽⁷⁴⁾ Processo C-280/00 *Altmark*, Col. 2003, p. I-7747.

⁽⁷⁵⁾ Ver, entre outros, Processo C-409/00 *Espanha/Comissão*, Col. 2003, p. 1487, número 47; Processo C88/03 *Portugal/Comissão*, Col. 2006, p. 7115, número 54.

auxílio estatal ainda que não corresponda ao sistema geral de tributação de pessoas coletivas em determinado Estado do EEE.

- (128) Relativamente às contribuições em causa, as sociedades no âmbito de um grupo não estão em situação jurídica e factual comparável à das sociedades que não pertencem ao grupo. Sempre que uma sociedade-mãe faça uma contribuição a uma sua filial, reduzindo assim o seu rendimento tributável, esta contribuição não visa a maximização dos lucros de uma parte às custas da outra mas apenas permitir um tratamento fiscal semelhante ao de uma única sociedade que desenvolve várias atividades, assegurando também a neutralidade fiscal entre as sociedades organizadas como um grupo e uma única sociedade que desenvolve várias atividades.
- (129) Tal como é sublinhado na secção 3.1 das Orientações do Órgão de Fiscalização sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais em matéria de tributação direta das empresas, as regras relativas aos auxílios estatais não restringem os poderes dos Estados da EFTA para decidir sobre a política económica que consideram mais apropriada e, em especial, distribuir a carga fiscal pelos diferentes fatores de produção da forma que considerem mais adequada.
- (130) O Órgão de Fiscalização concorda com as autoridades norueguesas quanto ao facto de a medida estar verdadeiramente aberta a qualquer empresa com sede na Noruega que seja sujeito passivo de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, incluindo, assim, sociedades estrangeiras com filiais na Noruega. O capital social mínimo exigido para a constituição de uma sociedade de responsabilidade limitada durante o período de investigação, a saber, 100 000 NOK, permitia a uma sociedade criar uma segunda sociedade na Noruega e, logo, um grupo. Por conseguinte, a formação de um grupo poderia ter sido feita por apenas uma sociedade sem que fossem necessários recursos de capital significativos. O âmbito de potenciais beneficiários de tal esquema é, assim, alargado; e o seu objetivo é garantir tratamento fiscal semelhante independentemente da dimensão ou estrutura da sociedade.
- (131) Face ao acima exposto, o Órgão de Fiscalização entende que a compensação do rendimento tributável através de uma contribuição de grupo não conferiria uma vantagem económica à AS Sporveisbussene sempre que, como condição para beneficiar de tal dedução fiscal, esta estivesse obrigada a fazer a contribuição a outra sociedade do grupo, pelo mesmo montante da redução da base fiscal obtida por este meio. Assim, o tratamento fiscal em causa não constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.

1.2. A injeção de capital relativa às atividades comerciais

1.2.1. De minimis

- (132) Como foi acima referido, aproximadamente 430 300 NOK da injeção de capital de 2004 parecem dizer respeito ao défice de financiamento das contas de pensões da divisão de transportes turísticos comerciais por autocarro. Uma vez que esta parte do capital injetado não diz respeito ao custo do serviço público, não pode ser apreciada à luz do acórdão *Altmark*.
- (133) Para além disso, não é aplicável ao caso vertente o Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º (atual 107.º do TFUE) e 88.º (atual 108.º do TFUE) do Tratado aos auxílios *de minimis* ⁽⁷⁶⁾. O montante de aproximadamente 430 300 NOK é parte do montante global de 111 760 000 NOK que foi transferido para cobrir o custo do serviço público e constitui, assim, parte integrante do mesmo. Não pode, assim, desta forma, ser considerado como uma medida individual que satisfaça as condições do Regulamento *de minimis* ⁽⁷⁷⁾.
- (134) Para além disso, como dispõe expressamente o Regulamento no seu artigo 2.º, n.º 2, «sempre que o montante total de um auxílio concedido ao abrigo de uma medida de auxílio exceder este limiar [de 200 000 euros ou 100 000 euros no setor dos transportes rodoviários], o montante do auxílio, incluindo qualquer fração que não exceda esse limiar, não pode beneficiar do disposto no presente regulamento. Neste caso, a aplicação do presente regulamento não pode ser invocada relativamente a tal medida de auxílio, nem no momento da concessão do auxílio nem posteriormente» ⁽⁷⁸⁾.

1.2.2. Princípio do investidor privado numa economia de mercado

- (135) De acordo com jurisprudência constante, o Órgão de Fiscalização deve determinar se a empresa recetora, AS Sporveisbussene, beneficiou de uma vantagem económica

⁽⁷⁶⁾ JO L 379, de 28.12.2006, p. 5, incorporado no Acordo EEE no ponto 1ea do Anexo XV.

⁽⁷⁷⁾ Ver Decisão da Comissão, de 21 de setembro de 2005, relativa à aplicação abusiva do regime de auxílios N.º 192/1997 pela Itália — Província Autónoma de Bolzano (JO L 383, de 28.12.2006, p. 1, números 129 a 133); Decisão da Comissão, de 27 de julho de 2011, relativa ao auxílio estatal para o financiamento dos testes de deteção de encefalopatias espongiiformes transmissíveis (EET) nos bovinos aplicado pela Bélgica (JO L 274, de 19.10.2011, p. 36), parte 6, artigo 1.º, número 133.

⁽⁷⁸⁾ Deve ser destacado, a este respeito, que o regulamento geral *de minimis* em vigor no momento da injeção de capital era o Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão, de 12 de janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis*. Este regulamento, no entanto, não se aplicava ao setor dos transportes. Como dispõe o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão: «o presente regulamento é aplicável aos auxílios concedidos antes da sua entrada em vigor às empresas que desenvolvem atividades no setor dos transportes [...]».

que não teria obtido em condições normais de mercado ⁽⁷⁹⁾. Para o efeito, o Órgão de Fiscalização deve aplicar o princípio do investidor privado numa economia de mercado ⁽⁸⁰⁾, o qual, no essencial, estabelece que existe auxílio estatal sempre que um Estado disponibilize fundos a uma empresa que, em circunstâncias normais, um investidor privado não teria disponibilizado, aplicando critérios comerciais normais e abstraindo de quaisquer outras considerações de natureza social, política ou filantrópica ⁽⁸¹⁾.

(136) Deve recordar-se, a este respeito, que o plano de amortização inicial foi desencadeado por uma decisão do Órgão de Supervisão Financeira da Noruega que exigiu que a AS Oslo Sporveier suprisse o défice do seu fundo de pensões. Isto significa que os detentores da AS Oslo Sporveier e da AS Sporveibussene tinham que suprir o défice na sua empresa, sob pena de caírem numa situação de insolvência.

(137) Para avaliar se a injeção de capital foi feita em condições aceitáveis para um investidor privado, o Órgão de Fiscalização destaca que um investidor privado, na mesma situação - isto é, com a opção de (a) injetar novo capital na sociedade ou (b) liquidar a sociedade e investir o outro montante de forma diferente, apenas escolheria a opção (a) se esta estratégia fosse globalmente mais lucrativa do que a opção (b). Tal significa que não é suficiente escolher a solução menos dispendiosa por forma a preencher o critério do investidor numa economia de mercado, mas que é necessário demonstrar uma taxa de retorno futuro aceitável em relação ao preço da solução menos dispendiosa.

(138) Na decisão de abertura do procedimento formal de investigação ⁽⁸²⁾, o Órgão de Fiscalização expressou dúvidas

⁽⁷⁹⁾ Processo C-39/94, *SFEI/La Poste*, Col. 1996, p. I-3547, número 60.

⁽⁸⁰⁾ Este princípio encontra-se explicado nas Orientações do Órgão de Fiscalização, Parte VI, regras relativas a auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, participações públicas nas empresas e auxílios às empresas públicas, aplicação das disposições em matéria de auxílios estatais às empresas públicas do setor produtivo.

⁽⁸¹⁾ *cfr.*, por exemplo, Conclusões do advogado-geral Jacobs nos processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Espanha/Comissão* Col. 1994, p. I-4103, número 28. Ver também Processo 40/85, *Bélgica/Comissão (Boch)*, Col. 1986, p. 2321, número 13; Processo C-301/87, *França/Comissão (Boussac)*, Col. 1990, P. I-307, números 39-40; Processo C-303/88, *Itália/Comissão (Lanerossi)*, Col. 1991, p. I-1433, número 24. Ver também as Orientações do Órgão de Fiscalização sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão, ponto 93, em que se pode ler: «no exercício das suas atividades comerciais, os organismos de radiodifusão de serviço público devem estar vinculados à observância dos princípios de mercado e, quando atuam através de filiais comerciais, devem manter relações de plena concorrência com estas. Os Estados da EFTA devem garantir que os organismos de radiodifusão de serviço público respeitam os princípios da plena concorrência, realizam os seus investimentos comerciais em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado e se abstêm de recorrer a práticas anticoncorrenciais relativamente aos seus concorrentes, com base no financiamento público».

⁽⁸²⁾ Números 105-108.

sobre a aplicabilidade do princípio do investidor numa economia de mercado, devido à escassez de informação adequada, tais como as previsões de lucro que um investidor privado teria feito.

(139) Em resposta a tal pedido, as autoridades norueguesas esclareceram que em 2004, ano em que foi feita a injeção de capital, as operações com autocarros turísticos da AS Sporveibussene mantinham-se lucrativas desde o seu início em 1994, com a única exceção do ano de 1998, em que sofreram um prejuízo reduzido no montante de 29 000 NOK. Resulta ainda do documento estratégico de 2003 para as atividades de autocarros comerciais para o triénio 2003-2006 que o objetivo era manter a exploração dos autocarros turísticos e gerar, em 2003, um volume de negócios de 14,1 milhões NOK e um lucro de 1,5 milhões NOK (antes dos custos gerais). Liquidar a AS Sporveibussene, ou separar a exploração dos autocarros turísticos e liquidar esta parte não podia ser considerada como uma alternativa razoável para o município de Oslo dados os elevados custos envolvidos, que excederiam em muito o custo de cobertura do fundo de pensões relativo à divisão de transportes turísticos por autocarro. Tendo em conta o valor relativamente reduzido do montante injetado, o facto é que a exploração dos transportes turísticos por autocarros pela AS Sporveibussene era, em geral, lucrativa e as previsões indicavam também lucro a uma taxa razoável nos anos vindouros. Assim, tendo em consideração os custos mais elevados de uma liquidação, um investidor privado hipotético também teria optado pela alternativa da injeção de capital.

(140) O Órgão de Fiscalização entende, assim, que a injeção de capital de aproximadamente 430 300 NOK deve ser considerada compatível com o princípio do investidor privado numa economia de mercado. O Órgão de Fiscalização conclui que a injeção de capital não conferiu à AS Sporveibussene uma vantagem que esta não teria obtido em condições normais de mercado. Assim, não constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.

1.3. A compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público

1.3.1. Introdução

(141) No que concerne à denúncia relativa às subvenções cruzadas entre as atividades de serviço público e as atividades comerciais da AS Oslo Sporveier, AS Sporveibussene, Arctic Express AS e Sporveibussenes Turbiler AS, o Órgão de Fiscalização entende que a alegação feita é de

que a compensação anual pelo serviço de transporte regular por autocarro e a injeção de capital subsidiaram as atividades comerciais desenvolvidas pelo grupo Oslo Sporveier.

- (142) É evidente que as subvenções cruzadas (para efeito do controlo dos auxílios estatais) apenas podem ocorrer se a empresa beneficiária da subvenção cruzada receber auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE. Assim, relativamente a esta parte da denúncia, o Órgão de Fiscalização deve apreciar, em primeiro lugar, se as medidas financeiras, isto é, (i) a compensação anual e (ii) a injeção de capital relativa ao serviço público, envolvem auxílio estatal.

1.3.2. Presença de recursos estatais

- (143) Por forma a constituir auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, o auxílio deve ser concedido pelo Estado ou ser proveniente de recursos estatais.
- (144) As autoridades locais e regionais são equiparadas ao Estado⁽⁸³⁾. O município de Oslo é, assim, para os efeitos das regras relativas aos auxílios estatais do EEE, equiparado ao Estado.
- (145) No caso vertente, é manifesto que o Estado, na qualidade de município de Oslo, com a compensação anual, forneceu financiamento à AS Oslo Sporveier pelos transportes regulares por autocarro até 1997. É dado assente que, entre 1997 e 2008, a AS Oslo Sporveier transferiu a compensação anual para a AS Sporveibussene, em conformidade com os termos do Acordo de Transportes, o que, no essencial, parece ter formalizado uma prática administrativa não escrita anterior relativa ao cálculo da compensação anual⁽⁸⁴⁾.
- (146) No que concerne à injeção de capital relativa ao serviço público na AS Sporveibussene, efetuada para cobrir o défice do fundo de pensões, é dado assente que o Estado, na qualidade de município de Oslo, contribuiu com 111 760 000 NOK de capital para a AS Sporveibussene.
- (147) O Órgão de Fiscalização conclui, assim que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público foram concedidas pelo Estado e financiadas com recursos estatais.

⁽⁸³⁾ Artigo 2.º da Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas (JO L 318, de 17.11.2006, p. 17), incorporado no ponto 1A do Anexo XV do Acordo EEE.

⁽⁸⁴⁾ No que diz respeito, em especial, ao bônus de qualidade, no montante de 3,9 milhões NOK, pago pela AS Oslo Sporveier à AS Sporveibussene, o Órgão de Fiscalização entende que os fundos são decorrentes de recursos estatais, ou que o pagamento é imputável ao Estado. Uma vez que o município de Oslo está envolvido em todos os assuntos de importância comercial relativos aos transportes regulares por autocarros na região de Oslo, e a AS Oslo Sporveier é uma sociedade de capitais públicos, o Órgão de Fiscalização conclui que a transação deve considerar-se imputável ao Estado e, como tal, consubstancia recursos estatais na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.

1.3.3. Empresa

- (148) Apenas constituem auxílio estatal, na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, os auxílios que favoreçam certas «empresas». Uma empresa é qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento⁽⁸⁵⁾. Constitui uma atividade económica qualquer atividade que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado⁽⁸⁶⁾.
- (149) No período em causa (1994-2008), a AS Oslo Sporveier e, depois, a AS Sporveibussene, prestaram serviços de transportes regulares por autocarros bem como transportes turísticos comerciais por autocarro no mercado norueguês. Com base nesta informação, o Órgão de Fiscalização conclui que tanto a AS Oslo Sporveier como a AS Sporveibussene eram empresas no período em causa.

1.3.4. Vantagem económica

- (150) Por forma a constituir auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, a medida deve conferir uma vantagem económica a uma empresa, designadamente aliviando-a dos encargos que são suportados pelo seu orçamento.
- (151) Como referido anteriormente, a compensação anual à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveibussene pelos serviços de transportes por autocarro em Oslo constitui, *prima facie*, uma compensação pelos custos incorridos na prestação de um serviço público. A compensação pelo serviço público não envolve uma vantagem económica, desde que estejam preenchidos os critérios estabelecidos no acórdão *Altmark* do Tribunal de Justiça⁽⁸⁷⁾.
- (152) Para além disso, no que diz respeito à injeção de capital relativa ao serviço público, o Órgão de Fiscalização entende que a AS Sporveibussene recebeu a injeção de capital para cobrir o défice de financiamento das obrigações com pensões vencidas antes de 1997. Aparentemente, a totalidade da injeção de capital foi utilizada para esta finalidade. Cumpre também notar que, apesar de terem existido determinadas alterações na posição de capital da AS Sporveibussene e de terem sido registadas nas contas, o montante total foi transferido diretamente pela AS Oslo Sporveier para o fundo de pensões e não transferido em dinheiro para a AS Sporveibussene.

⁽⁸⁵⁾ Processo E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund/Orgão de Fiscalização da EFTA* [2008] Tribunal da EFTA. Rep. 62, número 78.

⁽⁸⁶⁾ Processo C-35/96, *Comissão/Itália*, Col. 1998, p. I-3851, número 36.

⁽⁸⁷⁾ Processo C-280/00 *Altmark*, Col. 2003, p. I-7747. Ver também Processo T-289 *BUPA*, Col. 2008, p. II-81.

- (153) A injeção de capital relativa ao serviço público não diz respeito a novos custos mas sim a custos vencidos no passado que não tinham sido refletidos nas contas gerais da sociedade. Contudo, estas responsabilidades já existiam no momento da injeção de capital, que foi feita para cobrir o défice dos fundos de pensões. Assim, a injeção de capital relativa ao serviço público pode ser considerada parte integrante do custo que o município de Oslo tinha que suportar em troca da prestação do serviço público pela AS Oslo Sporveier e pela AS Sporveibussene (via AS Oslo Sporveier). Em vez de injetar o capital em apreço, o município de Oslo poderia ter pago uma compensação anual pelo serviço público mais elevada. A injeção de capital relativa ao serviço público constituiu, por conseguinte, uma parte integrante da compensação pelo serviço público concedida à AS Sporveibussene, nos moldes em que esta se processou desde meados da década de 1990 até à data da injeção de capital (e tal como se teria processado se tivesse sido feita de acordo com o plano de amortização até 2020).
- (154) No acórdão *Altmark*, o Tribunal de Justiça entendeu que a compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público não constitui auxílio estatal sempre que estejam preenchidos quatro critérios cumulativos.
- Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas.
 - Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente.
 - Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável.
 - Finalmente, em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de prestar os serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria suportado para cumprir essas obrigações⁽⁸⁸⁾.
- (155) O Órgão de Fiscalização analisará em primeiro lugar o quarto critério, a saber, se a compensação foi baseada num concurso público ou numa análise de custos de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada.
- (156) Desde antes de 1994, o município de Oslo pagou uma compensação anual à AS Oslo Sporveier pelos transportes regulares por autocarro, compensação esta que, a partir de 1997, foi transferida para a AS Sporveibussene. Contudo, relativamente às rotas exploradas ao abrigo da concessão de área, nem a AS Oslo Sporveier nem a AS Sporveibussene foram selecionadas através de concurso público. Assim, nem a compensação paga pelo município de Oslo à AS Oslo Sporveier nem a compensação subsequentemente transferida para a AS Sporveibussene foram baseadas em preços resultantes de concurso público.
- (157) Acresce que as autoridades norueguesas não forneceram ao Órgão de Fiscalização informações suficientemente detalhadas por forma a permitir ao Órgão de Fiscalização verificar se os custos incorridos pela AS Oslo Sporveier ou pela AS Sporveibussene corresponderam aos custos de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, nem tão pouco alegaram que este critério foi satisfeito. O Relatório Asplan Viak, fornecido pelas autoridades norueguesas, apenas cobre a compensação concedida por dois anos de exploração (1999 e 2002) de entre os 15 anos em que a compensação foi concedida às sociedades (1998-2004). O Órgão de Fiscalização entende que a segunda alternativa do quarto critério *Altmark* exige que se fundamente que a compensação em questão foi determinada com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria suportado para cumprir essas obrigações no período em causa. Mesmo que se entendesse que o Relatório Asplan Viak demonstra o preenchimento deste critério pela AS Sporveibussene nos dois anos em causa, ainda assim ficariam de fora treze anos que não foram contabilizados. Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização considera que o quarto critério *Altmark* não se encontra preenchido.
- (158) Com base nas considerações precedentes, o Órgão de Fiscalização entende que os serviços de transportes regulares por autocarro levados a cabo ao abrigo da concessão de área de Oslo, tanto pela AS Oslo Sporveier como pela AS Sporveibussene, não foram prestados em conformidade com o quarto critério estabelecido no acórdão *Altmark*. Consequentemente, e uma vez que os critérios *Altmark* devem ser preenchidos de forma cumulativa para que se possa concluir que a compensação por serviço público não constitui auxílio estatal⁽⁸⁹⁾, o Órgão de Fiscalização conclui no sentido de que a compensação anual, incluindo a injeção de capital relativa ao serviço público, conferiu uma vantagem económica à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveibussene.

⁽⁸⁸⁾ Processo C-280/00 *Altmark*, Col. 2003, p. I-7747, números 89 a 93.

⁽⁸⁹⁾ Processo C-280/00 *Altmark*, Col. 2003, p. I-7747, números 94 a 95.

1.3.5. Favorecimento de certas empresas ou de certas produções

- (159) Por forma a constituir auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, a medida de auxílio deve ser seletiva ao favorecer certas empresas ou certas produções.
- (160) O Tribunal de Justiça entendeu que, para determinar se uma medida é seletiva, a questão será saber se a empresa em questão se encontra numa situação factual e jurídica comparável a outras empresas à luz do objetivo prosseguido pela medida em causa ⁽⁹⁰⁾.
- (161) No caso vertente, a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público favoreceram a AS Oslo Sporveier e/ou a AS Sporveibussene em detrimento de outros operadores de transportes por autocarro. Esses outros operadores de autocarros exploram serviços de transportes regulares por autocarro na Noruega ou em outro lugar no EEE e encontravam-se, assim, numa situação factual e jurídica comparável à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveibussene. Por estes motivos, o Órgão de Fiscalização entende que as duas medidas em apreço foram seletivas.

1.3.6. Distorção da concorrência e efeito nas trocas comerciais entre as Partes Contratantes

- (162) Por forma a constituir auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE, a medida de auxílio deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes. De acordo com jurisprudência do Tribunal da EFTA, isto exige que o Órgão de Fiscalização analise se o auxílio em causa é suscetível de afetar as trocas comerciais e distorcer a concorrência ⁽⁹¹⁾.
- (163) Desde antes da entrada em vigor do Acordo EEE na Noruega, várias empresas prestaram serviços de transportes regulares por autocarro em Oslo. O Órgão de Fiscalização conclui, assim, que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público eram suscetíveis de distorcer a concorrência desde essa altura ⁽⁹²⁾.
- (164) No que diz respeito ao efeito nas trocas comerciais e ao facto de que o caso vertente se relaciona com os transportes por autocarro em Oslo, o Órgão de Fiscalização relembra que o no acórdão *Altmark*, relativo também a serviços regionais de transporte por autocarro, o Tribunal de Justiça entendeu que:

«(...) não está de forma alguma excluído que uma subvenção pública concedida a uma empresa que apenas fornece serviços de transporte local ou regional e

não fornece serviços de transporte fora do Estado de origem possa, não obstante, ter influência sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros... Assim, a segunda condição de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, segundo a qual o auxílio deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos nem da importância do domínio de atividade em causa» ⁽⁹³⁾.

- (165) Tal significa que, no caso vertente, mesmo se estiver em causa apenas o mercado local de transporte por autocarro (Oslo), o financiamento público disponibilizado a um operador nesse mercado local é suscetível de afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes ⁽⁹⁴⁾. O Órgão de Fiscalização conclui, assim, que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público eram suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre as Partes Contratantes.

1.3.7. Conclusão sobre a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público

- (166) Com base na apreciação acima, o Órgão de Fiscalização conclui que a compensação anual à AS Oslo Sporveier e (subsequentemente) à AS Sporveibussene e a injeção de capital relativa ao serviço público para cobrir o défice de financiamento do fundo de pensões constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.

2. CLASSIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE AUXÍLIO ESTATAL COMO AUXÍLIO EXISTENTE OU NOVO AUXÍLIO - A COMPENSAÇÃO ANUAL E A INJEÇÃO DE CAPITAL RELATIVA AO SERVIÇO PÚBLICO

2.1. Introdução - o acórdão do Tribunal da EFTA no Processo E-14/10

- (167) De acordo com o artigo 1.º, alínea b), subalínea i), da Parte II do Protocolo n.º 3, considera-se «auxílio existente»:

«qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Acordo EEE no respetivo Estado da EFTA, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Acordo EEE e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data».

- (168) O Órgão de Fiscalização nota que a AS Oslo Sporveier, no momento da entrada em vigor do Acordo EEE na Noruega (1 de janeiro de 1994), era compensada pelos transportes regulares por autocarro em Oslo em conformidade com as disposições da legislação dos transportes

⁽⁹⁰⁾ Processo C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH*, Col. 2001, p. I-8365, número 41.

⁽⁹¹⁾ Processos apensos E-5/04, E-6/04 e E-7/04, *Fesil and Finnjord e outros/Órgão de Fiscalização da EFTA*, Coletânea do Tribunal da EFTA, 2005, p. 117, número 93.

⁽⁹²⁾ Para além disso, o Tribunal de Justiça observou, no acórdão *Altmark*, que a partir de 1995, oito Estados-Membros abriram por sua livre iniciativa determinados mercados de transportes urbanos, suburbanos ou regionais à concorrência de empresas de outros Estados-Membros. O risco para as trocas comerciais entre Estados-Membros era assim real e não hipotético, uma vez que o mercado estava aberto à concorrência (números 69 e 79).

⁽⁹³⁾ Números 77 e 82 do acórdão *Altmark*.

⁽⁹⁴⁾ Ver também Processo 102/87, *França/Comissão*, Col. 1988, p. 4067, número 19; Processo C-305/89, *Itália/Comissão*, Col. 1991, p. I-1603, número 26.

e da prática administrativa consolidada (anterior ao Acordo EEE), tal como descrito em detalhe acima.

- (169) No seu acórdão no Processo E-14/10, que anulou a Decisão n.º 254/10/COL, o Tribunal da EFTA afirmou o seguinte:

«Saber se o auxílio concedido [...] constitui um auxílio existente [...] depende da interpretação das disposições do Protocolo 3 [...]

[...] para qualificar como uma «medida de auxílio existente» ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais do EEE, deve ser parte de um esquema de auxílio que tenha entrado em vigor antes da data de entrada em vigor do Acordo EEE.»⁽⁹⁵⁾

2.2. Definição de regime de auxílios

- (170) De acordo com o artigo 1.º, alínea d), da Parte II do Protocolo n.º 3, considera-se «regime de auxílios»:

«qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata e qualquer ato com base no qual podem ser concedidos a uma ou mais empresas auxílios não ligados a um projeto específico, por um período de tempo indeterminado e/ou com um montante indeterminado».

- (171) De acordo com o artigo 1.º, alínea e), da Parte II do Protocolo n.º 3, considera-se «auxílio individual»:

«um auxílio que não seja concedido com base num regime de auxílios ou que seja concedido com base num regime de auxílios, mas que deva ser notificado».

- (172) Esta distinção assume especial importância no contexto de um auxílio existente, uma vez que o Protocolo 3 estabelece a autoridade com competência para proceder ao exame permanente dos regimes de auxílio existentes⁽⁹⁶⁾. De igual forma, a Secção V da Parte II do Protocolo n.º 3 apenas é aplicável a regimes de auxílio existentes⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁵⁾ Números 50 e 53.

⁽⁹⁶⁾ cfr. Artigo 1.º, n.º 1, da Parte I do Protocolo 3.

⁽⁹⁷⁾ O Órgão de Fiscalização, considera que os termos «regimes de auxílio» e «sistemas de auxílio» devem ser tratados como sinónimos. cfr. Sinnaeve/Slot, *The new Regulation on State aid Procedures*, *Common Market Law Review* 36/1999, p. 1153, nota de rodapé n.º 28.

- (173) O Órgão de Fiscalização observa que esta definição foi incorporada no Acordo EEE em 2001, com a inserção da Parte II do Protocolo 3. Antes de 2001, altura em que o Protocolo foi harmonizado com o Regulamento Processual⁽⁹⁸⁾, não existia, na legislação EEE, definição precisa do conceito de regime de auxílios. Para além disso, o Órgão de Fiscalização considera que se deve ter presente a justificação do conceito de auxílio existente, ou seja, garantir aos Estados EEE e aos beneficiários de auxílios estatais alguma certeza jurídica relativamente aos regimes que entraram em vigor antes da entrada em vigor do controlo de auxílios estatais nos seus sistemas jurídicos e, ao mesmo tempo, conceder ao Órgão de Fiscalização a possibilidade de harmonizar tais regimes com a legislação EEE.

- (174) O Órgão de Fiscalização observa ainda que a jurisprudência dos Tribunais Europeus não fornece orientação detalhada relativamente à interpretação desta definição. O Órgão de Fiscalização analisou, assim, a sua prática e a da Comissão Europeia e concluiu que tem sido entendido que os «regimes de auxílio» existentes envolvem direito consuetudinário⁽⁹⁹⁾ e práticas administrativas relacionadas com a aplicação da lei⁽¹⁰⁰⁾ e direito não legislativo⁽¹⁰¹⁾. Num processo, a Comissão Europeia entendeu que um regime de auxílios relacionado com *Anstaltslast* e a *Gewährträgerhaftung* era baseado numa combinação de

⁽⁹⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83, de 27.3.1999 p.1).

⁽⁹⁹⁾ Ver a Decisão do Órgão de Fiscalização n.º 405/08/COL HFF (JO L 79, 25.03.2010, p. 40, e suplemento EEE n.º 14, 25.3.2010, p. 20), capítulo II.2.3.1, P. 23: «A garantia concedida pelo Estado a todas as instituições estatais no que se refere a todas as suas obrigações decorre de regras tácitas gerais do direito público da Islândia, que precedem a entrada em vigor do Acordo EEE. A garantia é aplicável a todas as instituições estatais, independentemente do momento em que foram estabelecidas, das atividades exercidas ou das alterações a essas atividades. Esta medida de auxílio potencial deve ser considerada um regime na aceção do disposto na alínea d) do artigo 1.º da Parte II do Protocolo n.º 3 do Acordo relativo ao Órgão de Fiscalização e ao Tribunal.»

⁽¹⁰⁰⁾ Ver Decisão da Comissão no Processo E-45/2000 (Países Baixos), *Isonção fiscal em favor do grupo Schiphol* (Schiphol Group) (JO C 37, de 11.2.2004, p. 13).

⁽¹⁰¹⁾ Na Decisão do Órgão de Fiscalização n.º 491/09/COL *Norcks Film group* (JO C 174, de 1.7.2012, p. 3), capítulo II.2, p. 8, este considera que os pagamentos anuais efetuados pelo Estado norueguês desde a década de 1970 a favor da *Norsk FilmStudio AS* / *Filmparken AS* para a produção de longas-metragens e a manutenção da infraestrutura necessária à produção cinematográfica tiveram por base um regime de auxílios existente. O Órgão de Fiscalização entende que, no presente caso, em que foram efetuados pagamentos de forma consistente e ao longo de um extenso período de tempo, a prática mostra que o apoio estatal era um elemento essencial do financiamento da sociedade. Com base nas considerações precedentes, o Órgão de Fiscalização considera que os pagamentos anuais foram efetuados ao abrigo de um regime de auxílios existente na aceção do artigo 62.º do Acordo EEE. No caso referido, o Órgão de Fiscalização iniciou a investigação formal a um pagamento de 36 milhões NOK efetuado para além dos pagamentos regulares e de uma medida fiscal alegadamente preferencial. Com a Decisão n.º 204/11/COL (JO L 287, de 18.10.2012, p. 14 e Suplemento EEE n.º 58, de 18.10.2012, p. 1), o Órgão de Fiscalização encerrou o procedimento formal de investigação uma vez que considerou que o pagamento de 36 milhões NOK se inseriu num regime de auxílios existente e que a aplicação de um tratamento fiscal preferencial não constituiu um auxílio estatal.

um princípio jurídico antigo não escrito e de uma prática generalizada em toda a Alemanha ⁽¹⁰²⁾.

2.3. As medidas objeto de investigação

(175) O Órgão de Fiscalização relembra que a legislação dos transportes norueguesa estabelece os seguintes parâmetros chave relevantes para as medidas de auxílio em questão: (i) um sistema de cofinanciamento de serviços de transportes regulares por autocarro (do Estado e do condado), (ii) que os condados são responsáveis pela administração dos serviços de transportes regulares por autocarros, controlo das concessões, rotas, horários e preços dos bilhetes, e (iii) um sistema detalhado de concessão.

(176) Para além disso, de acordo com as autoridades norueguesas, nos termos do disposto no artigo 22.º da CTA, o município de Oslo está obrigado a compensar os operadores pela prestação de serviços de transportes nas rotas pouco rentáveis que pretenda criar ou manter na sua região. O artigo 22.º da CTA permite uma compensação que cubra o custo do serviço público deduzidas as receitas provenientes da venda de bilhetes.

(177) Antes da entrada em vigor do Acordo EEE, o município de Oslo optou por prestar os serviços de transportes regulares por autocarro ao abrigo das disposições aplicáveis da CTA e do CTR, compensando as rotas pouco rentáveis em conformidade com a prática administrativa acima descrita. Esta prática manteve-se sem interrupções até ao termo da última concessão atribuída, em 30 de março de 2008.

(178) Por forma a poder concluir-se pela existência de um regime de auxílios, é necessário analisar se o quadro jurídico para o financiamento dos transportes regulares por autocarro em Oslo pode ser considerado um «ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata» ⁽¹⁰³⁾. Esta definição integra três critérios: (i) um ato com base no qual podem ser concedidos auxílios individuais, (ii) sem que sejam necessárias outras medidas de execução e (iii) que defina os potenciais beneficiários de forma geral e abstrata.

(179) Relativamente ao primeiro critério, o Órgão de Fiscalização observa que a CTA e o CTR consubstanciam atos nos quais o município de Oslo se baseou para atribuir a compensação.

(180) No que toca ao segundo critério, é de notar que a administração de qualquer regime de auxílios exige um processo de tomada de decisão que permita a atribuição individual de auxílios sem a adoção de outras medidas de execução.

(181) Uma mera «aplicação técnica», tal como indicado acima, das disposições que preveem o regime não constituiria, assim, uma medida de execução ⁽¹⁰⁴⁾. Além disso, o mero facto de a decisão de atribuição de um auxílio ao abrigo de um regime de auxílios ter implicações no orçamento da autoridade que administra o referido regime não significa, na opinião do Órgão de Fiscalização, que tais decisões sejam decisões de execução ⁽¹⁰⁵⁾.

(182) Na mesma linha, considerando os atos de atribuição, tais como a atribuição de uma concessão, este ou qualquer ato de atribuição deve especificar uma empresa em particular e não pode, por definição, dizer respeito a um grupo de empresas «definido de forma geral e abstrata» (comparar o terceiro critério).

(183) O Órgão de Fiscalização entende que o conceito de «medidas de execução» deve ser interpretado no sentido de envolver um certo grau de discricionariedade que influenciaria significativamente o montante, características ou condições ao abrigo das quais o auxílio é concedido. Será de concluir, em especial, que cada regime determina a finalidade com que o auxílio pode ser atribuído. Assim, sempre que é atribuída a competência a um organismo público para, por exemplo, utilizar diferentes instrumentos para promover a economia local e conceder várias

⁽¹⁰⁴⁾ Ver Decisão da Comissão no Processo E 4/2007 (França), *Diferenciação das taxas aeroportuárias*, número 56 (JO C 83, de 7.4.2009, p. 16).

⁽¹⁰⁵⁾ Para este efeito, consultar o acórdão do Tribunal da EFTA no Processo E-14/10 *Konkurrenten*, números 74-75, em que o Tribunal da EFTA afirma o seguinte:

No presente caso, a cidade de Oslo estava habilitada, nos termos das disposições da Lei dos Transportes, de 1976 e dos regulamentos de execução, a fornecer apoio financeiro por forma a permitir a exploração de serviços de transportes regulares por autocarros pouco rentáveis. O facto de a compensação ser «negociada» não implica, por si só, que os pagamentos não cobrissem os prejuízos efetivamente sofridos na exploração de tais serviços e não estivessem cobertos pelo regime. O Tribunal entende que, na medida em que tais pagamentos se destinaram efetivamente ao financiamento de transportes regulares por autocarro pouco rentáveis, a demandada pode corretamente classificar tais pagamentos como auxílio existente.

É rejeitado (...) o argumento de que o auxílio deve ser considerado um novo auxílio porque era atribuído anualmente e de forma discricionária ao abrigo do orçamento da cidade.

⁽¹⁰²⁾ Ver Decisão da Comissão no Processo E-10/2000 (Alemanha) *Garantias estatais a favor de instituições de crédito públicas na Alemanha* (JO C 150, de 22.6. 2002 p. 7).

⁽¹⁰³⁾ Artigo 1.º, alínea d), da Parte II do Protocolo n.º 3.

- injeções de capital, isto implica o uso de uma discricionariedade considerável relativamente ao montante, características ou condições e finalidade de atribuição do auxílio e, como tal, não pode ser considerado um regime de auxílios ⁽¹⁰⁶⁾.
- (184) No caso vertente, é manifesto que o pagamento da compensação à AS Oslo Sporveier e à AS Sporveibussene não exigia a adoção de medidas legislativas adicionais. Nesta medida, o Órgão de Fiscalização entende que a CTA e a CTR limitavam a discricionariedade do município de Oslo e que a prática administrativa do município parece ter sido sempre neste sentido.
- (185) Além disso, a compensação não era baseada em atribuições orçamentais discricionárias. O município de Oslo, uma vez tomada a decisão de manter o serviço público, não era livre de decidir pela cobertura dos prejuízos da AS Oslo Sporveier e da AS Sporveibussene - estava obrigado a fazê-lo todos os anos e até 2008. É igualmente evidente que a compensação foi e podia apenas ser concedida com o objetivo de financiar os transportes regulares locais por autocarro em Oslo. Face às disposições acima descritas, o município não podia ter atribuído um auxílio com uma finalidade diversa.
- (186) O Estado e o Ministério dos Transportes são responsáveis pela coordenação e desenvolvimento dos transportes públicos na Noruega e no exercício desta prerrogativa limitam os poderes dos condados. O montante de compensação atribuído é limitado, como referido acima, pelas orientações nacionais ao abrigo do CTR, sendo que a prática administrativa relativa ao método de cálculo permaneceu inalterada desde o início da década de 1980.
- (187) No que diz respeito ao terceiro critério, o sistema de compensação em Oslo aplica-se a todas os concessionários a quem são confiados transportes por autocarro em rotas pouco lucrativas.
- (188) Face ao acima exposto, o Órgão de Fiscalização conclui que existia um regime de auxílios em Oslo. As disposições que previam o regime de auxílios decorriam da CTA, do CTR e da prática administrativa relevante em Oslo.
- 2.4. Definição de auxílio existente**
- (189) O artigo 1.º, alínea b), subalínea i), da Parte II do Protocolo n.º 3 define auxílio existente como qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Acordo EEE nos respetivos Estados da EFTA, isto é, todos os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da entrada em vigor do Acordo EEE e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data.
- (190) Conforme acima descrito, as disposições que preveem o regime entraram em vigor antes da entrada em vigor do Acordo EEE na Noruega, em 1 de janeiro de 1994. Uma vez que o mercado de transporte local por autocarro já estaria exposto a alguma concorrência na referida data, o Órgão de Fiscalização entende que a medida constitui um regime de auxílios existente em vigor desde antes de janeiro de 1994 e que continuou a ser aplicável após aquela data.
- (191) De acordo com o artigo 1.º, alínea c), da Parte II do Protocolo n.º 3, considera-se «novo auxílio»:
- «quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente»
- (192) No Acórdão *Namur*, o Tribunal de Justiça afirmou que:
- «[...] a instituição de um novo auxílio ou a alteração de um auxílio existente não pode, caso o auxílio resulte de disposições legais anteriores que não foram modificadas, ser apreciada em função do auxílio e, designadamente, do seu montante financeiro em cada momento da vida da empresa. É por referência às disposições que o estabelecem, às respetivas modalidades e limites, que um auxílio pode ser qualificado como novo ou como alteração de auxílio existente.» ⁽¹⁰⁷⁾
- (193) Além disso, como destacou o Advogado-Geral Trabucchi nas suas Conclusões no processo *Van der Hulst*, as modificações são substanciais se os principais elementos do sistema tiverem sido alterados, designadamente a natureza da vantagem, a finalidade prosseguida com a medida, a base jurídica e os beneficiários da fonte de financiamento ⁽¹⁰⁸⁾.
- (194) Como resulta dos factos descritos acima, existe uma série de eventos que podem ser considerados alterações que resultaram num novo auxílio. Estes eventos serão apreciados de seguida.
- 2.4.1. A reorganização interna de 1997**
- (195) Em 1997, na sequência de uma reorganização interna, a recém-criada AS Sporveibussene assumiu a responsabilidade pelos transportes regulares por autocarro anteriormente assegurados pela AS Oslo Sporveier.
- (196) As alterações puramente formais ou administrativas a um regime de auxílios não o transformam num novo auxílio ⁽¹⁰⁹⁾. Há, assim, que determinar se a reorganização alterou o regime de auxílios existente e envolveu um novo auxílio.

⁽¹⁰⁶⁾ cfr. Processo n.º SA.21654, *relativo ao auxílio estatal C 6/08 (ex NN 69/07) executado pela Finlândia a favor da Ålands Industrihus Ab*, (JO L 125, de 12.5.2012 p. 33), em especial os números 107-109.

⁽¹⁰⁷⁾ Processo C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit*, Col. 1994, p. I-3829, número 28.

⁽¹⁰⁸⁾ Conclusões do Advogado-Geral Trabucchi no processo C 51/74 *Van der Hulst*, Col. 1975, p. 79.

⁽¹⁰⁹⁾ Ver artigo 4.º, n.º 1, da versão consolidada da Decisão n.º 195/04/COL, de 14 de julho, 2004, relativa às disposições de aplicação referidas no artigo 27.º da Parte II do Protocolo n.º 3 (disponível em: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:139). Ver, também, o parecer do Advogado-Geral Lenz no processo *Namur*.

(197) As autoridades norueguesas esclareceram que a mudança de prestadora de serviço da AS Oslo Sporveier para a AS Sporveibussene foi uma mudança de natureza essencialmente formal. Ao criar a AS Sporveibussene, a AS Oslo Sporveier criou uma filial para a exploração dos serviços de autocarros públicos que antes era assumida pela própria AS Oslo Sporveier. A AS Oslo Sporveier - na sua qualidade de sociedade-mãe - continuou a ser, no entanto, a recetora primeira da compensação e detentora da concessão e sofreu simplesmente uma reorganização que levou a que a AS Sporveibussene ficasse encarregue da prestação dos serviços em conformidade com a concessão. Por estes serviços, recebia uma compensação da sua sociedade-mãe. A prática administrativa relacionada com o financiamento do serviço de transportes permaneceu praticamente inalterada ao abrigo do Acordo de Transportes celebrado em 1997. Além disso, a reorganização não envolveu quaisquer alterações à CTA ou ao CTR.

(198) Num processo relativo à transferência de empréstimos garantidos entre sociedades, a Comissão afirmou que:

«the guarantees provided in connection with loans taken out prior to 1 May 2004 (accession of Hungary to the European Union) were granted before accession and notified to the Commission in compliance with Annex IV.3 of the Accession Treaty. Although they have been transferred to a new undertaking the Commission considers that this was a purely administrative act since existing loans covered by already approved guarantees were transferred to a new undertaking. The transfer was the consequence of a mere reorganization of MÁV Zrt. without any change in the activities involved or the content of the aid measures. Thus the Commission comes to the conclusion that despite the transfer the guarantees are still considered as existing aid.» [as garantias prestadas relativamente a empréstimos contraídos antes de 1 de maio de 2004 (adesão da Hungria à União Europeia) foram concedidas antes da adesão e notificadas à Comissão em conformidade com o Anexo IV.3 do Tratado de Adesão. Embora tenham sido transferidas para uma nova empresa, a Comissão entende que se tratou de um ato puramente administrativo uma vez que foram transferidos para uma nova empresa empréstimos existentes cobertos por garantias já aprovadas. A transferência foi a consequência de uma mera reorganização da MÁV Zrt., sem qualquer alteração nas atividades envolvidas ou no conteúdo das medidas de auxílio. A Comissão conclui, desta forma, que, não obstante a transferência, as garantias são consideradas um auxílio existente.]⁽¹¹⁰⁾

(199) Com base no acima exposto, o Órgão de Fiscalização conclui que a reorganização de 1997 não acarretou uma alteração substancial do regime de auxílios. Assim, o Órgão de Fiscalização considera que o regime de auxílios existente manteve-se após a reorganização.

2.4.2. Renovação da concessão

(200) Como foi referido acima, decorre das disposições legais aplicáveis ao regime de auxílios que o prestador dos serviços de transportes regulares por autocarro carece de uma concessão geral e de uma concessão especial.

O artigo 27.º da CTA estipula ainda que as concessões especiais podem ser concedidas por períodos de 10 anos. Como foi igualmente referido, as disposições relevantes da CTA e do CTR não são substancialmente diferentes das disposições da Lei dos Transportes e dos regulamentos aplicáveis à época. Assim, as disposições legais que regulam o regime não foram, no que toca às concessões, substancialmente alteradas desde a entrada em vigor do Acordo EEE.

(201) As concessões individuais que foram atribuídas em conformidade com as disposições legais acima referidas constituem atos de atribuição ao abrigo de um regime de auxílios existente. Essencialmente, os atos de atribuição determinam a rota ou rotas atribuídas ao concessionário e a obrigação de prestar um serviço regular mediante o pagamento de uma compensação pelo serviço público. Os atos de atribuição não são, assim, parte integrante das disposições que preveem o regime de auxílios. Por conseguinte, o regime de compensação pelo serviço público existente não se pode considerar alterado pela atribuição de uma nova concessão. Pelo contrário, tais concessões limitam-se a dar execução às disposições de um ato legislativo, a saber, a CTA e o CTR, com base no qual são atribuídas.

(202) Num processo relativo ao pagamento de compensação a uma radiodifusora pública, a RTP, em Portugal, a Comissão afirmou que:

«Além disso, a celebração de novos contratos de concessão não altera a qualificação do regime de financiamento anual como auxílio existente, uma vez que apenas dão aplicação às disposições relativas ao financiamento da RTP anteriormente estabelecidas, incluindo alterações de natureza técnica»⁽¹¹¹⁾.

(203) Para além da prorrogação do prazo, a concessão renovada com efeitos a 1 de janeiro de 2000 não sofreu quaisquer alterações, quer relativas à missão do serviço público ou à sua remuneração. A AS Sporveibussene limitou-se a continuar a prestar o serviço público, nos mesmos termos e em representação da AS Oslo Sporveier, com base na concessão, que constitui um mero ato administrativo de execução das disposições da CTA relativas à exploração e financiamento dos serviços públicos regulares e que não envolveu nenhuma alteração na forma como aqueles serviços deviam ser prestados. Assim, a renovação da concessão não alterou o regime de auxílios existente.

2.4.3. Introdução de um sistema de qualidade bonus/malus

(204) Em 2004, a AS Oslo Sporveier introduziu um novo sistema de bonus/malus. As autoridades norueguesas alegam que este sistema integra a compensação geral pelo serviço público pela prestação de serviços de transportes regulares locais por autocarro em Oslo e visava a melhoria da qualidade dos serviços prestados, tendo sido implementado ao abrigo da CTA em 1 de janeiro de 2008. Como foi referido acima, o retorno anual

⁽¹¹⁰⁾ Auxílio estatal NN 73/2998 (ex N 240/08) - Hungria - Partilha de empréstimos entre a MÁV Zrt. e a MÁV-TRAKCIÓ Zrt. (JO C 109, de 13.5.2009, p. 5) números 59-60.

⁽¹¹¹⁾ Processo E-14/2005 (Portugal) Indemnizações compensatórias pagas à empresa pública de televisão RTP, número 79.

médio do serviço público para o período entre 1994 e 2005 foi de 1,98 %. A introdução do bónus forneceu um incentivo adicional que possibilitava a maximização do retorno anual no âmbito do lucro razoável.

- (205) Nesta medida, conclui-se que o referido sistema de bónus não afetou a substância da compensação concedida e constituiu uma parte integrante do regime de auxílios existente.

2.5. Auxílios concedidos com base nas disposições que preveem o regime

2.5.1. O acórdão do Tribunal da EFTA no Processo E-14/10

- (206) No acórdão proferido no Processo E-14/10, o Tribunal da EFTA afirmou o seguinte relativamente à questão da qualificação do auxílio como existente ou novo:

«(...) o importante é saber se o auxílio foi concedido em conformidade com as disposições aplicáveis.

(...) na medida em que tais pagamentos se destinaram efetivamente ao financiamento de transportes regulares por autocarro pouco rentáveis, o demandado (o Órgão de Fiscalização) pode corretamente classificar tais pagamentos como auxílio existente.

Não obstante (...) qualquer auxílio concedido à Oslo Sporveier que exceda os prejuízos sofridos com o serviço em questão não pode ser, com base naquele regime de auxílios, considerado um auxílio existente (...).»⁽¹¹²⁾

- (207) Decorre do acórdão proferido pelo Tribunal da EFTA que apenas os pagamentos efetuados com base num regime de auxílios existente podem ser considerados um auxílio existente desembolsado ao abrigo desse regime. Os pagamentos que não foram efetuados com base nas disposições que preveem o regime não estão abrangidos pela proteção decorrente da qualificação do regime como existente⁽¹¹³⁾.
- (208) Por conseguinte, para determinar se o auxílio é existente ou novo, o Órgão de Fiscalização deve apreciar se o mesmo foi concedido em conformidade com o regime que o prevê.
- (209) O regime era baseado na CTA e no CTR; e existia uma prática administrativa estabelecida em Oslo em conformidade com as normas estabelecidas na CTA e no CTR. O regime apenas previa a cobertura dos custos (a diferença entre os custos e as receitas) de serviços de transportes regulares por autocarros pouco rentáveis que o concessionário prestasse.

- (210) De seguida, o Órgão de Fiscalização apreciará se (i) a compensação anual e (ii) a injeção de capital relativa ao serviço público foram concedidas com base nas disposições que preveem o sistema de compensação.

2.5.2. Compensação anual

- (211) Como referido acima, o artigo 22.º da CTA permite uma compensação que cubra o custo do serviço público deduzidas as receitas provenientes da venda de bilhetes. Por forma a assegurar que a compensação se limita à cobertura dos custos do serviço público, tal esquema deveria pressupor a separação de contas, uma distribuição de custos comuns adequada e transações intragrupo em condições de plena concorrência entre as empresas que, para além do serviço público, também desenvolvam atividades comerciais. O respeito por estes princípios parece, assim, necessário para evitar que o auxílio seja concedido à margem do regime.

- (212) O Órgão de Fiscalização apreciou toda a informação fornecida pelas autoridades norueguesas e verificou que foram mantidas contas separadas para as atividades de serviço público ao longo de todo o período em causa (1994 a 2008). Além disso, o Órgão de Fiscalização concluiu que o lucro auferido através da exploração do serviço público era relativamente baixo e não envolvia o pagamento de sobrecompensação.

- (213) Antes de 2004, os custos comuns eram partilhados através de transações intragrupo, sendo tais custos baseados em preços de mercado. O sistema de distribuição de custos comuns pelos serviços entre a AS Sporveisbussene e as suas filiais foi alterado em 2003 e substituído, com efeitos a partir de 2004, por um novo regime baseado nas despesas gerais. Ao abrigo de tal sistema, as empresas de transportes por autocarro suportavam uma parte dos custos comuns que era calculada com base no seu volume de negócios.

- (214) O Órgão de Fiscalização entende que foi assegurado, por esta forma, que o auxílio não era concedido à margem do regime.

- (215) Por conseguinte, com base nas informações fornecidas pelas autoridades norueguesas pode concluir-se que os pagamentos anuais se limitaram a cobrir os custos que podiam ser cobertos em conformidade com o quadro jurídico do regime.

2.5.3. Injeção de capital relativa ao serviço público

- (216) Era evidente desde meados da década de 1990 que o fundo de pensões da AS Oslo Sporveier sofria de défice de financiamento. Consequentemente, foi estabelecido um plano de pagamento para eliminar o défice até 2020. Em conformidade com aquele plano, o município de

⁽¹¹²⁾ números 73, 74 e 76.

⁽¹¹³⁾ A mesma lógica é aplicável aos regimes aprovados pelo Órgão de Fiscalização ou pela Comissão Europeia. Ver, por exemplo, o Processo C-47/91, *Itália/Comissão*, Col. 1994, p. 4635, números 25-26.

Oslo aumentou a compensação pelo serviço público paga à AS Oslo Sporveier, por forma a cobrir todos os custos incorridos na prestação do serviço público.

- (217) Em 2004, o défice remanescente foi coberto pela injeção de capital do serviço público. Embora não tenha sido concedido como parte do montante anual fixo pago à AS Sporveisbussene mas antes transferido diretamente para o fundo de pensões da AS Oslo Sporveier, o pagamento foi efetuado com base num regime de auxílios existente uma vez que se destinou a cobrir um custo incorrido na prestação de um serviço público.
- (218) Como foi referido acima, a CTA e o CTR não contêm nenhuma disposição especial relativa à forma de compensação do concessionário pelo serviço público. Na prática, a compensação foi atribuída anualmente sob a forma de um pagamento único em conformidade com a prática administrativa estabelecida. O Tribunal da EFTA entendeu ⁽¹¹⁴⁾ que sempre que um regime de auxílios existente não contiver disposições especiais sobre a forma de concessão do auxílio, uma divergência do procedimento habitual não pode levar, por si só, a concluir que o auxílio não foi concedido com base em tal regime. O facto de a injeção de capital relativa ao serviço público não ter sido feita em conformidade com o procedimento relativo ao normal pagamento anual em bloco não significa que não foi feita com base no regime.
- (219) Os custos com pensões cobertos com a injeção de capital relativa ao serviço público estavam ligados à prestação do serviço público, cujos custos o município de Oslo estava obrigado a cobrir. Em vez de continuar com os pagamentos anuais até 2020, foi decidido que a injeção de capital relativa ao serviço público deveria cobrir o remanescente do défice de financiamento, assim se eliminando a necessidade de pagamentos anuais adicionais para cobrir o défice histórico.
- (220) Com base nestas considerações, o Órgão de Fiscalização entende que a injeção de capital relativa ao serviço público foi efetuada em conformidade com as disposições que preveem o auxílio.

2.5.4. Conclusão

- (221) Com base na apreciação acima, o Órgão de Fiscalização conclui que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público foram efetuadas com base no regime de auxílios existente. Por conseguinte, relativamente à compensação anual e à injeção de capital relativa ao serviço público, não foram efetuados quaisquer pagamentos à margem do regime de auxílios existente.

2.6. Período posterior a 30 de março de 2008

- (222) No início da década de 2000, o município de Oslo decidiu abrir concursos públicos com vista à adjudicação de

todos os contratos relativos aos serviços de transportes regulares por autocarro na região de Oslo. Desta forma, o sistema acima descrito terminou em 30 de março de 2008, tendo a concessão da AS Oslo Sporveier sido esvaziada de objeto uma vez que todos os serviços prestados foram adjudicados por via de concurso público. Assim, a partir de 30 de março de 2008, os novos concessionários têm sido remunerados de acordo com os respetivos contratos.

2.7. Conclusões sobre a qualificação do auxílio como existente ou novo

- (223) Com base na apreciação acima, o Órgão de Fiscalização conclui que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público foram integralmente efetuadas com base num regime de auxílios existente inalterado. Estas medidas consubstanciam, assim, integralmente, um auxílio existente.
- (224) Como foi referido acima, o Órgão de Fiscalização conclui que (i) a aplicação das regras relativas à tributação dos grupos e (ii) a injeção de capital relativa às atividades comerciais não consistem em auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.
- (225) Além disso, o Órgão de Fiscalização conclui que as restantes medidas, a saber (i) a compensação anual e a (ii) injeção de capital relativa ao serviço público constituem um auxílio que foi integralmente concedido com base num regime de auxílios existente. Relativamente a estas duas medidas, não foi concedida qualquer compensação para além dos prejuízos efetivamente incorridos na prestação do serviço público ⁽¹¹⁵⁾. As duas últimas medidas de auxílio estatal caducaram em 30 de março de 2008. Assim, tornou-se desnecessária a análise, pelo Órgão de Fiscalização, da sua compatibilidade com o funcionamento do Acordo EEE.

3. CONCLUSÃO

- (226) Face ao acima exposto, o Órgão de Fiscalização conclui que a aplicação das regras relativas à tributação

⁽¹¹⁴⁾ Número 87 do acórdão do Tribunal da EFTA no Processo E-14/10 *Konkurrenten*.

⁽¹¹⁵⁾ O Órgão de Fiscalização esclarece que a injeção de capital relativa às atividades comerciais não foi concedida com base no regime de auxílios existente. Caso tivesse sido um auxílio estatal, consistiria num auxílio novo. Na apreciação que antecede, o Órgão de Fiscalização concluiu, no entanto, que a medida não constituiu auxílio estatal uma vez que foi efetuada em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado.

dos grupos não conferiu uma vantagem à AS Sporveisbussene e que a aplicação de tais regras não significa que a AS Sporveisbussene tenha recebido um auxílio estatal na aceção do artigo 61.º do Acordo EEE.

- (227) O Órgão de Fiscalização conclui ainda que a injeção de capital relativa às atividades comerciais não conferiu uma vantagem à AS Sporveisbussene e que, como tal, não constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE.
- (228) O Órgão de Fiscalização conclui que a compensação anual e a injeção de capital relativa ao serviço público constituem auxílio estatal na aceção do artigo 61.º do Acordo EEE. Não obstante, o Órgão de Fiscalização conclui que este auxílio foi integralmente concedido com base num regime de auxílios existente que chegou ao seu termo e, por conseguinte, o Órgão de Fiscalização considera desnecessárias quaisquer outras medidas.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A aplicação das regras relativas à tributação dos grupos ao grupo Oslo Sporveier não constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE. A investigação formal de tal medida é, assim, encerrada.

Artigo 2.º

A injeção de capital relativa às atividades comerciais não constitui auxílio estatal na aceção do artigo 61.º, n.º 1, do Acordo EEE. A investigação formal de tal medida é, assim, encerrada.

Artigo 3.º

O procedimento de investigação relativo à compensação anual ficou desprovido de objeto uma vez que a medida constitui um auxílio existente que já cessou. A investigação formal de tal medida é, assim, encerrada.

Artigo 4.º

O procedimento de investigação relativo à injeção de capital relativo ao serviço público ficou desprovido de objeto uma vez que a medida constitui um auxílio existente que já cessou. A investigação formal de tal medida é, assim, encerrada.

Artigo 5.º

O Reino da Noruega é o destinatário da presente decisão.

Artigo 6.º

Apenas faz fé o texto na língua inglesa.

Feito em Bruxelas, em 19 de dezembro de 2012.

Pelo Órgão de Fiscalização da EFTA

Oda Helen SLETNES
Presidente

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON
Membro do Colégio