

Comunicação da Comissão**Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário**

(2008/C 184/07)

1. INTRODUÇÃO**1.1. Contexto geral: o sector ferroviário**

1. Os caminhos-de-ferro gozam de vantagens únicas, relacionadas com o facto de serem um modo de transporte seguro e não poluente. O transporte ferroviário pode, por conseguinte, contribuir de forma significativa para o desenvolvimento de transportes sustentáveis na Europa.
2. O Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» ⁽¹⁾ e a sua revisão intercalar ⁽²⁾ salientam a necessidade de um sector ferroviário dinâmico para constituir um sistema de transporte de bens e pessoas eficaz, seguro e limpo, que contribua para a realização de um mercado único europeu, cuja prosperidade seja sustentável. O congestionamento rodoviário que afecta as cidades e certas zonas da Comunidade Europeia, a necessidade de dar resposta aos desafios das alterações climáticas e o aumento do preço dos hidrocarbonetos mostram até que ponto é necessário incentivar o desenvolvimento do transporte ferroviário. É conveniente salientar, a este propósito, que os objectivos ambientais estabelecidos pelo Tratado devem ser igualmente prosseguidos pela política comum dos transportes ⁽³⁾.
3. O sector do transporte ferroviário na Europa padece, todavia, de uma falta de atractividade e, entre a década de 60 e o final do século XX, registou um declínio contínuo. O tráfego ferroviário de mercadorias e de passageiros diminuiu, em termos relativos, comparativamente aos restantes modos de transporte. O transporte ferroviário de mercadorias regrediu mesmo em termos absolutos: o volume de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro era mais elevado em 1970 do que em 2000. Na realidade, as empresas de transporte ferroviário tradicionais não estavam aptas a oferecer a fiabilidade e o cumprimento dos prazos exigidos pelos seus clientes, o que conduziu a uma transferência do tráfego ferroviário para os restantes modos de transporte e, principalmente, para o rodoviário ⁽⁴⁾. Se o transporte ferroviário de passageiros, em contrapartida, continuou a aumentar em termos absolutos, este aumento afigura-se todavia muito limitado relativamente ao crescimento do transporte rodoviário e aéreo ⁽⁵⁾.
4. Embora esta tendência pareça ter-se invertido recentemente ⁽⁶⁾, o caminho a percorrer para tornar o transporte ferroviário sólido e competitivo é ainda longo. No sector do transporte ferroviário de mercadorias, nomeadamente, subsistem importantes dificuldades, que exigem uma acção dos poderes públicos ⁽⁷⁾.
5. O declínio relativo do sector ferroviário europeu decorre, em larga medida, da organização histórica da oferta de transporte, essencialmente de acordo com sistemas nacionais e monopolistas.
6. Em primeiro lugar, devido à falta de concorrência nas redes nacionais, as empresas de transporte ferroviário não foram incentivadas a reduzir os custos operacionais respectivos nem a desenvolver novos serviços. As suas actividades não geraram receitas suficientes para cobrir o conjunto dos custos e dos investimentos necessários. Por vezes, esses investimentos necessários não foram realizados. Em

⁽¹⁾ COM(2001) 370 de 12 de Setembro de 2001, p. 18.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão «Manter a Europa em movimento — Mobilidade sustentável para o nosso continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes» [COM(2006) 314 de 22 de Junho de 2006, p. 21].

⁽³⁾ O artigo 2.º do Tratado enuncia, entre as principais missões da Comunidade, a que consiste em promover «um crescimento sustentável e não inflacionista» que respeite o ambiente. Estas disposições são completadas por objectivos específicos, definidos no artigo 174.º, que estabelece que a política comunitária no domínio do ambiente contribui, nomeadamente, para a preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente. Nos termos do artigo 6.º do Tratado, «as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável».

⁽⁴⁾ De 1995 a 2005, o transporte ferroviário de mercadorias (expresso em t.km) aumentou 0,9 %, em média, por ano, contra + 3,3 % de crescimento médio anual para o transporte rodoviário durante o mesmo período (fonte Eurostat).

⁽⁵⁾ De 1995 a 2004, o transporte ferroviário de passageiros (expresso em passageiros.km) aumentou 0,9 %, em média, por ano, contra + 1,8 % de crescimento médio anual para os veículos particulares durante o mesmo período (fonte Eurostat).

⁽⁶⁾ Desde 2002, designadamente nos países que abriam os mercados respectivos à concorrência. Em 2006, verifica-se um aumento anual de 3,7 % do desempenho do transporte ferroviário de mercadorias e de 3 % do desempenho do transporte de passageiros. Esta melhoria deverá confirmar-se em 2007.

⁽⁷⁾ Comunicação da Comissão «Uma rede ferroviária vocacionada para o transporte de mercadorias» [SEC(2007) 1322, SEC(2007) 1324 e SEC(2007) 1325 de 18 de Outubro de 2007].

certos casos, os Estados-Membros forçaram as empresas de transporte ferroviário nacionais a efectuar esses investimentos, quando estas não podiam financiá-los, de modo suficiente, com base nos seus recursos próprios. Esta situação conduziu a um endividamento significativo destas empresas, o qual, por sua vez, teve um efeito negativo no seu desenvolvimento.

7. Por outro lado, o desenvolvimento do transporte ferroviário na Europa foi limitado devido à ausência de normalização e de interoperabilidade das redes, ao passo que os transportes rodoviários e aéreos desenvolveram uma gama de serviços internacionais. A Comunidade Europeia herdou um mosaico de redes ferroviárias nacionais caracterizadas por diferenças nas bitolas das vias e por sistemas de sinalização e de segurança incompatíveis, que não permitem às empresas de transporte ferroviário beneficiar das economias de escala que resultariam da concepção de infra-estruturas e de material circulante para um único e grande mercado, e não para 25 mercados nacionais ⁽¹⁾.
8. A Comunidade Europeia aplica uma política destinada a redinamizar o sector ferroviário em torno de três eixos principais:
 - a) introdução progressiva de condições que permitam a emergência da concorrência nos mercados dos serviços de transporte ferroviário;
 - b) incentivo à normalização e à harmonização técnica nas redes ferroviárias europeias, com o objectivo de alcançar uma interoperabilidade total a nível europeu;
 - c) concessão de apoios financeiros a nível comunitário (no âmbito do programa RTE-T e dos fundos estruturais).
9. A Comunidade Europeia abriu, assim, progressivamente os mercados do transporte ferroviário à concorrência. Um primeiro pacote de liberalização foi adoptado em 2001, compreendendo a Directiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, que altera a Directiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários ⁽²⁾, a Directiva 2001/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, que altera a Directiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário ⁽³⁾ e a Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança ⁽⁴⁾. Este pacote foi seguido de um segundo pacote em 2004, cujas principais medidas são o Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia ⁽⁵⁾, a Directiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade e que altera a Directiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Directiva 2001/14/CE relativa à repartição da capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança ⁽⁶⁾, a Directiva 2004/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera a Directiva 96/48/CE do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade e a Directiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional ⁽⁷⁾ e a Directiva 2004/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera a Directiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários ⁽⁸⁾. Enfim, um terceiro pacote foi adoptado em 2007 compreendendo o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho ⁽⁹⁾, o Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários ⁽¹⁰⁾, a Directiva 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, que altera a Directiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários e a Directiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária e à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária ⁽¹¹⁾ e a Directiva 2007/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativa à certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios no sistema ferroviário da Comunidade ⁽¹²⁾. O mercado do transporte ferroviário de mercadorias foi, por

⁽¹⁾ Malta e Chipre não dispõem de uma rede de transporte ferroviário.

⁽²⁾ JO L 75 de 15.3.2001, p. 1.

⁽³⁾ JO L 75 de 15.3.2001, p. 26.

⁽⁴⁾ JO L 75 de 15.3.2001, p. 29. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2007/58/CE (JO L 315 de 3.12.2007, p. 44).

⁽⁵⁾ JO L 164 de 30.4.2004, p. 1.

⁽⁶⁾ JO L 164 de 30.4.2004, p. 44.

⁽⁷⁾ JO L 164 de 30.4.2004, p. 114.

⁽⁸⁾ JO L 164 de 30.4.2004, p. 164.

⁽⁹⁾ JO L 315 de 3.12.2007, p. 1.

⁽¹⁰⁾ JO L 315 de 3.12.2007, p. 14.

⁽¹¹⁾ JO L 315 de 3.12.2007, p. 44.

⁽¹²⁾ JO L 315 de 3.12.2007, p. 51.

consequente, aberto à concorrência, em 15 de Março de 2003, a nível da rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias, em seguida, em 1 de Janeiro de 2006, do transporte internacional de mercadorias e, por último, a partir de 1 de Janeiro de 2007, da cabotagem ferroviária. O terceiro pacote ferroviário fixa para 1 de Janeiro de 2010 a abertura à concorrência do transporte internacional de passageiros. Certos Estados-Membros, designadamente o Reino Unido, a Alemanha, os Países Baixos e a Itália, já abriram (parcialmente) os seus mercados domésticos de transporte de passageiros.

10. A Directiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários ⁽¹⁾, introduz um novo quadro institucional e organizativo dos agentes do sector ferroviário que implica:
 - a) a separação das empresas de transporte ferroviário ⁽²⁾ dos gestores da infra-estrutura ⁽³⁾ a nível contabilístico e orgânico;
 - b) a independência de gestão das empresas de transporte ferroviário;
 - c) a gestão das empresas de transporte ferroviário de acordo com os princípios aplicáveis às sociedades comerciais;
 - d) o equilíbrio financeiro das empresas de transporte ferroviário, de acordo com um sólido plano de actividades;
 - e) a compatibilidade das medidas financeiras dos Estados-Membros com as regras relativas aos auxílios estatais ⁽⁴⁾.
11. Paralelamente a este processo de liberalização, a Comissão tentou, a um segundo nível, favorecer a interoperabilidade das redes ferroviárias europeias. Esta acção foi acompanhada de iniciativas comunitárias destinadas a reforçar o grau de segurança do transporte ferroviário ⁽⁵⁾.
12. O terceiro nível de intervenção pública a favor do sector ferroviário reside nos apoios financeiros. A Comissão considera que estes apoios podem justificar-se em determinadas circunstâncias, atendendo aos custos de adaptação significativos do sector ferroviário.
13. Por outro lado, a Comissão assinala que a injeção de fundos públicos no sector dos transportes ferroviários sempre foi importante. Desde 2004 que o conjunto dos Estados da União Europeia a 25 (UE-25) consagra, no total, cerca de 17 000 milhões de EUR à construção e à manutenção das infra-estruturas ferroviárias ⁽⁶⁾. No que respeita à compensação pela prestação de serviços de transporte de passageiros não rentáveis, as empresas de transporte ferroviário recebem anualmente dos Estados-Membros 15 000 milhões de EUR ⁽⁶⁾.
14. A concessão de auxílios estatais ao sector ferroviário pode ser autorizada se contribuir para a realização de um mercado europeu integrado, aberto à concorrência e interoperável, bem como para os objectivos comunitários de mobilidade sustentável. Neste contexto, a Comissão deve assegurar-se de que o apoio financeiro concedido pelos poderes públicos não ocasiona distorções da concorrência contrárias ao interesse comum. Em determinados casos, poderá exigir compromissos por parte dos Estados-Membros relativamente aos objectivos comunitários, em acompanhamento da concessão dos auxílios.

1.2. Objectivo e âmbito de aplicação das presentes orientações

15. O objectivo das presentes orientações é proporcionar directrizes sobre a compatibilidade com o Tratado dos auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário, conforme definidas na Directiva 91/440/CEE e no contexto acima descrito. Além disso, as presentes orientações também se aplicam, no que respeita ao capítulo 3, às empresas de transporte urbano, suburbano ou regional de passageiros. Baseiam-se, designadamente, nos princípios estabelecidos pelo legislador comunitário nos três

⁽¹⁾ JO L 237 de 24.8.1991, p. 25. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2007/58/CE.

⁽²⁾ O artigo 3.º da Directiva 91/440/CEE define empresa de transporte ferroviário como «qualquer empresa de estatuto privado ou público, detentora de licença nos termos da legislação comunitária aplicável, cuja actividade principal consista na prestação de serviços de transporte de mercadorias e/ou de passageiros por caminho-de-ferro, devendo a tracção ser obrigatoriamente assegurada por essa empresa, incluindo empresas que apenas prestem serviços de tracção».

⁽³⁾ O artigo 3.º da Directiva 91/440/CEE define gestor da infra-estrutura como «qualquer entidade ou empresa responsável concretamente pela instalação e manutenção da infra-estrutura ferroviária, bem como eventualmente pela gestão dos sistemas de controlo e de segurança. As funções do gestor da infra-estrutura de uma rede, ou de parte de uma rede, podem ser repartidas por diferentes organismos ou empresas».

⁽⁴⁾ Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE: «A concessão das ajudas dos Estados-Membros destinadas à anulação das dívidas a que se refere o presente artigo processar-se-á na observância dos artigos 73.º, 87.º e 88.º do Tratado.»

⁽⁵⁾ Nomeadamente a Directiva 2004/49/CE.

⁽⁶⁾ Fonte: Comissão Europeia, com base nos dados comunicados anualmente pelos Estados-Membros. Estes dados deverão ser mesmo mais elevados, na medida em que nem todos os apoios financeiros, e nomeadamente os co-financiamentos no âmbito dos fundos estruturais ou de coesão, são comunicados.

pacotes ferroviários sucessivos. A sua finalidade é reforçar a transparência dos financiamentos públicos e a segurança jurídica relativamente às regras do Tratado, no contexto da abertura dos mercados. Os financiamentos públicos destinados aos gestores da infra-estrutura não se encontram abrangidos pelas presentes orientações.

16. Nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, os auxílios concedidos pelos Estados que ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, são, em princípio, incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros. No entanto, tais auxílios estatais podem, em determinadas circunstâncias, justificar-se face ao interesse comum da Comunidade. Algumas dessas circunstâncias são mencionadas no n.º 3 do artigo 87.º do Tratado, sendo aplicáveis ao sector dos transportes como a outros sectores da economia.
17. Por outro lado, nos termos do artigo 73.º do Tratado, são compatíveis com o mercado comum «os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público». Este artigo constitui uma *lex specialis* no sistema geral do Tratado. Em conformidade com este artigo, o legislador comunitário adoptou dois textos específicos do sector dos transportes: os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável ⁽¹⁾ e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, de 4 de Junho de 1970, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável ⁽²⁾. De igual modo, o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho-de-ferro ⁽³⁾, prevê que os Estados-Membros possam conceder certas compensações a empresas de transporte ferroviário.
18. O artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 prevê que os Estados-Membros só tomem medidas de coordenação ou imponham prestações inerentes à noção de serviço público, que envolvam a concessão de auxílio nos termos do artigo 73.º do Tratado, nos casos e condições previstos no regulamento, sem prejuízo, todavia, do disposto nos Regulamentos (CEE) n.º 1192/69 e (CEE) n.º 1191/69. De acordo com a jurisprudência «Altmark» do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ⁽⁴⁾, os auxílios estatais que não podem ser autorizados por força dos Regulamentos (CEE) n.º 1107/70, (CEE) n.º 1191/69 ou (CEE) n.º 1192/69 não podem ser considerados compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 73.º do Tratado ⁽⁵⁾. Por outro lado, é conveniente recordar que as compensações de serviço público que não respeitam as disposições decorrentes do artigo 73.º do Tratado não podem ser declaradas compatíveis com o mercado comum nos termos do n.º 2 do artigo 86.º ou de qualquer outra disposição do Tratado ⁽⁶⁾.
19. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 («Regulamento OSP»), que entra em vigor em 3 de Dezembro de 2009, e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70, introduzirá um novo quadro jurídico. Consequentemente, os aspectos ligados às compensações de serviço público não são abrangidos pelas presentes orientações.
20. Na sequência da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, o artigo 73.º do Tratado poderá ser aplicado, directamente, como base jurídica para estabelecer a compatibilidade dos auxílios não abrangidos pelo Regulamento OSP, designadamente os auxílios à coordenação do transporte de mercadorias. Importa, por conseguinte, desenvolver uma interpretação geral para análise da compatibilidade dos auxílios que respondem às necessidades de coordenação com o artigo 73.º do Tratado. As presentes orientações têm nomeadamente por objectivo o estabelecimento de critérios para a referida análise, bem como de limiares de intensidade. Tendo em conta a redacção do artigo 73.º, a Comissão deve, no entanto, conceder aos Estados-Membros a possibilidade de demonstrarem, se for caso disso, a necessidade e a proporcionalidade das medidas que excedem os limiares estabelecidos.
21. As presentes orientações referem-se à aplicação dos artigos 73.º e 87.º do Tratado e da sua execução relativamente aos financiamentos públicos destinados às empresas de transporte ferroviário, na acepção da Directiva 91/440/CEE, e abordam os seguintes aspectos: apoio público às empresas de transporte ferroviário mediante o financiamento das infra-estruturas (capítulo 2), auxílios à compra e

⁽¹⁾ JO L 156 de 28.6.1969, p. 1. Regulamento com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 (JO L 169 de 29.6.1991, p. 1).

⁽²⁾ JO L 130 de 15.6.1970, p. 1.

⁽³⁾ JO L 156 de 28.6.1969, p. 8. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 (JO L 363 de 20.12.2006, p. 1).

⁽⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Julho de 2003, processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Col. 2003, p. I-7747.

⁽⁵⁾ Acórdão Altmark, supracitado, ponto 107.

⁽⁶⁾ Ver a este propósito, a Decisão da Comissão, de 28 de Novembro de 2005, relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 312 de 29.11.2005, p. 67), ponto 17.

à renovação do material circulante (capítulo 3), anulação de dívidas pelos Estados com vista ao saneamento financeiro das empresas de transporte ferroviário (capítulo 4), auxílios à reestruturação das empresas de transporte ferroviário (capítulo 5), auxílios à coordenação dos transportes (capítulo 6) e garantias estatais às empresas de transporte ferroviário (capítulo 7). Em contrapartida, as presentes orientações não tratam das modalidades de aplicação do Regulamento OSP, relativamente ao qual a Comissão não definiu ainda nenhuma prática decisória ⁽¹⁾.

2. APOIO PÚBLICO ÀS EMPRESAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO MEDIANTE O FINANCIAMENTO DAS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS

22. As infra-estruturas ferroviárias revestem-se de grande importância para o desenvolvimento do sector ferroviário na Europa. São indispensáveis investimentos consideráveis nestas infra-estruturas tendo em vista a interoperabilidade, a segurança ou o desenvolvimento da alta velocidade ⁽²⁾.
23. As presentes orientações dizem exclusivamente respeito às empresas de transporte ferroviário. O seu objectivo não consiste, por conseguinte, em definir, à luz das regras em matéria de auxílios estatais, o regime jurídico aplicável ao financiamento público das infra-estruturas. O presente capítulo analisa apenas os efeitos do financiamento público das infra-estruturas nas empresas de transporte ferroviário.
24. Os financiamentos públicos ao desenvolvimento de infra-estruturas podem de facto conceder, indirectamente, vantagem a empresas de transporte ferroviário, constituindo assim auxílios. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, seria conveniente avaliar se a medida a favor das infra-estruturas tem por efeito económico atenuar os encargos que, normalmente, oneram o orçamento das empresas de transporte ferroviário ⁽³⁾. Para que tal aconteça, é necessário, designadamente, que seja concedida uma vantagem selectiva às empresas em causa e que tal vantagem tenha a sua origem no financiamento das infra-estruturas considerado ⁽⁴⁾.
25. Quando a utilização de uma infra-estrutura está aberta a todos os potenciais utilizadores de forma equitativa e não discriminatória e o acesso a essa infra-estrutura é facturado a um nível conforme com a legislação comunitária (Directiva 2001/14/CE), a Comissão considera, normalmente, que o financiamento público das infra-estruturas não constitui um auxílio estatal a favor das empresas de transporte ferroviário ⁽⁵⁾.
26. A Comissão recorda igualmente que, quando o financiamento público de infra-estruturas ferroviárias constitui um auxílio a uma ou várias empresas de transporte ferroviário, pode ser autorizado, por exemplo nos termos do artigo 73.º do Tratado, caso a infra-estrutura em causa responda às necessidades de coordenação dos transportes. Neste contexto, o capítulo 6 das presentes orientações constitui um ponto de referência pertinente para a análise da compatibilidade.

3. AUXÍLIOS À COMPRA E À RENOVAÇÃO DO MATERIAL CIRCULANTE

3.1. Objectivo

27. A frota de locomotivas e de vagões utilizados para o transporte de passageiros é antiga e, por vezes, vetusta, nomeadamente nos novos Estados-Membros. Em 2005, 70 % das locomotivas (diesel e eléctricas) e 65 % dos vagões na UE-25 tinham mais de 20 anos ⁽⁶⁾. Caso se considerem apenas os

⁽¹⁾ Também não tratam da aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1192/69.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão «Manter a Europa em movimento — Mobilidade sustentável para o nosso continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes».

⁽³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Junho de 2002, processo C-382/99, Países Baixos/Comissão, Col. 2002, p. I-5163.

⁽⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Setembro de 2000, processo C-156/98, Alemanha/Comissão, Col. 2000, p. I-6857.

⁽⁵⁾ Decisão da Comissão de 7 de Junho de 2006, N 478/04, Irlanda — Garantia estatal para contracção de empréstimos por parte da empresa Coràs Iompair Eirann (CIÉ), com destino a investimentos em infra-estruturas (JO C 209 de 31.8.2006, p. 8); decisão de 8 de Março de 2006, N 284/05, Irlanda — Regional Broadband Programme (Programa regional de banda larga) (JO C 207 de 30.8.2006, p. 3), ponto 34; e as seguintes decisões: Decisão 2003/227/CE, de 2 de Agosto de 2002, relativa ao parque Terra Mitica SA (Benidorm, Alicante) executada pela Espanha (JO L 91 de 8.4.2003, p. 23), ponto 64; decisão de 20 de Abril de 2005, N 355/04, Bélgica — Parceria público-privada para a construção do túnel de Krijgsbaan a Deurne, valorização dos terrenos industriais e da exploração do aeroporto de Antuérpia (JO C 176 de 16.7.2005, p. 11), ponto 34; decisão de 11 de Dezembro de 2001, N 550/01, Bélgica — Parceria público-privada para a construção de instalações de carga (JO C 24 de 26.1.2002, p. 2), ponto 24; decisão de 20 de Dezembro de 2001, N 649/01, Reino Unido — Freight Facilities Grant (JO C 45 de 19.2.2002, p. 2), ponto 45; decisão de 17 de Julho de 2002, N 356/02, Reino Unido — Network Rail (JO C 232 de 28.9.2002, p. 2), ponto 70; N 511/95, Jaguar Cars Ltd. Ver igualmente Orientações da Comissão relativas à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE sobre os auxílios de Estado no sector da aviação (JO C 350 de 10.1.1994, p. 5), ponto 12; Livro Branco sobre a tarifação das infra-estruturas [COM(1998) 466 final], ponto 43; comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Melhorar a qualidade dos serviços nos portos marítimos: um elemento determinante dos sistemas de transporte na Europa» [COM(2001) 35 final, p. 11].

⁽⁶⁾ Fonte: UIC Rolling stock fleet in EU-25 + Norway (2005).

Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 2004, 82 % das locomotivas e 62 % dos vagões tinham mais de 20 anos em 2005 ⁽¹⁾. Ora, segundo as informações de que dispõe, a Comissão considera que aproximadamente 1 % desta frota é renovado anualmente.

28. Esta evolução reflecte, evidentemente, as dificuldades do sector ferroviário em geral, que diminuem os incentivos e a capacidade de as empresas de transporte ferroviário investirem num esforço de modernização e/ou de renovação do material circulante. Ora, tal investimento é indispensável para manter a competitividade do transporte ferroviário relativamente aos restantes modos de transporte mais poluentes ou que ocasionam mais custos externos. Por outro lado, este investimento é necessário para limitar o impacto do transporte ferroviário no ambiente, nomeadamente diminuindo a poluição sonora que provoca, e para reforçar a respectiva segurança. Por último, a melhoria da interoperabilidade entre as redes nacionais implica adaptações do material circulante existente que permitirão manter a coerência do sistema.
29. Face ao que precede, os auxílios à compra e à renovação do material circulante podem, aparentemente, contribuir, em determinadas condições, para diversos tipos de objectivos de interesse comum, sendo, por conseguinte, considerados compatíveis com o mercado comum.
30. O presente capítulo destina-se a especificar as condições em que a Comissão realiza um tal exame da compatibilidade.

3.2. Compatibilidade

31. A análise da compatibilidade deve ser realizada em função do objectivo de interesse comum para o qual o auxílio contribui.
32. A Comissão considera que, em princípio, as necessidades de modernização do material circulante podem ser suficientemente tidas em conta, quer mediante a execução das regras gerais aplicáveis aos auxílios estatais, quer mediante a aplicação do artigo 73.º do Tratado, quando tais auxílios se destinam à coordenação dos transportes (ver capítulo 6).
33. Ao analisar a compatibilidade dos auxílios ao material circulante, a Comissão aplica pois, em regra geral, os critérios definidos, para cada uma das categorias de auxílios seguintes, nas presentes orientações ou noutro documento pertinente:
 - a) auxílios à coordenação dos transportes ⁽²⁾;
 - b) auxílios à reestruturação das empresas de transporte ferroviário ⁽³⁾;
 - c) auxílios às pequenas e médias empresas ⁽⁴⁾;
 - d) auxílios a favor da protecção do ambiente ⁽⁵⁾;
 - e) auxílios destinados a compensar custos relacionados com as obrigações de serviço público e no âmbito de contratos de serviço público ⁽⁶⁾;
 - f) auxílios com finalidade regional ⁽⁷⁾.
34. No caso dos auxílios regionais para investimentos iniciais, as orientações relativas aos auxílios com finalidade regional prevêem que, «no sector dos transportes, as despesas destinadas à aquisição de material de transporte (activos móveis) não são elegíveis para auxílios ao investimento inicial» (ponto 50, nota de pé-de-página 48). A Comissão considera conveniente prever uma derrogação a

⁽¹⁾ Fonte: CER (2005).

⁽²⁾ Ver capítulo 6.

⁽³⁾ Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (JO C 244 de 1.10.2004, p. 2), e capítulo 5.

⁽⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas (JO L 10 de 13.1.2001, p. 33). Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1976/2006 (JO L 368 de 23.12.2006, p. 85).

⁽⁵⁾ Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (JO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

⁽⁶⁾ Regulamento (CEE) n.º 1191/69; Regulamento «OSP», cujo n.º 1 do artigo 3.º, nomeadamente, é conveniente recordar: «Quando uma autoridade competente decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público.»

⁽⁷⁾ Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 (JO C 54 de 4.3.2006, p. 13), ponto 8.

esta regra no que respeita ao transporte por caminho-de-ferro de passageiros, devido às especificidades deste modo de transporte, designadamente ao facto de o material circulante neste sector poder ser afecto, de forma sustentável, a linhas ou serviços específicos. Consequentemente, em determinadas condições a seguir definidas, os custos de aquisição do material circulante no sector do transporte ferroviário de passageiros (ou de outros modos de transporte, nomeadamente o eléctrico urbano de tracção ligeira, o metropolitano ou o eléctrico) são considerados despesas elegíveis na aceção das orientações em causa ⁽¹⁾. Em contrapartida, não são elegíveis os custos de aquisição de material circulante exclusivamente destinado ao transporte de mercadorias.

35. Tendo em conta a situação descrita nos pontos 28 e 29, esta derrogação é aplicável a qualquer tipo de investimento, inicial ou de substituição, em material circulante, desde que o equipamento esteja afecto a linhas que prestam serviços regulares em regiões susceptíveis de beneficiar de auxílios por força do disposto no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado, em regiões ultraperiféricas ou em regiões com fraca densidade populacional na aceção dos pontos 80 e 81 das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ⁽²⁾. Nas restantes regiões, a derrogação apenas é aplicável aos auxílios ao investimento inicial. No caso dos auxílios ao investimento de substituição, a derrogação apenas se aplica quando o conjunto do material circulante modernizado na sequência do auxílio tem mais de 15 anos.
36. A fim de impedir distorções da concorrência que seriam contrárias ao interesse comum, a Comissão considera, todavia, que esta derrogação deve ser subordinada a quatro condições, que devem ser preenchidas de modo cumulativo:
- a) o material circulante em causa deve ser exclusivamente afecto aos serviços de transporte urbano, suburbano ou regional de passageiros numa região específica ou numa linha específica que sirva diversas regiões; assim, para efeitos das presentes orientações, entende-se por «serviços de transporte urbanos e suburbanos» os serviços de transporte que satisfazem as necessidades de um centro urbano ou de uma aglomeração, bem como as necessidades de transporte entre esse centro ou essa aglomeração e a sua periferia, e por «serviços de transporte regionais» os serviços destinados a satisfazer as necessidades de transporte de uma ou várias regiões. Os serviços de transporte que servem diversas regiões, em um ou vários Estados-Membros, podem assim inserir-se no âmbito de aplicação do presente ponto, desde que o impacto no desenvolvimento regional das regiões servidas possa ser demonstrado, nomeadamente pela regularidade do serviço. Neste caso, a Comissão verifica se o auxílio não comprometerá a abertura efectiva do mercado do transporte internacional de passageiros e da cabotagem na sequência da entrada em vigor de terceiro pacote ferroviário;
 - b) o material circulante em causa deve permanecer exclusivamente afecto à região específica, ou à linha específica que atravessa diversas regiões, pela qual beneficiou de auxílios no mínimo durante dez anos;
 - c) o material circulante de substituição deve satisfazer as normas de interoperabilidade, de segurança e de protecção do ambiente ⁽³⁾ aplicáveis à rede em causa;
 - d) o Estado-Membro deve demonstrar que o projecto contribui para uma estratégia de desenvolvimento regional coerente.
37. A Comissão zelarà no sentido de evitar distorções da concorrência indevidas, nomeadamente tendo em conta as receitas adicionais que a substituição do material circulante na linha em causa poderá proporcionar à empresa que beneficia do auxílio, por exemplo mediante uma venda a terceiros ou uma utilização noutros mercados. Para esse efeito, poderá subordinar a concessão do auxílio à obrigação de a empresa beneficiária vender, em condições normais de mercado, a totalidade ou parte do equipamento que já não utiliza, permitindo que este continue a ser utilizado por outros operadores; neste caso, a receita da venda do equipamento antigo será deduzida das despesas elegíveis.

⁽¹⁾ A Comissão salienta que este raciocínio pode, em função das circunstâncias específicas do caso em apreço, aplicar-se *mutatis mutandis* aos veículos utilizados no âmbito do transporte público rodoviário de passageiros, designadamente se estes cumprem as mais recentes normas comunitárias aplicáveis aos veículos novos. Se for esse o caso, a Comissão, por uma questão de igualdade de tratamento, aplicará, nestas situações, a abordagem aqui descrita para o material circulante ferroviário. A Comissão incita os Estados-Membros que concedem este tipo de auxílios a promoverem as tecnologias menos poluentes e analisará a oportunidade de concessão de um apoio financeiro específico que conduza a uma intensidade de auxílio mais elevada a favor destas tecnologias.

⁽²⁾ As regiões menos povoadas correspondem às regiões de nível II da NUTS ou fazem parte de tais regiões, têm uma densidade populacional de 8 habitantes por quilómetro quadrado ou menos e alargam-se a áreas adjacentes ou contíguas mais pequenas que satisfazem o mesmo critério de densidade populacional.

⁽³⁾ Os auxílios à aquisição de veículos de transporte novos que excedem as normas comunitárias ou aumentam o nível de protecção ambiental, na ausência de normas comunitárias, são possíveis no âmbito do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente.

38. De uma forma mais geral, a Comissão velará no sentido de evitar uma utilização abusiva do auxílio. São aplicáveis as restantes condições previstas nas orientações relativas aos auxílios com finalidade regional, designadamente no que respeita aos limites máximos de intensidade, aos mapas dos auxílios com finalidade regional e às regras de acumulação. A Comissão assinala que as linhas específicas em causa podem, em determinadas circunstâncias, atravessar regiões a que se aplicam limites máximos de intensidade diferentes, em função do mapa dos auxílios com finalidade regional. Neste caso, a Comissão aplicará a taxa de intensidade mais elevada das regiões servidas, de forma regular, pela linha em causa, proporcionalmente à regularidade deste serviço ⁽¹⁾.
39. No que respeita aos projectos de investimento cujas despesas elegíveis excedem 50 milhões de EUR, a Comissão considera que, devido às especificidades do sector do transporte ferroviário de passageiros, é conveniente prever uma derrogação ao disposto nos pontos 60 a 70 das orientações relativas aos auxílios com finalidade regional. Porém, os pontos 64 e 67 das referidas orientações continuam a ser aplicáveis, quando o projecto de investimento se refere a material circulante afecto a uma linha específica que serve diversas regiões.
40. Caso a empresa beneficiária preste serviços de interesse económico geral que prevêem a compra e/ou a renovação de material circulante e já receba uma compensação a esse título, esta deve ser tida em conta no montante do auxílio regional que pode ser concedido a essa empresa, a fim de evitar uma compensação excessiva.

4. ANULAÇÕES DE DÍVIDAS

4.1. Objectivo

41. Conforme referido na secção 1.1, as empresas de transporte ferroviário conheceram, historicamente, uma situação de desequilíbrio entre as suas receitas e os seus custos, nomeadamente custos de investimento. Esta situação conduziu a um importante endividamento, cuja execução financeira representa um encargo muito elevado para as empresas de transporte ferroviário e limita a sua capacidade de realizar investimentos necessários, quer ao nível das infra-estruturas quer da renovação do material circulante.
42. A Directiva 91/440/CEE tem explicitamente em conta esta situação. De facto, indica no seu sétimo considerando que os Estados-Membros devem «velar por que as empresas de transporte ferroviário públicas existentes gozem de uma estrutura financeira sã», prevendo que uma «reorganização financeira» possa revelar-se necessária a esse título. Nos termos do artigo 9.º da referida directiva, os Estados-Membros «instituirão mecanismos adequados, conjuntamente com as empresas de transporte ferroviário públicas existentes, destinados a contribuir para a redução do endividamento dessas empresas, até um nível que não entrave uma gestão financeira sã, e a realizar o saneamento da respectiva situação financeira». O n.º 3 do mesmo artigo prevê a concessão de ajudas dos Estados-Membros «destinadas à anulação das dívidas a que se refere o presente artigo» e que esta se processe na observância dos artigos 73.º, 87.º e 88.º do Tratado.
43. No início da década de 90, na sequência da entrada em vigor da Directiva 91/440/CEE, os Estados-Membros reduziram de forma considerável as dívidas das empresas de transporte ferroviário. A reestruturação das dívidas das empresas de transporte ferroviário assumiu então diversas formas:
- a) transferência total ou parcial das dívidas para o organismo responsável pela gestão da infra-estrutura, permitindo assim à empresa de transporte ferroviário funcionar numa base financeira mais sã. Esta transferência pôde realizar-se por ocasião da separação das actividades de exploração de serviços de transporte e de gestão da infra-estrutura;
 - b) criação de entidades separadas para o financiamento de projectos de infra-estrutura (por exemplo, as linhas de alta velocidade), permitindo aliviar as empresas de transporte ferroviário do encargo financeiro futuro que teria representado o financiamento destas novas infra-estruturas;
 - c) reestruturação financeira das empresas de transporte ferroviário, nomeadamente mediante a anulação total ou parcial das dívidas.

⁽¹⁾ Quando a linha ou o serviço específico servem sistematicamente (ou seja, em cada trajecto) a região a que se aplica a taxa mais elevada, esta será aplicada ao conjunto das despesas elegíveis. Quando a região a que se aplica a taxa mais elevada apenas é servida de forma ocasional, esta taxa só será aplicada à parte das despesas elegíveis afectas aos serviços prestados nessa região.

44. Estes três tipos de acções contribuíram para a melhoria da situação financeira das empresas de transporte ferroviário a curto prazo. O endividamento diminuiu relativamente ao conjunto do passivo, do mesmo modo que a parte do reembolso dos juros nos custos operacionais. Em geral, a redução da dívida permitiu à empresa de transporte ferroviário melhorar a sua situação financeira devido a uma diminuição dos reembolsos do capital e dos juros. Por outro lado, tal redução permitiu contribuir para a diminuição das taxas de juro, o que tem uma substancial incidência na execução financeira da dívida.
45. A Comissão constata, todavia, que o nível de endividamento de inúmeras empresas de transporte ferroviário continua a ser preocupante. Muitas destas empresas têm um grau de endividamento superior aos níveis aceitáveis para uma sociedade comercial, continuam a não conseguir autofinanciar-se e/ou não conseguem financiar as suas necessidades de investimento através das receitas resultantes das actuais e futuras operações de transporte. Além disso, nos Estados-Membros que aderiram à Comunidade após 1 de Maio de 2004, verifica-se que o nível de endividamento das sociedades do sector é consideravelmente mais elevado do que no resto da Comunidade.
46. Esta situação reflecte-se na opção do legislador comunitário de não alterar, por ocasião da adopção das Directivas 2001/12/CE e 2004/51/CE, as disposições da Directiva 91/440/CEE. Estas disposições inserem-se, por conseguinte, no quadro geral constituído pelos sucessivos pacotes ferroviários.
47. O presente capítulo destina-se a indicar o modo como a Comissão tenciona aplicar, à luz desta exigência imposta pela legislação secundária, as regras do Tratado em matéria de auxílios estatais aos mecanismos de redução do endividamento das empresas de transporte ferroviário.

4.2. Presença de auxílio estatal

48. Em primeiro lugar, a Comissão recorda que a incompatibilidade de princípio prevista no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado apenas é aplicável aos auxílios que «falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções» e somente «na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros». Segundo a jurisprudência constante, se um auxílio financeiro concedido pelo Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes a nível das trocas comerciais intracomunitárias, deve considerar-se que o auxílio exerce influência nestas empresas ⁽¹⁾.
49. Qualquer medida imputável ao Estado que conduza à anulação total ou parcial de dívidas a favor, especificamente, de uma ou várias empresas de transporte ferroviário, e que seja concedida mediante recursos estatais, insere-se, por conseguinte, no âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, na medida em que a empresa de transporte ferroviário em causa exerce a sua actividade em mercados abertos à concorrência e que a anulação de dívidas reforça a sua posição em pelo menos um desses mercados.
50. A Comissão recorda que a Directiva 2002/12/CE abriu o mercado dos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias à concorrência, no conjunto da rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias, a partir de 15 de Março de 2003. Consequentemente, a Comissão considera que, em geral, a abertura do mercado à concorrência teve lugar, se não antes, em 15 de Março de 2003.

4.3. Compatibilidade

51. Quando a anulação da dívida de uma empresa de transporte ferroviário constitui um auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, deve ser notificada à Comissão em conformidade com o disposto no artigo 88.º do Tratado.
52. Regra geral, um auxílio deste tipo deve ser analisado com base nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade de 2004 (a seguir designadas «orientações relativas aos auxílios à reestruturação de 2004»), sem prejuízo do disposto no capítulo 5 das presentes orientações.
53. Nos casos específicos em que as dívidas anuladas dizem exclusivamente respeito à coordenação dos transportes, às compensações das obrigações de serviço público ou à normalização contabilística, a compatibilidade destes auxílios será analisada com base no artigo 73.º do Tratado, nos regulamentos adoptados para aplicação deste e no regulamento relativo à normalização das contas ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, processo 730/79, Philip Morris Holland/Comissão, Col. 1980, p. 2671, ponto 11.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) n.º 1192/69.

54. Nos termos do artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE, a Comissão considera igualmente que, em determinadas circunstâncias, estes auxílios devem poder ser autorizados na ausência de uma reestruturação financeira, quando a anulação diz respeito a dívidas antigas, contraídas antes da entrada em vigor da Directiva 2001/12/CE, que estabelece as condições da abertura à concorrência do sector.
55. A Comissão considera, efectivamente, que os auxílios deste tipo podem ser compatíveis, na medida em que se destinam a facilitar a transição para um mercado ferroviário aberto, conforme previsto no artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE ⁽¹⁾. Assim, a Comissão entende que tais auxílios podem ser considerados compatíveis com o mercado comum, nos termos do disposto no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado ⁽²⁾, desde que sejam preenchidas as condições a seguir mencionadas.
56. Em primeiro lugar, o auxílio deve servir para compensar dívidas claramente determinadas e individualizadas e contraídas antes de 15 de Março de 2001, data da entrada em vigor da Directiva 2001/12/CE. O auxílio não pode, em nenhuma circunstância, exceder o valor destas dívidas. No caso dos Estados-Membros que aderiram à Comunidade após 15 de Março de 2001, a data pertinente é a data de adesão à Comunidade. De facto, a lógica do artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE, reiterada nas directivas ulteriores, era corrigir um nível de endividamento acumulado num contexto em que a abertura do mercado ao nível comunitário não havia sido ainda decidida.
57. Em segundo lugar, as dívidas em causa devem estar directamente ligadas à actividade de transporte ferroviário ou a actividades de gestão, construção ou utilização de infra-estruturas ferroviárias. Não são elegíveis as dívidas contraídas para realizar investimentos que não se encontram directamente ligados ao transporte e/ou às infra-estruturas ferroviárias.
58. Em terceiro lugar, a anulação das dívidas deve efectuar-se a favor de empresas que enfrentam um nível de endividamento excessivo, o qual obsta a uma gestão financeira saudável das mesmas. O auxílio deve ser necessário para corrigir esta situação, na medida em que a evolução previsível da concorrência no mercado não permitiria a estas empresas, num futuro previsível, proceder ao saneamento da sua situação financeira. A avaliação deste critério deve ter em conta os ganhos de produtividade que podem, razoavelmente, esperar-se da empresa.
59. Em quarto lugar, o auxílio não deve exceder o necessário para a consecução do seu objectivo. Também neste contexto, é necessário ter em conta a evolução futura da concorrência. De qualquer modo, o auxílio não deve, a curto prazo, colocar a empresa numa situação mais favorável do que a de uma empresa média, bem gerida e com o mesmo perfil de actividades.
60. Em quinto lugar, a anulação de dívidas não deve conceder à empresa uma vantagem concorrencial tal que impeça o desenvolvimento de uma concorrência efectiva no mercado, dissuadindo, por exemplo, a entrada, em determinados mercados nacionais ou regionais, de empresas exteriores a estes mercados ou de novos operadores. Concretamente, os auxílios destinados a anular dívidas não podem ser financiados a partir de imposições aplicadas a outros operadores ferroviários ⁽³⁾.
61. Quando estas condições estão reunidas, as medidas de anulação de dívidas contribuem para o objectivo previsto no artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE, sem distorcer de forma desproporcionada a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros. Podem, nesse caso, ser consideradas como compatíveis com o mercado comum.

5. AUXÍLIOS À REESTRUTURAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO — REESTRUTURAÇÃO DE UM RAMO DE «TRANSPORTE DE MERCADORIAS»

5.1. Objectivo

62. Na ausência de qualquer disposição específica, a Comissão avalia a compatibilidade dos auxílios estatais à reestruturação de empresas de transporte ferroviário em dificuldade com base nas orientações relativas aos auxílios de Estado à reestruturação de 2004. Estas orientações não prevêm, efectivamente, derrogações para as empresas de transporte ferroviário.

⁽¹⁾ A Comissão aplica, por analogia, certas condições previstas na Comunicação da Comissão relativa à metodologia de análise dos auxílios estatais ligados a custos ociosos, de 26 de Julho de 2001, SEC(2001) 1238.

⁽²⁾ Sem prejuízo da aplicação dos Regulamentos (CEE) n.º 1191/69, (CEE) n.º 1107/70 e (CEE) n.º 1192/69.

⁽³⁾ Sem prejuízo da aplicação da Directiva 2001/14/CE.

63. Regra geral, um ramo empresarial, ou seja, uma unidade económica sem personalidade jurídica própria, não pode beneficiar de auxílios à reestruturação. As orientações relativas aos auxílios à reestruturação de 2004 aplicam-se, de facto, exclusivamente a «empresas em dificuldade». Além disso, indicam no seu ponto 13 que uma empresa «que é propriedade ou está em vias de ser adquirida por um grupo de empresas não pode, em princípio, beneficiar de auxílios ... à reestruturação, salvo se puder demonstrar que as dificuldades da empresa lhe são específicas e não resultam de uma afectação arbitrária dos custos no âmbito do grupo e que essas dificuldades são demasiado graves para serem resolvidas pelo próprio grupo». A *fortiori*, importa evitar que uma separação artificial permita que uma actividade deficitária dentro de uma determinada empresa beneficie de fundos públicos.
64. A Comissão entende, todavia, que o sector do transporte ferroviário de mercadorias europeu se encontra actualmente numa situação muito específica que implica, no interesse comum, considerar que os auxílios a uma empresa de transporte ferroviário que permitam corrigir uma situação de dificuldade das actividades de «transporte de mercadorias» dessa empresa possam, em determinadas condições, ser julgados como compatíveis com o mercado comum.
65. De facto, no sector ferroviário, a situação da concorrência a nível das actividades de transporte de mercadorias é actualmente muito diferente da observada relativamente ao transporte de passageiros. Os mercados nacionais de transporte de mercadorias encontram-se abertos à concorrência, embora a abertura à concorrência dos mercados de transporte ferroviário de passageiros não deva ter lugar antes de 1 de Janeiro de 2010.
66. Esta situação tem um impacto financeiro, na medida em que a actividade de transporte de mercadorias é, em princípio, exclusivamente regida pelas relações comerciais entre os carregadores e os transportadores. Em contrapartida, o equilíbrio financeiro da actividade de transporte de passageiros pode igualmente depender da intervenção das autoridades públicas, mediante compensações de serviço público.
67. Ora, diversas empresas de transporte ferroviário europeias não separaram juridicamente as actividades de transporte de passageiros das actividades de transporte de mercadorias ou apenas o fizeram recentemente. A legislação comunitária actualmente em vigor não prevê, aliás, a obrigação de proceder a tal separação jurídica.
68. Por outro lado, a revitalização do transporte ferroviário de mercadorias ocupa, há vários anos, o centro das prioridades da política europeia de transportes, por razões que são evocadas no capítulo 1 das presentes orientações.
69. Esta especificidade das actividades de transporte ferroviário de mercadorias implica a necessidade de uma abordagem adaptada, que foi reconhecida na prática decisória da Comissão ⁽¹⁾, com base nas orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidas a empresas em dificuldade ⁽²⁾ de 1999.
70. O objectivo do presente capítulo é indicar, à luz da referida prática decisória da Comissão e tendo em conta as alterações introduzidas pelas orientações de 2004 relativas aos auxílios estatais à reestruturação, às correspondentes orientações de 1999 a forma como a Comissão tenciona aplicar esta abordagem no futuro.
71. Face aos riscos acima invocados, esta abordagem é pormenorizada e apenas será tida em conta para os ramos de «transporte de mercadorias» das empresas de transporte ferroviário e por um período transitório, ou seja, para as reestruturações notificadas antes de 1 de Janeiro de 2010, data da abertura à concorrência dos mercados de transporte ferroviário de passageiros.
72. Além disso, a Comissão deseja que seja tido em conta o facto de, num número crescente de Estados-Membros, as empresas de transporte ferroviário terem adaptado a sua organização às evoluções específicas das actividades de transporte de mercadorias e de transporte de passageiros, procedendo a uma separação jurídica das suas actividades de transporte de mercadorias. Por conseguinte, a Comissão exigirá, no quadro da reestruturação e como condição prévia à concessão do auxílio, a separação jurídica do ramo de transporte de mercadorias em causa, transformando-o numa sociedade comercial de direito comum. A Comissão salienta que uma separação deste tipo contribui, de forma significativa, paralelamente a outras medidas adequadas, para a realização de um duplo objectivo: exclusão de qualquer subvenção cruzada entre o ramo reestruturado e o resto da empresa e garantia de que, no seu conjunto, as relações financeiras entre ambas as actividades se estabeleçam de forma sustentável, numa base comercial.

⁽¹⁾ Ver Decisão da Comissão de 2 de Março de 2005, N 386/04, «Auxílio à reestruturação do transporte de mercadorias SNCF» — França (JO C 172 de 12.7.2005, p. 3).

⁽²⁾ JO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

73. Para evitar qualquer dúvida, as orientações relativas aos auxílios de Estado à reestruturação de 2004 continuam a ser integralmente aplicáveis na análise dos auxílios mencionados no presente capítulo, excepto no caso das derrogações expressamente previstas adiante.

5.2. Elegibilidade

74. O critério de elegibilidade deve ser adaptado de modo a abranger a situação em que um ramo de «transporte de mercadorias» de uma empresa de transporte ferroviário constitui uma unidade económica coerente e sustentável, que vai ser juridicamente separada do resto da empresa durante a reestruturação e antes da concessão do auxílio, e enfrenta tais dificuldades que, se fosse separado da empresa de transporte ferroviário, constituiria uma «empresa em dificuldade» na acepção das orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004.
75. Esta situação implica, designadamente, que o ramo da empresa em causa enfrente graves dificuldades intrínsecas, que não resultam de uma afectação arbitrária dos custos dentro da empresa de transporte ferroviário.
76. Para constituir uma unidade económica coerente e sustentável, o ramo a reestruturar deve agrupar a totalidade das actividades de transporte de mercadorias da empresa de transporte ferroviário, do ponto de vista industrial, comercial, contabilístico e financeiro. Deve ser possível atribuir a este ramo um nível de perdas e um nível de fundos próprios ou de capital que reflectam devidamente a realidade económica da situação em que se encontra, de modo a avaliar, de forma coerente, o critério enunciado no ponto 10 das orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004 ⁽¹⁾.
77. Ao avaliar se o ramo de uma empresa se encontra em dificuldade na acepção acima indicada, a Comissão terá em conta a capacidade do resto da empresa de transporte ferroviário para garantir a recuperação do ramo a reestruturar.
78. A Comissão considera que, embora a situação descrita não seja directamente contemplada nas orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004 que, no seu ponto 12, excluem do seu âmbito de aplicação as empresas recentemente criadas, podem ser concedidos auxílios à reestruturação neste contexto, a fim de permitir à filial constituída na sequência da separação jurídica operar em condições de viabilidade no mercado. Apenas se consideram, neste quadro, as situações em que a filial que vai ser criada após a separação jurídica agrupa o ramo de «transporte de mercadorias» no seu conjunto, conforme descrito na contabilidade separada criada nos termos do artigo 9.º da Directiva 91/440/CEE, e abrange todos os activos, passivos, capital, compromissos extrapatrimoniais e mão-de-obra pertencente ao ramo em causa.
79. A Comissão salienta que, pelas mesmas razões, quando uma empresa de transporte ferroviário procedeu, recentemente, à separação jurídica do seu ramo de «transporte de mercadorias», e que este preenchia as condições supracitadas, a filial em causa não deve ser considerada uma empresa recentemente criada, na acepção do ponto 12 das orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004, pelo que não é excluída do âmbito de aplicação das referidas orientações.

5.3. Restauração da viabilidade a longo prazo

80. A Comissão garantirá não só que sejam cumpridas as condições de restauração da viabilidade a longo prazo, previstas nas orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004 ⁽²⁾, mas também que a reestruturação permita assegurar a transformação da actividade de transporte de

⁽¹⁾ Nos termos do ponto 10 das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais à reestruturação: «Em especial, uma empresa será, em princípio e independentemente da sua dimensão, considerada em dificuldade para efeitos das presentes orientações:

- se se tratar de uma sociedade de responsabilidade limitada, quando mais de metade do seu capital subscrito tiver desaparecido e mais de um quarto desse capital tiver sido perdido durante os últimos 12 meses, ou
- se se tratar de uma sociedade em que pelo menos alguns sócios têm responsabilidade ilimitada relativamente às dívidas da empresa, quando mais de metade dos seus fundos próprios, tal como indicados na contabilidade da sociedade, tiver desaparecido e mais de um quarto desses fundos tiver sido perdido durante os últimos 12 meses, ou
- relativamente a todas as formas de sociedades, a empresa preencha nos termos do direito nacional as condições para ser objecto de um processo de falência ou de insolvência».

⁽²⁾ Ver, nomeadamente, os pontos 34 a 37 das orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação.

mercadorias que, de actividade protegida, beneficiando de direitos exclusivos, passará a actividade competitiva, no âmbito de um mercado aberto. Esta reestruturação deverá, por conseguinte, abranger o conjunto dos aspectos da actividade de transporte de mercadorias, do ponto de vista industrial, comercial e financeiro. O plano de reestruturação imposto pelas orientações relativas aos auxílios à reestruturação ⁽¹⁾ deverá permitir, designadamente, garantir um nível de qualidade, fiabilidade e serviços compatível com as exigências dos clientes.

5.4. Prevenção de eventuais distorções excessivas da concorrência

81. Ao analisar a prevenção de eventuais distorções excessivas da concorrência, conforme previsto nas orientações relativas aos auxílios à reestruturação, a Comissão basear-se-á igualmente nos seguintes elementos:
- a) as diferenças dos modelos económicos entre o transporte ferroviário e os restantes modos de transporte;
 - b) o objectivo comunitário de reequilibrar os modos de transporte;
 - c) a situação da concorrência no mercado, no momento da reestruturação (grau de integração, potencial de crescimento, presença de concorrentes, perspectivas de evolução).

5.5. Auxílio mínimo

82. As disposições contidas nas orientações relativas aos auxílios estatais de 2004 são aplicáveis para a verificação deste critério. Para esse efeito, a contribuição própria da empresa incluirá a contribuição do ramo de «transporte de mercadorias» que será juridicamente separado da empresa de transporte ferroviário. A Comissão considera, todavia, que a situação muito específica que caracteriza o sector do transporte ferroviário de mercadorias europeu e que foi evocada anteriormente pode constituir uma circunstância excepcional, na acepção do ponto 44 destas orientações. Poderá, por conseguinte, aceitar contribuições próprias mais reduzidas do que as previstas nas orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação de 2004, desde que a contribuição própria do ramo de transporte de mercadorias seja o mais elevada possível, sem colocar em risco a viabilidade da actividade.

5.6. Princípio do auxílio único

83. O princípio do auxílio único é aplicável à filial juridicamente separada, tendo em conta o auxílio à reestruturação notificado como primeiro auxílio à reestruturação de que esta empresa terá beneficiado. Em contrapartida, o auxílio à reestruturação autorizado nas condições indicadas no presente capítulo não é pertinente em termos da aplicação do princípio do auxílio único ao resto da empresa de transporte ferroviário.
84. Para evitar dúvidas, se a empresa de transporte ferroviário, no seu conjunto, já recebeu auxílios à reestruturação, o princípio do auxílio único opõe-se à atribuição de auxílios à reestruturação do seu ramo de transporte de mercadorias, do tipo previsto no presente capítulo.

6. AUXÍLIOS À COORDENAÇÃO DOS TRANSPORTES

6.1. Objectivo

85. Conforme mencionado anteriormente, o artigo 73.º do Tratado CE tem sido aplicado através do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 e do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que serão revogados pelo Regulamento OSP. No entanto, o Regulamento OSP apenas será aplicável ao transporte terrestre de passageiros. Não contemplará o transporte ferroviário de mercadorias, cujos auxílios à coordenação dos transportes permanecerão subordinados exclusivamente ao artigo 73.º do Tratado.
86. Por outro lado, o artigo 9.º do Regulamento OSP relativo aos auxílios à coordenação dos transportes e aos auxílios à investigação e ao desenvolvimento não prejudica, explicitamente, o disposto no artigo 73.º do Tratado, que poderá, por conseguinte, ser directamente invocado para justificar a compatibilidade dos auxílios à coordenação do transporte ferroviário de passageiros.
87. O objectivo do presente capítulo consiste, por conseguinte, em determinar os critérios que permitem à Comissão analisar a compatibilidade, com base no disposto no artigo 73.º do Tratado, dos auxílios à coordenação dos transportes, de modo geral (secção 6.2) e de certas formas específicas de auxílios (secção 6.3). A Comissão recorda que, ainda que os princípios gerais aplicáveis relativamente ao artigo 73.º do Tratado sejam naturalmente pertinentes na apreciação, face ao Regulamento OSP, de auxílios estatais, as presentes orientações não tratam das modalidades de aplicação do regulamento em causa.

⁽¹⁾ Ver, nomeadamente, a secção 3.2 das orientações relativas aos auxílios estatais à reestruturação.

6.2. Considerações de ordem geral

88. O artigo 73.º do Tratado prevê a compatibilidade dos auxílios que satisfaçam as necessidades de coordenação dos transportes. O Tribunal de Justiça declarou que este artigo admite a compatibilidade com o Tratado de auxílios aos transportes, exclusivamente em casos bem determinados e que não prejudiquem os interesses gerais da Comunidade ⁽¹⁾.
89. A noção de «coordenação dos transportes» evocada no artigo 73.º do Tratado tem um significado que excede o simples facto de facilitar o desenvolvimento de uma actividade económica. Implica uma intervenção das autoridades públicas, cujo objectivo é orientar a evolução do sector dos transportes no interesse comum.
90. Os progressos da liberalização no sector dos transportes terrestres atenuaram consideravelmente, em determinados aspectos, as necessidades de coordenação. Em princípio, num sector liberalizado eficiente, a coordenação pode resultar da acção das forças do mercado. Porém, conforme referido anteriormente, o investimento no desenvolvimento de infra-estruturas continua, em muitos aspectos, a ser efectuado pelos poderes públicos. Por outro lado, mesmo após a liberalização do sector, podem subsistir diversas deficiências de mercado. São designadamente essas deficiências que justificam a intervenção dos poderes públicos neste domínio.
91. Em primeiro lugar, o sector dos transportes implica importantes externalidades negativas, por exemplo entre utilizadores (congestionamento) ou relativamente ao conjunto da sociedade (poluição). Tais externalidades são difíceis de ter em conta, nomeadamente devido aos limites inerentes à possibilidade de incluir os custos externos, ou mesmo simplesmente os custos directos de utilização, nas tarifas de acesso às infra-estruturas de transporte. Resultam desse facto eventuais disparidades entre os diversos modos de transporte, que merecem ser corrigidas mediante um apoio dos poderes públicos aos modos de transporte que ocasionam menos custos externos.
92. Em segundo lugar, o sector dos transportes pode registar dificuldades de «coordenação», na acepção económica da palavra, por exemplo a nível da adopção de uma norma de interoperabilidade comum para os caminhos-de-ferro ou das ligações entre diversas redes de transportes.
93. Em terceiro lugar, as empresas de transporte ferroviário podem não ser capazes de retirar todos os benefícios dos seus esforços em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação (efeitos externos positivos), o que constitui igualmente uma deficiência do mercado.
94. A existência de uma base específica no Tratado que permite autorizar os auxílios que satisfazem as necessidades de coordenação dos transportes comprova a importância dos referidos riscos de deficiências de mercado e o impacto negativo que estas exercem no desenvolvimento da Comunidade.
95. Em princípio, os auxílios que satisfazem as necessidades de coordenação dos transportes devem ser considerados compatíveis com o Tratado.
96. No entanto, para se poder considerar que «satisfaz as necessidades» de coordenação dos transportes, o auxílio deve ser necessário e proporcionado em relação ao objectivo pretendido. Por outro lado, a distorção da concorrência que é inerente ao auxílio não deve prejudicar os interesses gerais da Comunidade. A título de exemplo, um auxílio destinado a reorientar os fluxos de tráfego do transporte marítimo de curta distância para o caminho-de-ferro não poderia satisfazer estes critérios.
97. Por último, face à rápida evolução do sector dos transportes e, por conseguinte, das necessidades de coordenação que lhe são inerentes, qualquer auxílio notificado à Comissão com o objectivo de obter uma decisão que declare que é compatível com o Tratado, nos termos do seu artigo 73.º, deve ser limitado ⁽²⁾ a um máximo de 5 anos, a fim de permitir à Comissão reexaminá-lo à luz dos resultados obtidos e, se for caso disso, autorizar a sua renovação ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Outubro de 1978, processo 156/77, Comissão/Bélgica, Col. 1978, p. 1881, ponto 10.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Este prazo aumenta para 10 anos relativamente às medidas que se inserem no âmbito de aplicação do n.º 1, alínea e), do artigo 15.º da Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p. 51). Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2004/75/CE (JO L 157 de 30.4.2004, p. 100). Ver, nomeadamente, a Decisão da Comissão de 2 de Abril de 2008, NN 46/B/06, Eslováquia — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, ainda não publicada.

98. No que respeita mais especificamente ao sector ferroviário, os auxílios às necessidades de coordenação dos transportes podem assumir diversas formas:
- a) auxílios à utilização da infra-estrutura, ou seja, os auxílios concedidos a empresas de transporte ferroviário que tenham a seu cargo despesas relativas à infra-estrutura que utilizam, ao passo que as empresas que fornecem serviços com base noutros modos de transporte não suportam tais encargos;
 - b) auxílios à redução dos custos externos, destinados a incentivar uma transferência modal para o caminho-de-ferro, na medida em que este gera menos custos externos do que outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário;
 - c) auxílios destinados a favorecer a interoperabilidade e, na medida em que satisfazem as necessidades de coordenação dos transportes, os auxílios que favorecem o reforço da segurança, a eliminação dos obstáculos técnicos e a redução da poluição sonora (a seguir designados «auxílios a favor da interoperabilidade»);
 - d) auxílios à investigação e ao desenvolvimento, que satisfaçam as necessidades de coordenação dos transportes.
99. Nas secções que se seguem, a Comissão indicará um certo número de condições que, à luz da sua prática decisória, permitem garantir que estes diversos tipos de auxílios à coordenação dos transportes satisfaçam as condições de compatibilidade enunciadas no artigo 73.º do Tratado. Tendo em conta a natureza específica dos auxílios à investigação e ao desenvolvimento, os critérios aplicáveis a este tipo de medidas são tratados separadamente.

6.3. Critérios aplicáveis aos auxílios à utilização da infra-estrutura ferroviária, à redução dos custos externos e à interoperabilidade

100. A avaliação da compatibilidade dos auxílios à utilização da infra-estrutura, à redução dos custos externos e à interoperabilidade com o artigo 73.º do Tratado corresponde à prática decisória da Comissão na aplicação do n.º 1, alínea b), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70. As condições a seguir indicadas afiguram-se, face a tal prática, suficientes para concluir que o auxílio é compatível.

6.3.1. Custos elegíveis

101. Os custos elegíveis são determinados com base nos seguintes elementos.
102. No caso dos **auxílios à utilização de infra-estruturas ferroviárias**, os custos elegíveis são os custos adicionais de utilização de infra-estruturas suportados pelo transporte ferroviário, mas não por um modo de transporte concorrente, mais poluente.
103. No caso dos **auxílios à redução dos custos externos**, os custos elegíveis são a parte dos custos externos que o transporte ferroviário permite evitar relativamente aos modos de transporte concorrentes.
104. Importa recordar, a este propósito, que o artigo 10.º da Directiva 2001/14/CE permite explicitamente aos Estados-Membros instituir um sistema de compensação dos custos ambientais, de acidentes e de infra-estrutura não cobertos nos modos de transporte concorrentes, desde que a ausência de cobertura desses custos possa ser comprovada e na medida em que estes excedam os custos equivalentes específicos do caminho-de-ferro. Não obstante a inexistência de legislação comunitária que harmonize os métodos de cálculo das taxas de acesso à infra-estrutura entre os diversos modos de transporte terrestre, a Comissão terá em conta, para efeitos da aplicação das presentes orientações, a evolução das regras aplicáveis à imputação dos custos de infra-estrutura e dos custos externos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A este propósito, o terceiro parágrafo do artigo 11.º da Directiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas (JO L 187 de 20.7.1999, p. 42), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/103/CE (JO L 363 de 20.12.2006, p. 344), prevê que «até 10 de Junho de 2008, a Comissão apresenta, após apreciação de todas as opções, incluindo os custos relacionados com o ambiente, o ruído, o congestionamento e a saúde, um modelo de avaliação de todos os custos externos que seja aceite por todos, transparente e compreensível e sirva de base para o cálculo futuro dos encargos com a infra-estrutura. Este modelo é acompanhado de uma análise de impacto da internalização dos custos externos relativamente a todos os modos de transporte e de uma estratégia de aplicação gradual do modelo a todos os modos de transporte». No âmbito da preparação de uma comunicação sobre a internalização dos custos externos destinada a cumprir este objectivo, a Comissão Europeia publicou, em 16 de Janeiro de 2008, um manual que reúne os estudos realizados até à data sobre os custos externos do sector dos transportes (http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm). Este manual, preparado conjuntamente por diversos institutos de investigação sobre os transportes, pode ser utilizado, entre outros elementos, para determinar os custos elegíveis. Por outro lado, a Comissão publicou, no documento COM(1998) 466, um Livro Branco intitulado «Pagamento justo pela utilização das infra-estruturas — Uma abordagem gradual para um quadro comum de tarifação das infra-estruturas de transportes na União Europeia» (Boletim da UE — Suplemento n.º 3/98).

105. O Estado-Membro deve apresentar, quer para os auxílios à utilização da infra-estrutura ferroviária quer para os auxílios à redução dos custos externos, uma análise de custos comparativa, transparente, racional e quantificada, entre o transporte ferroviário e as opções alternativas baseadas noutros modos de transporte ⁽¹⁾. O método utilizado e os cálculos efectuados devem ser tornados públicos ⁽²⁾.
106. No caso dos **auxílios à interoperabilidade**, os custos elegíveis, na medida em que contribuem para o objectivo de coordenação dos transportes, cobrem todos os investimentos relativos à instalação de sistemas de segurança e de interoperabilidade ⁽³⁾, ou à redução da poluição sonora, quer nas infra-estruturas ferroviárias quer no material circulante. Encontram-se abrangidos, designadamente, os investimentos associados ao desenvolvimento do ERTMS (*European Rail Traffic Management System*, Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário) e de qualquer outra medida semelhante que possa contribuir para suprimir os obstáculos técnicos ao mercado europeu de serviços ferroviários ⁽⁴⁾.

6.3.2. Necessidade e proporcionalidade do auxílio

107. A Comissão considera que existe presunção da necessidade e proporcionalidade do auxílio quando a intensidade deste permanece inferior aos seguintes valores:
- a) para os auxílios à utilização da infra-estrutura, 30 % do custo total do transporte ferroviário, dentro do limite de 100 % dos custos elegíveis ⁽⁵⁾;
 - b) para os auxílios à redução dos custos externos, 30 % ⁽⁶⁾ do custo total do transporte ferroviário e no limite de 50 % dos custos elegíveis ⁽⁷⁾;
 - c) no caso de auxílios à interoperabilidade, 50 % dos custos elegíveis.
108. Quando estes limiares são excedidos, cabe aos Estados-Membros demonstrar a necessidade e a proporcionalidade das medidas em causa ⁽⁸⁾.
109. No que se refere quer aos auxílios à utilização de infra-estruturas ferroviárias quer aos auxílios à redução dos custos externos, estes devem limitar-se estritamente à compensação os custos de oportunidade associados à utilização do transporte ferroviário e não de um modo de transporte mais poluente. Quando existem diversas soluções alternativas concorrentes que geram níveis de poluição mais elevados do que o transporte ferroviário, o limite escolhido corresponde ao diferencial de custos mais elevado entre estas diversas soluções. Quando os limiares de intensidade citados no ponto 108 são respeitados, pode presumir-se que se preenche o critério de ausência de compensação excessiva.

⁽¹⁾ Os Estados-Membros poderão encontrar indicações sobre os diversos métodos de avaliação dos custos externos no anexo 2 do Livro Verde da Comissão «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes — Opções de política para a internalização dos custos externos dos transportes na União Europeia» [Boletim da UE — Suplemento n.º 2/96; documento COM(1995) 691 final] e no estudo que a Comissão publicou em 16 de Janeiro de 2008 (ver artigo 11.º da Directiva 1999/62/CE).

⁽²⁾ Artigo 10.º da Directiva 2001/14/CE.

⁽³⁾ Ver, nomeadamente, a Directiva 96/48/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade (JO L 235 de 17.9.1996, p. 6), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2007/32/CE (JO L 141 de 25.6.2007, p. 63) e a Directiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional (JO L 110 de 20.4.2001, p. 1). Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2007/32/CE.

⁽⁴⁾ O cálculo dos custos elegíveis terá em conta as eventuais modulações das taxas de utilização da infra-estrutura em função do desempenho do material circulante (nomeadamente desempenho sonoro).

⁽⁵⁾ Para ilustração, ver a decisão da Comissão de 27 de Dezembro de 2006, N 574/05, prorrogação do regime de auxílio existente N 335/03 — Itália — Friuli Venezia Giulia — Auxílio para a criação de auto-estradas ferroviárias (JO C 133 de 15.6.2007, p. 6); decisão da Comissão de 12 de Outubro de 2006, N 427/06 — Reino Unido — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS)* (JO C 283 de 21.11.2006, p. 10).

⁽⁶⁾ O Regulamento (CE) n.º 1692/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que institui o segundo programa Marco Polo relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Marco Polo II) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1382/2003 (JO L 328 de 24.11.2006, p. 1) prevê, no seu anexo 1, que o apoio financeiro comunitário a acções de transferência modal é limitado a 35 %, no máximo, do montante total das despesas necessárias à realização dos objectivos de uma acção e dela decorrentes. No âmbito das presentes orientações, o critério relativo aos auxílios estatais à coordenação dos transportes é de 30 % do custo total do transporte ferroviário.

⁽⁷⁾ Para ilustração, ver a decisão da Comissão de 22 de Dezembro de 2006, N 552/06, Dinamarca — Prorrogação de um regime de auxílios de protecção do ambiente para o transporte ferroviário de mercadorias (JO C 133 de 15.6.2007, p. 5) e a decisão da Comissão de 12 de Outubro de 2006, N 427/06 — Reino Unido — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS)*, já citado.

⁽⁸⁾ Poderia ser esse o caso das medidas a favor da interoperabilidade da rede transeuropeia de transportes, com a última definição que lhe foi dada na Decisão n.º 884/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera a Decisão n.º 1692/96/CE sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (JO L 167 de 30.4.2004, p. 1).

110. Em todo o caso, quando o beneficiário do auxílio é uma empresa de transporte ferroviário, deve demonstrar-se que o auxílio tem realmente um efeito de incentivo à transferência modal para o caminho-de-ferro. Em princípio, isto exigirá que o auxílio se reflecta no preço imposto ao passageiro ou ao carregador, pois é a este nível que se efectua a escolha entre o caminho-de-ferro e os modos de transporte mais poluentes, designadamente o rodoviário ⁽¹⁾.
111. Por último, no que se refere especificamente aos auxílios à utilização da infra-estrutura e à redução dos custos externos, devem existir perspectivas realistas de manutenção do tráfego transferido para o caminho-de-ferro, para que o auxílio conduza a uma transferência sustentável do tráfego.

6.3.3. Conclusão

112. Os auxílios à utilização da infra-estrutura ferroviária, à redução dos custos externos e à interoperabilidade que são necessários e proporcionados e, consequentemente, não falseiam a concorrência de modo contrário ao interesse comum devem ser considerados compatíveis nos termos do artigo 73.º do Tratado.

6.4. Compatibilidade dos auxílios à investigação e ao desenvolvimento

113. No domínio do transporte terrestre, o n.º 1, alínea c), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70, adoptado nos termos do artigo 73.º do Tratado CE, prevê a possibilidade de conceder auxílios à investigação e ao desenvolvimento. A Comissão desenvolveu recentemente uma certa prática na aplicação desta disposição ⁽²⁾.
114. O n.º 2, alínea b), do artigo 9.º do Regulamento OSP retoma o texto do n.º 1, alínea c), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70. Por força desta disposição, deve considerar-se que os auxílios que têm por objectivo facilitar a investigação ou o desenvolvimento de formas e técnicas de transporte ferroviário de passageiros mais económicas para a colectividade, se limitam à fase experimental e não abrangem a fase de exploração comercial dessas formas e técnicas, satisfazem as necessidades da coordenação dos transportes.
115. O n.º 2, alínea b), do artigo 9.º é aplicável, aliás, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º do Tratado. Consequentemente, os auxílios à investigação, ao desenvolvimento e à inovação no domínio do transporte de passageiros, caso não sejam contemplados pelo artigo 9.º do Regulamento OSP, bem como os auxílios que apenas dizem respeito ao transporte de mercadorias, poderão ser considerados compatíveis com o n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.
116. Neste contexto, a Comissão definiu no Enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento e à inovação ⁽³⁾ (a seguir designado «enquadramento comunitário») as condições em que declarará compatíveis com o mercado comum, nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, os auxílios deste tipo. Este enquadramento é aplicável «aos auxílios a favor da investigação, do desenvolvimento e da inovação em todos os sectores abrangidos pelo Tratado. É igualmente aplicável aos sectores sujeitos a regras comunitárias específicas em matéria de auxílios estatais, salvo disposição contrária nas referidas regras» ⁽⁴⁾. O enquadramento comunitário é, por conseguinte, aplicável aos auxílios à investigação, ao desenvolvimento e à inovação no sector do transporte ferroviário que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do n.º 1, alínea c), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 ou do artigo 9.º do Regulamento OSP (após a entrada em vigor deste último regulamento).
117. Não se exclui a possibilidade de a compatibilidade dos auxílios à investigação e ao desenvolvimento ser directamente analisada nos termos do artigo 73.º do Tratado, quando o seu objectivo corresponde à necessidade de coordenação dos transportes. Neste caso, será conveniente verificar o cumprimento

⁽¹⁾ No caso das medidas previstas no n.º 1, alínea e), do artigo 15.º da Directiva 2003/96/CE, pode considerar-se, salvo prova em contrário, que existe um impacto sobre o preço do transporte. Ver, nomeadamente, a decisão da Comissão de 2 de Abril de 2008, NN 46/B/06, Eslováquia — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, ainda não publicada.

⁽²⁾ Decisão da Comissão de 30 de Maio de 2007, N 780/06, Países Baixos — *Onderzoek en ontwikkeling composiet scheepsconstructive en multi-purpose laadruim*; projecto «CompoCaNord» (JO C 227 de 27.9.2007, p. 5); decisão da Comissão de 19 de Julho de 2006, N 556/05, Países Baixos — *Protecção do ambiente e inovação no transporte público na província de Gelderland* (JO C 207 de 30.8.2006); decisão da Comissão de 20 de Julho de 2005, N 63/05, República Checa — *Programa de poupança de energia e de utilização de combustíveis alternativos no sector dos transportes* (JO C 83 de 6.4.2006).

⁽³⁾ JO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, no ponto 2.1.

das condições acima mencionadas, designadamente o facto de o auxílio dever ser necessário e proporcionado em relação ao objectivo pretendido e não prejudicar os interesses gerais da Comunidade. A Comissão considera que os princípios gerais enunciados no enquadramento comunitário são pertinentes na análise destes diversos critérios.

7. GARANTIAS ESTATAIS ÀS EMPRESAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

118. A Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias ⁽¹⁾ define o regime jurídico aplicável às garantias estatais, designadamente no domínio do transporte ferroviário.
119. O ponto 2.1.3 da Comunicação «considera [...] como auxílio sob forma de garantia as condições de financiamento mais favoráveis obtidas por empresas cujo estatuto jurídico exclui a possibilidade de falência ou insolvência ou que preveja expressamente uma garantia estatal ou a cobertura de prejuízos pelo Estado».
120. A Comissão considera, com base numa prática corrente, que as garantias ilimitadas num sector aberto à concorrência são incompatíveis com o Tratado CE. Por força do princípio da proporcionalidade, estas não podem, nomeadamente, justificar-se invocando missões de interesse geral. Na realidade, no caso de uma garantia ilimitada, é impossível verificar que o montante do auxílio não excede os custos líquidos da prestação do serviço público ⁽²⁾.
121. Quando as garantias estatais são concedidas a empresas presentes simultaneamente em mercados concorrenciais e não concorrenciais, a Comissão solicita a supressão completa da garantia ilimitada concedida à empresa no seu conjunto ⁽³⁾.
122. Diversas empresas de transporte ferroviário beneficiam de garantias ilimitadas. Tais garantias são, regra geral, legadas pelos estatutos especiais de monopólios históricos criados para as empresas de transporte ferroviário antes da entrada em vigor do Tratado ou antes da abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário à concorrência.
123. Segundo as informações de que dispõe a Comissão, tais garantias constituem, em grande medida, auxílios existentes. Os Estados-Membros em causa são instados a informar a Comissão sobre as condições de aplicação destes regimes de auxílios existentes, bem como sobre as medidas previstas para os suprimir, de acordo com o procedimento previsto na secção 8.3.

8. DISPOSIÇÕES FINAIS

8.1. Regras de acumulação de auxílios

124. Os limites máximos de auxílio fixados nas presentes orientações são aplicáveis, independentemente de o auxílio em causa ser integralmente financiado mediante recursos estatais ou, total ou parcialmente, mediante recursos comunitários. Os auxílios autorizados nos termos das presentes orientações não podem ser acumulados com outros auxílios estatais, em conformidade com o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, nem com outros financiamentos comunitários, se tal acumulação conduzir a um nível de auxílio superior ao previsto nas presentes orientações.
125. No caso de auxílios com finalidades diferentes e respeitantes aos mesmos custos elegíveis, é aplicável o limite máximo de auxílio mais favorável.

8.2. Data de aplicação

126. A Comissão aplicará as presentes orientações a partir da data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

A Comissão aplicará as presentes orientações a todos os auxílios notificados ou não notificados sobre os quais deliberará após a data da publicação das referidas orientações.

⁽¹⁾ JO C 71 de 11.3.2000, p. 14.

⁽²⁾ Decisão 2005/145/CE da Comissão, de 16 de Dezembro de 2003, relativa aos auxílios estatais concedidos pela França à EDF e ao sector industrial da electricidade e do gás (JO L 49 de 22.2.2005, p. 9); decisão da Comissão de 24 de Abril de 2007, E-12/05, Polónia — Garantia ilimitada concedida à Poczta Polska (JO C 284 de 27.11.2007, p. 2); decisão da Comissão de 27 de Março de 2002, E-10/00, Alemanha — Garantias estatais a favor de instituições de crédito públicas na Alemanha (JO C 150 de 22.6.2002, p. 7).

⁽³⁾ Ibidem.

8.3. Medidas úteis

127. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 88.º do Tratado, a Comissão propõe que os Estados-Membros alterem os seus regimes de auxílios existentes, que se relacionam com os auxílios estatais abrangidos pelas presentes orientações, para dar cumprimento a estas o mais tardar dois anos após a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, sem prejuízo das disposições específicas previstas no capítulo relativo às garantias estatais. Os Estados-Membros são instados a confirmar, por escrito, que aceitam estas propostas de medidas úteis, o mais tardar um ano após a data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
128. Caso um Estado-Membro não confirme a sua aceitação, por escrito, antes da referida data, a Comissão aplicará o n.º 2 do artigo 19.º do 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 ⁽¹⁾, e iniciará, se necessário, o procedimento previsto neste artigo.

8.4 Período de validade e relatório

129. A Comissão reserva-se o direito de alterar as presentes orientações. Apresentará um relatório sobre a sua aplicação antes de qualquer alteração e, o mais tardar, 5 anos após a data da sua publicação.

⁽¹⁾ JO L 83 de 27.3.1999, p. 1. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006.