



### Índice

#### II Atos não legislativos

##### DECISÕES

- ★ **Decisão (UE) 2018/117 da Comissão, de 14 de julho de 2017, relativa ao auxílio estatal SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Irlanda — não aplicação da taxa sobre o transporte aéreo de passageiros aos passageiros em correspondência e em trânsito** [notificada com o número C(2017) 4932]<sup>(1)</sup> ..... 1
- ★ **Decisão (UE) 2018/118 da Comissão, de 31 de agosto de 2017, relativa ao auxílio estatal SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) concedido por Espanha a favor da Iberpotash** [notificada com o número C(2017) 5877]<sup>(1)</sup> ..... 25
- ★ **Decisão (UE) 2018/119 da Comissão, de 18 de setembro de 2017, relativa aos auxílios estatais SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Reino Unido — Pacote de medidas alternativo para substituir o compromisso assumido pelo Royal Bank of Scotland de alienar as atividades da Rainbow** [notificada com o número C(2017) 6184]<sup>(1)</sup> ..... 49

<sup>(1)</sup> Texto relevante para efeitos do EEE.



## II

(Atos não legislativos)

## DECISÕES

## DECISÃO (UE) 2018/117 DA COMISSÃO

de 14 de julho de 2017

relativa ao auxílio estatal SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

**Irlanda — não aplicação da taxa sobre o transporte aéreo de passageiros aos passageiros em correspondência e em trânsito**

[notificada com o número C(2017) 4932]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

Após ter notificado as partes interessadas para apresentarem as suas observações <sup>(1)</sup> e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

#### 1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 21 de julho de 2009, registada na Comissão a 22 de julho de 2009 com o número CP 231/2009, a Comissão recebeu uma denúncia da companhia aérea Ryanair Ltd (atualmente Ryanair Designated Activity Company, a seguir: «Ryanair») segundo a qual a Irlanda tinha concedido auxílios estatais ilegais e ilícitos por meio da Air Travel Tax («TTA – taxa sobre o transporte aéreo de passageiros»), um imposto especial sobre o consumo introduzido pela Irlanda que incide na partida de passageiros de voos provenientes de aeroportos irlandeses.
- (2) Por carta de 28 de julho de 2009, a Comissão transmitiu a denúncia à Irlanda e solicitou a sua posição sobre as alegações constantes da carta de 21 de julho de 2009.
- (3) Por carta de 26 de agosto de 2009, a Irlanda solicitou uma prorrogação do prazo de resposta, que a Comissão aceitou por ofício datado de 3 de setembro de 2009.
- (4) Em 15 de outubro de 2009, a Irlanda respondeu ao ofício da Comissão e a sua resposta foi registada na Comissão no mesmo dia.
- (5) Uma vez que o alegado auxílio tinha sido executado sem notificação prévia à Comissão, o processo foi registado como medida não notificada. A Comissão procedeu a uma investigação preliminar, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

<sup>(1)</sup> JO C 220 de 17.6.2016, p. 13.

- (6) Por decisão de 13 de julho de 2011 («Decisão de 2011») <sup>(1)</sup>, adotada no termo do procedimento preliminar de investigação, a Comissão rejeitou a maioria das reclamações da Ryanair. Considerou, em particular, que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Ainda assim, a Comissão decidiu igualmente dar início a um procedimento formal de investigação sobre as taxas de tributação diferenciadas aplicáveis aos voos com destinos situados no máximo a 300 km do aeroporto de Dublin e a todos os outros voos.
- (7) Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de setembro de 2011, a Ryanair interpôs recurso destinado a obter a anulação parcial da Decisão de 2011, na medida em que esta decisão considerou que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O processo foi registado com o número T-512/11.
- (8) Em 25 de julho de 2012, a Comissão adotou a sua decisão («decisão de 2012») relativa à aplicação de taxas de tributação diferenciadas da TTA <sup>(2)</sup>. Nessa decisão, a Comissão considerou que a Irlanda tinha concedido um auxílio estatal sob a forma de uma taxa de tributação da TTA inferior à aplicável aos voos para os destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublin, entre 30 de março de 2009 e 28 de fevereiro de 2011. Além disso, a Comissão considerou que o auxílio estatal era ilegal e incompatível com o mercado interno, tendo instado a Irlanda para que procedesse à recuperação do auxílio incompatível junto dos seus beneficiários.
- (9) Por petições apresentadas em 1 de novembro de 2012 e 15 de novembro de 2012, a Ryanair e a Aer Lingus recorreram da decisão de 2012. Estes processos foram registados como processo T-473/17 e processo T-500/12.
- (10) Por acórdão de 25 de novembro de 2014, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2011, na medida em que esta considerava que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE <sup>(3)</sup>. O Tribunal Geral considerou que a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE.
- (11) Por acórdão de 5 de fevereiro de 2015, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2012 sobre as taxas de tributação diferenciadas aplicáveis aos voos com destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublin, na medida em que a decisão de 2012 determinou a recuperação do auxílio junto dos beneficiários num montante que se encontra fixado em 8 EUR por passageiro <sup>(4)</sup>. A Comissão interpôs recurso desse acórdão no Tribunal de Justiça.
- (12) Na sequência da anulação da Decisão de 2011, a Comissão informou a Irlanda, por ofício de 28 de setembro de 2015, da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE relativamente à não aplicação da TTA a passageiros em correspondência e em trânsito. A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(5)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa.
- (13) A Irlanda apresentou as suas observações sobre a decisão de início do procedimento por carta de 22 de dezembro de 2015, registada na Comissão a 6 de janeiro de 2016.
- (14) A Comissão recebeu observações de duas partes interessadas. Por ofício datado de 23 de agosto de 2016, a Comissão transmitiu estas observações à Irlanda, a quem foi dada a oportunidade de reagir. Na ausência de resposta da Irlanda, a Comissão, por ofício datado de 17 de outubro de 2016, reiterou o seu convite à Irlanda para que reagisse às observações recebidas das partes interessadas.
- (15) Por ofício datado de 9 de dezembro de 2016, a Comissão solicitou à Irlanda informações adicionais. A Irlanda respondeu por carta de 18 de janeiro de 2017. Nessa carta, a Irlanda também reagiu às observações recebidas das partes interessadas.
- (16) Por acórdão de 21 de dezembro de 2016, o Tribunal de Justiça anulou os acórdãos do Tribunal Geral na medida em que esses acórdãos tinham anulado a decisão de 2012 <sup>(6)</sup>. O Tribunal de Justiça confirmou, assim, que a Irlanda deve recuperar a soma de 8 EUR por passageiro junto das companhias aéreas que beneficiaram de auxílios estatais ilegais.

<sup>(1)</sup> Decisão da Comissão de 13 de julho de 2011 relativa ao processo de auxílio estatal SA.29064 (2011/NN) — Isenção da taxa sobre os transportes aéreos de passageiros, Irlanda (JO C 306 de 18.10.2011, p. 10).

<sup>(2)</sup> Decisão 2013/1999/UE da Comissão, de 25 de julho de 2012, relativa ao auxílio estatal SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Taxas de tributação diferenciadas aplicadas pela Irlanda ao transporte aéreo de passageiros (JO L 119 de 30.4.2013, p. 30).

<sup>(3)</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 25 de novembro de 2014, *Ryanair/Comissão*, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

<sup>(4)</sup> Acórdão do Tribunal Geral de 5 de fevereiro de 2015, *Aer Lingus Ltd/Comissão*, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

<sup>(5)</sup> JO C 220 de 17.6.2016, p. 13.

<sup>(6)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016, *Comissão/Aer Lingus Ltd e Ryanair*, Processos apensos C-164/15 P e C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

## 2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA E DOS PROCEDIMENTOS ANTERIORES

### 2.1. TTA

- (17) A TTA foi instituída pelo artigo 55.º, n.º 2, do Finance Act (n.º 2) de 2008 («Lei das Finanças») <sup>(1)</sup>. A Lei das Finanças entrou em vigor a 30 de março de 2009. O artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças prevê que as companhias aéreas devem pagar a TTA por «cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto situado na Irlanda».
- (18) Os termos utilizados no artigo 55, n.º 2, a Lei das Finanças são definidos no n.º 1 do mesmo artigo. A definição do termo «passageiro» que consta do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças exclui explicitamente «um passageiro em correspondência ou em trânsito», o que significa que a partida de «um passageiro em correspondência ou em trânsito» não constitui uma «partida de um passageiro» em relação ao qual as companhias aéreas devem pagar a TTA. Um «passageiro em trânsito» é definido como «um passageiro que está a bordo de um avião que aterriza num aeroporto no decurso da sua viagem e continua a sua viagem no mesmo avião». Além disso, um «passageiro em correspondência» significa um passageiro que chega num voo a um aeroporto e que parte do aeroporto num voo posterior com um destino diferente do aeroporto no qual se iniciou a sua viagem, se ambos os voos fizerem parte de uma única reserva e se o período entre o horário programado de chegada do voo ao aeroporto e o horário programado de partida do voo a partir desse aeroporto não for superior a 6 horas». Por último, entende-se por «aeroporto» um aeroporto na aceção do Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, excluindo-se da definição um aeroporto em que o número de partidas de passageiros no ano civil anterior tenha sido inferior a 10 000 <sup>(2)</sup>.
- (19) Quando a TTA foi introduzida, o artigo 55.º, n.º 2, alínea b), da Lei das Finanças previa que «a taxa sobre viagens aéreas será aplicada, cobrada e paga em função da distância entre o local de partida do voo e o local onde o voo termina, no montante de de: i) 2 EUR no caso de um voo que parte de um aeroporto para um destino situado a uma distância não superior a 300 quilómetros a partir do aeroporto de Dublin e ii) 10 EUR em todos os outros casos».
- (20) Na sequência de uma investigação da Comissão sobre uma possível violação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(3)</sup>, e do artigo 56.º do TFUE, relativo à liberdade de prestação de serviços, os montantes foram alterados com efeitos a partir de 1 de março de 2011, por forma a que uma taxa de tributação única, de 3 EUR, fosse aplicável a todas as partidas a partir dessa data, independentemente da distância do aeroporto de Dublin <sup>(4)</sup>.
- (21) A TTA foi revogada com efeitos a partir de 1 de abril de 2014.

### 2.2. Funcionamento da TTA

- (22) Na sua carta de 18 de janeiro de 2017, a Irlanda explicou que, para determinar a taxa de tributação a pagar, tal como previsto nas orientações emitidas pela Administração Fiscal («Revenue Commissioners») em 30 de março de 2009 (ver considerando 84), a companhia aérea deveria, no caso das viagens constituídas por vários segmentos, considerar a viagem como um todo. A Irlanda deu um exemplo de um voo com dois segmentos, sendo o primeiro Dublin – Shannon e o segundo Shannon – Nova Iorque. Shannon está situada a menos de 300 km do aeroporto de Dublin, ao passo que Nova Iorque se encontra a mais de 300 km do mesmo aeroporto. O destino final (Nova Iorque) está a mais de 300 km do aeroporto de Dublin. Assim, segundo a Irlanda, uma vez que é necessário considerar a viagem como um todo (ou seja, de Dublin a Nova Iorque), o voo está sujeito à TTA no montante de 10 EUR. A partida de Shannon podia ser ignorada, no sentido de que não é devida qualquer TTA (adicional), desde que o passageiro corresponda à definição de «passageiro em correspondência» ou «passageiro em trânsito» no aeroporto de Shannon, em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças. Por conseguinte, a companhia aérea tinha de considerar a viagem na sua globalidade e aplicar a taxa pertinente para o seu destino final <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tal como alterado pelo artigo 18.º da Lei das Finanças de 2009 e pelo artigo 48.º da Lei das Finanças de 2011.

<sup>(2)</sup> Nos termos do artigo 2.º do Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, «aeroporto» designa o conjunto de terrenos compreendidos dentro de um aeródromo e todos os terrenos que sejam propriedade ou estejam ocupados por uma autoridade aeroportuária, incluindo hangares de aeronaves, estradas e parques de estacionamento, utilizados ou destinados a ser utilizados, no todo ou em parte, para fins ou em conexão com a operação desse aeródromo.

<sup>(3)</sup> Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

<sup>(4)</sup> No contexto do processo de infração, a Comissão formulou a sua notificação para cumprir por ofício datado de 18 de março de 2010, na qual sustentou que a Irlanda, devido à diferenciação das taxas sobre o transporte aéreo de passageiros, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e do artigo 56.º do TFUE. Na sequência do ofício de notificação para cumprir, as autoridades irlandesas alteraram o sistema fiscal.

<sup>(5)</sup> O Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO L 46 de 17.2.2004, p. 1) determina que, no caso de voos sucessivos, entende-se por destino final o destino do último voo, ao passo que no caso de voos separados, um destino final é definido como o destino que consta do bilhete apresentado no balcão de registo.

- (23) A Aer Lingus, que cobrou a TTA durante o período de 2009-2014 em conformidade com as orientações emitidas pela Administração Fiscal, confirmou, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, que a TTA não se aplicava a determinados segmentos de uma viagem. Ao invés, o facto tributável era uma viagem que teve início na Irlanda e o montante da taxa devida dependia do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter feito um ou mais voos para chegar ao destino final.
- (24) No que respeita ao nível de tributação da TTA, durante o período compreendido entre 30 de março de 2009 e 1 de março de 2011, a Irlanda afirma que o montante mais baixo, de 2 EUR por passageiro, só foi aplicado quando o destino final de toda a viagem, independentemente do número de voos da viagem, se situava a menos de 300 km do aeroporto de Dublin, enquanto o montante mais elevado foi aplicado «em todos os outros casos». De acordo com a Irlanda, o montante inferior (2 EUR) era uma exceção à regra geral.
- (25) O Quadro 1 (informações fornecidas pela Irlanda) ilustra a forma como a TTA foi aplicada, antes e após a introdução de uma taxa única para todas as partidas tributáveis em 2011.

*Quadro 1*

**Exemplos de viagens e da taxa devida antes e depois da alteração da TTA em 2011**

	Período	Partidas	Escala	Destino	Taxa devida (EUR)
a)	30.3.9 a 1.3.11	Dublin	Shannon	Nova Iorque	10
b)	2.3.11 a 31.3.14	Dublin	Shannon	Nova Iorque	3
c)	30.3.9 a 1.3.11	Dublin	Nenhuma	Nova Iorque	10
d)	2.3.11 a 31.3.14	Dublin	Nenhuma	Nova Iorque	3
e)	30.3.9 a 1.3.11	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.11 a 31.3.14	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.9 a 1.3.11	Dublin	Nenhuma	Cardiff	2
h)	2.3.11 a 31.3.14	Dublin	Nenhuma	Cardiff	3
i)	30.3.9 a 31.3.14	Nova Iorque	Shannon	Dublin	Nula
j)	30.3.9 a 31.3.14	Nova Iorque	Nenhuma	Dublin	Nulo

- (26) Segundo a Irlanda, os exemplos indicados no quadro 1 podem explicar-se do seguinte modo:
- a) O destino final é Nova Iorque (mais de 300 km de distância do aeroporto de Dublin), por isso, o voo está sujeito à TTA de 10 EUR. A partida da escala em Shannon está isenta de TTA, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito no aeroporto de Shannon;
- b) O mesmo que em a), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;
- c) O destino final é Nova Iorque (mais de 300 km de distância do aeroporto de Dublin), pelo que o voo está sujeito à TTA de 10 EUR;

- d) O mesmo que em c) exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;
  - e) O destino final é Cardiff (menos de 300 km de distância do aeroporto de Dublin), pelo que o voo está sujeito à TTA de 2 EUR. A partida da escala em Cork está isenta de TTA, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito no aeroporto de Cork;
  - f) O mesmo que em e), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;
  - g) O destino é Cardiff (menos de 300 km de distância do aeroporto de Dublin), pelo que o voo está sujeito à taxa de 2 EUR de TTA;
  - h) O mesmo que em g), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;
  - i) A TTA não é devida neste percurso. O aeroporto de partida (Nova Iorque) não se encontra na Irlanda e a partida da escala em Shannon está isenta, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito nesse aeroporto. Esta posição aplicava-se antes e após a alteração dos níveis de tributação em 2011;
  - j) A TTA não é devida neste percurso. O aeroporto de partida não se encontra na Irlanda.
- (27) Estes exemplos não incluem a situação de uma viagem que começa e termina fora da Irlanda, mas implica uma escala na Irlanda, por exemplo, Londres-Nova Iorque com escala no aeroporto de Dublin. No entanto, atendendo a todas explicações dadas pela Irlanda, não há dúvida de que não seria devida a TTA para essa viagem. De facto, a partida de Londres não estaria sujeita à TTA, uma vez que os aeroportos de Londres não são aeroportos tal como os define o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças, porquanto se situam fora da Irlanda, e a partida de Dublin não seria tributada, na medida em que o passageiro é considerado como passageiro em correspondência ou em trânsito.
- (28) De acordo com a informação fornecida pela Irlanda, a TTA foi introduzida como uma resposta aos problemas financeiros em resultado da crise financeira e económica mundial, com o intuito de aumentar as receitas. A Irlanda não mencionou nenhum outro objetivo, como a proteção do ambiente.

### 2.3. Decisão de 2011

- (29) Tal como indicado no considerando 6, a decisão de 2011 foi adotada no termo de uma fase preliminar de investigação que teve início a 21 de julho de 2009.
- (30) A fim de apreciar se a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência era seletiva, a Comissão começou por identificar o sistema fiscal de referência pertinente. A Comissão considerou que o objetivo e a estrutura do sistema da TTA consistiam em tributar os passageiros que partiam de um aeroporto situado na Irlanda, no intuito de gerar receitas para o orçamento de Estado. A Comissão tinha entendido, da informação prestada pela Irlanda, que o primeiro segmento de uma viagem que compreendesse vários segmentos era sempre isento da TTA. A Irlanda também deu exemplos de viagens de Nova Iorque para Dublin e de Dublin para Nova Iorque com e sem escala em Shannon, e dos montantes da TTA aplicáveis. Por conseguinte, o sistema de referência foi entendido como uma taxa que é cobrada por cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda. A Comissão considerou igualmente que os passageiros em correspondência e em trânsito eram passageiros que partiam de um aeroporto irlandês e, por conseguinte, faziam aparentemente parte desse sistema de referência. Daí a exclusão dos passageiros em correspondência e em trânsito da aplicação normal do quadro fiscal geral.
- (31) Em seguida, a Comissão analisou se a exclusão dos passageiros em correspondência ou em trânsito da TTA era justificada pela natureza ou pelos princípios gerais do sistema fiscal em vigor no Estado-Membro. Considerou que a TTA devia ter por vocação ser neutra no que respeita à rota selecionada para chegar ao destino final, independentemente da existência ou não de uma escala, e evitar a dupla tributação. De acordo com a decisão de 2011, se a TTA tivesse sido aplicada aos passageiros em trânsito e em correspondência, a transportadora aérea poderia ter tido de pagar essa taxa duas vezes para uma viagem com uma escala. Concluiu-se, por conseguinte, que a isenção de TTA para os passageiros em trânsito e em correspondência, de que resultou o facto de os passageiros serem tributados da mesma forma, independentemente do itinerário percorrido, se enquadrava na natureza e na lógica do sistema fiscal pertinente.
- (32) A Comissão inferiu desses elementos que a exclusão de passageiros em correspondência e em trânsito da TTA se enquadrava na natureza e na lógica do sistema fiscal identificado <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Raciocínio nos considerandos 30-32 e conclusão no considerando 37 da decisão de 2011.

#### 2.4. Acórdão do Tribunal Geral no processo T-512/11

- (33) Tal como referido no considerando 10, por acórdão de 25 de novembro de 2014 no processo T-512/11, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2011 na medida em que esta considerava que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (34) O Tribunal Geral considerou que uma investigação preliminar de cerca de dois anos excedeu em muito o que é normalmente exigido para um primeira investigação levada a cabo nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.
- (35) Considerou igualmente que o exame feito pela Comissão era incompleto e insuficiente. O Tribunal Geral considerou, nomeadamente, que existiam incoerências entre o teor da carta da Irlanda, de 15 de outubro de 2009, referida no considerando 4, e da Decisão de 2011.
- (36) A este respeito, o Tribunal Geral considerou que a Comissão subscreveu o ponto de vista da Irlanda de que a parte do trajeto isento do pagamento da TTA era o primeiro segmento, ainda que os exemplos reproduzidos no quadro constante do considerando 9 da decisão de 2011 não pudessem corroborar tal conclusão. Segundo o Tribunal Geral, embora tal possa ser o caso no que se refere ao exemplo relativo aos passageiros que viajavam de Dublin para Nova Iorque e faziam uma escala em Shannon, que estavam sujeitos ao pagamento da TTA, ao invés, não era claro, e a Comissão não explicou, por que motivo os passageiros que viajavam em sentido contrário na mesma rota, ou seja, de Nova Iorque com destino a Dublin, com a mesma escala, não estavam sujeitos ao pagamento da TTA respeitante à partida do aeroporto de escala de Shannon.
- (37) Além disso, ao invocar o facto de, segundo as autoridades irlandesas, serem também razões de neutralidade a justificar a concessão de isenções às mesmas categorias de passageiros por outros sistemas de tributação de transportes de aéreos de passageiros existentes noutros Estados-Membros, enquanto foi feita referência explicitamente ao Reino Unido, o Tribunal Geral considerou que a taxa especial sobre passageiros de transportes aéreos em vigor no Reino Unido não poderia constituir um modelo de referência pertinente no caso em apreço, dado que dispõe que é sempre o primeiro segmento da viagem que está sujeito ao pagamento da taxa, o que não corresponde à tese sustentada pelas autoridades irlandesas na sua carta de 15 de outubro de 2009 e confirmada pela Comissão na decisão de 2011.
- (38) O Tribunal Geral salientou igualmente que a carta datada de 15 de outubro de 2009 não continha qualquer referência explícita à necessidade de evitar uma dupla tributação. Além disso, o mesmo tribunal considerou que a Irlanda se prontificou a considerar a possibilidade de ajustar a lei relativamente aos passageiros em correspondência ou em trânsito, eliminando o requisito de reserva única como parte da definição de passageiros em correspondência e que a Comissão não tomou posição sobre essa declaração.
- (39) Estas incoerências deram razões para concluir que, quando a Comissão adotou a Decisão de 2011, não dispunha de informações que a habilitassem a fazer uma análise suficientemente exaustiva da seletividade da medida e a concluir que as regras para a aplicação da isenção não levantavam dúvidas.
- (40) O Tribunal Geral concluiu que, na ausência de qualquer análise da possível compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno, a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação, a fim de recolher todas as informações pertinentes para verificar que a medida controvertida não era seletiva, e, eventualmente, concluir que essa medida não constituía um auxílio de Estado e, bem assim, para permitir à recorrente e às outras partes interessadas apresentarem as suas observações no âmbito do referido procedimento.

#### 3. RAZÕES QUE JUSTIFICARAM O PROCEDIMENTO FORMAL

- (41) Na sequência do acórdão proferido no processo T-512/11, a Comissão deu início ao procedimento formal de investigação a fim de recolher informações para verificar se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não era seletiva e para permitir à recorrente e às outras partes interessadas apresentarem as suas observações no âmbito do referido procedimento.
- (42) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que a não aplicação da TTA às partidas de passageiros em correspondência e em trânsito resultou numa perda de receitas fiscais para o Estado e foi, portanto, financiada a partir de recursos estatais, o que parecia conferir uma vantagem às companhias aéreas que beneficiaram dessa não aplicação. Além disso, a Comissão não podia, na fase de início do procedimento formal de investigação, excluir que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito fosse seletiva.
- (43) A Comissão, concluiu então, a título preliminar, que, uma vez que *a priori* poderiam estar reunidos todos os critérios do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a medida poderia constituir um auxílio estatal concedido às companhias aéreas que operaram as rotas que beneficiaram da isenção da TTA para os passageiros em correspondência ou em trânsito.

- (44) Assim, a Comissão convidou a Irlanda a expor novamente as suas razões para a adoção da TTA e a explicar por que razão a TTA não se aplicava aos passageiros em correspondência ou em trânsito.
- (45) A Comissão convidou ainda a Irlanda a expor em detalhe como deve ser interpretado o artigo 55.º da Lei das Finanças. A Comissão pediu à Irlanda que apresentasse exemplos claros de como a TTA se aplica a todas as categorias de rotas pertinentes, esclarecesse se a TTA isenta especificamente o segundo segmento de uma viagem ou se, de um modo mais geral, isenta todos os passageiros em correspondência ou em trânsito, e apresentasse outras informações que a Irlanda houvesse por úteis a este respeito. A Comissão convidou ainda a Irlanda a fornecer esses exemplos em relação aos períodos anterior e subsequente à alteração que modifica os níveis de tributação da TTA, introduzida em 2011.
- (46) No pressuposto, a título preliminar, de que o sistema de referência é uma taxa que é cobrada em relação a cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito derrogar ao regime fiscal de referência, estabelecendo uma distinção entre operadores económicos que, à luz do objetivo prosseguido pelo sistema fiscal do Estado-Membro em causa, estavam em situações factuais e jurídicas comparáveis e, por conseguinte, conferir uma vantagem a determinadas companhias aéreas.
- (47) Além disso, a Comissão considerou, no entanto, que a designação e a própria redação da TTA podem sugerir que o seu princípio orientador consiste em tributar viagens aéreas a partir de um aeroporto na Irlanda, em vez de cada partida de um aeroporto na Irlanda. Segundo a Comissão, ao abrigo desse pressuposto, a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito parece decorrer diretamente desse princípio, uma vez que uma viagem aérea pode envolver mais de uma partida de um aeroporto na Irlanda.

#### 4. OBSERVAÇÕES DA IRLANDA SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO

- (48) Nas suas observações de 22 de dezembro de 2015 sobre a decisão de início do procedimento, a Irlanda rejeitou qualquer sugestão de que a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito constituísse um auxílio estatal.

##### 4.1. Sobre a interpretação e a aplicação do artigo 55.º da Lei das Finanças

- (49) A Irlanda declarou que o sujeito passivo devedor da TTA foi definido na Lei das Finanças e que tal deve ser interpretado de forma estrita. Invocando jurisprudência do Supremo Tribunal irlandês, a Irlanda salientou que, nos termos do direito irlandês, um contribuinte só pode ser devedor de uma taxa ou sofrer uma desvantagem, se tal for explicitamente previsto na lei e citou o acórdão *Texaco (Irlanda) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes)*: «Constitui um princípio do Estado de direito devidamente estabelecido que um cidadão não deve estar sujeito a tributação a menos que a linguagem do estatuto tenha imposto a obrigação de forma clara»<sup>(1)</sup>. Nessa base, a Irlanda afirmou que, para se determinar se uma viagem estava sujeita à TTA, era necessário examinar a redação da Lei das Finanças. Qualquer dúvida quanto à aplicação da Lei das Finanças reverteria em benefício do contribuinte.
- (50) Nos termos do artigo 55.º, n.º 2, alínea c), da Lei das Finanças, a TTA passa a ser «devida quando um passageiro parte de um aeroporto numa aeronave». A este respeito, a Irlanda salientou que:
- a definição de «passageiro» exclui (sob determinadas condições) as pessoas com deficiência ou com idade inferior a dois anos, ou passageiros em trânsito ou em correspondência.
  - a definição de «aeroporto» exclui também algumas viagens, já que não é devida qualquer taxa relativamente a uma partida de um aeroporto fora da Irlanda e de determinados aeroportos com um número reduzido de passageiros<sup>(2)</sup>.
  - a definição de «aeronave» exclui as aeronaves que não podem transportar mais de 20 passageiros exclui também as aeronaves utilizadas ao serviço do Estado ou para fins militares.
- (51) À luz do considerando 50, a Irlanda considerou que a TTA não era devida relativamente aos passageiros em correspondência e em trânsito, independentemente do segmento da viagem em causa. A Irlanda confirmou que o segundo segmento da viagem não estava automaticamente isento da taxa. Segundo a Irlanda, o segundo segmento de uma viagem poderia ter sido ou não tributado, em função da aplicação do artigo 55.º da Lei das Finanças aos factos, nomeadamente se o passageiro estava em correspondência ou em trânsito (o mesmo se aplicava ao primeiro segmento de uma viagem). A definição de «aeroporto» poderia igualmente excluir algumas viagens, dado que a TTA não era devida a título de uma partida de um aeroporto fora da Irlanda.

(1) Acórdão do Supremo Tribunal, de 15 de maio de 1992, *Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes)*, Irish Fiscal Reports (IV) 1988-1993.

(2) A este respeito, a Irlanda remete para a definição de «aeroporto» enunciada no artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças, e na sua última alteração.

- (52) A Irlanda sustentou igualmente que são usuais as exclusões dos passageiros em correspondência e em trânsito das taxas aplicadas por outros países, como por exemplo o Reino Unido, a França e a Alemanha. A Irlanda alegou que as regras de cada taxa devem ser lidas no contexto do direito nacional pertinente.

#### 4.2. Sobre a interpretação da isenção dos passageiros em correspondência e em trânsito

- (53) A Irlanda formulou observações sobre o n.º 88 do acórdão no processo T-512/11 que se refere à seguinte afirmação contida no considerando 20 da decisão de 2011: «Com relação à não aplicação da taxa aos passageiros em correspondência ou em trânsito, as autoridades irlandesas afirmam que o facto de qualquer primeiro segmento de uma viagem não estar sujeito ao pagamento da taxa garante que o passageiro não é punido por uma rota incluir uma escala a fim de chegar ao destino final». No referido número do seu acórdão no processo T-512/11, o Tribunal Geral indicou que, embora a Comissão não tivesse qualquer razão para duvidar das informações contidas na carta da Irlanda de 15 de outubro de 2009, na qual se baseia o ponto 20 da decisão de 2011, a verdade é que, mesmo seguindo a interpretação das autoridades irlandesas de que todo o primeiro segmento de uma viagem que inclua uma escala está isento do pagamento da TTA, os exemplos apresentados na tabela do ponto 9 da decisão de 2011 não eram suscetíveis de corroborar esta interpretação. O Tribunal Geral observou que não era claro, e a Comissão não explicou, por que motivo os passageiros que viajam de Nova Iorque para Dublin com escala em Shannon não ficam sujeitos ao pagamento da TTA relativamente à partida do aeroporto de escala de Shannon. A Irlanda remeteu para o ponto 13 da sua carta de 15 de outubro de 2009, que tem a seguinte redação: «Em relação aos passageiros em correspondência, a isenção apenas garante que o primeiro segmento de uma viagem global não está sujeita à TTA». A Irlanda assinalou que esse ponto surge na sequência de uma descrição de um voo Dublin-Nova Iorque com uma escala em Shannon e que estava correto no contexto de uma viagem deste tipo, mas seria incorreto qualificar este caso como uma regra geral segundo a qual o primeiro segmento de qualquer viagem nunca seria tributado ao abrigo da TTA.
- (54) Com relação ao exemplo aduzido pelo Tribunal Geral no n.º 88 do acórdão no processo T-512/11, que envolve uma viagem de Nova Iorque para Dublin, com escala em Shannon, a Irlanda explicou que não é devida qualquer TTA relativamente a nenhum dos segmentos que constituem essa viagem por força da redação da Lei das Finanças, designadamente:
- o primeiro segmento (Nova Iorque – Shannon) está isento devido ao facto de o imposto só ser cobrado sobre as partidas de aeroportos irlandeses.
  - o segundo segmento (Shannon – Dublin) está isento porque, no aeroporto de Shannon, o passageiro pode ser considerado como passageiro em correspondência ou em trânsito, tal como definido no artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças.
- (55) A Irlanda concluiu que a duração da viagem de Nova Iorque para Dublin, com escala em Shannon, ficaria isenta de TTA devido à redação da Lei das Finanças. Segundo a Irlanda, as explicações fornecidas na sua carta de 15 de outubro de 2009 destinavam-se a clarificar a letra da lei, mas não são vinculativas.

#### 4.3. A razão de ser da isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito e o sistema de referência a utilizar para a sua avaliação

- (56) Quanto às razões para isentar os passageiros em correspondência ou em trânsito, a Irlanda explicou que não era adequado tributar cada voo separadamente se, na realidade, os mesmos faziam parte de uma viagem única. A este respeito, a Irlanda remeteu para:
- o texto da definição de «passageiros em correspondência» ou «passageiro em trânsito» para efeitos da TTA, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças (a disposição é citada no considerando 18);
  - o texto da carta da Irlanda à Comissão, datada de 15 de outubro de 2009, por meio da qual a Irlanda explicou que a TTA se destinava a tributar uma única viagem, mesmo que a viagem fosse dividida em vários segmentos.
- (57) Mais concretamente, a Irlanda referiu-se a um cenário hipotético, enunciado na sua carta de 15 de outubro de 2009 dirigida à Comissão, de um voo proveniente dos Estados Unidos que tinha tido uma escala em Shannon, prosseguindo depois para Dublin. A passagem refere que «o voo é claramente Estados Unidos-Dublin, e o facto de haver escala não deve gerar qualquer obrigação de pagamento de TTA». Na descrição de um voo que vai na direção oposta, o texto previa que «para voos que saem do país com uma escala, o único objetivo da isenção é assegurar que ambos os segmentos da viagem não têm de ser tributados separadamente». Segundo a Irlanda, isto sublinhava que a viagem de Dublin para os Estados Unidos era considerada como uma única viagem, pelo que só deveria estar sujeita à TTA uma vez, mesmo que envolvesse várias partidas.

- (58) A Irlanda declarou que esta foi a razão pela qual o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças exclui explicitamente do âmbito da TTA os passageiros em «correspondência» ou «em trânsito», tal como definidos nesse mesmo artigo.
- (59) Considerando o sistema de referência previsto pela Comissão na decisão de início do procedimento como i) uma taxa cobrada sobre cada *partida*, ou então ii) uma taxa cobrada em cada *viagem*, o que poderia envolver diversos segmentos, a Irlanda sugeriu que a finalidade da TTA era tributar cada viagem uma só vez. Segundo a Irlanda, seria mais curial considerar a TTA como uma taxa sobre as viagens e não como uma taxa sobre as partidas. O artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças refere-se à «partida» como o elemento desencadeador para a TTA. As definições e os artigos da Lei das Finanças descritos nos considerandos 18 e 19 demonstram, contudo, que o serviço que era tributado era a viagem e que o verdadeiro objetivo era o de tributar as viagens e não as partidas.

#### 4.4. Sobre a distinção entre as companhias aéreas de ponto a ponto e as outras

- (60) A Irlanda considera que a questão de saber se as companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto e as que fornecem voos de ligação estão numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo conferido ao sistema fiscal do Estado-Membro em causa só pode ser um motivo secundário para rejeitar a denúncia. A Irlanda invoca, a título principal, que a TTA se destinava a tributar as viagens e não as diferentes partidas. Em resultado disso, a isenção para os passageiros em correspondência e em trânsito reflete simplesmente o facto de uma viagem única poder ser constituída por vários «segmentos». A Irlanda assinalou igualmente que a TTA não foi concebida para favorecer ou penalizar qualquer modelo empresarial específico.

#### 4.5. Sobre a natureza e o esquema geral da taxa

- (61) Por último, a Irlanda afirmou que, se a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito conferiu vantagens a determinadas companhias aéreas, tal pode ter resultado diretamente dos princípios fundadores e diretores do sistema fiscal irlandês, como sejam a prevenção da dupla tributação ou a neutralidade da taxa.
- (62) Recordando os termos da sua carta de 15 de outubro de 2009, a Irlanda explicou que a isenção se destinava a prevenir uma aplicação excessiva da TTA. Mais concretamente, foi concebida para evitar a discriminação contra os passageiros cuja viagem inclui uma escala. Necessariamente, esta referência à discriminação implicou comparar a) os passageiros cuja viagem incluía uma escala e b) os passageiros que fizeram voos diretos. Uma vez que a finalidade era tratar ambas as situações da mesma forma, este ponto de vista apoia a conclusão de que a finalidade da TTA consistia em tributar cada viagem uma só vez.
- (63) A Irlanda invocou igualmente a necessidade de evitar uma dupla tributação. Embora este princípio possa não ter sido citado na carta da Irlanda de 15 de outubro de 2009, esta invocou questões de equidade e de igualdade de tratamento que levam os Estados a abster-se da dupla tributação. Do mesmo modo, a Irlanda invocou o princípio da neutralidade fiscal.

### 5. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

#### 5.1. Observações da Ryanair

- (64) A Ryanair é de opinião de que a medida é seletiva e, por conseguinte, constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, não recaindo no âmbito de nenhuma das isenções enunciadas no artigo 107.º, n.º 2 e n.º 3, do TFUE.
- (65) A transportadora aérea indicou que as suas observações devem ser lidas no contexto:
- da sua queixa de 21 de julho de 2009 à Comissão contra a concessão de auxílios ilegais por meio da TTA;
  - da sua petição de 24 de setembro de 2011 no Tribunal Geral no processo T-512-11, juntamente com os seus anexos;
  - das suas outras observações escritas e verbais, datadas de 24 de setembro de 2011, apresentadas ao Tribunal Geral no Processo T-512/11, incluindo, em particular, a sua resposta de 17 de janeiro de 2012.

##### 5.1.1. Sobre o âmbito de aplicação preciso da TTA, a justificação para a TTA e as razões que justificam a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito

- (66) A Ryanair concorda que a exclusão dos passageiros em correspondência e em trânsito no exemplo do voo Dublin-Shannon-Nova Iorque incidiria no segundo segmento da viagem. Por conseguinte, a Ryanair defende que a totalidade da taxa devida antes da alteração das taxas com efeitos a partir de 1 de março de 2011 deveria ter sido apenas a taxa mais baixa, de 2 EUR (para Dublin-Shannon) em vez dos 10 EUR indicados no quadro 1.

- (67) Além disso, mesmo que a Irlanda apresentasse provas de que a aplicação desta medida na prática estava em consonância com a interpretação de que o primeiro segmento de uma viagem estava isento da TTA, na opinião da Ryanair, tal não seria suficiente para sanar a distorção refletida na Lei das Finanças.

5.1.2. *Sobre o sistema de tributação «normal» ou de referência*

- (68) A Ryanair reserva a sua posição sobre a definição e a pertinência do sistema fiscal «normal» ou de referência, enquanto aguarda o resultado do seu recurso para o Tribunal de Justiça nos processos apensos C-164/15 P e C-165/15 P <sup>(1)</sup>. A Ryanair argumenta que a definição da Comissão de sistema fiscal «normal» ou de referência não está em consonância com algumas das conclusões que retira no restante texto da decisão de início do procedimento.

5.1.3. *Sobre a questão de saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito constitui uma derrogação ao sistema de referência*

- (69) Remetendo para o ponto 44 da decisão de início do procedimento e citando essa passagem, a Ryanair questiona como é que a Comissão, baseando-se na anterior conclusão sobre o sistema fiscal de referência, argumenta no ponto 44 que «o objetivo da TTA é tributar as viagens aéreas com partida de um aeroporto na Irlanda», mas, depois, sem mais explicações ou análises, tira a conclusão ilógica de que à luz desse objetivo «poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesses aeroportos» <sup>(2)</sup>. A conclusão anterior a que a Ryanair se reporta consta do ponto 42 da decisão de início do procedimento, no qual a Comissão considera, a título preliminar, que o regime fiscal de referência é uma taxa que é cobrada sobre cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda.
- (70) A Ryanair entende que as citações do ponto 44 da decisão de início do procedimento são uma tentativa para justificar uma distinção entre a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam serviços ponto a ponto das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito. Para a Ryanair, tal distinção é incorreta e lamentável, na medida em que, como é óbvio, lança as bases para uma decisão final nos termos da qual a medida em apreço não constitui um auxílio estatal.
- (71) Nas suas observações, a Ryanair refere o ponto 45 da decisão de início do procedimento, em que a Comissão, tendo em conta a prática decisória no controlo das concentrações na União, explica que os serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito constituem, do ponto de vista do cliente, uma viagem do aeroporto de origem para o aeroporto de destino, e não duas viagens separadas. No entender da Ryanair, ao fazê-lo, a Comissão confunde o exercício técnico muito restrito de definição de mercados do produto pertinente nos processos de concentração com a noção de «situação factual e jurídica comparável» em processos de auxílios estatais. Invocando a jurisprudência do Tribunal e a decisão de início de procedimento <sup>(3)</sup>, a Ryanair considera que o conceito de «situação factual e jurídica comparável» não é determinado pela substituibilidade da procura e da oferta (que, segundo a Ryanair, são critérios normalmente utilizados em exames de fusões e outros processos de concorrência e invocados no caso em apreço pela Comissão), mas são uma função dos objetivos prosseguidos pelo regime em apreço.
- (72) No entender da Ryanair, as «situações factuais e jurídicas comparáveis» em casos de auxílios estatais têm quase sempre um âmbito muito mais amplo do que os «mercados do produto pertinentes» nos processos de concentração, uma vez que os objetivos prosseguidos pelo regime interno neste ou noutros casos de auxílios estatais não tem nada que ver com a definição dos mercados do produto pertinentes em processos relativos ao controlo de concentrações. A este respeito, a Ryanair invoca novamente a jurisprudência do Tribunal, segundo a qual este não delimita as «situações factuais e jurídicas comparáveis» com base na perspectiva dos clientes ou dos modelos empresariais dos beneficiários, como a Comissão pretende fazer na presente decisão.

<sup>(1)</sup> Tal como explicado no considerando 16, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão a 21 de dezembro de 2016.

<sup>(2)</sup> O ponto 44 da decisão de início de procedimento tem a seguinte redação: «A não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito é uma derrogação ao regime comum, no âmbito do qual cada partida de um passageiro numa aeronave de qualquer aeroporto na Irlanda está sujeita à taxa. É discutível, porém, se essa derrogação implica uma diferenciação entre operadores económicos que se encontram, à luz do objetivo conferido à TTA, em situações factuais e jurídicas comparáveis. Se o objetivo da TTA é tributar as viagens aéreas que partem de um aeroporto na Irlanda, poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesses aeroportos».

<sup>(3)</sup> Referência, a título de exemplo, ao acórdão do Tribunal Geral de 22 de janeiro de 2013, *Salzgitter/Comissão*, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, n.º 81, e, por analogia, ao acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2011, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598. A Ryanair também remete para os pontos 21 e 28-30 da decisão de início do procedimento.

- (73) Nas suas observações, a Ryanair remete para a prática decisória da Comissão, por exemplo no domínio das atividades de jogo em linha e em casinos físicos, onde a Comissão aceita que a empresas com diferentes modelos de negócio estejam numa situação jurídica e factual comparável na aceção referida no considerando 72 <sup>(1)</sup>.
- (74) A Ryanair explica que, se o sistema de referência da TTA for uma taxa que é cobrada sobre cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda, a única consequência lógica pode ser a de que o regime tenha de ser «agnóstico» quanto aos pontos de vista dos passageiros acerca da sua viagem ou do modelo de negócio das companhias aéreas em causa. Uma interpretação diferente refletiria uma abordagem seletiva, mais estrita do que o objetivo da TTA, preenchendo assim uma das condições essenciais de um auxílio estatal.
- (75) Especificamente, a seletividade nesta decisão adviria do facto de, apesar de as companhias aéreas tradicionais, que oferecem voos em correspondência e em trânsito, e as que oferecem apenas voos ponto a ponto (como a Ryanair) se encontrarem em situação factual e jurídica comparável para efeitos de auxílios estatais, apenas as primeiras poderem beneficiar da isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito.
- (76) A Ryanair sustenta que os beneficiários da isenção são fáceis de definir *a priori*. Além disso, não se podia afirmar que a isenção estava aberta a todas as companhias aéreas, sem discriminação. Em primeiro lugar, é praticamente impossível a uma companhia aérea adaptar o seu modelo de negócio fundamental de um modelo ponto a ponto para um modelo de tipo radial; tanto quanto é do conhecimento da Ryanair, não existe um único precedente de tal mudança no mercado. Em segundo lugar, um ajustamento desse tipo seria ainda dificultado por condicionamentos de capacidade na maior parte dos aeroportos.
- (77) Para concluir, a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito constituía, na opinião da Ryanair, uma derrogação clara ao sistema de referência e aos objetivos prosseguidos pela TTA, no sentido em que esses termos são interpretados pela jurisprudência da União. Neste contexto, a Ryanair remete para as suas observações anteriores, segundo as quais os verdadeiros objetivos, mas não declarados, da Irlanda consistiam em apoiar seletivamente determinadas companhias aéreas nacionais e promover o aeroporto de Dublin enquanto plataforma internacional.

5.1.4. *Sobre a questão de saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito resulta diretamente dos seus próprios princípios fundadores e orientadores*

- (78) A Ryanair rejeita a ideia de que a isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito resulta diretamente «dos seus princípios fundadores e orientadores». A Ryanair considera a decisão de início do procedimento como uma tentativa para justificar semelhante conclusão por um conjunto de argumentos enviesados, reunidos a posteriori pela Irlanda e a Comissão, a fim de neutralizar as implicações claras do «sistema de referência» e do «objetivo» da TTA, tal como anteriormente definidos na decisão de início do procedimento, por meio de uma expressão vaga de «princípios fundadores e orientadores».
- (79) Tendo em conta a secção 6.1.5 da decisão de início do procedimento, a Ryanair formula observações sobre alguns dos princípios que, no seu entender, foram postulados pela Comissão ou pela Irlanda, ou por ambas:

— Sobre a «clareza da aplicação» <sup>(2)</sup>: A Ryanair suscita a questão de saber se [se deve aceitar] tal «clareza» seria alcançada pelo contornamento seletivo do sistema de referência e objetivo da TTA.

— Sobre a evasão à «aplicação excessiva da TTA» <sup>(3)</sup>: A Ryanair considera esta expressão pouco clara. A Ryanair remete para uma decisão da Comissão sobre auxílios estatais para reduzir os custos das empresas com utilização intensiva de energia resultantes do financiamento do apoio à energia proveniente de fontes renováveis <sup>(3)</sup> e, mais especificamente, para o considerando 32 da mesma decisão, que estipula que «a medida também é seletiva, porque só as [empresas grandes consumidoras de energia] em determinados setores específicos poderão beneficiar dela». Com base no que precede, a Ryanair conclui que uma aplicação justa e equitativa da TTA apenas serve de argumento adicional contra a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito. Pela mesma ordem de ideias, a Comissão deve concluir que uma isenção para as companhias aéreas que sejam utilizadores intensivos de infraestruturas aeroportuárias devido ao seu modelo de tipo radial constitui um auxílio estatal. A Ryanair argumenta que, se, como refere a Comissão na decisão de início do procedimento, o alegado desejo da Irlanda de proteger os passageiros das consequências de apanhar um voo com uma escala <sup>(2)</sup>, então, a medida em questão constitui um auxílio de natureza social, devendo a sua compatibilidade ser apreciada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, do TFUE.

<sup>(1)</sup> Decisão da Comissão de 17 de março de 2015 relativa ao processo de auxílio estatal SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) Taxas de imposição diferenciadas para os jogos de azar em linha e em casinos físicos em Espanha (JO C 136 de 24.4.2015, p. 1), considerando 56.

<sup>(2)</sup> Com referência ao ponto 48 da decisão de início do procedimento.

<sup>(3)</sup> Decisão da Comissão de 31 de agosto de 2015 no processo de auxílio estatal SA.42424 — Redução da contribuição para o financiamento do apoio às FER aos utilizadores de elevada intensidade energética, na Dinamarca (JO C 369 de 6.11.2015, p. 1), considerando 32.

- Sobre o pressuposto de que «As exclusões dos passageiros em correspondência ou em trânsito são normais no quadro das taxas aéreas aplicadas por outros países, como por exemplo o Reino Unido»: Remetendo para os n.ºs 41 a 44 da sua petição anterior no Tribunal Geral no Processo T-512/11, a Ryanair rejeita o argumento da «prática internacional comum». A Ryanair argumenta que a referência ao Reino Unido como sendo supostamente um exemplo semelhante está em contradição com o entendimento corrigido tardiamente da Comissão do mecanismo da TTA discutido na secção 6.1.2 da decisão de início do procedimento.
  - Em relação ao pressuposto «O nome e mesmo a própria redação da TTA podem sugerir que o seu princípio orientador é tributar as viagens aéreas a partir de um aeroporto na Irlanda, em vez de cada partida de um aeroporto na Irlanda (!)»: Segundo a Ryanair, esta posição não pode ser mantida, uma vez que a disposição legal pertinente na definição da TTA, a palavra «todos», é utilizada apenas uma vez e exclusivamente em conjunção com a palavra «partida» e não com a palavra «viagem». A Ryanair sublinha que uma «partida» não é o mesmo que uma «viagem». Por conseguinte, a conjectura da Comissão de que a ênfase deste texto da Lei das Finanças está em «cada viagem» em vez de «cada partida» constituía uma negação pura e simples do espírito e da letra claramente expressos no texto da Lei das Finanças, a fim de justificar o injustificável. De um modo mais geral, o nome que um Estado-Membro dá a uma medida não é um fator em que o direito da União se apoie para determinar se essa medida constitui um auxílio estatal.
- (80) Quanto à duração do procedimento de investigação preliminar, processos contenciosos e procedimentos formais de investigação, a Ryanair afirma que os factos pertinentes já deveriam estar suficientemente claros. A Ryanair receia que, nestas circunstâncias, a observação da Comissão, constante da decisão de início do procedimento, de que a sua conclusão atual relativa à conformidade da isenção controvertida com o «princípio básico orientador» da TTA pode ter de ser revista à luz das informações recolhidas no decurso do procedimento formal de investigação dá muito poucas esperanças de que a Comissão venha a mudar efetivamente de opinião. A este propósito, a Ryanair sublinha que, em todo o caso, não se pode permitir que nenhuma informação ou argumento aduzidos *a posteriori* distorçam uma disposição clara e as implicações da isenção controvertida dos passageiros em correspondência ou em trânsito ou sejam utilizados como pretexto para uma conclusão de inexistência de auxílio na presente decisão.

#### 5.1.5. Sobre a existência de um auxílio estatal

- (81) A Ryanair apela à Comissão para que reconsidere as suas conclusões preliminares à luz dos seus argumentos.
- (82) Nas suas observações, a Ryanair concorda com a opinião da Comissão de que, na medida em que a medida em causa constitui um auxílio estatal, não recai no âmbito de nenhuma das exceções previstas no artigo 107.º, n.º 2, e n.º 3, do TFUE.

## 5.2. Observações da Aer Lingus

- (83) A Aer Lingus alega que a isenção da TTA para os passageiros em correspondência ou em trânsito não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE pelas seguintes razões:
- o sistema de referência da TTA é o de que esta tributa as partidas numa aeronave de um aeroporto irlandês por referência a toda a viagem, de tal forma que uma viagem que compreenda dois voos em ligação é tratada como uma viagem única e que as viagens com início fora da Irlanda não estão sujeitas à TTA. A TTA é cobrada uma só vez em relação à viagem completa. Com base no «sistema de referência viagem», a TTA não pode ser considerada seletiva e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal.
  - mesmo que a Comissão mantivesse a sua opinião preliminar de que o sistema de referência da TTA se baseia em cada partida de um voo de um aeroporto irlandês, a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito não é seletiva, porquanto não faz discriminação entre operadores económicos: as companhias aéreas exclusivamente «ponto a ponto» enfrentam circunstâncias objetivamente diferentes comparativamente às companhias aéreas que exploram serviços para passageiros em correspondência ou em trânsito. A isenção seria, em qualquer caso, justificada também pelo facto de a isenção contemplar tanto a preocupação com a dupla tributação como a de estar em consonância com o princípio orientador da TTA de referenciar a taxa à viagem.

#### 5.2.1. Sobre a finalidade da TTA

- (84) A Aer Lingus pediu esclarecimentos à Administração Fiscal («Revenue Commissioners») quanto à interpretação da Lei das Finanças. A 30 de março de 2009, a Administração Fiscal enviou uma mensagem de correio eletrónico à Aer Lingus a clarificar a interpretação da Lei das Finanças. A Aer Lingus alega que, com base nessa mensagem, ficou claro da interpretação do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças que a taxa deve ser determinada com base

(!) Com referência ao ponto 49 da decisão de início do procedimento.

no destino final, independentemente da localização de eventuais escalas intermédias. A Aer Lingus conclui que, independentemente do número de segmentos que uma viagem inclua, a taxa é cobrada em função do destino final do passageiro e é determinada uma vez, com base no itinerário global, independentemente de compreender um ou mais voos. A passagem pertinente do correio eletrónico de 30 de março de 2009 tem a seguinte redação:

«O voo termina no destino final dos passageiros, tal como por eles inscrito na reserva, independentemente da rota planeada para o seu destino pela companhia aérea. No cenário que delineou para os voos transatlânticos [Shannon-Dublin-Chicago], se uma pessoa reservar um voo de Shannon para Chicago com a Aer Lingus, a taxa de tributação que a Aer Lingus deve aplicar é de 10 EUR, uma vez que o local onde o voo termina é Chicago, isto é, a mais de 300 km do aeroporto de Dublin. O facto de existir uma escala na rota nada altera a situação» (sublinhados da Aer Lingus).

- (85) A Aer Lingus considera esta interpretação consentânea com as definições de passageiros em correspondência e em trânsito, que se referem à «viagem» do passageiro e não ao voo do passageiro. Segundo a Aer Lingus, daqui resulta que uma «viagem» pode ser direta ou pode incluir uma escala não superior a seis horas.

5.2.2. *Sobre as razões para tributar uma viagem de um passageiro que parte da Irlanda e não uma correspondência/trânsito*

- (86) Segundo a Aer Lingus, a isenção em causa dá expressão ao princípio fundamental de que a taxa é determinada com base no destino final, independentemente da localização de eventuais escalas intermédias.
- (87) A Aer Lingus argumenta, ademais, que a isenção concorreria para o objetivo de evitar a dupla tributação não apenas na Irlanda mas também além-fronteiras. A este respeito, a Aer Lingus refere uma passagem da mensagem de correio eletrónico mencionada no considerando 84 que tinha recebido das Autoridades Fiscais:

«O efeito da definição de «passageiro em correspondência» é o de evitar ser tributado separadamente em cada segmento da viagem [...], sempre que os voos não tiverem um intervalo inferior a seis horas entre eles. No caso de os voos terem um intervalo superior a seis horas entre eles, a isenção respeitante ao «passageiro em correspondência» não se aplicaria e cada segmento da viagem teria de ser tributado separadamente (ou seja, duas partidas sujeitas à taxa de tributação aplicável da TTA)» (sublinhado da Aer Lingus).

- (88) Com base na passagem a que é feita referência no considerando 87, a Aer Lingus conclui que a questão de saber se um passageiro que parte de um aeroporto irlandês num voo que faça parte de uma viagem com dois ou mais segmentos está sujeita à TTA depende, em primeiro lugar, do local de partida do primeiro voo e, em segundo lugar, do local de chegada ao destino final. Isto permitiria evitar:

— a aplicação da TTA a mais de um segmento de uma viagem; e

— a aplicação da TTA a um segmento da viagem quando à mesma viagem já se aplica uma taxa de outra jurisdição fiscal equivalente.

- (89) A Aer Lingus explica que a isenção em causa não é específica da TTA da Irlanda, mas antes uma característica intrínseca dos outros regimes de taxas sobre transportes aéreos de passageiros. A este respeito, a Aer Lingus refere a aplicação da taxa aplicável aos passageiros dos transportes aéreos («APD») no Reino Unido, que trataria os voos de ligação como uma viagem única, e não duas viagens separadas, desde que a ligação preencha determinados requisitos especificados<sup>(1)</sup>. A Aer Lingus explica ainda que, embora a definição do que constitui um «voo de ligação» dependa de uma série de fatores, nomeadamente o tempo que medeia entre os voos em questão e se a ligação é com um voo doméstico no Reino Unido ou com um voo internacional, o princípio fundamental, na opinião da Aer Lingus, é que os voos de ligação são tratados como uma única viagem e a APD só é cobrada sobre as viagens que se supõe terem tido início no Reino Unido. A título de exceção, os voos provenientes de e com destino a um mesmo país não seriam considerados como estando em ligação (por exemplo, Paris-Londres-Marselha) sendo a APD cobrada sobre viagens com início no Reino Unido. A Aer Lingus observa, além disso, que, para poderem beneficiar da isenção reservada aos voos de ligação, estes devem ser especificados no mesmo bilhete ou em bilhetes conjuntos, ficando assim excluídas desta isenção as autoconexões.

<sup>(1)</sup> Com referência ao sítio web da HM Revenue & Customs, Notice 550: Air Passenger Duty (Administração dos Impostos Especiais de Consumo e Alfândegas, imposto especial sobre passageiros de transportes aéreos) <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>

(90) A Aer Lingus indica outros exemplos de impostos <sup>(1)</sup>:

- França: A *Aviation Civile Taxe* francesa isenta os passageiros que apanham um voo de ligação num aeroporto francês (escala inferior a 24 horas) e os passageiros em trânsito direto (mesmo voo e mesmo avião). A taxa é calculada por referência ao destino final de uma viagem de bilhete único.
- Áustria: Uma taxa calculada por referência ao ponto mais distante indicado numa viagem de bilhete único com um voo de ligação se a correspondência se der no prazo de 24 horas.
- Alemanha: Taxa com base no ponto geográfico mais distante indicado no bilhete; aplica-se uma regra das 12 horas ou 24 horas, consoante o país de correspondência.

### 5.2.3. Sobre a aplicação da TTA antes e depois de 2011

(91) A Aer Lingus forneceu exemplos, reproduzidos no quadro 2, para ilustrar a aplicação da TTA, bem como as motivos para a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito.

Quadro 2

#### Exemplos da aplicação da TTA antes e durante 2011 fornecidos pela Air Lingus

Rota		Antes de 2011 (EUR)	Após 2011 (EUR)	Facto tributável
1	Dublin-Nova Iorque	10	3	— Partida de um aeroporto irlandês — Distância do trajeto: mais de 300 km
2	Nova Iorque-Dublin	0	0	— Partida de um aeroporto não irlandês — Eventualmente sujeitas ao imposto dos EUA
3	Dublin-Manchester	2	3	— Partida de um aeroporto irlandês — Distância do trajeto: menos de 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Partida de um aeroporto não irlandês — Eventualmente sujeitas ao imposto do RU
5	Londres-Nova Iorque <i>Escala: inferior a seis horas</i>	0	0	— Partida de um aeroporto no RU não sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto no RU — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido
6	Londres-Dublin-Nova Iorque <i>Escala: superior a seis horas</i>	10	3	— Partida de um aeroporto no RU não sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto no RU — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido: distância do trajeto superior a 300 km

<sup>(1)</sup> A Aer Lingus apresentou excertos da Lista de Bilhetes e Impostos e Taxas de Aeroporto da IATA, que contém informações sobre os impostos austríacos, alemães e franceses.

	Rota	Antes de 2011 (EUR)	Após 2011 (EUR)	Facto tributável
7	Nova Iorque-Shannon-Dublin <i>Escala: inferior a seis horas</i>	0	0	— Partida de um aeroporto nos EUA sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto nos EUA — Partida de um aeroporto irlandês isento de imposto irlandês por se tratar de uma correspondência, como definido
8	Nova Iorque-Shannon-Dublin <i>Escala: superior a seis horas</i>	2	3	— Partida de um aeroporto nos EUA sujeito ao imposto irlandês, mas possivelmente sujeito a imposto dos EUA — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido: distância do trajeto superior a 300 km
9	Dublin-Shannon-Nova Iorque <i>Escala: inferior a seis horas</i>	10	3	— Partida de um aeroporto irlandês (DUB) sujeito a imposto irlandês — Partida de um aeroporto irlandês (SNN) sujeito a imposto irlandês por se tratar de uma correspondência, como definido: — Distância do trajeto: mais de 300 km
10	Dublin-Shannon-Nova Iorque <i>Escala: superior a seis horas</i>	12	6	— Partida de um aeroporto irlandês (DUB) sujeito a imposto irlandês e a distância do trajeto inferior a 300 km — Partida de um aeroporto irlandês (SNN) sujeito a imposto irlandês por não se tratar de uma correspondência como definido; distância do trajeto superior a 300 km

(92) A Aer Lingus enviou comentários ao quadro 2:

- O quadro 2 apresenta exemplos da aplicação da TTA em prática nas várias rotas, em conformidade com as orientações fornecidas na época pela Administração Fiscal (Revenue Commissioners) (tal como referido nos considerandos 84 e 87);
- os exemplos 1 a 4, que se referem todos a viagens de um único voo, ilustram que o voo tem de partir de um aeroporto irlandês para que se torne num facto tributável em sede da TTA irlandesa;
- os exemplos 5 a 8, que se referem a viagens com início fora da Irlanda, ilustram a forma como a derrogação evita que um passageiro tenha de pagar a taxa sobre o transporte aéreo em diferentes jurisdições para a mesma viagem e, bem assim, que uma escala deve ser limitada a seis horas;
- os exemplos 9 e 10, que envolvem viagens com início na Irlanda com um voo de ligação na Irlanda, ilustram a forma como a derrogação evita que um passageiro esteja sujeito à TTA mais do que uma vez, desde que a escala não seja superior a 6 horas; e que a taxa é calculada por referência à viagem na sua totalidade.

#### 5.2.4. Sobre a aplicação da TTA pela Aer Lingus e a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito

(93) A Aer Lingus remete para a decisão de início do procedimento, em que foi feita referência a uma carta da Irlanda, de 15 de outubro de 2009, na qual se explica que, no caso de uma viagem que inclua vários segmentos, a TTA isenta o primeiro segmento de uma viagem desse tipo<sup>(1)</sup>. A Aer Lingus sublinha que não reconhece este princípio e declara-se incapaz de esclarecer o motivo por que um tal princípio foi sugerido.

<sup>(1)</sup> Ver pontos 19 e 20 da decisão de início do procedimento.

- (94) Segundo a Aer Lingus, tal princípio não está em conformidade com a orientação fornecida pela Administração Fiscal na mensagem de correio eletrónico de 30 de março de 2009 referida no considerando 84, e não é o modo como a TTA era calculada pela Aer Lingus na prática. Também não seria consentâneo com os exemplos dados no ponto 20 da decisão de início do procedimento, que não ilustram a aplicação da isenção dos passageiros em trânsito ao primeiro segmento de uma viagem, antes demonstram que uma viagem não está sujeita à TTA se tiver início fora da Irlanda <sup>(1)</sup>.
- (95) A Aer Lingus afirma que cobrou a TTA em conformidade com a orientação da Administração Fiscal e comunicou o montante enviado mediante declaração sob compromisso de honra para as autoridades <sup>(2)</sup>.

#### 5.2.5. Sobre a presença de um auxílio estatal

- (96) A Aer Lingus argumenta que não existe seletividade na isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito. Segundo esta companhia, é inerente ao mecanismo da TTA que um passageiro em correspondência ou em trânsito deva ser isentado, uma vez que a TTA não se aplica a segmentos específicos da viagem. Ao invés, o facto tributável é uma viagem que começa na Irlanda e o montante da taxa devida depende do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter um ou mais voos para chegar a esse destino final.
- (97) A este respeito, a Aer Lingus remete para o ponto 41 da decisão de início do procedimento, no qual a Comissão considerou, a título preliminar, que o facto tributável é uma viagem que começa na Irlanda e em que o montante da taxa devida depende do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter um ou mais voos para chegar a esse destino final:

«Outro sistema de referência possível pode ser uma taxa cobrada sobre viagens aéreas com partida de um aeroporto na Irlanda, sendo a noção de «transporte aéreo» entendida como uma viagem de um aeroporto na Irlanda até um destino final que pode ser constituída por um ou vários segmentos. Se este fosse o sistema de referência correto, parece óbvio que a TTA não deveria ser aplicável aos passageiros em correspondência ou em trânsito. Por conseguinte, a medida não seria seletiva» (sublinhado da Aer Lingus).

#### 5.2.6. Sobre outros aspetos

- (98) No pressuposto de que se a Comissão manteria a sua conclusão preliminar de que o sistema de referência da TTA é a tributação de cada partida (individualmente), a Aer Lingus defendeu que:
- a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito não é seletiva; e
  - mesmo que a isenção fosse considerada seletiva, seria justificada.

##### 5.2.6.1. Em relação ao primeiro ponto «a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito não é seletiva»

- (99) Com base na jurisprudência <sup>(3)</sup>, a Aer Lingus sustenta que a não aplicação da TTA às partidas de passageiros em correspondência ou trânsito apenas seria seletiva se estabelecesse uma distinção entre operadores económicos que, à luz do objetivo atribuído à TTA, se encontram numa situação factual e jurídica comparável. A este respeito, a Aer Lingus invoca a questão de saber se a não aplicação aos passageiros em correspondência ou em trânsito favorece as transportadoras aéreas como a Aer Lingus (que oferece bilhetes únicos para viagens aéreas que compreendem dois ou mais voos) em detrimento das transportadoras ponto a ponto (que não oferecem bilhetes únicos para essas viagens e, por conseguinte, têm de cobrar a TTA por cada voo para os passageiros cuja viagem incluía uma autoconexão).
- (100) A Aer Lingus conclui que, tendo em conta a diferença de situação factual e jurídica entre os serviços ponto a ponto e os serviços de bilhete único — nomeadamente os diferentes custos para a transportadora aérea e o nível de serviço aos passageiros — a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito não era seletiva, designadamente pelas seguintes razões:
- existe, sem dúvida, uma parte significativa dos passageiros da Aer Lingus que optam pela autoconexão <sup>(4)</sup>, por qualquer motivo, independentemente de a Aer Lingus ter a possibilidade de oferecer bilhetes únicos para

<sup>(1)</sup> Ver os exemplos contidos no ponto 20 da decisão de início do procedimento, reproduzido no considerando 91 acima.

<sup>(2)</sup> A Aer Lingus forneceu um exemplo desse relatório e explicou que o cálculo apresentado deduz simplesmente um número de passageiros em correspondência/em trânsito.

<sup>(3)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>(4)</sup> Um passageiro que faz várias reservas independentes para diferentes voos que compõem a sua viagem, em vez de fazer uma reserva única para vários voos com um prestador de serviços.

a totalidade da viagem. Por definição, a Aer Lingus não está em condições de identificar ou quantificar o número de passageiros que preferem viajar em regime de autoconexão — do mesmo modo que as transportadoras aéreas de ponto a ponto não estão em medida de quantificar claramente tais passageiros (que podem, por exemplo, estabelecer autoconexão para outro transportador). Para os passageiros que cuidam eles próprios da conexão, a Aer Lingus encontra-se na mesma situação de facto e de direito que as transportadoras «ponto a ponto».

- A situação da Aer Lingus é, porém, factual e juridicamente diferente para os passageiros que viajam em correspondência ou em trânsito com bilhete único. A este respeito, a Aer Lingus remete para a última frase do ponto 45 [44] <sup>(1)</sup> da decisão de início do procedimento, onde, segundo a Aer Lingus, a própria Comissão reconhece que «poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesse aeroporto».

(101) Relativamente às passagens da decisão de início do procedimento respeitantes às diferenças entre viagens que compreendem vários voos sob uma única reserva e viagens com várias reservas separadas, a Aer Lingus, no contexto da seletividade, também faz as seguintes observações:

- Em relação à passagem «os modelos empresariais das companhias aéreas que se dedicam à prestação de serviços ponto a ponto e os das companhias que prestam serviços que podem envolver correspondência ou trânsito.» <sup>(2)</sup> A Aer Lingus sublinha que põe em prática procedimentos específicos para contemplar os passageiros em correspondência ou em trânsito. Tal implica a execução de uma correspondência sem descontinuidade como balcões de correspondência e tarifas de trânsito e a assunção da responsabilidade pela perda das ligações (por exemplo mediante a prestação de assistência e cuidados ou alojamento). Segundo a Aer Lingus, tal implica custos importantes e responsabilidades, não se aplicando nenhum deles aos passageiros em autoconexão.
- no que diz respeito à passagem «Os serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito constituem, do ponto de vista do cliente, uma viagem de ida e volta entre o aeroporto de origem ao aeroporto de destino, e não duas viagens» <sup>(3)</sup>. A Aer Lingus explica que, para os passageiros, o serviço também é diferente, uma vez que se evitam múltiplos check-in, múltiplos bilhetes e potencialmente diferentes direitos no que se refere à bagagem autorizada, etc.
- Relativamente à passagem «A viagem completa que envolva dois ou mais segmentos é vendida como uma única e pode ser feita com um único bilhete.» <sup>(4)</sup> A Aer Lingus explica que obviamente tal não é o caso para uma viagem de autoconexão. Com efeito, uma viagem de autoconexão implica pelo menos dois bilhetes separados (e de dois contratos distintos), possivelmente com duas companhias aéreas diferentes. Um bilhete único teria por base um contrato único com uma companhia aérea.
- Com respeito à passagem «Geralmente os passageiros não têm de recuperar a sua bagagem quando em trânsito.» <sup>(5)</sup> Segundo a Aer Lingus, acontece precisamente o contrário com os passageiros com autoconexão. Não existem serviços de correspondência de bagagem para passageiros em autoconexão em nenhum dos aeroportos irlandeses.
- Em relação à passagem «As verificações aos passageiros e à bagagem são geralmente diferentes.» <sup>(5)</sup> A Aer Lingus explica que os passageiros em autoconexão têm de fazer o *check-in* para cada voo separadamente.

5.2.6.2. No segundo ponto, «mesmo que a isenção fosse considerada seletiva, seria justificada»

(102) A Aer Lingus sustenta que a medida permite evitar uma dupla tributação e é aplicável tanto na Irlanda como além-fronteiras. Tal isenção seria, de facto geralmente aplicada por outras jurisdições, como é o caso do Reino Unido.

(103) A Aer Lingus acrescenta que a orientação e o princípio de base da TTA é que esta taxa é calculada por referência à totalidade da viagem. No caso de um bilhete único, este corresponderia a uma única viagem (na medida em que qualquer escala dure menos de seis horas). No entanto, para um serviço de autoconexão composto por duas reservas distintas, cada reserva seria considerada como uma reserva isolada pelos sistemas de reserva das companhias aéreas e não seria reconhecida como uma situação de passageiros em correspondência.

<sup>(1)</sup> A Aer Lingus referiu-se erroneamente ao ponto 45 da decisão de início do procedimento, que não contém, todavia, a frase citada na passagem correspondente das suas observações sobre a decisão de início do procedimento.

<sup>(2)</sup> Pontos 45 da decisão de início do procedimento.

<sup>(3)</sup> Ponto 45 da decisão de início do procedimento.

<sup>(4)</sup> Ponto 45, segunda metade da frase, da decisão de início do procedimento.

<sup>(5)</sup> Ponto 45, última parte segunda frase, da decisão de início do procedimento.

### 5.3. Observações da Irlanda sobre as observações das partes interessadas

- (104) Globalmente, a Irlanda concordou com as observações formuladas pela Aer Lingus, à exceção das resumidas nos considerandos 93 e 94. Segundo a Irlanda, a Aer Lingus citou uma carta da Irlanda, datada de 15 de outubro de 2009, que dizia que se uma viagem consistisse de vários segmentos, o primeiro era sempre isento de TTA. A Irlanda remeteu para a sua carta datada de 22 de dezembro de 2015 na qual explicou que se tratava de um equívoco. A carta da Irlanda datada de 15 de outubro de 2009 tinha dado um exemplo específico no qual o primeiro segmento da viagem não estava sujeito à TTA. Porém, a Irlanda considera que isso não deveria ser interpretado como uma declaração genérica de que o primeiro segmento estava sempre isento.
- (105) Com relação às observações formuladas pela Ryanair sobre a taxa a pagar (ver considerando 65), a Irlanda assinalou que a Ryanair não intervinha ela própria na correspondência ou no trânsito de passageiros, pelo que não tinha experiência prática da aplicação das regras respeitantes à TTA. Ademais, no entender da Irlanda, a Ryanair nem sequer explica o seu raciocínio.

## 6. APRECIÇÃO DA NÃO APLICAÇÃO DA TTA AOS PASSAGEIROS EM CORRESPONDÊNCIA OU EM TRÂNSITO

### 6.1. Observações preliminares: correta interpretação da TTA no que diz respeito à isenção dos passageiros em correspondência e em trânsito

- (106) Na sua carta datada de 15 de outubro de 2009, a Irlanda declarou que a isenção de passageiros em correspondência ou em trânsito assegura que o «primeiro segmento» de uma viagem global não está sujeito à TTA. Essa declaração levou à confusão sobre a interpretação correta da isenção, tal como se depreende do acórdão do Tribunal Geral no Processo T-512/11.
- (107) À luz das observações recebidas da Irlanda e de terceiros, é agora evidente que a legislação irlandesa deve ser entendida na forma definida na secção 2.2 *supra*.
- (108) Tal como explicado nessa secção, nos termos do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças, as companhias aéreas são obrigadas a pagar a TTA sobre cada partida de um passageiro a bordo de uma aeronave proveniente de um aeroporto situado na Irlanda, ao passo que os passageiros em correspondência ou em trânsito não são considerados passageiros na aceção do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças e, por conseguinte, a TTA não se aplica à sua partida. Não se pode, portanto, afirmar, em termos gerais, que a TTA se aplica a um segmento determinado de uma viagem aérea.
- (109) Importa notar que quando a decisão de 2011 foi adotada, havia duas taxas diferentes aplicáveis aos voos com destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublin e a todos os outros voos. Agora está claro que o nível de tributação aplicável depende da distância para o destino final, independentemente do local de correspondência ou de trânsito. Por exemplo, uma viagem de Dublin para Nova Iorque com uma escala em Shannon seria tributada à taxa de 10 EUR, e não de 2 EUR. A partida do aeroporto de Dublin daria lugar à tributação de TTA à taxa de 10 EUR, apesar de Shannon se situar a menos de 300 km do aeroporto de Dublin, uma vez que a distância entre o aeroporto de Dublin para Nova Iorque excede esse limiar. Além disso, a partida do aeroporto de escala de Shannon não está sujeita à TTA, uma vez que o passageiro está em correspondência ou em trânsito nesse aeroporto.
- (110) A qualificação como passageiro em correspondência ou em trânsito num aeroporto irlandês não dependeu da localização do aeroporto donde proveio o passageiro quando aterrou no aeroporto irlandês, que poderia também ser fora da Irlanda, como, por exemplo, no caso de uma viagem de Londres para Nova Iorque com uma escala não superior a seis horas em Shannon. Não seria devida qualquer TTA por tal viagem, já que o aeroporto de partida em Londres está localizado fora da Irlanda, ao passo que o passageiro é considerado um passageiro em correspondência ou em trânsito quando parte do aeroporto de Shannon.

### 6.2. Existência de auxílio

#### 6.2.1. Introdução

- (111) Segundo o artigo 107.º, n.º 1, TFUE, salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

- (112) A qualificação de uma medida como auxílio, na aceção desta disposição, exige, por conseguinte, o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada por meio de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário, que tem de ser uma empresa (ou seja, desenvolve uma atividade económica); iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.
- (113) No caso vertente, importa considerar, em primeiro lugar, se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito é suscetível de conferir uma vantagem seletiva a algumas companhias aéreas.

## 6.2.2. Seletividade

### 6.2.2.1. Introdução

- (114) Uma medida é seletiva se favorecer certas empresas ou produções na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (115) Para as medidas aplicáveis a todas as empresas que satisfaçam determinados critérios, que reduzem os encargos que essas empresas teriam normalmente de suportar, a seletividade de uma medida deve, em princípio, ser apreciada por meio de uma análise em três fases <sup>(1)</sup>. Em primeiro lugar, é identificado o regime comum ou normal aplicável no Estado-Membro: o «sistema de referência». Em segundo lugar, é necessário determinar se uma dada medida constitui uma derrogação a esse sistema, na medida em que estabelece uma diferenciação entre operadores económicos que, à luz dos objetivos intrínsecos ao sistema, se encontram numa situação factual e jurídica comparável. Se a medida em causa não constituir uma derrogação ao sistema de referência, não é seletiva. Se constituir uma derrogação (e, por conseguinte, for seletiva *prima facie*), tem de se determinar, na terceira fase da análise, se a medida derogatória se justifica pela natureza ou pelo regime geral do sistema fiscal de referência. Se uma medida seletiva *prima facie* for justificada pela natureza ou pelo regime geral do sistema, não será considerada seletiva e, portanto, não será abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE.
- (116) Em certos casos excecionais, a abordagem em três fases não pode ser aplicada, atendendo aos efeitos práticos das medidas em questão. Em tais casos, também pode ser necessário avaliar se os limites desse sistema foram concebidos de forma coerente pelo Estado-Membro ou, pelo contrário, de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras. Caso contrário, em vez de fixar regras gerais aplicáveis a todas as empresas, estabelecendo derrogações para determinadas empresas, o Estado-Membro poderia alcançar o mesmo resultado, contornando as regras em matéria de auxílios estatais, ao ajustar e combinar as suas regras de tal modo que a sua aplicação resultasse em encargos diferentes para diferentes empresas <sup>(2)</sup>. A este respeito, importa recordar que o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE não faz distinções entre medidas de intervenção estatal consoante as suas causas ou os seus objetivos, definindo-as antes em função dos respetivos efeitos e, portanto, independentemente das técnicas utilizadas <sup>(3)</sup>.
- (117) Em seguida, a análise em três passos começará por ser aplicada à isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito (secções 6.2.2.2 e 6.2.2.3). Em segundo lugar, a Comissão examinará se a TTA foi concebida pelo Estado-Membro de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras (ponto 6.2.2.4).

### 6.2.2.2. Determinação do sistema de referência

- (118) O sistema de referência constitui a referência em função da qual a seletividade de uma medida é apreciada. O sistema de referência é constituído por um conjunto coerente de regras que são, em geral, aplicáveis — com base em critérios objetivos — a todas as empresas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, definido pelo seu objetivo. Portanto, a identificação do sistema de referência depende de elementos como os sujeitos passivos, a matéria coletável, as operações tributáveis e níveis de tributação aplicáveis.

<sup>(1)</sup> Ver, por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos e outros*, Processos apensos C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, n.º 49. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Setembro de 2011, *Comissão/Países Baixos*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 62; Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline v Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, n.ºs 42 – 54; Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *GIL Insurance v Commissioners of Customs & Excise*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, n.º 72. Ver também pontos 127 e 128 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal, tal como referido no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designada «Comunicação sobre a noção de auxílio estatal»), JO C 262 de 19.7.2016, p. 29.

<sup>(2)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2011, *Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido*, Processos apensos C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Ver também pontos 129-131 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal.

<sup>(3)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de dezembro de 2008, *British Aggregates/Comissão*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, n.ºs 85 e 89 e jurisprudência aí referida), e acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Comissão/Países Baixos*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 51).

## 6.2.2.3. TTA

- (119) A TTA constitui um regime fiscal distinto por direito próprio, que não faz parte do sistema fiscal mais geral. Por conseguinte, o sistema de referência não excede os limites da TTA propriamente dita.
- (120) A questão decisiva neste caso é saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência faz parte do sistema de referência ou se essa não aplicação constitui uma derrogação ao sistema de referência. No primeiro caso, a TTA é considerada como uma taxa aplicável a todos os passageiros que partem da Irlanda numa viagem aérea, assumindo-se que uma viagem aérea pode ser constituída por mais de um voo. Nessa perspectiva, é lógico que a taxa não seja cobrada duas vezes quando o trajeto compreende mais do que uma partida de um aeroporto irlandês. Além disso, os passageiros que iniciam a sua viagem num país terceiro não são tributados, uma vez que a viagem não se inicia num aeroporto irlandês («sistema viagem»). No segundo caso, a TTA é considerada como uma taxa aplicável a todos os passageiros que partem numa aeronave de um aeroporto na Irlanda e a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência constitui uma derrogação a essa regra («sistema partida»).
- (121) Numa primeira análise, a redação do artigo 55.º, n.º 2, alínea a), da Lei das Finanças («cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto») poderá sugerir que o sistema partida constitui o sistema de referência adequado. Essa é também a opinião, a título preliminar, que a Comissão expressou na decisão de início do procedimento: o sistema de referência é uma taxa que é cobrada por cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda.
- (122) Esta conclusão preliminar foi motivada pelo facto de a Lei das Finanças se referir à tributação das partidas. No entanto, tendo levado a efeito a investigação formal e recolhido informações complementares sobre a correta interpretação do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças, e à luz das explicações da Irlanda segundo as quais a TTA se destinava a tributar uma única viagem a partir de um aeroporto proveniente de um aeroporto irlandês, mesmo que a viagem estivesse dividida em diferentes segmentos (ver considerando 59), pode concluir-se que o objetivo do sistema era a tributação de viagens aéreas com início na Irlanda. Nessa base, e por todas as razões a seguir expostas, o sistema de referência é a tributação de viagens com origem na Irlanda.
- (123) Em primeiro lugar, importa observar que a definição de «passageiro» não inclui os passageiros em correspondência ou em trânsito. Por conseguinte, a redação da Lei das Finanças permite concluir que o sistema de referência é um «sistema viagem», que exclui os passageiros em correspondência ou em trânsito, uma vez que a partida de um passageiro em trânsito ou em correspondência não constitui uma «partida de um passageiro» na aceção do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças e, como tal, não constitui um facto tributável<sup>(1)</sup>. Considerar que o sistema de referência é um «sistema viagem» também é coerente com o objetivo que está subjacente à legislação, tal como apresentado pela Irlanda nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento.
- (124) Além disso, a forma como a TTA funcionava confirma que a taxa incidia sobre as viagens aéreas. Assim, durante o período de em que foram aplicadas taxas diferenciadas, a taxa de tributação foi determinada por referência à taxa sobre o destino final dos passageiros, tal como indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter feito um ou mais voos para chegar a este destino (ver considerandos 22 e 23, respetivamente, e exemplos da aplicação da TTA reproduzidos no quadro 2). Por exemplo, a taxa a pagar relativamente a um passageiro que viaja de Dublin para Nova Iorque com uma escala em Shannon foi de 10 EUR, e não de 2 EUR (ver considerando 91).
- (125) Além disso, a Comissão observa que, em princípio, é legítimo tributar as viagens aéreas com base numa taxa aplicada uma única vez a uma viagem aérea de um determinado aeroporto na Irlanda para um determinado destino final, vendidas numa reserva única, em vez de tributar separadamente segmentos de uma viagem única. Essa tributação separada implicaria que a taxa fosse paga duas vezes relativamente a um passageiro que se transfere para outra aeronave num aeroporto irlandês, o que pode, com efeito, levantar questões de equidade e igualdade de tratamento (ver considerando 63).
- (126) De facto, os impostos especiais sobre o consumo como a TTA aplicam-se normalmente à aquisição de um produto ou serviço final por um cliente, e não aos componentes separados que podem constituir esse produto ou serviço final. Pelas razões a seguir expostas, uma viagem que inclua vários segmentos, na qual o passageiro tem o estatuto de passageiro em correspondência ou em trânsito em cada aeroporto de escala, pode ser considerada como um serviço único.

<sup>(1)</sup> Consequentemente, parece mais apropriado considerar que a TTA não se aplica aos passageiros em correspondência ou em trânsito, do que considerar tais passageiros como «isentos» da taxa.

- (127) A este respeito, importa salientar que as companhias aéreas comercializam os seus serviços como viagens de um determinado ponto de origem (A) para um destino final (B), ainda que uma tal viagem envolva uma paragem num aeroporto intermediário (C). Um tal serviço envolve fundamentalmente o transporte aéreo de A para B, sendo a existência e a localização do aeroporto intermediário C secundárias, e, do ponto de vista do passageiro, em última análise, um elemento irrelevante desse serviço (exceto no tocante ao seu possível impacto sobre o tempo de viagem dos passageiros) <sup>(1)</sup>. Em princípio, é, pois, aceitável e não discriminatório tributar uma viagem indireta, vendida como um serviço único, do ponto A para o ponto B via ponto C, da mesma forma que uma viagem de A para B (sendo A na Irlanda, em ambas as situações), dado que ambos os serviços satisfazem a mesma necessidade do cliente (ou seja, viajar de A para B).
- (128) Resta a questão de saber se as definições de passageiros em trânsito e em correspondência contidas na Lei das Finanças refletem esses princípios. Este aspeto é analisado nos considerandos que se seguem.
- (129) Tal como mencionado no considerando 18, os passageiros em trânsito são definidos como os passageiros que permanecem na mesma aeronave no voo de entrada e no de saída. A Comissão considera que, numa situação como esta, é claro que existe, efetivamente, uma única viagem, sendo a única diferença para um voo direto a de que a aeronave faz uma breve paragem num aeroporto no seu trajeto para o destino final.
- (130) Em relação aos passageiros em correspondência, três condições foram utilizadas para definir este tipo de passageiros num aeroporto C quando viajam do aeroporto A para o aeroporto B via aeroporto C: i) a duração máxima do tempo passado em C não deve exceder 6 horas; ii) A e B não podem ser idênticos; e iii) os voos de A para C e de C para B devem ser adquiridos sob uma «reserva única». A Comissão considera que estas três condições são adequadas e proporcionadas. A subalínea i) assegura que C é de facto um aeroporto de escala, onde o passageiro essencialmente prepara e aguarda o seu voo de ligação, e não um «destino final» disfarçado. A este respeito, seis horas é um prazo razoável, que garante que C é um aeroporto de escala real <sup>(2)</sup>. A subalínea ii) garante que a viagem não é afinal um voo direto disfarçado de A a C e vice-versa. Quanto à alínea iii), tal como explicado nos considerandos 132 a 134 a seguir, garante que a viagem de A para B é vendida ao cliente como um único serviço integrado.
- (131) A isenção da TTA para os passageiros em correspondência impôs a condição de que todos os voos que constituem a viagem única devem ser registados sob uma reserva única.
- (132) Quando um passageiro faz uma reserva única que cobre vários voos (ou «segmentos»), celebra um contrato único com o fornecedor que cobre os vários voos. Em contrapartida, quando um passageiro faz mais do que uma reserva que cobre diferentes voos, celebra contratos independentes com um ou mais fornecedores. Este facto mostra já que uma reserva única corresponde à aquisição de um serviço único que contém diferentes componentes, ao passo que reservas múltiplas correspondem a vários serviços adquiridos de forma independente pelo passageiro.
- (133) No caso de uma reserva única, a viagem completa, que envolve dois ou mais voos, é vendida como uma reserva e o passageiro tem um bilhete único e uma referência de reserva para todo o percurso. Além disso, como sublinhado tanto pelas autoridades irlandesas como pela Aer Lingus nas respetivas observações sobre a decisão de início do procedimento (ver considerando 101), há algumas diferenças importantes entre uma viagem que compreende vários voos vendidos sob uma reserva única e uma viagem que compreende vários voos vendidos sob reservas separadas. Mais concretamente, sob uma reserva única, o passageiro não necessita de passar por várias operações de *check-in*, de controlo de bagagem e de documentos de viagem para cada um dos voos que compõem a viagem, mas apenas de cumprir uma única série de requisitos que abrangem todo o percurso até ao seu destino final. Além disso, se o primeiro voo for cancelado ou sofrer um atraso ao ponto de o passageiro perder o voo de ligação, o prestador de um serviço de viagem sob reserva única tem de assumir a responsabilidade pela perda da ligação (como seja, providenciar cuidados e assistência, alojamento e reencaminhamento para o voo disponível seguinte ou propor uma compensação).
- (134) Uma viagem composta por múltiplos segmentos que são reservados separadamente implica a aquisição de serviços independentes. Tal implica, por exemplo, que, quando o passageiro perde o seu segundo voo devido a um atraso na chegada do primeiro voo, não tem direito a obter assistência junto do prestador do segundo voo. O passageiro estaria pura e simplesmente na situação de «não-comparência» para o segundo voo. Além disso, quando múltiplos voos são comprados com reservas separadas, o passageiro tem direito a recuperar a sua bagagem no aeroporto e fazer de novo o *check-in* para os voos subsequentes. A Aer Lingus salientou que não existiam serviços de correspondência de bagagens dos passageiros em autoconexão em nenhum dos aeroportos irlandeses (ver considerando 101).

<sup>(1)</sup> Este ponto de vista é consentâneo com a prática habitual da Comissão em processos *anti-trust* e de concentrações de definir os mercados pertinentes para serviços aéreos regulares com base na abordagem origem — destino.

<sup>(2)</sup> Tal como a Irlanda, o Reino Unido também aplica um critério de seis horas para definir os passageiros de voos de ligação (pelo menos para as situações em que o primeiro voo chega antes das 17 horas).

- (135) À luz do acima exposto, a principal diferença entre as duas situações é que, num caso, o passageiro adquire um serviço integrado (viagem de A para B) com duas componentes que são combinadas pelo fornecedor do serviço, ao passo que na outra situação, o passageiro combina ele próprio as duas componentes por sua conta e risco, e, deste modo, adquire dois serviços distintos. Por conseguinte, um passageiro que voe do aeroporto A para o aeroporto B via aeroporto C, com uma reserva única, adquire um serviço que é fundamentalmente diferente dos serviços adquiridos por um passageiro que reserva um voo separadamente do aeroporto A para o aeroporto C e um voo do aeroporto C para o aeroporto B.
- (136) O facto de uma reserva única que cubra vários voos diferir materialmente de vários voos cobertos por reservas separadas é ilustrado pelo aviso dirigido pela EasyJet, uma das principais transportadoras aéreas de ponto a ponto que operam na União, aos passageiros no seu sítio:
- «A EasyJet é uma transportadora de ponto a ponto (apenas voa de aeroportos de partida e para aeroportos de chegada) e não presta serviços de voos de ligação para os passageiros prosseguirem viagem utilizando os nossos voos ou os voos de outras companhias aéreas. Se reservou um voo de ligação connosco, tal representa um contrato separado e consideramos cada voo uma viagem separada»<sup>(1)</sup>.
- (137) É, pois, proporcional e não discriminatório tributar cada um desses dois serviços separadamente enquanto se tributa uma só vez uma viagem não direta sob uma reserva única.
- (138) À luz da apreciação que precede (ver considerandos 131 a 137), a Comissão considera que as definições dos passageiros em correspondência e em trânsito constantes da Lei das Finanças estão, por isso, em consonância com o objetivo de tributar as viagens aéreas únicas com uma dada origem na Irlanda para um dado destino, adquirida como um serviço único e integrado por um cliente.
- (139) Pode-se concluir que o sistema de referência é a TTA, tal como enunciada na Lei das Finanças, incluindo, por conseguinte a não aplicação da taxa a passageiros em correspondência e em trânsito (sistema viagem).

#### 6.2.2.4. Derrogação ao sistema de referência

- (140) Dado que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito faz parte do sistema de referência, não existe qualquer derrogação ao sistema de referência.
- (141) Por conseguinte, a apreciação da TTA, empregando a abordagem em três fases, não apresenta qualquer natureza seletiva.

#### 6.2.2.5. A TTA não foi concebida para, de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, favorecer certas empresas em detrimento de outras

- (142) A fim de extrair uma conclusão definitiva quanto à seletividade, está ainda por determinar se a TTA foi concebida pela Irlanda de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa para a favorecer certas empresas em detrimento de outras.
- (143) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Ryanair argumentou, no essencial, que a isenção da TTA para os passageiros em correspondência e em trânsito induz discriminações injustificadas entre dois modelos de negócio, a saber, o modelo de negócio das transportadoras de tipo radial, que oferecem reservas únicas que abrangem vários voos, e o modelo das transportadoras ponto a ponto, como a Ryanair, que não presta tal serviço, e que não se pode argumentar que a isenção estava aberta a todas as companhias aéreas sem discriminação.
- (144) Note-se, em primeiro lugar, que não há nenhum elemento no processo que prove que a Irlanda concebeu a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito para favorecer certas empresas em detrimento de outras. A este respeito, pode observar-se que vários Estados-Membros aplicam taxas similares que contemplam também isenções para os passageiros em correspondência ou em trânsito.
- (145) O argumento da Ryanair de que é praticamente impossível a uma companhia aérea adaptar o seu modelo de negócio fundamental de um modelo ponto a ponto para um modelo de tipo radial e que, tanto quanto é do seu conhecimento, não existe um único precedente para uma tal mudança no mercado, deve ser relativizado, uma vez que a Ryanair já começou a oferecer voos de ligação<sup>(2)</sup>. Em maio de 2017, a Ryanair anunciou a sua intenção de lançar os seus primeiros voos de ligação através do aeroporto de Roma Fiumicino, disponibilizando pela primeira vez aos seus clientes a possibilidade de reservar e de se transferir diretamente para voos de ligação da Ryanair. A este respeito, o Diretor Comercial da Ryanair afirmou: «A Ryanair tem o prazer de lançar o nosso primeiro serviço de voos de ligação via Roma Fiumicino, permitindo aos clientes reservar voos da Ryanair com as tarifas mais baixas na Europa. A começar com as 10 rotas de Roma, os clientes terão a possibilidade de se

<sup>(1)</sup> Vide <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (visitado em 28 de março de 2017).

<sup>(2)</sup> Vide <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (visitado em 1 de junho de 2017).

transferir para o seu voo seguinte sem terem de ir a terra e de passar de novo no controlo da bagagem até ao destino final. Este novo serviço, criado no 4.º ano do nosso programa «Always Getting Better», será alargado a toda a rede Ryanair (com o acréscimo de mais rotas de Roma nas próximas semanas e nos próximos meses), desde que o ensaio de Roma Fiumicino venha a revelar-se um êxito»<sup>(1)</sup>. Os clientes receberão igualmente uma referência única de reserva para ambos os voos. Isto demonstra que a Ryanair começou a prestar um novo serviço que ela própria vê como novo e fundamentalmente diferente do serviço de voos ponto a ponto que tem prestado até agora.

- (146) Em segundo lugar, pode observar-se que a TTA leva a que sejam tributados separadamente serviços distintos, a saber, múltiplos voos adquiridos com várias reservas, e serviços únicos e integrados tributados apenas uma vez, isto é, os segmentos de uma viagem única adquiridos no âmbito de uma reserva única. Tendo em conta as razões acima referidas (ver secção 6.2.2.3 da presente decisão), esta diferenciação decorre das diferenças fundamentais entre os serviços adquiridos pelo cliente em cada situação, que se traduzem em consequências práticas importantes, em particular em termos de *check-in*, de gestão de bagagens, e da responsabilidade da transportadora em caso de perda de voos de ligação. O facto de algumas companhias aéreas terem adotado um modelo comercial centrado em serviços ponto a ponto, enquanto outras se dedicam a serviços de rede, não implica que seria discriminatório tributar de modo diferente os serviços que são objetivamente diferentes. Tal como explicado na secção 6.2.2.3 *supra*, pode ser considerado legítimo tributar as viagens aéreas com início na Irlanda, em vez de tributar cada partida de um passageiro em aeronave a partir da Irlanda.
- (147) A Comissão observa que os argumentos apresentados pela Ryanair no que respeita à alegada discriminação parecem basear-se implicitamente na premissa de que alguns passageiros compõem uma viagem adquirindo múltiplos voos da Ryanair, a fim de viajarem de um determinado aeroporto para outro aeroporto «via» outros aeroportos, e que estes múltiplos voos deveriam ser tratados da mesma maneira que uma reserva única<sup>(2)</sup>. Caso contrário, a Ryanair não teria razões para se considerar ela própria vítima de discriminação face a outras companhias aéreas que oferecem reservas únicas para voos múltiplos. No entanto, a Ryanair não indicou que tivesse transportado passageiros nessas circunstâncias durante o período em que a TTA foi aplicada, nem forneceu quaisquer dados quanto ao número de tais passageiros<sup>(3)</sup>. Mais importante ainda, nada nos argumentos da Ryanair é suscetível de pôr em causa as considerações expostas nos considerandos 132 a 134 que justificam que se equipare voos múltiplos, adquiridos no âmbito de uma reserva única, a um serviço fundamentalmente diferente de voos múltiplos que ligam os mesmos aeroportos mas adquiridos sob reservas separadas, constituindo este, na realidade, vários serviços independentes.
- (148) Tal como referido no considerando 38, no seu acórdão no processo T-512/11, o Tribunal Geral realçou que a Irlanda estava aberta à possibilidade de ajustar a TTA, eliminando a exigência da reserva única como parte da definição de passageiros em correspondência, se necessário.
- (149) A investigação formal revelou que (ver considerandos 131 a 148) a condição da reserva única não era discriminatória, uma vez que assegurava que viagens aéreas com início num aeroporto irlandês e vendidas como serviço único e integrado ao cliente, independentemente do número de voos que compõem a viagem, foram sujeitas ao pagamento da TTA. Por conseguinte, a Comissão conclui que não era necessário que a Irlanda eliminasse a exigência da reserva única da definição de um passageiro em trânsito a fim de assegurar que não havia qualquer auxílio estatal.
- (150) Pode concluir-se que a Irlanda não concebeu a TTA de forma claramente arbitrária e tendenciosa de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras. Pelo contrário, a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência parece justificada e razoável.

### 6.2.3. Conclusão sobre a existência de auxílio

- (151) À luz da apreciação *supra*, a medida sob investigação não cumpre pelo menos uma das condições enunciadas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porquanto não é seletiva. Sendo as várias condições da noção de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE cumulativas, conclui-se que a medida não constitui um auxílio estatal. Por conseguinte, não é necessário apreciar se estão preenchidas as restantes condições para que a medida constitua um auxílio estatal.

<sup>(1)</sup> Vide <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (visitado em 1 de junho de 2017).

<sup>(2)</sup> Tal seria o caso, por exemplo, de um passageiro que comprasse um bilhete para um voo de Shannon para Dublin e um bilhete separado para um voo de Dublin para Barcelona, com uma diferença de menos de seis horas entre a chegada do passageiro ao aeroporto de Dublin e a sua partida desse aeroporto para Barcelona. Ao abrigo da TTA, as partidas de Shannon e de Dublin seriam ambas factos tributáveis. No entanto, se a definição de passageiros em trânsito não tivesse feito referência à noção de reserva única, a partida de Dublin não teria sido considerada um facto tributável ao abrigo da TTA; só a partida de Shannon teria sido uma operação tributável.

<sup>(3)</sup> No passado, a Ryanair desencorajava ativamente os passageiros de apanharem voos de ligação da Ryanair. Ver Decisão da Comissão de 27 de junho de 2007 no processo Ryanair/Aer Lingus COMP.M.4439 (JO C 47 de 20.2.2008, p. 14), considerando 48.

## 7. CONCLUSÃO

(152) A não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito não constituiu um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

### *Artigo 1.º*

A não aplicação aos passageiros em correspondência ou em trânsito da taxa sobre o transporte aéreo instituída pela República da Irlanda pela Lei das Finanças n.º 2 de 2008 não constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

### *Artigo 2.º*

A destinatária da presente decisão é a Irlanda.

Feito em Bruxelas, em 14 de julho de 2017.

*Pela Comissão*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro da Comissão*

---

**DECISÃO (UE) 2018/118 DA COMISSÃO****de 31 de agosto de 2017****relativa ao auxílio estatal SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) concedido por Espanha a favor da Iberpotash***[notificada com o número C(2017) 5877]***(Apenas faz fé o texto na língua espanhola)****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

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

Considerando o seguinte:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Através de uma denúncia datada de 30 de novembro de 2012, a Comissão foi informada de que a Espanha tinha aplicado uma série de alegadas medidas de auxílio a favor da Iberpotash S.A., que passou a designar-se ICM Iberia Súria & Sallent em 2014 (a seguir designadas ambas por «Iberpotash»). O autor da denúncia, que solicitou o anonimato, complementou a sua denúncia com a apresentação de informações adicionais em 28 de dezembro de 2012, 14 e 24 de fevereiro e 6 de maio de 2014, bem como em 27 de janeiro de 2015.
- (2) A denúncia foi transmitida a Espanha em 10 de janeiro de 2013, juntamente com um pedido de informações. A Espanha respondeu em 8 de março de 2013. Posteriormente, foram enviados pedidos de informação a Espanha em 14 de maio de 2013, e em 16 de janeiro e 26 de março de 2014. Por cartas de 13 de junho de 2013 e de 14 de fevereiro e 15 de abril de 2014, respetivamente, a Espanha apresentou informações adicionais à Comissão em resposta aos referidos pedidos.
- (3) Em 30 de janeiro de 2015, a Comissão enviou ao autor da denúncia uma carta de avaliação preliminar. Em resposta a esta carta, o autor da denúncia apresentou informações adicionais em 5 de março (a seguir denominada «resposta preliminar») e em 21 de abril de 2015 (a seguir denominada «resposta definitiva à carta de avaliação preliminar»). Além disso, em 9 de março de 2015 teve lugar uma reunião com o autor da denúncia, que apresentou informações suplementares em 4 de junho de 2015.
- (4) A resposta definitiva do autor da denúncia à carta de avaliação preliminar foi enviada a Espanha em 9 de junho de 2015, com vista a recolher as suas observações, juntamente com um novo pedido de informações complementares. A Espanha enviou a sua resposta em 8 de julho de 2015. A pedido de Espanha, em 31 de julho de 2015, foi-lhe comunicada uma versão não confidencial da carta de avaliação preliminar.
- (5) Por carta de 26 de janeiro de 2016, a Comissão informou o Estado espanhol de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no que diz respeito às duas alegadas medidas de auxílio. Na mesma carta, a Comissão concluiu que as outras três medidas objeto de denúncia não constituíam auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (6) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(2)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as alegadas medidas de auxílio.
- (7) Por carta de 19 de abril de 2016, a Espanha apresentou as suas observações sobre a Decisão de início do procedimento. Por carta de 6 de outubro de 2016, a Comissão solicitou às autoridades espanholas que apresentassem informações adicionais, as quais foram facultadas por Espanha, por carta de 28 de novembro de 2016.
- (8) A Comissão recebeu observações de três partes interessadas, incluindo a Iberpotash, alegada beneficiária do auxílio, e transmitiu-as a Espanha, dando-lhe a possibilidade de as comentar; esses comentários foram recebidos por cartas de 27 de julho de 2016 e 6 de abril de 2017.

<sup>(1)</sup> JO C 142 de 22.4.2016, p. 18.

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

## 2. DESCRIÇÃO CIRCUNSTANCIADA DO AUXÍLIO

### 2.1. O BENEFICIÁRIO

- (9) A Iberpotash detém e explora duas minas de potassa situadas na bacia hidrográfica do rio Llobregat, na região catalã do Bages, no município de Súria, e outra nos municípios de Sallent e Balsareny. A potassa é utilizada para a produção de fertilizantes. Além disso, a Iberpotash também produz e comercializa sal, principalmente para utilizações industriais.
- (10) A Iberpotash é uma filial da multinacional israelita ICL Fertilisers, a maior produtora mundial de fertilizantes. As minas de potassa da região são objeto de exploração já desde 1920 e foram propriedade do Estado até 1998. A Iberpotash adquiriu as minas de potassa de Súria e Sallent/Balsareny mediante um contrato de compra e venda celebrado em 21 de outubro de 1998 com a Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), um grupo de empresas detidas pelo Estado espanhol.

### 2.2. ALEGADAS MEDIDAS DE AUXÍLIO ESTATAL

- (11) Segundo o autor da denúncia, as autoridades espanholas concederam auxílios estatais ilegais e incompatíveis à Iberpotash através de uma série de medidas, todas elas respeitantes às obrigações ambientais da Iberpotash no que se refere às suas explorações mineiras na bacia hidrográfica do rio Llobregat e às escombrelas de resíduos de sal acumuladas nestes sítios como resultado de décadas de exploração das minas. As alegadas medidas de auxílio estatal incluem:
- a) O incumprimento, por parte de Espanha, do artigo 14.º da Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(3)</sup> (a seguir designada «Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas»), que alegadamente conduziu a uma diminuição das garantias financeiras para obtenção das autorizações de exploração das minas da Iberpotash («Medida 1: redução das garantias financeiras»);
- b) Os investimentos efetuados pelas autoridades espanholas para limitar ou reparar os danos alegadamente causados pela Iberpotash no ambiente em violação do princípio do «poluidor-pagador», nomeadamente:
- A construção de um novo coletor de salmouras, que entrou em funcionamento em 2008 («Medida 2: novo coletor de salmouras»)
  - Investimentos destinados a melhorar as instalações de tratamento de águas em Abrera e Sant Joan Despí, no rio Llobregat («Medida 3: investimentos em instalações de tratamento de águas»)
  - A cobertura de uma escombrela de resíduos da Iberpotash na mina de sal de Vilafruns («Medida 4: cobertura da escombrela de Vilafruns»);
- c) O financiamento de um estudo de impacto ambiental relativo à escombrela de Cogulló («Medida 5: escombrela de Cogulló»).
- (12) O autor da denúncia considera que o total do alegado auxílio à Iberpotash, decorrente das referidas medidas, se situa entre os 260 milhões e os 407 milhões de EUR.
- (13) O autor da denúncia apresentou igualmente uma denúncia quanto a uma alegada violação da legislação ambiental da UE. Com base nesta denúncia, em julho de 2014, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir a Espanha, dando início a um processo por incumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas. Em setembro de 2015, uma carta de notificação adicional alargou o processo em curso ao incumprimento da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup> (a seguir designada «Diretiva relativa à água»). O processo por incumprimento permanece pendente <sup>(5)</sup>.

### 2.3. RAZÕES PARA O INÍCIO DO PROCEDIMENTO

- (14) Em 26 de janeiro de 2016, a Comissão adotou a Decisão de início do procedimento formal de investigação no que diz respeito às Medidas 1 e 4 <sup>(6)</sup> (a seguir designadas por «Decisão de início do procedimento»), a fim de dissipar as suas dúvidas quanto à possível natureza de auxílios estatais dessas medidas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado e à sua compatibilidade com o mercado interno.

<sup>(3)</sup> Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE (JO L 102 de 11.4.2006, p. 15).

<sup>(4)</sup> Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

<sup>(5)</sup> As alegadas infrações à Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas expostas no presente processo por incumprimento não estão relacionadas com o montante das garantias financeiras previstas no artigo 14.º da Diretiva, tal como estabelecido na presente decisão.

<sup>(6)</sup> Ver nota 1.

- (15) Na mesma altura, a Comissão concluiu que as Medidas 2, 3 e 5 não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Uma vez que esta conclusão não foi refutada, as Medidas 2, 3 e 5 não são objeto da presente decisão e não serão avaliadas abaixo.

#### 2.3.1. DÚVIDAS RELATIVAS À MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

- (16) A Comissão concluiu na sua Decisão de início do procedimento não ser possível excluir a possibilidade de a Medida 1 constituir auxílio estatal. Nutria, nomeadamente, dúvidas sobre se a Medida 1 configurava uma transferência de recursos do Estado e uma vantagem económica para a Iberpotash; por conseguinte, convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentar provas suplementares nesse sentido.
- (17) Caso a Medida 1 configurasse auxílio estatal, a Comissão duvidava que pudesse ser considerada compatível.

#### 2.3.2. DÚVIDAS RELATIVAS À MEDIDA 4: COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

- (18) A Comissão concluiu na sua Decisão de início do procedimento que o financiamento público da cobertura da escombreira de Vilafruns constitui provavelmente um auxílio estatal. Considerou, em particular, que a Medida 4 poderia conferir uma vantagem económica seletiva a favor da Iberpotash, garantindo maior prevenção contra a poluição na escombreira detida pela Iberpotash e, por conseguinte, facilitando o cumprimento das suas obrigações ambientais. Assim sendo, a Comissão convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre estas conclusões preliminares.
- (19) Além disso, a Comissão considerou que, uma vez que os custos de investimento tinham sido inteiramente financiados pelas autoridades públicas, tendo a Iberpotash suportado apenas os custos de manutenção subsequentes, a intensidade do auxílio subjacente à Medida 4 é muito superior à intensidade do auxílio às empresas que superem as normas comunitárias ou que melhorem o nível de proteção ambiental na ausência de tais normas, nos termos da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (2008/C 82/01) (a seguir «Enquadramento ambiental de 2008»). (?) Por conseguinte, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade desse auxílio e convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre esta conclusão preliminar.

### 3. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

#### 3.1. OBSERVAÇÕES DA IBERPOTASH

- (20) Na sua maioria, as observações da Iberpotash coincidem com as apresentadas por Espanha a respeito das duas medidas objeto de investigação.
- (21) A Iberpotash observa, para além disso, que a Medida 1 não inclui fundos estatais porque, até à data, não se verificou qualquer transferência de recursos de Espanha para a Iberpotash. Por outro lado, o risco de isso acontecer é muito baixo, uma vez que a Iberpotash não enfrenta dificuldades económicas e pode suportar os custos da reabilitação ambiental, caso o valor da garantia seja insuficiente. A Iberpotash expressa a mesma preocupação que a Espanha em relação à seletividade das medidas e ao facto de conferirem ou não uma vantagem económica ou de distorcerem a concorrência entre os Estados-Membros.
- (22) A Iberpotash reitera que a Medida 4 é compatível com o Enquadramento ambiental de 2008 e que a intensidade do auxílio aplicável à recuperação de sítios contaminados é de 100 %.

#### 3.2. OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELA PRIMEIRA PARTE INTERESSADA (O AUTOR DA DENÚNCIA)

- (23) A primeira parte interessada, que deseja manter o anonimato, concorda com o início do procedimento de investigação formal e com os argumentos aduzidos pela Comissão na Decisão de início do procedimento relativamente a ambas as medidas.
- (24) A primeira parte interessada acrescenta que o estabelecimento de uma garantia insuficiente pressupõe um encargo real para as autoridades públicas, que devem suportar o custo das obrigações ambientais da Iberpotash. Acrescenta igualmente que a Iberpotash obteve uma vantagem económica por via da utilização dos recursos financeiros que não teve de desembolsar para financiar as suas próprias atividades económicas.
- (25) A primeira parte interessada concorda com a Comissão quanto à incompatibilidade do auxílio pois este constitui um auxílio ao funcionamento.

(?) Enquadramento Comunitário dos Auxílios Estatais a Favor do Ambiente (JO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

- (26) No que diz respeito à Medida 2, a primeira parte interessada chama a atenção da Comissão para uma resolução da Audiencia Provincial de Barcelona, datada de 22 de fevereiro de 2016, que confirmou a responsabilidade da Iberpotash na reabilitação dos terrenos afetados pela sua atividade. Além disso, acrescenta que a cobertura da escombreira não constitui um «projeto-piloto», visto que nenhum dos documentos relacionados com o financiamento público desta medida descreve o projeto como tal e que o método utilizado é conhecido e utilizado por outras empresas de mineração desde há, pelo menos, 15 anos em escombreiras semelhantes.

### 3.3. OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELA SEGUNDA PARTE INTERESSADA

- (27) A segunda parte interessada, que deseja manter o anonimato, concorda com a Decisão de início do procedimento da Comissão.
- (28) No que diz respeito à Medida 1, afirma também que a questão de saber se o montante da garantia é compatível com o direito da União ou a legislação espanhola é irrelevante, pois o auxílio consiste na assunção por parte do Estado do risco financeiro relacionado com a reabilitação dos locais afetados; a quantificação desse risco é exclusivamente uma questão de facto e não de direito.
- (29) Por outro lado, a segunda parte interessada questiona a disponibilidade da Iberpotash para pagar a reabilitação ambiental quando surja essa obrigação, uma vez que os únicos ativos espanhóis da Iberpotash são as suas instalações de mineração, que serão encerradas e terão, portanto, reduzido valor após 2035.
- (30) A segunda parte interessada salienta ainda que o estabelecimento de um montante de garantia suficiente implicaria um custo anual de pelo menos 2 806 000 EUR para a Iberpotash, que dificilmente pode ser classificado como insignificante. Acrescenta que o montante atual das garantias estabelecidas significa igualmente que a Iberpotash evita a colateralização das suas reservas financeiras.
- (31) No que diz respeito à Medida 2, a segunda parte interessada observa que a sentença do Tribunal Supremo de 14 de maio de 2009, em conjugação com a Diretiva 75/442/CEE do Conselho <sup>(8)</sup> e, se for caso disso, a legislação espanhola, estabelecem que a Iberpotash é a única responsável pela cobertura da escombreira de Vilaforns a partir do momento em que os direitos de mineração foram transferidos para a mesma, independentemente de a área de extração estar ou não em atividade.
- (32) No que diz respeito à Medida 4, a segunda parte interessada sustenta que a cobertura da escombreira da Iberpotash em Vilaforns é da responsabilidade da Iberpotash e que, por conseguinte, esta beneficiou de uma vantagem seletiva, devido ao financiamento público da cobertura. Além disso, a segunda parte interessada não concorda com a qualificação da cobertura como um projeto-piloto relativo a uma nova técnica de reabilitação, argumentando que a cobertura de escombreiras de resíduos de sal por geomembranas é uma técnica antiga, utilizada desde há muito, por exemplo, por empresas de potassa alsacianas e alemãs.
- (33) Por último, a segunda parte interessada sustenta que a questão de saber se a Iberpotash é o único produtor de potassa em Espanha é irrelevante, uma vez que o mercado relevante da potassa é de âmbito mundial. A existência de consequências para o comércio é inquestionável, uma vez que, do ponto de vista geográfico, a Iberpotash compete com os produtores de sal franceses, como evidenciado pela proximidade geográfica (menos de 100 km) das instalações de Súrria e Sallent com a fronteira francesa.
- (34) Tanto a primeira como a segunda partes interessadas apresentaram ainda observações sobre as outras três medidas analisadas na Decisão de início do procedimento [medidas relativas a: i) um novo coletor de salmoura, ii) investimentos em instalações de tratamento de águas e iii) um estudo sobre a escombreira de resíduos de sal de Cogulló]. Contudo, tal como referido no considerando 15, a Comissão já concluiu, na sua Decisão de início do procedimento, que estas medidas não configuram auxílio estatal e, por conseguinte, não são objeto do procedimento de investigação formal. Deste modo, as observações das partes interessadas relativas exclusivamente às medidas não abrangidas pelo procedimento de investigação formal são consideradas irrelevantes para efeitos da presente decisão.

## 4. COMENTÁRIOS DE ESPANHA

### 4.1. COMENTÁRIOS SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO

- (35) No que diz respeito à Medida 1, a Espanha considera que o montante da garantia sempre foi adequado e estabelecido de acordo com a legislação espanhola e da União. Mais concretamente, a Espanha argumenta que as possíveis violações da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas não incluem o estabelecimento de um montante de garantia demasiado baixo, pelo que não se verifica uma violação da Diretiva.

<sup>(8)</sup> Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194 de 25.7.1975, p. 39).

- (36) Além disso, no que respeita à questão da determinação do montante adequado da garantia, a Espanha rejeita, por ser inconclusiva, a declaração de 2 de outubro de 2013 de Assumpta Feran (Diretora da Dirección de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya) perante a Comisión de Medio Ambiente do Parlamento de Catalunya, de acordo com a qual a garantia financeira deveria ascender a 200 milhões de EUR. Segundo refere a Espanha, a declaração foi proferida no contexto de um debate entre partidos políticos opostos e, por conseguinte, determinada por considerações políticas. A Espanha considera ainda que a sentença de 11 de outubro de 2011 do Tribunal Superior de Justicia de Catalunya não é conclusiva para fins de determinação do valor adequado da garantia, uma vez que o próprio Tribunal renunciou ao seu cálculo.
- (37) Por outro lado, a Espanha não considera fiável o estudo apresentado pelo autor da denúncia e que a Comissão citou no considerando 71 da Decisão de início do procedimento, uma vez que no estudo não está calculado o montante adequado da garantia, com base nos critérios estabelecidos no Decreto 202/1994, de 14 de junho, ou seja, na legislação aplicável no que respeita ao valor da garantia.
- (38) A Espanha alega ainda que a Medida 1 não confere uma vantagem económica seletiva à Iberpotash. Qualquer alegada vantagem foi determinada com base num quadro jurídico aplicável igualmente a todos os potenciais concorrentes. Além disso, as explorações de Sallent e Súria são as únicas em atividade em Espanha, pelo que a Iberpotash não poderia ter obtido qualquer vantagem, uma vez que não existem explorações comparáveis no território espanhol.
- (39) A Espanha alega que não estão em causa fundos estatais, uma vez que, em caso de insuficiência do montante da garantia, se mantém a obrigação da Iberpotash de reabilitar o território afetado pelas atividades de extração. Consequentemente, a Espanha pode impor a obrigação à Iberpotash por via da apreensão das suas propriedades e direitos em território espanhol.
- (40) Por fim, a Espanha refere que a Medida 1 não distorce a concorrência ou afeta o comércio entre os Estados-Membros, uma vez que os custos em que a Iberpotash deveria incorrer, caso fosse obrigada a fixar um montante de garantia mais elevado, seriam insignificantes em relação às normas praticadas na indústria de extração de potassa.
- (41) No que se refere à Medida 4, a Espanha argumenta que a Iberpotash não poderia ter obtido qualquer vantagem económica, uma vez que, tratando-se de um poluidor, não era obrigada a proceder à cobertura da escombreira de Vilafruns, de acordo com a legislação espanhola geralmente aplicável. Além disso, a Iberpotash suporta os custos de manutenção da cobertura da escombreira e, por conseguinte, ainda que graças ao financiamento público lhe tenha sido possível economizar na construção da escombreira, está obrigada a despende um montante muito mais elevado na sua manutenção, durante as próximas décadas, perdendo assim a vantagem económica decorrente da medida.
- (42) A Espanha afirma que a Medida 4 não pode ser considerada seletiva, visto que a Iberpotash é a única empresa a realizar atividades de extração de potassa em Espanha.
- (43) Além disso, a medida não tem um efeito de distorção da concorrência entre os Estados-Membros, uma vez que o sal extraído, devido a dificuldades de transporte, não pode ser transferido entre Estados-Membros.
- (44) Se, apesar do que precede, a Comissão entender que a Medida 4 constitui um auxílio estatal, a Espanha considera que estará dentro dos limiares dos auxílios *de minimis*, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 <sup>(9)</sup> e (UE) n.º 1407/2013 da Comissão <sup>(10)</sup>.
- (45) Por último, a Espanha solicita que a Medida 4 seja declarada compatível com o mercado interno com base no Enquadramento ambiental de 2008 e, em particular, na natureza inovadora da tecnologia utilizada para a cobertura da escombreira de Vilafruns, que, ao contrário da tecnologia utilizada noutras instalações de mineração, também foi concebida para evitar fugas do material depositado.

#### 4.2. RESPOSTA DE ESPANHA ÀS OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELAS PARTES INTERESSADAS

- (46) A Espanha respondeu às observações apresentadas pelas duas partes interessadas em relação à Medida 1, apontando, mais uma vez, o procedimento administrativo em vigor nos termos da legislação espanhola para o cumprimento das obrigações ambientais da Iberpotash e o reembolso por parte da Iberpotash de qualquer montante que a Espanha pudesse ter pago no caso de a garantia de reabilitação ambiental ser insuficiente. A capacidade de fazer cumprir, como tal, essa obrigação da Iberpotash implica que não existam encargos para o orçamento estatal e, portanto, transferência de recursos estatais.

<sup>(9)</sup> Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

<sup>(10)</sup> Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* (JO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

- (47) A Espanha respondeu às observações apresentadas relativamente à Medida 4 por ambas as partes interessadas, alegando que a decisão da Audiencia Provincial de Barcelona de 22 de fevereiro de 2016 incluía uma lista de domínios em que se impunha à Iberpotash a obrigação de aplicar medidas de reabilitação ambiental, sem qualquer referência à escombreira de Vilafruns ou menção de que esta constituísse uma fonte de poluição. Além disso, as pessoas condenadas ao abrigo daquela decisão pertenciam à empresa que operava as minas antes da aquisição da concessão de mineração pela Iberpotash. Por outro lado, essas pessoas foram condenadas por ações e omissões que ocorreram muito antes da cobertura da escombreira de Vilafruns.
- (48) A Espanha reitera também as suas afirmações quanto à inexistência, de acordo com a legislação espanhola, da obrigação da Iberpotash de proceder à cobertura da escombreira de Vilafruns.
- (49) Por último, a Espanha observa que, embora a primeira parte interessada saliente que nenhum documento relativo ao financiamento público da cobertura da escombreira descreva o projeto como «projeto-piloto», essa parte, no entanto, não pôs em causa que a tecnologia utilizada na cobertura é distinta e, ao contrário da tecnologia utilizada noutras minas de potassa, tem igualmente por objetivo impedir a fuga do material depositado. O facto de o termo «piloto» não ser mencionado, não exclui o caráter inovador da tecnologia utilizada.

## 5. AVALIAÇÃO DO AUXÍLIO

- (50) Na presente decisão analisar-se-á, em primeiro lugar, se as duas medidas sujeitas a avaliação implicam um auxílio estatal à Iberpotash, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e se tal auxílio, caso exista, é lícito e compatível com o mercado interno.

### 5.1. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL

- (51) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».
- (52) Para concluir se existe um auxílio estatal, a Comissão deve avaliar se estão preenchidos os critérios cumulativos enunciados no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ou seja, transferência de recursos estatais, vantagem seletiva, potencial distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros) nas medidas objeto de apreciação.

#### 5.1.1. MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

- (53) Em conformidade com o direito nacional e, no caso das minas já exploradas em 1 de maio de 2008 igualmente com a legislação da União a partir de 2014, os operadores de explorações mineiras são obrigados a constituir uma garantia financeira destinada a assegurar que dispõem de recursos suficientes para cobrir os custos de reabilitação dos terrenos após as suas atividades mineiras. Além disso, estes recursos podem ser utilizados pelas autoridades públicas, por força do direito nacional aplicável, para financiar as medidas de proteção do ambiente que os operadores são obrigados a adotar, no caso de estes não as adotarem. O operador pode constituir essas garantias, sob a forma de garantia bancária, pela qual paga uma comissão. Segundo o autor da denúncia, a Iberpotash recebeu um auxílio ilegal e incompatível pelo facto de as autoridades competentes terem estabelecido o montante da garantia financeira num nível muito baixo.

##### 5.1.1.1. *Vantagem económica seletiva*

- (54) A Comissão deve, em primeiro lugar, avaliar se os níveis das garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades espanholas eram inferiores ao exigido pela regulamentação aplicável no período relevante. Essa é uma condição prévia necessária para a existência de um eventual auxílio estatal relativamente a esta medida em concreto. Se, pelo contrário, o nível das garantias tiver sido fixado em conformidade com a regulamentação aplicável, então a Iberpotash terá sido tratada como qualquer outra empresa em situação similar, e não terá havido razão para considerar que teria sido favorecida de forma seletiva, mediante a aplicação concreta, ao seu caso, das regras relativas às garantias financeiras.

##### **Legislação aplicável**

- (55) Assim, em primeiro lugar, é necessário fazer uma resenha das disposições nacionais e da União aplicáveis ao estabelecimento das garantias financeiras.

- (56) Nos termos do artigo 14.º da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, «[a]ntes do início de qualquer operação que envolva a acumulação ou deposição de resíduos da extração numa instalação de resíduos, a autoridade competente exigirá a constituição de uma garantia financeira (por exemplo, sob a forma de um depósito financeiro, incluindo fundos de garantia mútua setoriais) ou equivalente». A garantia destina-se a fazer com que se respeitem «todas as obrigações decorrentes da licença emitida em aplicação da presente diretiva, incluindo as disposições relativas à fase de pós-encerramento» e a assegurar «a rápida disponibilidade, a todo o momento, de fundos para a reabilitação dos terrenos afetados pela instalação de resíduos».
- (57) Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Diretiva, o cálculo da garantia financeira será efetuado com base: i) no impacto ambiental potencial da instalação de resíduos, ii) no pressuposto de que os trabalhos de reabilitação eventualmente necessários serão avaliados e efetuados por terceiros independentes e devidamente qualificados. O montante da garantia será periodicamente ajustado de acordo com quaisquer trabalhos de reabilitação que for necessário efetuar.
- (58) No que diz respeito às normas nacionais, a diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas foi transposta para a legislação espanhola pelo Real Decreto 975/2009, de 12 de junho de 2009, relativo à gestão dos resíduos das indústrias extrativas e à proteção e reabilitação do espaço afetado por atividades de extração (a seguir «Real Decreto 975/2009»). Em conformidade com a primeira disposição transitória do Real Decreto 975/2009, as disposições do referido Decreto relativas às garantias financeiras (em especial o artigo 43.º) serão aplicáveis a partir de 1 de maio de 2014 aos depósitos minerais já explorados em 1 de maio de 2008 (incluindo as explorações de Iberpotash).
- (59) No entanto, antes da aplicabilidade do Real Decreto 975/2009, que transpôs a Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, na Comunidade Autónoma da Catalunha, as licenças, planos de reabilitação e garantias, no caso das empresas mineiras, eram regidas pela Lei 12/1981, que estabelece normas adicionais de proteção das zonas naturais afetadas por atividades extrativas (a seguir designada «Lei 12/1981») <sup>(11)</sup>, e pelo Decreto 202/1994, que estabelece critérios para determinar as garantias relativas aos programas de reabilitação ligada às atividades extrativas (a seguir «Decreto 202/1994») <sup>(12)</sup>. Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981, o montante da caução deve ser fixado com base na superfície abarcada pela reabilitação ou pelo custo global da referida reabilitação. O artigo 2.º do Decreto 202/1994 quantifica o montante das cauções por hectare para diferentes medidas normalizadas de reabilitação e indica que, para qualquer outro tipo de medidas específicas, o montante deve ter em conta o seu custo <sup>(13)</sup>. Além disso, o artigo 3.º do Decreto 202/1994 prevê que, para as atividades extrativas não situadas em zonas naturais de especial interesse (incluindo as explorações de Iberpotash), o montante calculado de acordo com o disposto no artigo 2.º deve ser reduzido em 50 %.

#### **Montantes da garantia financeira estabelecidos para a Iberpotash**

- (60) Com base nestas disposições nacionais, em 9 de novembro de 2006 a Iberpotash obteve da Generalitat de Catalunya uma licença para o exercício da atividade de extração de potassa na sua exploração de Súrria e, em 28 de abril de 2008, na de Balsareny/Sallent. Estas licenças constituem decisões administrativas autónomas, que estabelecem uma série de garantias financeiras de 1 130 128 EUR para a exploração de Balsareny/Sallent e de 773 682,28 EUR (828 013,24 EUR em 2008) para a de Súrria. Estes montantes das garantias não foram revistos até 2015, altura em que as autoridades espanholas propuseram níveis significativamente mais elevados, de 6 979 471,83 EUR para Balsareny/Sallent (aplicável apenas após a aprovação pelo Tribunal Superior de Justicia de Catalunya em dezembro de 2016; ver abaixo) e de 6 160 872,35 EUR para Súrria (a partir de maio de 2015). Os montantes das garantias são fixados por decisões autónomas e específicas aprovadas pela Generalitat em relação à Iberpotash.

#### **Provas de que as garantias da Iberpotash são inferiores às exigidas**

- (61) A este respeito, importa recordar que incumbe em primeiro lugar às autoridades competentes em matéria ambiental determinar e aprovar os montantes das garantias financeiras no quadro nas normas nacionais ou regionais aplicáveis ao caso em apreço. Embora a Comissão seja responsável por assegurar a correta transposição e aplicação da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, que é aplicável às garantias financeiras da Iberpotash a partir de 1 de maio de 2014, a referida Diretiva deixa uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros para determinar o montante exato das garantias. Assim, a Comissão não efetuou a sua própria avaliação dos níveis corretos das garantias financeiras por força da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, mas limita a sua avaliação à análise das provas existentes da insuficiência das garantias financeiras, uma vez que existe um conjunto de indícios que sugerem que o montante das garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades públicas em 2006 e 2008 foi efetivamente inferior ao exigido ao abrigo da legislação aplicável.

<sup>(11)</sup> Lei 12/1981, de 24 de dezembro, que estabelece normas adicionais de proteção das zonas de especial interesse natural afetadas por atividades extrativas.

<sup>(12)</sup> Decreto 202/1994, de 14 de junho, que estabelece os critérios para a determinação das garantias relativas aos programas de reabilitação de atividades extrativas.

<sup>(13)</sup> Ver o artigo 2.º, n.º 4, alínea h), do Decreto 202/1994.

- (62) É da maior importância que o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tenha estabelecido, em 11 de outubro de 2011, que o montante da garantia financeira para a escombreira de Cogulló da Iberpotash nas suas instalações de Balsareny/Sallent, no montante de 585 153 EUR, era inferior ao requerido. A sentença refere que o montante da garantia não respeita os parâmetros jurídicos e regulamentares estabelecidos pela legislação nacional, referindo, nomeadamente, o artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 e o Decreto 202/1994. A sentença salienta que, mesmo na ausência de «uma prova conclusiva determinada» do montante correto da garantia, o Tribunal pode concluir que um montante de garantia fixado em apenas 585 153 EUR é claramente contrário a estas disposições. O Tribunal considera, pois, que a garantia é insuficiente e não conforme com a legislação aplicável e ordena às autoridades espanholas que estabeleçam um novo nível da garantia financeira. Esta sentença foi confirmada em sede de recurso por sentença do Tribunal Supremo de 9 de julho de 2014. Por último, como assinalado pelas autoridades espanholas, na sua sentença de 14 de dezembro de 2016, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmou ser adequado o novo montante proposto de 6 979 471,83 EUR para a totalidade da exploração de Balsareny/Sallent.
- (63) À luz da sentença do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de outubro de 2011, que interpreta com autoridade as disposições nacionais relevantes, a Comissão considera demonstrado que o montante inicial da garantia financeira da Iberpotash em Balsareny/Sallent, fixado em 2006, em 1 130 128 EUR (incluindo 585 153 EUR para a escombreira de Cogulló) era claramente insuficiente. Nas suas conclusões de 2016, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmou que o montante total destinado a Balsareny/Sallent deveria efetivamente ter sido ajustado para um nível pelo menos seis vezes mais elevado, e provavelmente mesmo mais elevado durante o período anterior ao anúncio do Plano Phoenix em 2011 (ver considerandos 73, 80 e 81).
- (64) Embora não exista qualquer outra decisão judicial relativamente à garantia para o depósito mineral de Sória, existem provas convincentes de que a constatação da clara insuficiência do nível da garantia teria sido igualmente provável no caso de ter sido intentada qualquer ação judicial. O montante da garantia inicial de 773 682,28 EUR (aumentado para 828 013,24 EUR em 2008) reflete proporcionalmente o facto de o depósito mineral de Sória possuir uma dimensão inferior à do de Balsareny/Sallent no que se refere à massa de resíduos acumulados e à superfície total das escombreyas<sup>(14)</sup>. Além disso, a garantia, no caso de Sória, aumentou substancialmente, até 6 160 872,35 EUR, ao mesmo tempo que para Balsareny/Sallent (ou seja, só após a sentença do Tribunal e a sua confirmação em sede de recurso), e inclusive numa proporção superior (mais de sete vezes). Assim, na ausência de qualquer outro fator que explique a diferença entre os montantes das garantias relativos a Sória e a Balsareny/Sallent, o montante da garantia no caso de Sória pode também ser considerado insuficiente.
- (65) Tanto as autoridades espanholas como a Iberpotash confirmam, nas suas observações, que o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, considerou que a garantia para El Cogulló era insuficiente. Procuram atenuar a sentença do Tribunal argumentando que: i) o Tribunal reconheceu que, pelo menos em parte, a situação remonta a 1929, ii) o Tribunal admitiu não dispor de provas conclusivas, e iii) alegadamente o Tribunal não identificou qualquer violação específica de uma norma jurídica concreta. Todavia, nenhum destes argumentos relativamente à sentença afeta a constatação da insuficiência da garantia. O facto de as autoridades espanholas, de facto, reverem o montante da garantia após a confirmação da sentença proferida em sede de recurso e o sujeitarem à aprovação do Tribunal confirma a pertinência da sentença. Acresce que a sentença de 11 de outubro de 2011 refere expressamente as disposições legislativas pertinentes constantes do artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 e do Decreto 202/1994.
- (66) Para além da decisão vinculativa de um órgão jurisdicional nacional, o inquérito revelou a existência de vários outros elementos de prova que corroboram a conclusão de que o nível inicial das garantias financeiras era demasiado baixo.
- (67) Em primeiro lugar, as partes interessadas apresentaram atas integrais oficiais da audição realizada na Comissão do Ambiente do Parlamento da Catalunha, em 2 de outubro de 2013, com a declaração explícita da Diretora-Geral do Ambiente da Generalitat de Cataluña, de acordo com a qual as garantias eram claramente insuficientes. A Diretora-Geral sugeriu que o montante requerido poderia atingir os 200 milhões de EUR. Embora as transcrições do debate político no Parlamento não contenham qualquer justificação pertinente desse montante e, por conseguinte, devam ser tratadas com prudência, as ordens de grandeza e a diferença relativamente ao montante real confirmam as conclusões dos peritos do setor, que já consideraram os montantes efetivos das garantias estabelecidas em 2006 e 2008 como claramente insuficientes.

<sup>(14)</sup> De acordo com o estudo FER apresentado pelo autor da denúncia (ver considerando 68), em 2011, a escombreira em atividade de Balsareny/Sallent (El Cogulló) tinha uma superfície de 35 hectares e uma massa de 41 milhões de toneladas de resíduos, ao passo que a escombreira em atividade de Sória (El Fusteret) tinha uma superfície de 27 hectares e uma massa de 22 milhões de toneladas de resíduos.

- (68) Em segundo lugar, o autor da denúncia apresentou um estudo de agosto de 2012, encomendado a especialistas em matéria de ambiente (a seguir designado «estudo FER»), que continha uma análise realizada por especialistas que recolhia e abrangia uma considerável quantidade de informação existente (jurídica, académica ou proveniente de estudos de mercado) sobre esta matéria. O estudo FER analisava a situação existente no que diz respeito ao impacto ambiental dos depósitos minerais da Iberpotash e previa a evolução futura no que se refere à quantidade total de material acumulado nas escombrelas, concluindo que o impacto ambiental das escombrelas era significativo e que deveria aumentar no futuro.
- (69) Com base na informação disponível, o estudo FER considerava a seguinte evolução do volume de resíduos acumulados nas escombrelas de Sória e Sallent até à conclusão das atividades mineiras em 2035: Aumento líquido anual do volume (em kt/ano)

Quadro 1

**Acumulação estimada de resíduos nas escombrelas de Sória e Sallent**

	Volume em 2012 (em kt)	Aumento anual do volume (em kt/ano)	Volume em 2035 (em kt)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Sória	22 000	525	33 895
<b>TOTAL</b>	<b>63 000</b>	<b>1 979</b>	<b>108 426</b>

- (70) Além disso, o estudo FER analisava as possíveis opções para a reabilitação das escombrelas, incluindo: i) o enchimento de minas subterrâneas com resíduos; ii) a dissolução do sal contido nas escombrelas por bombeamento de água e a eliminação da salmoura resultante, escoando-a ou para o mar ou para o subsolo; ou iii) a cobertura das escombrelas com um material que impeça a infiltração das águas pluviais e evite a fuga de sais para o ambiente. Conclui que, no caso dos depósitos minerais da Iberpotash, o método mais adequado é a cobertura das escombrelas. Trata-se de um método simples e bem conhecido, uma vez que foi anteriormente utilizado num certo número de casos, inclusivamente pelas próprias autoridades catalãs. Além disso, é o método mais adequado para a reabilitação pelas administrações públicas no caso de a empresa mineira não cumprir as suas obrigações, uma vez que, contrariamente a outros procedimentos, não exige a instalação de qualquer infraestrutura industrial adicional significativa. Por conseguinte, o estudo FER calcula os custos esperados da reabilitação dos depósitos minerais da Iberpotash mediante a cobertura das escombrelas.
- (71) O cálculo dos custos previstos baseia-se na análise dos custos unitários dos componentes individuais para a cobertura da escombrela, como resultado de um estudo de mercado realizado pelos peritos junto de empreiteiros e fornecedores e utilizando os dados relativos aos preços de 2012 publicados pelo Instituto de Tecnologia de la Construcció de Catalunya (ITeC). Para efeitos de comparação, o estudo utiliza igualmente os custos totais das reabilitações para as diferentes opções de reabilitação, tal como estimados no estudo de 2001 do Symonds Group para a DG Ambiente da Comissão Europeia <sup>(15)</sup>. Inclui igualmente os custos de manutenção e controlo das escombrelas durante 10 anos após a conclusão da cobertura. Os custos unitários são aplicados à quantidade estimada de material residual acumulado nas escombrelas em três momentos distintos: i) montantes reais em 2012; ii) montantes previstos para 2015 (ano previsto para o início da produção de sal proveniente de resíduos de uma nova instalação em Sória); e iii) montantes previstos em 2035 (altura em que se prevê que cessem as atividades de extração da Iberpotash). Os custos totais resultantes da reabilitação durante esses períodos de tempo são resumidos no quadro seguinte:

Quadro 2

**Estimativa dos custos de reabilitação de acordo com o estudo FER**

Ano	Custos de reabilitação calculados (em milhões de EUR)		
	Sória	Balsareny/Sallent	Total
2012	24,8	46,2	<b>71,0</b>

<sup>(15)</sup> *A study of the costs of improving management of mine waste* (Estudo sobre custos relacionados com a melhoria da gestão de resíduos de indústrias extrativas), Symonds Group, em parceria com a COWI, relatório para a DG Ambiente, Comissão Europeia, relatório final de outubro de 2001.

Ano	Custos de reabilitação calculados (em milhões de EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Total
2015	26,9	52,3	<b>79,2</b>
2035	38,2	83,8	<b>122,0</b>

- (72) Nesta base, o estudo FER considera que o montante da garantia financeira, ao abrigo das novas normas do Real Decreto 975/2009, não deveria, sem dúvida, ser inferior aos custos de reabilitação em 2012 num montante de 71 milhões de EUR para ambas as explorações e que o seu montante adequado, tendo em conta a totalidade dos custos futuros, deveria rondar os 100 milhões de EUR.
- (73) Por último, o estudo FER analisa o impacto do projeto de extração e comercialização do sal existente nas escombrelas com base no Plano Phoenix, que tinha sido recentemente anunciado, cuja aplicação teve início em 2012. Tendo em conta as diversas hipóteses no que se refere à futura produção prevista de potassa e sal (incluindo os planos mais ambiciosos da Iberpotash de vender anualmente 1,5 milhões de toneladas de sal), o estudo FER conclui que em todos estes casos o Plano Phoenix só abrandaria, sem o travar, o crescimento anual contínuo do total dos resíduos acumulados nas explorações da Iberpotash. Na hipótese mais otimista, o Plano Phoenix levaria a uma redução dos resíduos depositados nas escombrelas que poderia atingir 1 213 kt por ano (em comparação com 1 979 kt sem o plano). Por conseguinte, embora o plano tenha um impacto apreciável ao reduzir a acumulação anual de resíduos até 40 %, o estudo FER considera que o Plano Phoenix não pode ser considerado uma medida de reabilitação autossuficiente, mas antes um fator atenuante, dado que, no máximo, abrandaria o crescimento das escombrelas existentes, mas não as eliminaria.
- (74) A Iberpotash alega que o estudo FER não pode servir de base para calcular o montante da garantia, uma vez que ela própria reconhece que não se baseia nas disposições pertinentes do Decreto 202/1994 e que contém uma série de afirmações e de dados imprecisos ou incorretos.
- (75) A Comissão reconhece que o estudo não segue as disposições pertinentes do Decreto 202/1994 e se centra mais nas condições estabelecidas no Real Decreto 975/2009, que transpõe a Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, com ênfase nos custos esperados da reabilitação. No entanto, os resultados indicam que os custos estimados da reabilitação de cada um dos depósitos minerais da Iberpotash têm por base uma metodologia coerente e hipóteses razoáveis, tal como se descreve nos considerandos 68 a 73, e, por conseguinte, são relevantes para o cálculo das garantias, também nos termos do Decreto 202/1994, como o demonstra, em particular, o seu artigo 2.º, n.º 4, alínea h), que faz referência aos custos de quaisquer outras medidas de reabilitação que possam ser necessárias, não limitando, assim, o cálculo às medidas referidas nos números anteriores do artigo 2.º <sup>(16)</sup>.
- (76) Além disso, também é evidente a relevância do alcance dos danos ao ambiente e dos custos de reabilitação previstos, pelo menos implicitamente, como se depreende da redação da sentença do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 11 de outubro de 2011, na qual, em relação ao montante das garantias financeiras, se assinala que: «a disposição crucial e central do caso é o artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 [...] ao estabelecer que, em todo o caso, no que diz respeito à reabilitação, o montante deve ser fixado em função da superfície afetada pela reabilitação, pelo custo global da reabilitação ou por ambos os aspetos [...]» e conclui que a autorização não está em conformidade com a legislação aplicável, uma vez que «não estabeleceu uma caução ajustada ao caso nos limites legais [...]». Por último, estes custos de reabilitação esperados são claramente relevantes para o cálculo da garantia, em conformidade com o artigo 43.º do Real Decreto 975/2009, aplicável à Iberpotash desde 1 de maio de 2014.
- (77) A Comissão observa ainda que, para além de críticas gerais quanto a hipóteses alegadamente imprecisas e erróneas do estudo FER, nem as autoridades espanholas, nem a Iberpotash identificam essas hipóteses alegadamente imprecisas e erróneas, assim como não apresentam argumentos precisos nem propõem uma estimativa alternativa específica do total dos custos de reabilitação para os depósitos minerais da Iberpotash.

<sup>(16)</sup> A conveniência em evocar o artigo 2.º, n.º 4, alínea h), do Decreto 202/1994 parece ser reconhecida também pelas observações da Iberpotash a respeito da Decisão de início do procedimento (ver, nomeadamente, o n.º 68 das observações).

- (78) As autoridades espanholas argumentam que os montantes das garantias respeitaram os critérios em conformidade com a legislação nacional, tendo em conta os custos previstos de acordo com o plano de reabilitação existente no momento. Além disso, a Iberpotash apresentou o seu próprio estudo, realizado por peritos, para demonstrar que a garantia era suficiente em relação aos dois critérios especificados na legislação nacional, ou seja, a dimensão da zona afetada e a previsão dos custos de reabilitação.
- (79) Contudo, tal como supramencionado, a conformidade com os critérios estabelecidos na legislação nacional não foi confirmada pela sentença do Tribunal. Acresce que as medidas contidas no plano de reabilitação e tidas em conta no estudo apresentado pela Iberpotash se limitavam à construção de canais perimétricos, bacias para a salmoura recolhida e medidas semelhantes destinadas a limitar a poluição, mas não conduzem claramente a uma reabilitação a longo prazo das escombrelas. Por conseguinte, ao calcular os custos previstos, o estudo não inclui nem quantifica as medidas de reabilitação adequadas. Uma vez que os custos reais previstos de reabilitação são relevantes para o cálculo da garantia financeira, tanto no quadro da legislação catalã (ver considerando 75) como da legislação da União, as conclusões do estudo apresentado pela Iberpotash não podem servir de base para determinar o montante total e correto das garantias. Como o demonstram não só o estudo FER, mas também os exemplos de escombrelas semelhantes em França ou na Alemanha <sup>(17)</sup>, a referida reabilitação implica normalmente: a) a eliminação total da escombrela (por exemplo, mediante o preenchimento de minas subterrâneas com o escombro), b) a dessalinização gradual da escombrela por bombagem de água e a recolha da salmoura, ou c) a cobertura permanente da escombrela. Estas medidas de reabilitação adequadas são, contudo, muito mais dispendiosas do que a construção de canais perimétricos, bacias para a salmoura recolhida e medidas semelhantes destinadas a limitar a poluição. Isso fica também bem patente pelo custo da cobertura da escombrela de Vilafruns, que ascendia a 7,9 milhões de EUR (não incluindo os custos anuais de manutenção). Considerando que Vilafruns, com cerca de 3 milhões de toneladas de material contendo sal, é uma escombrela de pequena dimensão quando comparada com a escombrela em atividade de El Cogulló (Balsareny/Sallent), com 41 milhões de toneladas, ou com a de Fusteret (Súria), com 22 milhões de toneladas, os custos totais da reabilitação destas minas ativas e da cobertura das escombrelas podem ser significativamente mais elevados do que os custos de Vilafruns.
- (80) A Iberpotash alega ainda que a quantidade de resíduos nas escombrelas será significativamente reduzida, devido ao seu Plano Phoenix, anunciado em 2011, cujo objetivo é o tratamento dos resíduos nas escombrelas para a produção de sal técnico destinado à venda no mercado. Como parte deste projeto, a Iberpotash tenciona construir uma unidade de extração de sal sob vácuo a partir dos resíduos produzidos durante as atividades de extração de potassa e vender o sal no mercado. Espera começar a vender anualmente cerca de 750 000 toneladas de sal, quantidade que prevê aumentar posteriormente até 1,5 milhões de toneladas por ano.
- (81) No entanto, embora o plano de processar e comercializar pelo menos parte do escombro pudesse, em princípio, reduzir o volume e a salinidade das escombrelas e, por conseguinte, reduzir também os custos esperados da sua reabilitação, este plano só foi anunciado pela Iberpotash em 2011 e a sua execução, iniciada em 2012, está ainda em curso. Por este motivo, fica claro que o Plano Phoenix não deveria ter sido tido em conta para determinar o montante das garantias em 2006 e 2008, uma vez que era ainda demasiado incerto nesse momento.

#### **Conclusão sobre a existência de uma vantagem económica seletiva**

- (82) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que os elementos de prova recolhidos e os relatórios elaborados por peritos corroboram a afirmação do órgão jurisdicional nacional de que os montantes iniciais da garantia financeira eram claramente insuficientes para assegurar uma reabilitação adequada.
- (83) Por conseguinte, a Comissão considera que as garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades espanholas em 2006 e 2008 eram efetivamente inferiores ao nível normalmente exigido em conformidade com a legislação nacional aplicável. Assim, foi concedida à Iberpotash uma vantagem económica que consiste na redução das comissões bancárias pagas anualmente pela garantia financeira. Dado que, segundo a Iberpotash, essas comissões ascendiam a 1 % do montante anual das garantias, um nível total de garantias significativamente inferior reduziu conseqüentemente as comissões bancárias a pagar pela Iberpotash e, por conseguinte, implicou custos mais baixos em comparação com os de outros operadores, cujas garantias respeitavam a legislação. Em suma, a Comissão considera que a Iberpotash beneficiou de uma vantagem económica devido ao reduzido nível das garantias financeiras.
- (84) Não podem ser aceites os argumentos das autoridades espanholas e da Iberpotash no sentido de que as autoridades públicas não concederam à Iberpotash qualquer vantagem ou tratamento preferencial em

<sup>(17)</sup> Ver, por exemplo, o relatório anual de 2015 da empresa mineira alemã de potassa K + S Kali GmbH, p. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), os métodos de reabilitação utilizados nas escombrelas da Alsácia, descritos no documento ACA apresentado como anexo 2 das alegações apresentadas pelas autoridades espanholas em 19 de abril de 2016 ou o livro do perito alemão Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

consequência de uma aplicação rigorosa das regras pertinentes, uma vez que ficou claro que estas decisões das autoridades públicas conduziram a um nível de garantias financeiras inferior ao habitualmente exigido. Por outro lado, o argumento segundo o qual a legislação catalã era, de facto, mais rigorosa do que outras normas semelhantes a nível estatal ou noutras Comunidades Autónomas de Espanha é irrelevante, uma vez que esses custos são específicos para cada exploração e que as normas relativas às garantias financeiras que deviam ser dadas pela Iberpotash deviam ser as aplicáveis na Catalunha, onde se situam as escombrelas. As autoridades públicas autorizaram a Iberpotash a manter garantias financeiras inferiores às normalmente exigidas pela legislação catalã aplicável, pelo que esta empresa beneficiou de uma vantagem seletiva sob a forma de comissões bancárias mais baixas em virtude das garantias menos significativas que teve de apresentar quando comparadas com as de outros operadores que se encontram em situação semelhante.

- (85) Assim, a Comissão conclui que a Medida 1 conferiu uma vantagem económica seletiva à Iberpotash.

#### 5.1.1.2. *Transferência de recursos estatais*

- (86) No que respeita ao critério dos recursos estatais, o autor da denúncia alega que uma garantia demasiado baixa e que não abranja a totalidade dos custos da reabilitação pressupõe uma (potencial) transferência de recursos públicos e implica, possivelmente, o risco de, no caso de a Iberpotash não cumprir as suas obrigações relativas à reabilitação das suas zonas de extração, o Estado ter de suportar estes custos. O autor da denúncia remete para a decisão da Comissão no processo Georgsmarienhütte <sup>(18)</sup>, na qual a Comissão considerou como auxílio de Estado a isenção concedida a um produtor de aço das suas obrigações ambientais relacionadas com a reciclagem e eliminação de poeiras industriais.
- (87) As autoridades espanholas e a Iberpotash alegam que, mesmo que a garantia fosse inferior à requerida, a Iberpotash continuaria a ter a obrigação geral de reabilitar os seus depósitos minerais e seria obrigada a suportar os custos dessa reabilitação. Estes custos não estão de forma alguma limitados pelo montante da garantia financeira. Por conseguinte, o Estado não isentou a Iberpotash das suas obrigações financeiras. Por outro lado, o risco de, no futuro, a Iberpotash não estar em condições de suportar todos esses custos e de o Estado ter de intervir através de recursos públicos é extremamente remoto e pouco provável, tendo em conta a situação financeira sólida da empresa-mãe da Iberpotash. As autoridades espanholas argumentam que se, no futuro, a Iberpotash não cumprir estas obrigações, existem ativos suficientes da Iberpotash em Espanha suscetíveis de ser penhorados pelas autoridades a fim de cobrir os custos da reabilitação.
- (88) A Comissão observa que as garantias em causa no presente processo não são examinadas ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais no que respeita ao montante das comissões não pagas em função do risco ou da exposição do garante (isto é, um banco privado, e não o Estado), mas sim em função do risco para o Estado, no caso de o montante garantido ser inferior ao custo real dos danos ambientais e no caso de a entidade garantida não pagar ou não conseguir pagar a totalidade dos custos de reabilitação.
- (89) No que respeita ao precedente invocado pelo autor da denúncia, o processo Georgsmarienhütte era muito diferente, na medida em que o *Land* da Baixa Saxónia assumiu claramente a responsabilidade pela eliminação das poeiras e pagou efetivamente 64,64 milhões de marcos alemães para a eliminação definitiva. Não é esse o caso em apreço, uma vez que, independentemente do montante da garantia, a Iberpotash continua a ser responsável pela reabilitação dos depósitos minerais e as autoridades espanholas não se comprometeram até à data a pagar esses custos em vez da Iberpotash. Por conseguinte, o processo Georgsmarienhütte não pode servir de precedente no presente caso.
- (90) A garantia financeira da Iberpotash reveste a forma de garantia bancária que não é livre de encargos para o Estado. Pode ser utilizada apenas para medidas estritamente definidas pela lei, em particular para o financiamento da remoção de resíduos, reabilitação dos depósitos minerais e outras medidas ambientais, caso a Iberpotash não cumpra as suas obrigações nesta matéria. O Estado não recebe quaisquer juros sobre os fundos de garantia ou qualquer outra vantagem financeira, cujo valor diminuiria em caso de uma redução do montante da garantia. Além disso, até agora, o Estado não teve de recorrer, em circunstância alguma, à garantia para qualquer dos fins acima mencionados. Contudo, mesmo que, até agora, a diminuição do montante da garantia não tenha produzido qualquer efeito real sobre os recursos estatais, este facto, por si só, não exclui a existência de um potencial impacto nos recursos estatais devido ao risco acrescido de o Estado ser obrigado a gastar os seus recursos no futuro.
- (91) De facto, a criação de um risco concreto que imponha um encargo suplementar para o Estado no futuro é suficiente para efeitos do cumprimento da noção de auxílio estatal prevista no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado <sup>(19)</sup>. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, para que este critério seja satisfeito, não é necessário que a relação estreita ou as repercussões de uma medida de auxílio estatal nos recursos estatais sejam diretos.

<sup>(18)</sup> Decisão 1999/227/CE da Comissão, de 29 de julho de 1998, relativa a auxílios concedidos pelo Estado federado da Baixa Saxónia (Alemanha) a favor da Georgsmarienhütte (JO L 83 de 27.3.1999, p. 72).

<sup>(19)</sup> Ver também o Processo C-200/97 *Ecotrade*, ECLI:EU:C:1998:579, em especial o seu n.º 41.

- (92) O objetivo final destas garantias financeiras é assegurar que as empresas mineiras disponham de recursos suficientes para cobrir os futuros custos de reabilitação, independentemente da sua situação financeira no (frequentemente muito longínquo) futuro. É claro, por isso, que, sempre que o montante da garantia seja significativamente inferior aos custos de reabilitação previstos, existe pelo menos um risco maior de os recursos estatais poderem ser afetados no futuro. Este risco de custos potenciais para o orçamento público é claramente mais elevado do que no caso de o montante garantido ter sido fixado de forma adequada em conformidade com a legislação aplicável, levando devidamente em conta os custos de reabilitação previstos. Se estes recursos forem significativamente inferiores aos necessários, em última análise, os recursos estatais terão de cobrir uma grande maioria desses custos, no caso de a Iberpotash, por qualquer razão, não estar na disposição ou em condições de o fazer. Além disso, no caso de a Iberpotash não ter capacidade, no futuro, para pagar os custos de reabilitação, é pouco provável que uma eventual penhora, pelas autoridades espanholas, de ativos da Iberpotash proporcione recursos adicionais significativos, dado que os únicos ativos espanhóis da Iberpotash (e de todo o grupo ICL) são as instalações de exploração de potassa. No entanto, uma vez que as minas de potassa estão encerradas, o valor desses ativos afigura-se duvidoso.
- (93) Está bem estabelecido na legislação aplicável que o Estado seria obrigado a agir por sua conta caso a Iberpotash não pretendesse ou não pudesse adotar as necessárias medidas de reabilitação relativamente às suas escombrelas.
- (94) Em primeiro lugar, nos termos do artigo 102.º da Lei 39/2015, o Estado pode proceder à execução subsidiária em vez do sujeito legalmente obrigado a adotar essas medidas <sup>(20)</sup>. A Espanha deveria: i) instar a Iberpotash a tomar medidas especificamente definidas; ii) informar a Iberpotash de que, caso contrário, a administração adotará tais medidas, bem como do respetivo custo; iii) executar essas medidas; e iv) tentar recuperar o custo da Iberpotash, o que, por definição, não é possível se a Espanha tiver de executar uma garantia financeira insuficiente. Embora esta decisão seja formalmente opcional, caso a Iberpotash não cumprisse a obrigação de reabilitar os seus depósitos minerais, a Espanha não teria alternativa senão pagar antecipadamente essa reabilitação, uma vez que de outro modo não poderia cumprir as suas obrigações.
- (95) Em segundo lugar, tal como referido no considerando 13, a Espanha poderá estar a violar as suas obrigações no âmbito da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e da Diretiva que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da água. Por conseguinte, no caso de a Iberpotash abandonar as suas instalações depois de esgotar os recursos minerais e não reabilitar as instalações, e dada a garantia insuficiente, a única forma de Espanha cumprir as obrigações que lhe incumbem por força dessas diretivas e, em última análise, evitar o pagamento das sanções pecuniárias compulsórias diárias impostas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia seria arcar com os custos de eliminação das escombrelas ou proceder a uma reabilitação igualmente eficaz.
- (96) Em terceiro lugar, nos termos do disposto na Lei 27/2006 espanhola, de 18 de julho de 2006 <sup>(21)</sup>, as autoridades espanholas podem ser obrigadas a cumprir as suas obrigações ao abrigo da legislação ambiental. Qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados na Lei 27/2006 pode, no caso de uma infração ambiental entre as enumeradas no artigo 18.º, n.º 1, da Lei 27/2006 (incluindo, por exemplo, as infrações relativas às obrigações no domínio da proteção das águas), recorrer aos tribunais para obrigar a administração a cumprir as suas obrigações ambientais.
- (97) Em quarto lugar, a Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(22)</sup> especifica, no seu artigo 6.º, n.º 3, que, quando um operador responsável por adotar as medidas de reparação em relação a um dano ambiental não cumpre as suas obrigações, a autoridade competente pode adotar essas medidas por si, como último recurso. Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, a autoridade competente pode, caso o operador o não faça, tomar as medidas preventivas necessárias para eliminar uma ameaça iminente de ocorrência de dano ambiental. Se a Iberpotash não tomar as medidas de reparação necessárias após a cessação das suas atividades mineiras, as escombrelas podem tornar-se uma ameaça iminente para o ambiente que exija ações corretivas ou preventivas por parte das autoridades públicas competentes, como último recurso.
- (98) Por último, as próprias autoridades espanholas indicam <sup>(23)</sup> que, em conformidade com o artigo 9.º da Lei 12/1981, no caso de o operador não cumprir as suas obrigações, a Generalitat pode executar coercivamente estas medidas, sendo os custos suportados pelo operador. Observam que, na prática, a administração aplica as medidas pertinentes que, posteriormente, são financiadas a título da garantia financeira, ou, no caso de a garantia não ser suficiente, da venda dos ativos do operador. Por conseguinte, se a garantia financeira for significativamente inferior à exigida, a administração corre o risco de os ativos do operador não serem suficientes para cobrir as

<sup>(20)</sup> Lei 39/2015, de 1 de outubro, relativa ao Processo Administrativo Comum das administrações públicas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>

<sup>(21)</sup> Lei 27/2006, de 18 de julho, que regula os direitos de acesso à informação, de participação do público e de acesso à justiça em matéria de ambiente.

<sup>(22)</sup> Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

<sup>(23)</sup> Ver, em especial, o n.º 11 das observações das autoridades espanholas sobre as observações de terceiros apresentadas em 27 de julho de 2016.

medidas pertinentes executadas. Isto confirma que uma garantia financeira demasiado baixa aumenta o risco de as medidas de reabilitação tomadas pela administração não estarem suficientemente cobertas pelos ativos do operador (nomeadamente se não tiver outras atividades em Espanha, como é o caso da Iberpotash), tendo essas medidas de ser pagas a partir de recursos públicos.

- (99) Por conseguinte, um nível de garantias substancialmente inferior ao necessário, conforme exigido pela legislação, expõe o Estado a um risco concreto de encargos adicionais sobre os seus recursos. O risco acrescido de encargos suplementares para o Estado é suficientemente concreto para ter um efeito, pelo menos, potencial sobre os recursos estatais, devido a um nível excessivamente baixo da garantia financeira.
- (100) O nível das garantias financeiras que devem ser fornecidas pela Iberpotash foi estabelecido por decisões administrativas da Generalitat de Catalunya através das quais foram aprovadas as autorizações para desenvolver as atividades de extração de potassa. Uma vez que a noção de Estado (-Membro) para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE abrange todos os níveis das administrações públicas, independentemente de serem nacionais, regionais ou locais, a decisão de aplicar um nível reduzido de garantias financeiras é imputável ao Estado.
- (101) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 implicou uma transferência de recursos imputável ao Estado.

#### 5.1.1.3. *Potencial distorção da concorrência*

- (102) A Comissão considera que a redução dos custos da Iberpotash devido a um nível de garantias financeiras inferior ao exigido pela legislação aplicável é suscetível de distorcer a concorrência nos mercados em que opera a Iberpotash (principalmente os mercados da potassa e do sal). Tal como explicado adiante (ver considerando 110 e seguintes), esta redução de custos durante o período pertinente representou cerca de 1,8 milhões de EUR e, por conseguinte, contrariamente às alegações das autoridades espanholas, não era negligenciável.
- (103) Além disso, o facto de a Iberpotash ser o único produtor espanhol de potassa não exclui uma possível distorção da concorrência, uma vez que o mercado geográfico relevante é mais vasto do que o mercado nacional espanhol. Já em 1993, a Comissão considerou que o mercado da potassa não se cingia a Espanha, incluindo também França, o Reino Unido e outros Estados-Membros, com exceção da Alemanha <sup>(24)</sup>. Além disso, a Iberpotash, no seu Relatório de Sustentabilidade de 2014 <sup>(25)</sup>, indica que apenas 23 % da sua produção de potassa e sal é comercializada em Espanha, enquanto 50 % se destina a outros países europeus e 18 % à América do Sul, registando-se ainda vendas suplementares na América do Norte, em África e na Ásia. Em todas estas zonas a Iberpotash concorre com outros produtores de potassa e sal, e a concorrência pode ser afetada pela redução artificial dos custos da Iberpotash.
- (104) Por último, a questão da potencial distorção da concorrência não é rebatida pelo argumento da Iberpotash de que, independentemente do nível das garantias financeiras, as suas obrigações ambientais continuam a ser as mesmas (ou seja, assegurar a reabilitação nas suas explorações e evitar a poluição) e de que, em qualquer caso, é necessário manter provisões para cobrir potenciais responsabilidades ambientais. Para além destas disposições contabilísticas, a obrigação de manter garantias financeiras específicas, de acordo com a legislação aplicável, traduz-se, efetivamente, em custos operacionais normais, mas específicos, suportados pela Iberpotash (ou qualquer outra empresa mineira sujeita às mesmas regras) em resultado das comissões que os bancos cobram pelo estabelecimento e manutenção da garantia, e, deste modo, o inadequado baixo nível destas comissões poderá favorecer a Iberpotash e falsear a concorrência.
- (105) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 pode falsear a concorrência.

#### 5.1.1.4. *Efeitos no comércio no interior da UE*

- (106) Como foi acima indicado, os mercados da potassa e do sal são claramente transfronteiriços, destinando-se 50 % da produção da Iberpotash a exportação para outros países europeus. Por conseguinte, o baixo nível das garantias financeiras é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros da UE.

<sup>(24)</sup> Ver Decisão 94/449/CE da Comissão, de 14 de dezembro de 1993, relativa a um processo de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho (Processo n.º IV/M.308 — *Kali-Salz/MdK/Treuhand*) (JO L 186 de 21.7.1994, p. 38).

<sup>(25)</sup> Relatório de Sustentabilidade de 2014, p. 15, <http://www.icliberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>

- (107) O argumento da Iberpotash de que os mercados de sal são estritamente nacionais ou mesmo regionais, devido aos elevados custos de transporte, não é, por conseguinte, sustentado pelos números fornecidos pela Iberpotash no seu Relatório de Sustentabilidade de 2014, já que 80 % da sua produção de sal não só é exportada para outros países europeus como também para a Ásia, o Norte de África e as Américas. Além disso, as observações da Iberpotash sobre a Decisão de início do procedimento são contraditórias neste ponto ao afirmar, por um lado, que o mercado de sal é nacional, ou mesmo regional e, por outro, que um produtor francês de sal é o seu concorrente direto e tenta excluir a Iberpotash do mercado.
- (108) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 afeta as trocas comerciais no interior da UE.

#### 5.1.1.5. *Quantificação do auxílio*

- (109) Determinar o montante efetivo do auxílio exige, em primeiro lugar, que se estabeleça um montante «correto» das garantias financeiras no âmbito das disposições legislativas aplicáveis no período de referência. Em seguida, o montante do auxílio corresponderia à diferença entre o montante previsto das comissões bancárias que a Iberpotash deveria ter pago para constituir o montante de garantia fixado corretamente e o montante efetivo das comissões bancárias que a empresa pagou.
- (110) A terceira parte interessada alega que o montante do auxílio não se limita apenas às comissões bancárias, menores, mas deve incluir também a necessidade de proporcionar garantias suficientes ao banco sob a forma de reservas financeiras. No entanto, tendo em conta que o montante «corrigido» das garantias, tal como estimado abaixo, é relativamente modesto proporcionalmente ao volume de negócios anual da Iberpotash (cerca de 300 milhões de EUR) e do grupo ICL no seu conjunto (5 400 milhões de dólares dos Estados Unidos), é pouco provável que a constituição de uma garantia de montante superior implicasse custos adicionais significativos para a empresa.
- (111) Uma vez que, segundo as autoridades espanholas, em dezembro de 2016 o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña constatou que o montante acrescido de 6 979 471,83 EUR para Balsareny/Sallent estava em conformidade com a legislação em vigor, a Comissão considera que, presentemente, o montante «correto» das garantias para Balsareny/Sallent corresponde a este montante atualmente aplicável aprovado pelo Tribunal.
- (112) Por analogia, a Comissão entende, além disso (ver também o considerando 64) que o montante acrescido de 6 160 872,35 EUR para a garantia de Síria aplicável desde 2015 também pode ser considerado consentâneo com a legislação aplicável. Apesar de não existir uma conclusão judicial vinculativa relativamente a este depósito mineral, o aumento do montante da garantia para uma pequena exploração como Síria é, de facto, quase equivalente ao montante autorizado para Balsareny/Sallent. Isto confirma que o montante pode ser considerado adequado e em conformidade com a legislação aplicável.
- (113) Por conseguinte, atualmente o montante correto das garantias corresponde a um total de 13 140 344,18 EUR.
- (114) No entanto, o cálculo deste montante tem em conta o Plano Phoenix anunciado em 2011 e aplicado gradualmente a partir de 2012. O projeto prevê, entre outras medidas, o investimento numa instalação de sal sob vácuo a fim de processar e comercializar o sal contido nos resíduos da extração da potassa. Segundo o projeto, a Iberpotash deve assegurar em última análise a venda anual de cerca de 1,5 milhões de toneladas de sal.
- (115) A Comissão concorda com o estudo FER quando afirma que o Plano Phoenix, em si, não pode ser considerado uma medida de reabilitação e que, de facto, não trará o crescimento das escombreyras durante a exploração das minas. Todavia, a Comissão reconhece também os argumentos da Iberpotash e das autoridades espanholas no sentido de que o projeto tem impacto no total dos custos de reabilitação. O estudo FER não tem em conta o facto de ser provável que a transformação e venda de sal se mantenham ainda após a cessação das atividades de extração de potassa. O Plano Phoenix pode assim contribuir para a eliminação gradual da escombreyra no futuro e, como tal, podia ser tomado em consideração para fixar o nível adequado de garantias, como foi o caso para o aumento dos níveis de garantia proposto em 2015 e, pelo menos, para Balsareny/Sallent, como confirmado pelo órgão jurisdicional nacional.
- (116) Contudo, este facto significa que o atual nível das garantias financeiras não pode ser considerado adequado para o período anterior ao início do Plano Phoenix em 2012. Embora ainda antes de anunciar o Plano, a Iberpotash tratasse e vendesse quantidades relativamente reduzidas de sal proveniente das suas escombreyras, a maior parte dos resíduos de sal ficava simplesmente amontoada nas escombreyras com a esperança de que, no futuro, pudesse ser utilizada com fins comerciais <sup>(26)</sup>. No entanto, não existiam planos concretos sobre quando e como ampliar as estações de tratamento de sal de forma a que as quantidades de resíduos de sal assim eliminados fossem maiores e pudessem ter um impacto significativo sobre os futuros custos de reabilitação. Assim sendo, no que respeita ao período anterior ao lançamento do Plano Phoenix, esta redução futura, relativamente hipotética, das escombreyras graças à transformação e venda de grandes quantidades de sal não deve ser tida em conta.
- (117) Por conseguinte, a Comissão tem de considerar outras provas disponíveis para calcular o montante «correto» aproximado das garantias no período 2006-2011 com base nos custos de reabilitação calculados segundo as previsões desse momento, sem o impacto do Plano Phoenix.

<sup>(26)</sup> Ver Observações da Iberpotash sobre a Decisão de início do procedimento, n.º 23.

- (118) Como acima se explica (ver considerandos 68 a 81), as previsões mais fiáveis do custo total de reabilitação (sem o Plano Phoenix) constam do estudo FER apresentado pelo autor da denúncia. A Comissão considera que as hipóteses adotadas nesse relatório pericial são credíveis, uma vez que se baseiam em grande medida em estudos de mercado e na avaliação dos resultados em instalações semelhantes noutras partes do mundo. Pelo contrário, tal como acima referido, o estudo apresentado pela Iberpotash não pode ser considerado como uma estimativa fiável dos custos de reabilitação, visto não estarem previstas medidas de reabilitação adequadas (ver considerando 79).
- (119) O estudo FER considera que o total dos custos de reabilitação corresponde a pelo menos 71 milhões de EUR. Por outro lado, todas as outras indicações de eventuais montantes corretos com origem no estudo FER ou noutras fontes (ver ponto 5.1.1.1) são ainda superiores. Por conseguinte, a Comissão considera que, na ausência de melhores estimativas para o período de 2006-2011, os custos de reabilitação previstos pertinentes que devem ser tidos em conta atingem 71 milhões de EUR (24,8 milhões para Síria e 46,2 milhões para Balsareny/Sallent).
- (120) Por último, por força do artigo 3.º do Decreto 202/1994 (a legislação aplicável nesse período), o montante resultante da garantia financeira com base no artigo 2.º (isto é, em função dos custos de reabilitação previstos) é reduzido em 50 % no caso de atividades mineiras não situadas em regiões de especial interesse natural (incluindo os depósitos minerais da Iberpotash).
- (121) Por conseguinte, a Comissão considera, com base nos elementos de prova disponíveis, que o montante «correto» das garantias financeiras para a exploração mineira da Iberpotash ascende a, pelo menos, 12,4 milhões de EUR para Síria (período 2006-2011) e 23,1 milhões de EUR para Balsareny/Sallent (período 2008-2011).
- (122) Segundo a Iberpotash, os custos atuais da garantia equivalem a 1 % do seu montante anual. Utilizando esses montantes de garantia corretos para os dois períodos em causa, o auxílio total concedido à Iberpotash sob a forma de comissões de garantia mais baixas corresponde anualmente a 1 % da diferença entre o montante «correto» e o montante real fixado para esse ano, tal como indicado no quadro seguinte.

Quadro 3

**Cálculo do montante do auxílio**

(milhares de EUR, valores arredondados)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Balsareny/Sallent</b>											
— garantia real	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— garantia «correta»	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— diferença nas comissões	—	—	146,5 <sup>(1)</sup>	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
<b>Síria</b>											
— garantia real	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— garantia «correta»	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— diferença nas comissões	9,7 <sup>(2)</sup>	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 <sup>(3)</sup>	0
<b>Diferença total nas comissões para a Iberpotash</b>	<b>9,7</b>	<b>116,3</b>	<b>262,2</b>	<b>335,4</b>	<b>335,4</b>	<b>335,4</b>	<b>111,8</b>	<b>111,8</b>	<b>111,8</b>	<b>76,3</b>	<b>58,5</b>

<sup>(1)</sup> Como a garantia para Balsareny/Sallent foi estabelecida com base numa autorização concedida em 29 de abril de 2008, a diferença nas comissões de garantia para Balsareny/Sallent para esse ano é calculada como 8/12 do montante anual.

<sup>(2)</sup> Como a garantia para Síria foi estabelecida com base numa autorização concedida em 9 de novembro de 2006, a diferença nas comissões de garantia para Síria para esse ano é calculada como 1/12 do montante anual.

<sup>(3)</sup> Como a garantia para Síria foi aumentada até ao montante «correto» em maio de 2015, a diferença nas comissões de garantia para Síria para esse ano é calculada como 4/12 do montante anual.

- (123) Por conseguinte, o montante total do auxílio concedido à Iberpotash sob a forma de menores comissões bancárias pela redução das garantias para a totalidade do período 2006-2016 ascende a 1 864 622 EUR.

Este auxílio foi concretizado no momento em que as autorizações ambientais concedidas pelas autoridades espanholas estabeleceram a redução das garantias, ou seja, 6 de novembro de 2006 para Sória e 29 de abril de 2008 para Balsareny/Sallent.

#### 5.1.1.6. *Conclusão sobre a existência de auxílio: Medida 1*

- (124) À luz do que precede, a Comissão considera que a Medida 1 constitui um auxílio estatal e, por conseguinte, apreciará a sua legalidade e compatibilidade com o mercado interno.

#### 5.1.2. MEDIDA 4: INVESTIMENTO PARA A COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

- (125) Em 17 de dezembro de 2007, o Ministério do Ambiente de Espanha e a Generalitat de Catalunya assinaram um acordo nos termos do qual acordaram em cooperar e partilhar os custos do projeto destinado a cobrir a escombreira de Vilaforns e reduzir assim o seu impacto negativo no ambiente. O Ministério das Finanças aceitou conceder 4 milhões de EUR a título de despesas de investimento, enquanto o restante seria assumido pela Agencia Catalana del Agua, uma empresa pública gerida pela Generalitat de Catalunya. Os trabalhos relativos ao projeto foram iniciados em agosto de 2008 e prolongaram-se por 18 meses. Os custos totais do investimento elevavam-se a 7 887 571 EUR e foram inteiramente suportados pelas autoridades públicas, tal como estabelecido no acordo de 2007.
- (126) O projeto consistia na cobertura da escombreira de Vilaforns com uma película impermeável que vedaria a escombreira e isolaria os resíduos salinos de qualquer contacto com a água proveniente do exterior, deste modo evitando as fugas de sal provenientes da escombreira. As películas eram protegidas por produtos geotêxteis e pavimentos de terra para plantação em cima da escombreira.
- (127) A escombreira de Vilaforns encontra-se nas instalações da Iberpotash e é sua propriedade. Foi transferida em resultado do acordo de venda de 21 de outubro de 1998 através do qual a Iberpotash adquiriu as atividades mineiras na Catalunha à Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), uma *holding* do Estado espanhol. No momento da transferência, a escombreira já estava inativa desde que a exploração da mina de que dependia a escombreira de Vilaforns cessou, em 1973.

#### 5.1.2.1. *Vantagem económica seletiva*

- (128) Tal como referido anteriormente, o investimento para a cobertura da escombreira de Vilaforns nas instalações pertencentes à Iberpotash foi financiado integralmente pelos poderes públicos. A Iberpotash só toma a seu cargo os custos de manutenção da instalação durante a sua existência.
- (129) A cobertura realizada em 2008-2009 afeta uma escombreira propriedade da Iberpotash desde 1998, quando as instalações foram privatizadas juntamente com outras minas de potassa da zona. A escombreira pertence a uma mina cuja atividade cessara em 1973 e que a Iberpotash assumiu na altura. Por conseguinte, a Iberpotash alega que não tem qualquer obrigação de tomar medidas para evitar a poluição proveniente da escombreira, ao abrigo da legislação quer nacional quer da União, uma vez que não foi o poluidor original.
- (130) As autoridades espanholas não concordam com estas afirmações da Iberpotash e entendem que esta tem a obrigação geral de adotar as medidas adequadas para evitar a poluição proveniente da escombreira de que é proprietária e geri-la em conformidade com as disposições legais aplicáveis. Por conseguinte, a Iberpotash é responsável por adotar as medidas necessárias para garantir a proteção do ambiente, em conformidade com a legislação relevante, bem como pelos danos ambientais causados por esta escombreira.
- (131) Além disso, as observações da terceira parte interessada salientam a responsabilidade da Iberpotash de gerir Vilaforns desde o momento em que foram para si transferidos os direitos de exploração mineira. Esta responsabilidade funda-se na Lei 6/1993 espanhola, de 15 de julho de 1993, relativa aos resíduos, bem como no Real Decreto 1/2001, de 20 de julho de 2001, que aprova o texto reformulado da Lei da Água espanhola. A terceira parte interessada alega que o facto de Vilaforns já não estar em atividade no momento da sua aquisição pela Iberpotash é irrelevante, uma vez que qualquer titular de uma concessão mineira deve gerir os resíduos no seu conjunto, isto é, incluindo todos os resíduos produzidos antes da aquisição da concessão pelo titular.

- (132) A Comissão considera que o facto de a mina que está na origem da escombreira de Vilafruns ter cessado a atividade já em 1973 não exclui a responsabilidade da Iberpotash, como proprietária, de assegurar uma reabilitação adequada. Como confirmado pelas autoridades espanholas, todos os planos de recuperação, incluindo o de 2008, incluíram medidas específicas que a Iberpotash estava obrigada a tomar a respeito da escombreira de Vilafruns. Nos termos do artigo 121.º da Lei relativa à indústria extrativa de 1973, o incumprimento das obrigações constantes do plano de reabilitação constitui uma infração grave. Além disso, as autoridades espanholas confirmaram que, em conformidade com a legislação aplicável em matéria de proteção dos recursos hídricos, mantinha-se a obrigação, para a Iberpotash, de adotar as medidas necessárias para evitar a poluição da água proveniente de todas as suas instalações, incluindo a escombreira de Vilafruns. A Comissão observa igualmente que, nos termos do artigo 4.º da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, o operador deve tomar todas as medidas necessárias para evitar ou reduzir o mais possível os efeitos adversos para o ambiente, incluindo a gestão de toda e qualquer instalação de resíduos após o seu encerramento.
- (133) Além disso, a Iberpotash alega que o acordo de venda da instalação inclui uma cláusula que pode ser interpretada no sentido de excluir a responsabilidade da Iberpotash resultante de atividades anteriores a 1997, ou seja, incluindo qualquer responsabilidade pela escombreira. A Iberpotash remete, a este respeito, para uma sentença do Supremo Tribunal de 14 de maio de 2009 que cita uma cláusula do contrato de venda que determina que a parte vendedora deve indemnizar o comprador por todas as obrigações decorrentes de direitos de terceiros em relação a factos anteriores à transferência que não figurem no balanço e que não foram revelados com o exercício o dever de diligência. A Iberpotash alega que as obrigações relativas à reabilitação de Vilafruns não eram evidentes antes da venda e que não havia provisões no balanço porque nesse momento não existia essa obrigação legal.
- (134) No entanto, as autoridades espanholas referem que o contrato de venda de ações de 1998 não incluía qualquer disposição específica que obrigasse o vendedor a assumir as responsabilidades do comprador após a transferência de ações.
- (135) A Comissão observa, além disso, que a disposição citada na sentença do Supremo Tribunal é antes uma cláusula-tipo contratual que protege o vendedor contra posteriores objeções de terceiros relativas a factos desconhecidos no momento da venda. Contudo, a Iberpotash não pode afirmar que não estava ao corrente da escombreira de Vilafruns que assumia como parte da transação, nem da responsabilidade geral do proprietário dos resíduos de garantir a boa gestão das suas instalações de resíduos. O facto de a Iberpotash aceitar as obrigações ambientais relacionadas com a escombreira de Vilafruns em vários planos de reabilitação confirma que tinha conhecimento de tais responsabilidades.
- (136) Assim, a Comissão considera que, devido à aquisição da atividade mineira de extração de potassa na Catalunha em 1998, a Iberpotash era responsável por garantir a gestão adequada da escombreira de Vilafruns respeitando as disposições legais aplicáveis.
- (137) No entanto, embora aceitem esta conclusão, as autoridades espanholas alegam que as obrigações da Iberpotash não incluíam a cobertura da escombreira de Vilafruns. Segundo as autoridades espanholas, as obrigações da Iberpotash teriam sido cumpridas através de medidas substancialmente mais baratas incluídas no seu plano inicial de recuperação de 2008 (ou seja, instalação de um sistema de tubos de drenagem e outros tipos de proteção e reabilitação, com um custo total de cerca de [...] (\*) EUR). Por conseguinte alegam, juntamente com a Iberpotash, que o investimento público na cobertura da escombreira não constitui uma vantagem económica para a Iberpotash dado que os custos poupados por esta empresa [...] EUR são mais do que compensados pelos custos de manutenção que terá de suportar durante todo o período de vida da instalação (por um montante de [...] EUR para o período de março de 2015 a março de 2016 apenas) e o custo de oportunidade por não poder processar e vender o sal da escombreira coberta de Vilafruns, como tenciona fazer com as suas outras escombreiras <sup>(27)</sup>.
- (138) A Comissão considera que, independentemente da dimensão das obrigações da Iberpotash em relação a Vilafruns, não é aceitável que o investimento público de 7,9 milhões de EUR numa proteção ambiental significativamente melhor, equivalente, em princípio, à reabilitação da exploração sem custos de investimento para a Iberpotash, não tenha, na realidade, proporcionado qualquer vantagem económica para a Iberpotash. A instalação da cobertura da escombreira tinha por objetivo reduzir significativamente a poluição causada pelas fugas provenientes da escombreira de Vilafruns. As medidas alternativas na ausência de auxílio não teriam proporcionado uma proteção tão boa e duradoura e teriam exposto a Iberpotash ao risco de ter que suportar as consequências da poluição (como demonstram as sentenças penais de 18 de dezembro de 2014 e 25 de fevereiro de 2015 relativas a outros depósitos minerais de que é proprietária; ver considerandos 27 e 94 da Decisão de início do procedimento). Significa isto que a construção da instalação paga com recursos públicos permitiu à Iberpotash uma melhor prevenção da poluição, reduziu os seus riscos ambientais para o futuro e proporcionou uma reabilitação duradoura da escombreira (em consonância com os projetos de reabilitação de escombreiras de resíduos de sal semelhantes em França ou na Alemanha, tal como explicado nos considerandos 26 e 32). A Iberpotash teria sido obrigada, em última análise, a assegurar a adequada reabilitação da escombreira de Vilafruns.

(\*) Informação confidencial.

<sup>(27)</sup> Ver Observações das autoridades espanholas sobre a Decisão de início do procedimento, n.º 55.

- (139) Por último, a Comissão considera que a medida é seletiva, uma vez que se destinava especificamente ao financiamento público da cobertura da escombreira de Vilafruns, propriedade da Iberpotash. As autoridades espanholas argumentam que a medida não é seletiva uma vez que a Iberpotash é a única empresa mineira de potassa em Espanha e, por conseguinte, não existe possibilidade de comparação com outras empresas. No entanto, o facto de a Iberpotash ser a única empresa mineira de potassa em Espanha não põe em causa o carácter seletivo da medida, que se dirige claramente a uma instalação de resíduos especificamente identificada e não a qualquer outra.
- (140) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 conferiu uma vantagem económica seletiva à Iberpotash.

#### 5.1.2.2. *Transferência de recursos estatais*

- (141) Os custos totais do investimento da cobertura da escombreira de Vilafruns foram pagos pelas administrações públicas: 4 milhões de EUR pelo Ministério do Ambiente de Espanha e os restantes 3 887 571 EUR pela Agencia Catalana del Agua, empresa pública gerida pela Generalitat de Catalunya que, assim, respeita o compromisso de cobrir os restantes custos de investimento que a Generalitat aceitou no âmbito do acordo de 17 de dezembro de 2007.
- (142) Nem as autoridades espanholas nem a Iberpotash alegaram inexistência de recursos estatais no que diz respeito a esta medida.
- (143) Além disso, a decisão de prestar financiamento público para a cobertura da escombreira de Vilafruns foi adotada pelo Ministério do Ambiente e pela Generalitat de Catalunya e é, em consequência, claramente imputável ao Estado.
- (144) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 4 implicou uma transferência de recursos estatais e é imputável ao Estado.

#### 5.1.2.3. *Potencial distorção da concorrência*

- (145) Como já foi explicado acima (ver os considerandos 103 e 105), a Iberpotash concorre com outros produtores de potassa e sal. Logo, o facto de pelo menos uma parte das suas obrigações ambientais relativamente a Vilafruns ter sido financiada com recursos estatais pode distorcer a concorrência através da redução artificial dos custos da Iberpotash, conferindo-lhe assim uma vantagem indevida em relação aos seus concorrentes.
- (146) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 pode distorcer a concorrência.

#### 5.1.2.4. *Efeitos sobre o comércio no interior da UE*

- (147) Tanto o sal como a potassa são comercializados na UE (ver considerandos 106 e 107) e, por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 4 afeta o comércio no interior da União.

#### 5.1.2.5. *Conclusão sobre a existência de auxílio: Medida 4*

- (148) À luz do que precede, a Comissão considera que a Medida 4 constitui um auxílio estatal no valor de 7 887 571 EUR e, por conseguinte, apreciará a sua legalidade e compatibilidade com o mercado interno.

### 5.2. LEGALIDADE DO AUXÍLIO

- (149) Quer a Medida 1 quer a Medida 4 foram acordadas em violação das obrigações de notificação e de suspensão previstas no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Por conseguinte, a Comissão considera que as duas medidas constituem um auxílio estatal ilegal.

### 5.3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

#### 5.3.1. MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

- (150) Nem as autoridades espanholas nem a Iberpotash alegam qualquer fundamento de compatibilidade para os auxílios sob a forma de garantias financeiras inferiores ao que exige a legislação aplicável.
- (151) A Comissão considera que a medida constitui um auxílio ao funcionamento da Iberpotash, já que permitiu que os custos das comissões de garantia fossem inferiores aos normalmente em vigor no longo período decorrido entre 2006 e 2016.

- (152) A Comissão não encontrou qualquer motivo de uma eventual compatibilidade de tais auxílios ao funcionamento concedidos sem visar um objetivo de interesse comum aparente, e conclui, por conseguinte, que a medida que consiste na redução das garantias financeiras da Iberpotash constitui um auxílio incompatível com o TFUE sob a forma de comissões bancárias mais reduzidas resultantes do baixo nível indevido das garantias financeiras.

#### 5.3.2. MEDIDA 4: INVESTIMENTO PARA A COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

- (153) As autoridades espanholas alegam que, se a cobertura da escombreira de Vilafruns constituísse um auxílio estatal, este seria compatível ao abrigo da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008, relativo aos auxílios às empresas que superem o nível imposto pelas normas da União ou que, na sua ausência, melhorem o nível de proteção do ambiente.
- (154) Alegam que a cobertura da escombreira é um projeto-piloto destinado a testar uma nova tecnologia para evitar fugas de escombreyras salinas. Alegadamente, o depósito mineral de Vilafruns teria sido escolhido para o projeto-piloto devido às suas características específicas (menor volume, localização como primeira escombreyra a montante do rio Llobregat, o facto de ter estado inativo durante décadas). Ao fornecer às autoridades informações sobre os resultados reais, ser-lhes-ia permitido enfrentar de modo mais adequado o problema geral das escombreyras salinas na região. A este respeito, espera-se que o projeto contribua para a preservação, proteção e reabilitação ambiental na bacia hidrográfica do rio Llobregat e, por conseguinte, visa um objetivo de interesse comum.
- (155) Por outro lado, as autoridades espanholas explicam que o projeto faz parte de um plano global destinado a melhorar a gestão das bacias hidrográficas catalãs que inclui várias medidas, algumas das quais financiadas com recursos públicos e outros de origem privada.
- (156) A Comissão considera que o Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008 estabelece uma base para avaliar a compatibilidade no presente processo. Em especial, o ponto 205 deste Enquadramento, em conjugação com o ponto 248 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 <sup>(28)</sup>, permite à Comissão aplicar as regras estabelecidas no Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008 aos auxílios ilegais concedidos no período de 2009-2011.
- (157) Nos termos da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008, os auxílios ao investimento que permitam às empresas superar as normas da União relativas à proteção do ambiente ou, na sua ausência, melhorar o nível de proteção do ambiente são considerados compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE [atual artigo 107.º, n.º 3, alínea c, do TFUE] desde que estejam preenchidas as condições estabelecidas nos pontos 74 a 84 e na secção 3.2 do referido Enquadramento.
- (158) As normas da União aplicáveis à valorização desses resíduos estão estabelecidas na Diretiva relativa à gestão dos resíduos das indústrias extrativas. No entanto, nos termos do artigo 24.º, n.º 4, da diretiva, o artigo 5.º, o artigo 6.º, n.os 3 a 5, os artigos 7.º e 8.º, o artigo 12.º, n.os 1 e 2, e o artigo 14.º, n.os 1 a 3, não são aplicáveis às escombreyras que tenham deixado de aceitar resíduos antes de 1 de maio de 2006, como é o caso da escombreyra de Vilafruns. Por conseguinte, no caso em apreço, não existem normas específicas da União que definam o nível que a escombreyra de Vilafruns deve atingir em termos ambientais.
- (159) Uma terceira parte interessada argumenta que já em 2008-2009 a Iberpotash tinha a obrigação jurídica imediata de proceder à cobertura da escombreyra embora não tenha fornecido quaisquer elementos de prova relativamente a esta alegação. Em todo o caso, a Comissão considera que, embora a Iberpotash estivesse, em última análise, obrigada a assegurar uma reabilitação adequada da escombreyra de Vilafruns no futuro, essa obrigação não existia em 2008-2009 e, na ausência do auxílio, a Iberpotash teria sido capaz de continuar a gerir a escombreyra cumprindo as suas obrigações nos termos do plano de reabilitação aplicável.
- (160) Nos termos do ponto 79 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, a intensidade do auxílio no caso das grandes empresas não pode ultrapassar 50 % dos custos elegíveis. Quando o investimento diz respeito à aquisição de um ativo que constitui umaecoinovação ou ao lançamento de um projeto de ecoinovação, a intensidade do auxílio pode ser majorada em 10 pontos percentuais, desde que estejam preenchidas as condições do ponto 78 do Enquadramento. Além disso, esta intensidade pode atingir 100 % quando o auxílio ao investimento for concedido no âmbito de um concurso verdadeiramente competitivo, com

<sup>(28)</sup> Comunicação da Comissão — Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (JO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

base em critérios claros, transparentes e não discriminatórios, que assegurem, na prática, que o auxílio se circunscreve ao mínimo necessário para obter o benefício pretendido em matéria de ambiente (ver o ponto 77 do Enquadramento). Esse procedimento de concurso deve ser não discriminatório e prever a participação de um número suficiente de empresas. Além disso, o orçamento afetado ao concurso deve constituir um condicionamento vinculativo, no sentido de que nem todos os participantes podem beneficiar de auxílio.

- (161) Nos termos do ponto 80 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, os custos elegíveis devem ser limitados aos custos de investimento suplementares necessários para atingir um nível de proteção do ambiente superior, após dedução dos eventuais benefícios de exploração e adição dos eventuais custos de exploração durante os primeiros cinco anos. Na ausência de normas da União, estes custos de investimento suplementares correspondem aos custos dos investimentos suplementares necessários para atingir um nível de proteção do ambiente superior ao nível que seria alcançado pela empresa em causa na ausência de qualquer tipo de auxílio a favor do ambiente (ver ponto 84, alínea c), do Enquadramento),
- (162) No caso em apreço, as autoridades espanholas defendem que, antes do investimento na cobertura da escombreira, o plano de reabilitação da Iberpotash aplicável incluía medidas específicas de reabilitação da escombreira de Vilafruns destinadas a limitar as fugas e a minimizar o seu impacto sobre o ambiente. Os custos esperados dessas medidas, que constituíam um cenário contrafactual na ausência de auxílio estatal na aceção do ponto 81, alínea a), do Enquadramento ambiental de 2008, ascendiam a [...] EUR. A Comissão entende que essas medidas foram consideradas suficientes pelas autoridades espanholas para garantir o cumprimento das obrigações em matéria de ambiente aplicáveis nesse momento à escombreira inativa de Vilafruns.
- (163) Além disso, tal como explicado pelas autoridades espanholas, a cobertura da escombreira de Vilafruns foi considerada «projeto-piloto» a fim de verificar na prática a adequação deste método de reabilitação à resolução dos problemas ambientais da região do Llobregat. Por conseguinte, a cobertura foi executada não devido a uma obrigação jurídica de o fazer, mas tendo em conta o interesse público geral de encontrar o método de reabilitação mais adequado que, no futuro, pudesse aplicar-se a todas as outras escombreiras que afetam o ambiente da região.
- (164) Por conseguinte, a cobertura da escombreira de Vilafruns em 2008-2009 permitiu à Iberpotash aumentar o nível de proteção do ambiente resultante das suas atividades, na ausência de normas da União, em conformidade com o ponto 74, alínea b), do Enquadramento de 2008.
- (165) Tendo em conta o que precede, os custos de investimento suplementares do projeto de investimento ascenderiam a um custo de investimento de 7 887 571 EUR, deduzidos os custos de [...] EUR no cenário contrafactual. Uma vez que Vilafruns não esteve em atividade durante muitos anos, não há qualquer benefício de exploração decorrente da cobertura da escombreira. No último ano, os custos de exploração para a manutenção da instalação ascenderam, segundo as autoridades espanholas, a [...] EUR. Partindo do princípio de que se manterão a esse nível durante os primeiros cinco anos, o montante total dos custos de exploração que devem ser acrescentados aos custos elegíveis seria de [...] EUR. O total dos custos elegíveis ascenderia, assim, a 7 804 922,60 EUR <sup>(29)</sup>.
- (166) Uma vez que o montante do auxílio correspondia aos custos totais de investimento, no valor de 7 887 571 EUR, isto representa mais de 100 % dos custos elegíveis.
- (167) As autoridades espanholas não apresentaram qualquer prova de que a escombreira de Vilafruns tenha sido selecionada no âmbito de um procedimento de concurso verdadeiramente competitivo, com base em critérios claros, transparentes e não discriminatórios entre um número maior de outros projetos possíveis. De facto, a escombreira foi escolhida pelas autoridades espanholas apenas devido às suas características, que foram consideradas adequadas para o projeto (ver considerando 154). Por conseguinte, no caso em apreço, não é possível recorrer ao ponto 77 do Enquadramento ambiental de 2008, que permite que a intensidade do auxílio se eleve a 100 %.
- (168) Além disso, a Comissão considera que o método de restauração de uma escombreira cobrindo-a com uma camada impermeável que assegure o seu isolamento da água não pode ser considerado um projeto deecoinovação na aceção do ponto 78 do Enquadramento ambiental de 2008. Não obstante os argumentos apresentados pelas autoridades espanholas no sentido de que a cobertura é única e inovadora, este método não pode ser considerado inédito ou representar uma melhoria substancial comparativamente à tecnologia de ponta no setor em causa na União, pelas razões expostas a seguir.
- (169) Podem existir diferenças técnicas entre a cobertura de Vilafruns e a utilizada nas escombreiras da Alsácia, tal como explicado numa contribuição técnica da Agencia Catalana del Agua. No entanto, já foram utilizadas metodologias semelhantes para cobrir e selar escombreiras com materiais impermeáveis, nomeadamente na

<sup>(29)</sup> Ou seja, 7 887 571 EUR menos [...] EUR mais [...] EUR.

Alemanha. Segundo um livro de um perito alemão que trata especificamente das tecnologias disponíveis na indústria da potassa <sup>(30)</sup>, existe uma longa experiência de 30 anos na cobertura de escombrelas da indústria mineira da potassa na Alemanha para evitar a infiltração de águas nas escombrelas e reduzir ao mínimo as fugas. O livro explica que as experiências de cobertura de escombrelas na Alemanha remontam a 1950 e que, a partir de 1970 mas, sobretudo, dos anos 1990, uma série de escombrelas, em particular de dimensão média, foram cobertas na Alemanha, ao mesmo tempo que se experimentavam diferentes tipos de materiais e técnicas. O relatório anual de 2015 da empresa mineira alemã de potassa K + S indica que foram cobertas condutas de resíduos de pequena e média dimensão desafetadas no âmbito da sua estratégia para as escombrelas antigas, a fim de prevenir e minimizar os seus efeitos a longo prazo para o ambiente e a natureza. No total, 41 condutas de resíduos desafetadas na Baixa Saxónia e 2 em Baden-Württemberg são atualmente sujeitas a manutenção; destas, 15 foram cobertas com vegetação e outras 6 estão agora a receber o mesmo tratamento <sup>(31)</sup>.

- (170) Por conseguinte, embora os pormenores técnicos dos projetos possam variar em função das condições específicas de cada depósito mineral, o projeto não poderá ser considerado umaecoinovação na aceção da secção 3.1.1 do Enquadramento de 2008.
- (171) A intensidade máxima de auxílio à Iberpotash, enquanto grande empresa na aceção do ponto 76 do Enquadramento de 2008 corresponde, pois, a 50 % dos custos elegíveis.
- (172) Por conseguinte, o montante máximo que a Comissão considera compatível com o mercado interno ao abrigo do Enquadramento ambiental de 2008 como auxílios ao investimento que permitem à Iberpotash superar o nível de proteção do ambiente é de 3 902 461,30 EUR.
- (173) Assim, a Comissão considera que a parte restante do montante total do auxílio para esta medida (isto é, 3 985 109,70 EUR) constitui um auxílio ilegal e incompatível.

## 6. RECUPERAÇÃO

- (174) De acordo com o Tratado e a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a Comissão tem competência para decidir que o Estado em questão deve suprimir ou alterar um auxílio quando se tenha provado que esse auxílio é incompatível com o mercado interno <sup>(32)</sup>. O Tribunal tem também defendido de forma reiterada que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de abolir auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como objetivo restabelecer a situação previamente existente <sup>(33)</sup>.
- (175) Neste contexto, o Tribunal decidiu que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes e sendo reposta a situação anterior à concessão do auxílio <sup>(34)</sup>.
- (176) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho estipula que «nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário [...]» <sup>(35)</sup>.
- (177) Assim, uma vez que as medidas em causa:
- a) o montante total do auxílio concedido à Iberpotash no âmbito da Medida 1, sob a forma de comissões bancárias mais baixas pela redução das garantias no período 2006-2016, que ascende a 1 864 622 EUR; e

<sup>(30)</sup> Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. A existência deste livro foi-nos indicada por uma das partes interessadas. Redigido por um perito com 30 anos de experiência no setor da potassa constitui, ainda segundo opiniões independentes (ver, por exemplo, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>), uma análise exaustiva das técnicas e tecnologias de ponta no setor.

<sup>(31)</sup> Relatório anual de 2015 da K + S, p. 48, <http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>

<sup>(32)</sup> Ver Processo C-70/72, *Comissão/Alemanha*, [1973] ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.

<sup>(33)</sup> Ver processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Espanha/Comissão* ECLI:EU:C:1994:325, n.º 75.

<sup>(34)</sup> V. Processo C-75/97, *Bélgica/Comissão*, [1999] ECLI:EU:C:1999:31, n.º 64 e 65.

<sup>(35)</sup> Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

- b) a parte da Medida 4 que excede a intensidade máxima de auxílio para o investimento que permite à Iberpotash superar o nível de proteção do ambiente, mediante a cobertura da escombreira de Vilafruns, que ascende a 3 985 109,70 EUR, foram executadas em violação do artigo 108.º do Tratado e devem ser consideradas como auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperadas a fim de repor a situação existente no mercado antes da sua concessão. A recuperação deve abranger todo o período a partir do momento em que foi gerada a vantagem para o beneficiário, ou seja, quando o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário, devendo o montante a recuperar ser acrescido de juros até à recuperação efetiva.

## 7. CONCLUSÃO

- (178) A Comissão conclui que a Espanha concedeu ilegalmente os auxílios a favor da Iberpotash, no âmbito da Medida 1, sob a forma de comissões de garantia indevidamente baixas resultantes do indevido baixo nível das garantias para o período de 2006 a 2016, no montante de 1 864 622 EUR, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A Comissão considera que este auxílio é incompatível com o mercado interno e que deve ser recuperado.
- (179) A Comissão conclui que a Espanha concedeu ilegalmente auxílios ao investimento que permitiram à Iberpotash exceder o nível de proteção do ambiente mediante a cobertura da escombreira de Vilafruns (Medida 4), em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- (180) No entanto, a Comissão considera que parte da Medida 4, no montante de 3 902 461,30 EUR, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), uma vez que está em conformidade com o Enquadramento ambiental de 2008.
- (181) Pelo contrário, a Comissão considera que a parte restante do montante total de auxílio para a Medida 4 que excede a intensidade máxima de auxílio, a saber, 3 985 109,70 EUR, é incompatível com o mercado interno, devendo ser recuperada,

DECIDE:

### Artigo 1.º

1. O auxílio estatal à Iberpotash sob a forma de comissões de garantia indevidamente baixas resultantes do baixo nível indevido das garantias para o período de 2006 a 2016, no montante de 1 864 622 EUR, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é incompatível com o mercado interno.
2. O auxílio estatal para a cobertura da escombreira de Vilafruns, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a favor da Iberpotash é, relativamente ao montante de 3 902 461,30 EUR, compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
3. A parte restante do auxílio estatal destinado à cobertura da escombreira de Vilafruns, relativamente ao montante de 3 985 109,70 EUR, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a favor da Iberpotash, é incompatível com o mercado interno.

### Artigo 2.º

1. A Espanha deve recuperar os auxílios referidos no artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, junto do beneficiário.
2. Os montantes a recuperar devem ser acrescidos de juros, desde a data em que foram colocados à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efetiva.

3. Os juros devem ser calculados numa base composta, nos termos do capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão <sup>(36)</sup> e do Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão <sup>(37)</sup> que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.
4. A Espanha deve cancelar todos os pagamentos pendentes do auxílio referido no artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, a partir da data de adoção da presente decisão.

*Artigo 3.º*

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, deve ser imediata e efetiva.
2. A Espanha deve certificar-se de que a presente decisão é aplicada no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

*Artigo 4.º*

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Espanha deve fornecer as seguintes informações à Comissão:
  - a) montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;
  - b) descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;
  - c) documentos comprovativos de que o beneficiário foi intimado a reembolsar o auxílio.
2. A Espanha deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até à conclusão da recuperação do auxílio a que se refere o artigo 1.º, n.ºs 1 e 3. A pedido da Comissão, transmitir-lhe-á de imediato informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Fornecerá também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já recuperados junto do beneficiário.

*Artigo 5.º*

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em 31 de agosto de 2017.

*Pela Comissão*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro da Comissão*

---

<sup>(36)</sup> Regulamento(CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

<sup>(37)</sup> Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão, de 30 de janeiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

**DECISÃO (UE) 2018/119 DA COMISSÃO****de 18 de setembro de 2017****relativa aos auxílios estatais SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Reino Unido — Pacote de medidas alternativo para substituir o compromisso assumido pelo Royal Bank of Scotland de alienar as atividades da Rainbow***[notificada com o número C(2017) 6184]***(Apenas faz fé o texto na língua inglesa)****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

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

Considerando o seguinte:

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Por decisões de 14 de dezembro de 2009 <sup>(2)</sup> («decisão de reestruturação»), a Comissão declarou várias medidas de auxílio estatal <sup>(3)</sup> concedidas ao Royal Bank of Scotland («RBS») compatíveis com o mercado interno. Para chegar a esta conclusão, a Comissão teve em conta o plano de reestruturação («plano de reestruturação») e os compromissos («compromissos») assumidos pelo Governo do Reino Unido («autoridades do Reino Unido»).
- (2) Por decisão de 9 de abril de 2014 <sup>(4)</sup> («decisão de reestruturação alterada»), a Comissão declarou que a lista alterada de compromissos <sup>(5)</sup> («compromissos alterados») que foi notificada não constitui um auxílio estatal. Os compromissos alterados também não afetam a conclusão constante da decisão de reestruturação, nos termos da qual o auxílio estatal concedido ao RBS é compatível com o mercado interno, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- (3) Desde que a decisão de reestruturação alterada foi adotada, os serviços da Comissão, as autoridades do Reino Unido e o RBS (diretamente ou por intermédio do Mandatário de Monitorização nomeado em conformidade com a decisão de reestruturação) tiveram contactos frequentes, através de reuniões, conferências telefónicas e trocas de mensagens de correio eletrónico e de documentos.
- (4) Em 17 de fevereiro de 2017, o Her Majesty's Treasury (Tesouro britânico, «HMT») anunciou publicamente que iria pedir uma alteração formal para substituir o compromisso de alienação das atividades da Rainbow <sup>(6)</sup> por um pacote de medidas destinadas a aumentar a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão <sup>(7)</sup> («mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão»).
- (5) Por carta de 2 de março de 2017, as autoridades do Reino Unido notificaram à Comissão um pedido formal para substituir o compromisso de alienação das atividades da Rainbow, apresentado na decisão de reestruturação <sup>(8)</sup> e posteriormente alterado na decisão de reestruturação alterada <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 142 de 5.5.2017, p. 8.

<sup>(2)</sup> JO C 119 de 7.5.2010, p. 1.

<sup>(3)</sup> A lista completa das medidas de auxílio estatal aprovadas pode ser consultada nos considerandos 31 a 77 da decisão de reestruturação.

<sup>(4)</sup> JO C 24 de 23.1.2015, p. 4.

<sup>(5)</sup> Pode ser consultada uma síntese das alterações solicitadas nos considerandos 27 a 49 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(6)</sup> Considerando 73 da decisão de reestruturação.

<sup>(7)</sup> Nos termos do considerando 73 da decisão de reestruturação, o mercado dos serviços bancários às PME corresponde ao segmento do mercado dos serviços bancários a empresas com um volume de negócios de até 25 milhões de libras esterlinas (GBP), e o mercado das empresas de média dimensão ao segmento das empresas com um volume de negócios entre 25 milhões e mil milhões de GBP.

<sup>(8)</sup> Considerando 93 da decisão de reestruturação.

<sup>(9)</sup> Considerando 28 e compromissos alterados 3.1 e 3.2.-A do anexo I da decisão de reestruturação alterada.

- (6) Por carta de 4 de abril de 2017 («decisão de início do procedimento»), a Comissão informou as autoridades do Reino Unido da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE relativamente ao referido pedido.
- (7) Em 5 de maio de 2017, a decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* <sup>(10)</sup>. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações.
- (8) Em 8 de maio de 2017, as autoridades do Reino Unido apresentaram a sua resposta à decisão de início do procedimento.
- (9) Durante os meses de maio e junho de 2017, a Comissão recebeu observações das partes interessadas. Foram realizadas reuniões com algumas partes interessadas, a fim de esclarecer as observações recebidas. A Comissão transmitiu às autoridades do Reino Unido as observações recebidas das partes interessadas.
- (10) Em 22 de junho de 2017, as autoridades do Reino Unido apresentaram a sua resposta às observações recebidas das partes interessadas e às observações recebidas no âmbito do exercício de estudo de mercado das próprias autoridades do Reino Unido <sup>(11)</sup>.
- (11) Por carta de 28 de julho de 2017, as autoridades do Reino Unido enviaram uma notificação atualizada à Comissão, que refletia uma atualização do pacote de medidas alternativo proposto na notificação inicial de 2 de março de 2017.

## 2. OBSERVAÇÃO ADICIONAL

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

## 3. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA/DO AUXÍLIO

### 3.1. O RBS E A EXECUÇÃO DO PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E DO PLANO DE REESTRUTURAÇÃO ALTERADO

#### 3.1.1. O RBS

- (13) Com sede em Edimburgo, o RBS <sup>(12)</sup>, que presta serviços a clientes privados, a grandes empresas e a clientes institucionais, é um dos maiores grupos de serviços financeiros na Europa. No final de 2016, apresentava um balanço total de 799 mil milhões de GBP <sup>(13)</sup> e um total de ativos ponderados pelo risco («APR») <sup>(14)</sup> de 228 mil milhões de GBP.
- (14) Pode ser consultada uma descrição pormenorizada das medidas de auxílio estatal a favor do RBS nos considerandos 31 a 54 da decisão de reestruturação. A decisão de reestruturação alterada <sup>(15)</sup> referia que a única medida de auxílio de capital que ainda não tinha cessado nem sido reembolsada em 2013 era a recapitalização de 45,5 mil milhões de GBP em ações ordinárias e em ações do tipo B <sup>(16)</sup>, que estava relacionada com as ações que dão direito a dividendos (Dividend Access Share «DAS») detidas pelo Estado. As DAS foram criadas para aumentar os direitos a dividendos das autoridades do Reino Unido.

<sup>(10)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(11)</sup> Este estudo de mercado inclui entrevistas das autoridades do Reino Unido a seis grandes entidades concorrentes, 12 entidades concorrentes mais pequenas, e sete inquiridos do setor do capital de risco e da tecnologia financeira, bem como um estudo da Charterhouse encomendado pelo RBS sobre o comportamento de mudança de banco por parte dos clientes que se encontram no perímetro do W&G. As grandes entidades concorrentes eram o CYBG PLC; o Co-op Bank; o Handelsbanken; o Metro Bank; o Santander UK PLC; e o TSB Bank. As entidades concorrentes mais pequenas eram o Aldermore Group PLC; o Allied Irish Bank; o Atom Bank; o Cumberland Building Society; o Danske Bank; o Monzo; o OakNorth Bank; o Paragon Bank PLC; o Shawbrook Bank; o Starling Bank; o Tesco Bank; e o Virgin Money. Os inquiridos do setor do capital de risco e da tecnologia financeira eram o British Business Bank Investments Limited; o Business Growth Fund; o Funding Circle; Louise Beaumont (um perito independente no setor da tecnologia financeira); o Iwoca; o Nesta; e o Transferwise.

<sup>(12)</sup> Pode ser consultada uma descrição pormenorizada do RBS nos considerandos 4 a 11 da decisão de reestruturação alterada. Os principais valores pró-forma de 2008 a 2016 encontram-se descritos nos considerandos 7 a 10 da decisão de início do procedimento.

<sup>(13)</sup> Na presente decisão, a Comissão utiliza os resultados publicados pelo RBS no seu relatório e contas anuais para o exercício completo de 2016.

<sup>(14)</sup> Os APR são uma medida do montante dos ativos de um banco, ponderados pelo risco. Esta medida é utilizada para determinar os requisitos de fundos próprios.

<sup>(15)</sup> Considerando 11 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(16)</sup> Capital de base de nível 1 sem direito de voto, conforme descrito mais detalhadamente no considerando 38 da decisão de reestruturação.

- (15) Em agosto de 2015, as autoridades do Reino Unido venderam 5,4 % do banco <sup>(17)</sup>, tendo esta sido a primeira venda de ações estatais do grupo RBS. Todas as ações do tipo B foram convertidas em ações ordinárias em outubro de 2015 <sup>(18)</sup>. No que diz respeito às DAS, em março de 2016 o RBS pagou às autoridades do Reino Unido um dividendo final, e as DAS foram posteriormente retiradas <sup>(19)</sup>. Em consequência dessas ações, as autoridades do Reino Unido detêm atualmente no RBS 8,4 mil milhões de ações ordinárias, o que representa 71,2 % do capital em ações ordinárias da empresa <sup>(20)</sup>.

### 3.1.2. EXECUÇÃO DOS COMPROMISSOS E DOS COMPROMISSOS ALTERADOS

- (16) A execução da alienação e dos compromissos comportamentais que levou à decisão de reestruturação alterada encontra-se descrita em pormenor nos considerandos 12 a 22 da decisão de reestruturação alterada.
- (17) A execução dos compromissos constantes da decisão de reestruturação alterada encontra-se descrita nos considerandos 15 e 16 da decisão de início do procedimento. O RBS concluiu estas alienações antes dos prazos acordados, com exceção do compromisso relacionado com a alienação das atividades da Rainbow.

### 3.2. O COMPROMISSO DE ALIENAR AS ATIVIDADES DA RAINBOW

- (18) Os compromissos e os compromissos alterados incluíam a alienação de várias atividades, incluindo do setor retalhista e das atividades do RBS relacionadas com PME em Inglaterra e no País de Gales, e do setor retalhista e das atividades do NatWest relacionadas com PME na Escócia, bem como das atividades da Direct relacionadas com PME e com certos clientes de média dimensão («atividades da Rainbow»). O prazo previsto na decisão de reestruturação era até 31 de dezembro de 2013 e na decisão de reestruturação alterada o prazo foi prorrogado até 31 de dezembro de 2017.
- (19) Na sua apreciação da compatibilidade do auxílio a favor da RBS na decisão de reestruturação, a Comissão observou que o compromisso de alienar as atividades da Rainbow contribuiu para limitar as distorções da concorrência criadas pelo auxílio no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão no Reino Unido.
- (20) Pode encontrar-se nos considerandos 19 a 25 da decisão de início do procedimento uma descrição pormenorizada do processo seguido pela RBS e pelas autoridades do Reino Unido para alienar as atividades da Rainbow, e das inerentes dificuldades encontradas.
- (21) Por carta de 2 de março de 2017, as autoridades do Reino Unido notificaram à Comissão um pedido para substituir o compromisso de alienação das atividades da Rainbow por um pacote alternativo de compromissos. Por carta de 28 de julho de 2017, as autoridades do Reino Unido enviaram uma notificação alterada à Comissão, que refletia uma atualização do pacote de medidas alternativo proposto na notificação inicial de 2 de março de 2017.

### 3.3. O PACOTE DE MEDIDAS ALTERNATIVO ATUALIZADO PROPOSTO PELAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO

- (22) De acordo com as autoridades do Reino Unido, dadas as dificuldades inerentes à alienação das atividades da Rainbow <sup>(21)</sup>, o objetivo da proposta de pacote de medidas alternativo é encontrar uma alternativa que seja, no mínimo, equivalente em termos de âmbito de aplicação e de impacto ao compromisso inicial de alienar as atividades da Rainbow, e, além disso, que: i) tenha um impacto mais rápido e, por conseguinte, atenuar de forma mais eficaz quaisquer distorções da concorrência; ii) tenha em conta as atuais circunstâncias do mercado e as necessidades específicas das entidades concorrentes («entidades concorrentes») <sup>(22)</sup> e de outros potenciais operadores no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão no Reino Unido; e iii) não comprometa a viabilidade do RBS.
- (23) O pacote de medidas alternativo atualizado inclui uma série de medidas comportamentais e é constituído por dois elementos:
- a) O fundo de capacidades e de inovação («medida A»); e
  - b) O regime de incentivo à transferência de ativos («medida B»).

<sup>(17)</sup> Comunicado de imprensa do HMT: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>.

<sup>(18)</sup> Comunicado de imprensa do RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatorystory.aspx?cid=365&newsid=580941>

<sup>(19)</sup> Comunicado de imprensa do RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>.

<sup>(20)</sup> Relatório e Contas anuais de 2016/2017 da UK Financial Investments Ltd.

<sup>(21)</sup> Descritas nos considerandos 19 a 25 da decisão de início do procedimento.

<sup>(22)</sup> Entidades financeiras não históricas que concorrem com os quatro bancos nacionais, há muito estabelecidos, que detêm a quota de mercado mais elevada (quota de mercado conjunta de 82 % em 2015) no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão no Reino Unido.

- (24) Será criado um organismo independente («o Organismo») para gerir e controlar o fundo de capacidades e de inovação e o regime de incentivo à transferência de ativos <sup>(23)</sup>.
- (25) O pacote de medidas alternativo atualizado será financiado pelo RBS. As autoridades do Reino Unido estimam que os custos do pacote de medidas a suportar pelo RBS serão de cerca de [0,5-1,5] mil milhões de GBP, tendo em conta o custo do capital inicial e a constante redução dos lucros do RBS <sup>(24)</sup>.

### 3.3.1. O FUNDO DE CAPACIDADES E DE INOVAÇÃO («MEDIDA A»)

- (26) O fundo de capacidades e de inovação terá uma dimensão de 425 milhões de GBP, que serão distribuídos às entidades elegíveis para que i) desenvolvam a capacidade para concorrer com o RBS na prestação de serviços bancários às PME; e/ou ii) desenvolvam e melhorem os produtos e serviços financeiros disponíveis para as PME. Os projetos de investimento que poderão beneficiar do apoio têm de visar a persecução dos objetivos permitidos <sup>(25)</sup>.
- (27) O fundo de capacidades e de inovação será dividido em quatro «grupos» e serão disponibilizados fundos conforme indicado no quadro 1:

Quadro 1

#### Subvenções disponíveis para o fundo de capacidades e de inovação

Grupo	Objetivo	Subvenções disponíveis
A. Grupo de Capacidade «Advanced BCA» <sup>(1)</sup> (280 milhões de GBP)	Facilitar o desenvolvimento de mais ofertas de «Advanced BCA» e de conjuntos de produtos auxiliares pelos bancos com uma capacidade de BCA existente e significativa	1 × 120 milhões de GBP 1 × 100 milhões de GBP 1 × 60 milhões de GBP
B. Grupo de Desenvolvimento da Capacidade «BCA» (80 milhões de GBP)	Facilitar a modernização de ofertas de «BCA» existentes ou o desenvolvimento de novas propostas	1 × 50 milhões de GBP 2 × 15 milhões de GBP
C. Grupo de Empréstimos e Pagamentos Inovadores (40 milhões de GBP)	Facilitar o desenvolvimento de atividades novas e existentes de pagamentos e empréstimos às PME, e especialmente facilitar a utilização de novas tecnologias nos mercados relevantes	4 × 10 milhões de GBP
D. Grupo de Inovação da Tecnologia Financeira na Atividade Bancária (25 milhões de GBP)	Facilitar a comercialização de tecnologia financeira relevante para as PME	5 × 5 milhões de GBP

<sup>(1)</sup> Business Current Account («BCA») (Conta à ordem para empresas): é uma conta atribuída a empresas, e não a particulares, que lhes permite deter depósitos, receber e efetuar pagamentos por cheque e/ou cartão de débito, utilizar as funcionalidades de caixas automáticas e efetuar pagamentos regulares através de débito direto e/ou ordem permanente, mas não inclui: i) uma conta na qual é depositado dinheiro numa moeda que não seja a moeda oficial do Reino Unido; nem ii) uma conta na qual os fundos de crédito são depositados e deduzidos da dívida hipotecária ou de um empréstimo (que não seja um crédito sob a forma de descoberto).

Os maiores desembolsos do fundo de capacidades e de inovação serão destinados a entidades com uma grande capacidade de BCA existente. Os três maiores prémios serão disponibilizados a entidades com essa capacidade, reforçando a sua capacidade de concorrer com o RBS na prestação de serviços bancários e de produtos financeiros às PME. Os critérios de elegibilidade para os vários grupos encontram-se descritos em mais pormenor nos considerandos 28 a 31.

- (28) Critérios de elegibilidade para o grupo A: Este grupo estará aberto a qualquer entidade depositária:
- a) Que disponha de uma oferta de «BCA»;

<sup>(23)</sup> O Organismo será criado para facilitar e supervisionar a execução do pacote de medidas alternativo. Será regido pelo «Ato de enquadramento e auxílios estatais», um ato sobre os compromissos que deverá ser celebrado entre o HMT, o Organismo e o RBS.

<sup>(24)</sup> Tendo em conta o custo do capital inicial, os custos anuais de funcionamento do pacote de medidas alternativo, e a perda de lucros associada à transferência de clientes resultante da medida B, compensada pela libertação do capital associado a esses clientes.

<sup>(25)</sup> Descritos nos considerandos 37 e 38 da presente decisão.

- b) Que esteja autorizada a receber depósitos pela Prudential Regulation Authority (Autoridade de Regulação Prudencial) do Reino Unido;
  - c) cuja empresa-mãe final seja, ou que ela própria seja, na altura da apresentação da candidatura, uma entidade com sede no Reino Unido, na União Europeia, no Espaço Económico Europeu ou na Suíça e que seja uma entidade depositária ou uma *holding* financeira;
  - d) Que detenha no Reino Unido ativos brutos inferiores a 350 mil milhões de GBP registados nas suas últimas contas consolidadas publicadas (ou no balanço provisório);
  - e) Cujos rendimentos no Reino Unido estejam sobretudo relacionados com a prestação de serviços de depósito, de empréstimo ou de pagamento a particulares e a empresas no Reino Unido; e
  - f) Que tenha manifestado a intenção de alargar a sua oferta de atividades às PME, através do desenvolvimento de novos produtos, da expansão para novos mercados geográficos no Reino Unido ou de novos setores de atividade e/ou do investimento nos níveis de serviços prestados ao cliente.
- (29) Critérios de elegibilidade para o grupo B: Serão aplicáveis os mesmos critérios de elegibilidade descritos no considerando 28 relativamente ao Grupo A, com exceção da obrigação de a entidade deter atualmente uma oferta de «BCA» (embora deva, pelo menos, ter declarado publicamente a sua intenção de lançar uma oferta de «BCA»).
- (30) Critérios de elegibilidade para o grupo C: Este grupo estará aberto às entidades do grupo A e do grupo B, bem como a qualquer entidade:
- a) cuja empresa-mãe final tenha, ou que ela própria tenha, na altura da apresentação da candidatura, sede no Reino Unido, na União Europeia, no Espaço Económico Europeu ou na Suíça;
  - b) cuja maior parte das receitas (ou se essa entidade fizer parte de um grupo, a maior parte das receitas desse grupo) provenha da prestação de serviços financeiros aos particulares e às empresas; e
  - c) que ofereça, ou tenha manifestado a intenção de passar a oferecer, serviços de empréstimo ou de pagamento às PME no Reino Unido ou serviços de pagamentos internacionais às PME.
- (31) Critérios de elegibilidade para o grupo D: Este grupo estará aberto a qualquer entidade:
- a) cuja empresa-mãe final tenha, ou que ela própria tenha, na altura da apresentação da candidatura, sede no Reino Unido, na União Europeia, no Espaço Económico Europeu ou na Suíça;
  - b) que preste ou desenvolva produtos ou serviços financeiros especialmente destinados às PME no Reino Unido ou que forneça produtos ou preste serviços às PME no Reino Unido; e
  - c) que tenha obtido capitais de, pelo menos, 1 milhão de GBP nos três anos anteriores à data de apresentação do seu processo ao Organismo.
- (32) O Organismo gere e controla o fundo de capacidades e de inovação. O Organismo está concebido para ser independente tanto em relação ao RBS como às autoridades do Reino Unido, e terá os poderes necessários para cumprir a sua missão de gerir, ou de organizar a gestão, das candidaturas ao fundo de capacidades e de inovação, e para controlar a utilização que é feita dos fundos. Estarão previstos quatro grupos de garantias quanto à utilização dos fundos pelas entidades beneficiárias, aplicáveis ao longo do ciclo de vida do fundo: i) garantias prévias ao desembolso, ii) apresentação de relatórios e controlo pelo Organismo de forma continuada, iii) direito de auditoria por parte do Organismo e iv) direito de recuperar fundos por parte do Organismo.
- (33) O primeiro grupo de garantias ocorre antes do desembolso. Será exigido aos candidatos que apresentem ao Organismo um plano de atividades que defina, com um nível razoável de pormenor, o modo como se propõem utilizar os fundos concedidos. O Organismo deve então ponderar cada elemento do plano à luz de uma série de fatores predeterminados, e analisar se o plano está em conformidade com os objetivos permitidos <sup>(26)</sup>.
- (34) O segundo grupo de garantias consiste na apresentação de relatórios e no controlo pelo Organismo de forma continuada: os beneficiários apresentarão trimestralmente relatórios ao Organismo durante 18 meses (o Organismo elaborará o seu próprio relatório anual sobre a administração do fundo). O relatório conterá informações pormenorizadas sobre a forma como o financiamento recebido foi utilizado, incluindo o montante total despendido durante os meses anteriores. No caso de entidades do grupo A, do grupo B e do grupo C, o relatório incluirá:
- a) Um breve resumo da evolução das atividades da entidade relativas às PME no ano anterior;

<sup>(26)</sup> Descritos nos considerandos 37 e 38 da presente decisão.

- b) Um panorama geral e uma quantificação dos investimentos efetuados nas atividades relevantes nos três meses anteriores e a forma como essa evolução se relaciona com o seu processo;
  - c) Os detalhes dos volumes de negócio das atividades da entidade relativas às PME, incluindo número de clientes, números de BCA, saldos de empréstimos e de depósitos;
  - d) A confirmação de que os saques sobre o fundo de capacidades das PME foram utilizados para a persecução dos objetivos permitidos;
  - e) Outros elementos acordados entre o Organismo e a entidade beneficiária.
- (35) O terceiro grupo de garantias consiste no direito de auditoria por parte do Organismo: o Organismo terá poderes contratuais para nomear uma «pessoa qualificada» <sup>(27)</sup> para investigar e realizar auditorias sobre a utilização dos fundos pelos beneficiário, caso tenha motivos para duvidar de que o beneficiário utilizou adequadamente ou plenamente os fundos recebidos no âmbito da medida A.
- (36) O quarto grupo de garantias consiste no direito de recuperar fundos por parte do Organismo: se o Organismo considerar (quer na sequência de uma auditoria quer por outro motivo) que houve uma violação material do acordo celebrado entre o Organismo e o beneficiário, pode requerer a recuperação dos fundos já pagos a este último. Isto inclui qualquer não utilização do montante de financiamento para a persecução dos objetivos permitidos ou qualquer utilização do montante de financiamento para a persecução de objetivos proibidos <sup>(28)</sup>: nesses casos, o Organismo pode exigir que o beneficiário sane a violação ou solicitar o reembolso (na íntegra ou em parte) do montante de financiamento.
- (37) As disposições que regem a utilização dos fundos dos grupos A, B e C devem incluir disposições que prevejam que:
- a) Uma entidade deve utilizar a subvenção para a persecução de objetivos que tenham uma relação demonstrável i) com a melhoria dos resultados dos clientes em relação às PME; e/ou ii) com a expansão das capacidades de negócio da entidade, da oferta de produtos e/ou dos mercados visados, a fim de melhorar a sua oferta às PME («princípios orientadores»).
  - b) Uma subvenção pode ser utilizada por uma entidade para cobrir as suas despesas de investimento ou os seus custos de exploração relativamente aos seguintes objetivos («objetivos permitidos»):
    - 1) o desenvolvimento de sistemas e/ou infraestruturas necessárias para expandir i) no caso uma entidade do grupo A ou do grupo B, os serviços bancários às PME, ou ii) no caso de uma entidade do grupo C, os serviços de empréstimo e/ou pagamento às PME [atividade(s) relevante(s)];
    - 2) o recrutamento e o pagamento aos trabalhadores a fim de expandir e/ou explorar a(s) sua(s) atividade(s) relevante(s);
    - 3) a comercialização de produtos relacionados com a(s) sua(s) atividade(s) relevante(s);
    - 4) a aquisição ou a locação das instalações necessárias à expansão da(s) sua(s) atividade(s) relevante(s); ou
    - 5) qualquer outro objetivo que, na opinião do Organismo, seja coerente com os princípios orientadores.
  - c) Uma subvenção não pode ser utilizada por uma entidade para a persecução dos seguintes objetivos proibidos:
    - 1) para subsidiar reduções temporárias dos preços de produtos e/ou serviços bancários;
    - 2) para reembolsar uma dívida existente;
    - 3) para conceder financiamento diretamente aos clientes;
    - 4) para financiar despesas de investimento e/ou custos de exploração que a empresa tenha previsto antes da data da candidatura e: a) em que a empresa teria incorrido independentemente da atribuição ou não de qualquer montante do fundo de capacidades e de inovação; ou b) que tenham sido incluídas no plano de atividades da empresa antes da data da candidatura;
    - 5) para devolver capital, por qualquer meio, aos atuais acionistas da empresa; ou
    - 6) para um objetivo incompatível com os princípios orientadores e/ou com o seu processo.

<sup>(27)</sup> De forma semelhante às nomeações regulamentares ao abrigo da secção 166 da Lei de 2000 sobre serviços e mercados financeiros (*Financial Services and Markets Act 2000*).

<sup>(28)</sup> Como descrito nos considerandos 37 e 38.

- (38) As disposições que regem a utilização dos fundos dos grupos D devem incluir disposições que prevejam que:
- a) a entidade deve utilizar a subvenção para desenvolver, melhorar, explorar, expandir e/ou comercializar (ou apoiar o desenvolvimento, a melhoria, a exploração, a expansão e/ou a comercialização) o seu produto ou serviço de tecnologia financeira <sup>(29)</sup>, e a subvenção pode ser utilizada por uma entidade para cobrir as suas despesas de investimento e os seus custos de exploração relacionados com os seguintes objetivos («objetivos permitidos»):
    - 1) o desenvolvimento de sistemas e/ou infraestruturas necessárias para desenvolver, melhorar, explorar, expandir e/ou comercializar o produto ou serviço de tecnologia financeira;
    - 2) o recrutamento e o pagamento aos trabalhadores a fim de desenvolver, melhorar, explorar, expandir e/ou comercializar o produto ou serviço de tecnologia financeira;
    - 3) a comercialização do produto ou serviço de tecnologia financeira; ou
    - 4) qualquer outro objetivo que, na opinião do Organismo, promova o desenvolvimento, a melhoria, a exploração, a expansão e/ou a comercialização do produto ou serviço de tecnologia financeira.
  - b) Uma subvenção não pode ser utilizada por uma entidade para a persecução dos seguintes objetivos proibidos:
    - 1) para reembolsar uma dívida existente;
    - 2) para conceder financiamento diretamente aos clientes;
    - 3) para devolver capital, por qualquer meio, aos atuais acionistas da empresa; ou
    - 4) para um objetivo incompatível com o seu processo.
- (39) O financiamento para as entidades dos grupos A, B e C será faseado, para que as entidades que não são aceites para o grupo A sejam elegíveis para se candidatarem ao financiamento do grupo B, e para que quaisquer entidades que não são aceites para o grupo B sejam elegíveis para se candidatarem ao financiamento do grupo C. O processo para o financiamento do grupo D decorrerá em simultâneo com o processo faseado de financiamento para os grupos A, B e C.
- (40) O Organismo irá comercializar o fundo de capacidades e de inovação junto das entidades dos grupos A e D logo que tal seja razoavelmente praticável após a implementação e a assinatura do Ato de enquadramento e auxílios estatais <sup>(30)</sup>. A comercialização junto das entidades dos grupos B e C será realizada nos 3 e 6 meses seguintes (respetivamente) à comercialização do fundo de capacidades e de inovação junto das entidades do grupo A.
- (41) O período de candidatura aos fundos do grupo A termina dois meses após o início da comercialização do fundo pelo Organismo, enquanto o período de candidatura ao grupo B termina cinco meses após essa data e o período de candidatura ao grupo C termina oito meses após essa data. O período de candidatura ao grupo D decorre em simultâneo com os períodos de candidatura aos fundos do grupo A a C, e termina, no máximo, seis meses após o início da comercialização do fundo pelo Organismo.
- (42) O fundo cessa após o termo do regime de incentivo à transferência de ativos (mas pode ser prorrogado se forem cumpridos determinados critérios predeterminados em função do montante dos fundos ainda não distribuídos). No entanto, os direitos e obrigações do Organismo no que respeita à apresentação de relatórios prolongam-se por mais três meses após o termo do último acordo entre o Organismo e qualquer beneficiário que participe no fundo de capacidades e de inovação.
- (43) O custo suportado pelo RBS relativamente à medida A inclui o custo de capital inicial de 425 milhões de GBP acrescido dos custos de funcionamento do Organismo <sup>(31)</sup>, que serão pagos pelo RBS.

### 3.3.2. REGIME DE INCENTIVO À TRANSFERÊNCIA DE ATIVOS («MEDIDA B»)

- (44) As entidades elegíveis para participar no regime de incentivo à transferência de ativos («entidades elegíveis») são as entidades depositárias que cumprem os seguintes critérios:
- a) Oferecem serviços de BCA, ou, pelo menos, declararam publicamente a sua intenção de lançar uma oferta de BCA;
  - b) Cumprem os critérios estabelecidos no considerando 28, alíneas b) a f), para as entidades do grupo A; e
  - c) Participam no serviço de transferência de ativos entre contas à ordem [*Current Account Switching Service* («CASS»)] <sup>(32)</sup> do Reino Unido.

<sup>(29)</sup> A tecnologia financeira (*Fintech*) é um setor de atividade baseado na utilização de *software* para a prestação de serviços financeiros, tais como serviços entre pares, serviços obtidos por colaboração coletiva, etc.

<sup>(30)</sup> Ver nota de rodapé 23.

<sup>(31)</sup> O montante total do financiamento para a criação e o funcionamento do Organismo ascenderá a 20 milhões de GBP.

<sup>(32)</sup> Serviço apoiado pela Bacs Payment Schemes Limited que permite transferir automaticamente para um novo banco todas as modalidades de pagamento e encerrar uma conta existente. Ver: <https://www.currentaccountswitch.co.uk>

- (45) O regime de incentivo à transferência de ativos financiado pelo RBS irá financiar o Organismo para que este distribua fundos às entidades elegíveis quando estas transferirem com êxito os seus clientes. Isto permitirá que as entidades elegíveis ofereçam incentivos para que as PME que são clientes do RBS transfiram as suas BCA, contas de depósito a prazo e empréstimos para as entidades elegíveis. Este financiamento assumirá a forma de um compromisso do RBS, que se compromete:
- A pagar até 225 milhões de GBP sob forma de dotes (ou seja, um incentivo monetário) às entidades elegíveis relativamente a quaisquer clientes que concordem em transferir as suas BCA («dotes de BCA»);
  - A pagar até 50 milhões de GBP adicionais para dotes relativos a empréstimos («dotes de empréstimos») para os clientes que transfiram um produto de empréstimo em conjunto com a sua BCA;
  - Afetar 75 milhões de GBP adicionais dos seus custos, que estarão também disponíveis para contribuir para facilitar a transferência (compensação de taxas de resolução relacionadas com a transferência de saldos de empréstimos ou de outros custos de terceiros, tais como despesas jurídicas).
- (46) Os dotes de BCA e os dotes de empréstimos permitirão que as entidades elegíveis financiem ofertas de preços atrativas ou outros incentivos para os clientes do RBS que se encontram no perímetro da Williams & Glyn («W&G») <sup>(33)</sup> e levem esses clientes a fazer a transferência.
- (47) Os dotes de BCA pagos às entidades beneficiárias serão fortemente escalonados, com o intuito de lhes permitir dispor de recursos suficientes para propor incentivos convincentes que levem tanto as PME mais pequenas como as de maiores dimensões a transferir as suas contas para essas entidades. Os montantes de dotes de BCA que se propõe virem a ser oferecidos no início do regime estão indicados no quadro abaixo.

Quadro 2

**Proposta de montantes de dotes de BCA iniciais do regime de incentivo à transferência de ativos**

Intervalos de volume de negócios da PME cliente	Montantes de dote de BCA (GBP)
< 15 000 GBP	750
15 000 GBP-100 000 GBP	1 000
100 001 GBP-1 000 000 GBP	3 000
1 000 001 GBP-1 500 000 GBP	6 250
1 500 001 GBP-2 000 000 GBP	13 125
2 000 001 GBP-2 500 000 GBP	16 875
2 500 001 GBP-7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Os dotes de empréstimos permitirão que as entidades elegíveis reduzam as taxas de juros cobradas sobre empréstimos a clientes, tornando as suas ofertas mais competitivas e mantendo simultaneamente rendimentos de capital adequados. Quando um cliente transfere a sua BCA principal e um produto de empréstimo do RBS, o Organismo pagará à entidade beneficiária um dote adicional de 2,5 % do saldo do empréstimo transferido.
- (49) O RBS abordará os seus clientes dentro do perímetro W&G (que contém cerca de 200 000 PME clientes bancárias), aos quais serão prestadas informações sobre os benefícios da transferência e sobre as potenciais entidades concorrentes alternativas que podem querer analisar.

<sup>(33)</sup> Os termos «Rainbow» e «W&G» referem-se ao mesmo perímetro de atividades, tal como definido na lista 2 da ficha descritiva revista anexa à decisão de reestruturação alterada.

- (50) O RBS irá começar a publicitar o regime de incentivo à transferência de ativos aos clientes cerca de três meses após o lançamento do pacote, e os dotes ficarão disponíveis logo no segundo trimestre de 2018 (cerca de três meses após o início da comunicação do RBS aos seus clientes). O processo de distribuição de dotes para o regime de incentivo à transferência de ativos será repetido trimestralmente enquanto houver dotes disponíveis. Os dotes cessarão quando for pago um máximo de 225 milhões de GBP em dotes de BCA ou, caso tal não tenha acontecido antes, 18 meses após a comunicação do regime de incentivo à transferência de ativos pelo RBS [sujeito a uma prorrogação de, no máximo, 12 meses; ver considerando 51, alínea d)].
- (51) O Organismo será responsável pela gestão e controlo do regime de incentivo à transferência de ativos, para além do fundo de capacidades e de inovação, e irá controlar o comportamento do RBS em relação aos clientes, bem como a sua interação com estes, de forma contínua. Tal inclui permitir ao Organismo, sob reserva da legislação aplicável e dos requisitos em matéria de proteção de dados, que:
- Altere o montante dos dotes pagos para assegurar que são tão eficazes quanto possível;
  - Aprove os materiais de comunicação a enviar pelo RBS às suas PME clientes relativamente ao regime de incentivo à transferência de ativos;
  - Exija que o RBS aumente a frequência dessas comunicações;
  - Prorroge por até 12 meses o prazo durante o qual os dotes se encontram disponíveis se menos de [...] clientes elegíveis <sup>(34)</sup> tiverem transferido (ou iniciado o processo de transferência) no prazo de [...] meses a contar da data de início do regime de incentivo à transferência de ativos («data prorrogada de incentivo à transferência de ativos»);
  - Exija que o RBS alargue a base de clientes a que envia tais comunicações para além do perímetro W&G se não for atingido um determinado volume de transferências num prazo determinado. Se o perímetro for alargado, o regime incidirá sobre ofertas de transferência às PME que representem cerca de [...] da quota de mercado no Reino Unido. O perímetro será alargado se:
    - [...] <sup>(35)</sup>;
    - [...]
    - [...]
- (52) A fim de assegurar que o RBS tem os incentivos adequados para implementar de forma eficaz o regime de incentivo à transferência de ativos, se menos de [...] clientes tiverem transferido os seus ativos e existir uma subutilização dos dotes até ao final do prazo de [...] meses (ou, caso o Organismo decida prorrogar o prazo relevante, até à data em que termina o prazo prorrogado), o RBS ficará obrigado a transferir para o Organismo um determinado múltiplo adicional («multiplicador») desse montante subutilizado, com o limite máximo de 50 milhões de GBP.
- (53) O multiplicador foi fixado em [...] do montante subutilizado. Esta penalização está sujeita às seguintes condições:
- Uma vez que o êxito do regime de incentivo à transferência de ativos depende da capacidade das entidades elegíveis para apresentarem propostas atrativas às PME clientes do RBS, o Organismo terá poderes para reduzir o multiplicador na medida em que estiver convencido de que a subutilização resultou de fatores fora do controlo do RBS;
  - Com o consentimento do Organismo, o RBS pode ser autorizado a reestruturar os dotes após um determinado prazo, a fim de melhorar a eficácia do regime e reduzir a probabilidade de incorrer numa penalização; e
  - se i) o Organismo tiver alargado o perímetro através da data de cessação do incentivo à transferência de ativos; ii) menos de [...] clientes tiverem transferido os seus ativos; e iii) o Organismo considerar que o RBS não comunicou ativamente o incentivo à transferência de ativos aos clientes do grupo mais vasto, o Organismo pode aumentar o multiplicador para uma percentagem que considere adequada, com o limite máximo de 50 milhões de GBP.
- (54) [...]
- (55) Sempre que a soma do montante subutilizado e do multiplicador (em conjunto com os montantes recuperados e com os montantes não distribuídos do fundo de capacidades e de inovação) for inferior a 5 milhões de GBP, o Organismo distribuirá os fundos a instituições de caridade.

<sup>(34)</sup> Um cliente elegível é um cliente da divisão do RBS denominada W&G que é uma PME.

<sup>(35)</sup> [...] Confidencial.

- (56) O RBS concorda em assinar cláusulas de não angariação ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos, que proíbem que o RBS ou membros do seu grupo i) tomem certas medidas que podem ter um efeito negativo sobre o regime de incentivo à transferência de ativos; e (ii) angariem, induzam ou incentivem clientes elegíveis (ou clientes que tenham transferido os seus ativos para uma entidade elegível para o incentivo à transferência de ativos) para que continuem a ser clientes do grupo no que diz respeito a qualquer BCA ou produto de empréstimo relevante, ou para que transfiram qualquer BCA ou produto de empréstimo relevante de entidades elegíveis para o incentivo à transferência de ativos para qualquer membro do grupo dentro de determinados prazos estipulados.
- (57) A fim de contribuir para o sucesso do regime de incentivo à transferência de ativos, o RBS oferecerá às entidades participantes no regime de incentivo à transferência de ativos a opção de celebrarem um contrato «agência interbancária» que permita aos clientes que atraiem ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos terem a possibilidade de continuarem a utilizar os serviços de disponibilização de numerário e de cheques nas sucursais do RBS («regime de acesso às sucursais»). Este acesso às sucursais será disponibilizado aos clientes elegíveis durante um período mínimo de três anos a contar da data de lançamento do regime de incentivo à transferência de ativos, em condições comerciais razoáveis e não discriminatórias, e será financiado pela entidade em causa.
- (58) O custo de capital inicial da medida B é de 350 milhões de GBP, acrescidos do custo de execução do RBS e da perda contínua das remunerações futuras do RBS <sup>(36)</sup>.

#### 4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO

##### 4.1. OBSERVAÇÕES GERAIS SOBRE O PACOTE DE MEDIDAS ALTERNATIVO

- (59) A decisão de início do procedimento deu às partes interessadas a oportunidade de apresentarem as suas observações sobre a proposta das autoridades do Reino Unido. A Comissão recebeu um elevado número de observações durante a fase de consulta. As observações recebidas incidiam sobre o primeiro pacote de medidas alternativo, tal como descrito nos considerando 28 a 68 da decisão de início do procedimento («primeiro pacote de medidas alternativo»). Refletindo as observações das partes interessadas e o seu próprio estudo de mercado <sup>(37)</sup>, as autoridades do Reino Unido atualizaram o pacote de medidas alternativo, tal como descrito na secção 2.3.
- (60) Tendo em conta o elevado número de observações <sup>(38)</sup>, as principais observações partilhadas por várias partes interessadas para ajudar a apreciar a equivalência entre o pacote de medidas alternativo e a alienação das atividades da Rainbow encontram-se descritas na presente secção.

##### 4.1.1. OBSERVAÇÕES GERAIS DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE O PACOTE DE MEDIDAS ALTERNATIVO

- (61) A maioria das observações recebidas indica que o primeiro pacote de medidas alternativo tem uma série de características que podem reforçar a concorrência nos mercados das PME no Reino Unido. Algumas partes interessadas assinalam que o pacote de medidas alternativo teria um impacto mais rápido sobre a concorrência com um risco de execução inferior, e teria capacidade para reforçar mais do que uma entidade concorrente (tal como acontece com a alienação das atividades da Rainbow).
- (62) No que respeita ao primeiro pacote de medidas alternativo, algumas partes interessadas sugerem que:
- a) A dimensão global do primeiro pacote de medidas alternativo é insuficiente para conduzir a uma mudança estrutural no mercado das PME no Reino Unido, que apresenta fortes obstáculos à transferência de ativos;
  - b) Uma transferência de BCA equivalente a uma quota de mercado de 2 % do mercado das PME não é equivalente à alienação das atividades da Rainbow (que representa cerca de 5 % da quota de mercado das PME em termos do número de PME clientes);
  - c) Uma transferência de BCA não equivale a uma transferência de ativos; e
  - d) O Organismo e as suas decisões serão fundamentais para o êxito (ou não) das medidas alternativas. Será difícil garantir que o Organismo tem o grau de imparcialidade exigido.

<sup>(36)</sup> As autoridades do Reino Unido estimaram um custo de execução de 38 milhões de GBP para o RBS e um custo corrente adicional em lucros reduzidos de cerca de [...] de GBP por ano.

<sup>(37)</sup> Ver nota de rodapé 11.

<sup>(38)</sup> Foram recebidas observações do Santander UK plc, do CYBG plc, do Metro Bank PLC, do Aldermore Bank plc, do Masthaven Bank Ltd, do Paragon Bank plc, do Secure Trust Bank plc, do Shawbrook Bank Ltd, do Virgin Money plc, do OakNorth Bank Ltd, do Cumberland Building Society, do Tide e do RBS.

4.1.2. OBSERVAÇÕES GERAIS DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO SOBRE O PACOTE DE MEDIDAS ALTERNATIVO E SOBRE AS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (63) As autoridades do Reino Unido consideram que o pacote de medidas alternativo é pelo menos equivalente, em termos de impacto sobre a limitação das potenciais distorções da concorrência, a uma alienação das atividades da Rainbow, e pode ser aplicado com maior rigor e mais rapidamente do que uma alienação.
- (64) As autoridades do Reino Unido consideram que o pacote de medidas alternativo, no seu conjunto, está concebido para permitir que a capacidade do mercado atinja níveis contínuos mais elevados de transferência a nível de todo o mercado nos mercados dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão. O ónus da aplicação deste pacote recairá sobretudo sobre o RBS, enquanto maior operador no mercado. Apesar de as suas vantagens serem mais difíceis de quantificar do que as do regime de incentivo à transferência de ativos, o fundo de capacidades e de inovação reforçará as ofertas de serviços bancários às PME por parte de vários bancos, o que trará mais opções para o mercado, criará uma diversidade de modelos empresariais e conduzirá a transferências de ativos. Irá também acelerar o desenvolvimento de novas atividades e de novas tecnologias, o que fará com que as PME dependam menos dos seus bancos
- (65) As autoridades do Reino Unido alegam que o pacote de medidas alternativo foi concebido para alcançar os mesmos objetivos visados pela alienação das atividades da Rainbow:
- Redução da quota de mercado do RBS: a implementação do regime de incentivo à transferência de ativos e a disponibilização de fundos para desenvolver a capacidade bancária das PME reforçará os concorrentes mais pequenos e permitir-lhes-á exercer uma maior pressão concorrencial sobre o RBS;
  - Redução dos ganhos comerciais decorrentes de ter beneficiado de auxílio: o pacote de medidas alternativo tem um custo inicial significativo com um impacto contínuo adicional graças à redução do volume de negócios decorrente da diminuição do número de PME clientes devido ao regime de incentivo à transferência de ativos;
  - Transferência de PME clientes: Ao contrário do que aconteceria com uma alienação, que implicaria a transferência forçada das PME clientes que optassem por não mudar de banco, o regime de incentivo à transferência de ativos encoraja os clientes a decidirem eles mesmos a transferência. Os clientes assim habilitados seriam mais propensos a colaborar com o seu novo banco e a transferir novamente os seus ativos se, no futuro, conseguissem obter um melhor negócio com outro banco; e
  - Acesso às sucursais para responder às necessidades das PME clientes: o regime de acesso às sucursais apoia a transferência dos clientes do RBS para entidades concorrentes ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos, uma vez que estes clientes não precisam de alterar os seus métodos diários de gestão de numerário.
- (66) No que respeita ao impacto do pacote de medidas alternativo sobre o segmento das empresas de média dimensão, as autoridades do Reino Unido consideram igualmente que:
- O RBS perdeu [5-10] % da quota de mercado no segmento das empresas de média dimensão desde o quarto trimestre de 2010, passando de uma quota de [30-35] % para uma quota de [20-25] %. Já não é o maior banco nos serviços a empresas de média dimensão no Reino Unido. Esta redução da quota de mercado excede também substancialmente a redução da quota de mercado prevista em resultado da alienação das atividades da Rainbow <sup>(39)</sup>.
  - O fundo de capacidades e de inovação inclui uma série de subvenções muito significativas para ajudar os bancos com uma franquia bancária de PME estabelecida a reforçar e a alargar as suas propostas de atividades bancárias existentes às PME de maiores dimensões e às empresas de média dimensão. As autoridades do Reino Unido preveem que muitos destes desenvolvimentos venham a reforçar a capacidade de certos bancos para prestarem serviços a empresas de média dimensão e, por conseguinte, a aumentar o número total de bancos capazes de elaborar e oferecer propostas às empresas de média dimensão.
  - O regime de incentivo à transferência de ativos tem como objetivo proporcionar a transferência de PME de maiores dimensões clientes do RBS para outros bancos. Para os bancos beneficiários, o aumento do número de clientes que são PME de maiores dimensões incentivará o desenvolvimento de serviços para as empresas de maiores dimensões, incluindo empresas de média dimensão. Além disso, pode esperar-se que, ao longo do tempo, algumas das PME de maiores dimensões clientes cresçam e se transformem em empresas de média dimensão, o que continuará a incentivar o desenvolvimento de ofertas pertinentes.

<sup>(39)</sup> A Charterhouse Research transmitiu ao RBS a medição das quotas de mercado das empresas com um volume de negócios superior a 25 milhões de GBP.

- d) A CMA <sup>(40)</sup> concluiu que as PME com um volume de negócios superior a 2 milhões de GBP tinham, de um modo geral, capacidade para negociar preços e condições de serviço com os seus bancos. Para que este regime seja um meio eficaz de gerar concorrência, é fundamental que tais clientes disponham de prestadores de serviços alternativos viáveis. Ao permitir que mais bancos constituam capacidades em matéria de médias empresas, a concorrência será materialmente reforçada.
- e) Devido à complexidade do tratamento das empresas de média dimensão, as propostas recebidas pelo RBS ao tentar vender as atividades da Rainbow <sup>(41)</sup>, no passado, previam [...].
- (67) Além disso, as autoridades do Reino Unido veem vantagens adicionais no pacote de medidas alternativo em detrimento da alienação das atividades da Rainbow.
- a) Âmbito geográfico: o pacote de medidas alternativo teria um impacto sobre a concorrência em todo o Reino Unido, sem qualquer limitação geográfica;
- b) Amplo impacto sobre o mercado: o pacote de medidas alternativo irá contribuir para uma mudança duradoura e sistémica no mercado, já que irá ajudar uma série de entidades concorrentes a concorrer de forma mais eficaz com os bancos históricos. Mais especificamente:
- i) o fundo de capacidades e de inovação ajudará as entidades a desenvolver as suas capacidades para prestar serviços às PME e às empresas de média dimensão, aumentando simultaneamente a sua liquidez e melhorando a sua situação financeira. Irá também incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias a utilizar pelas entidades concorrentes;
- ii) o regime de incentivo à transferência de ativos contribuirá para o estabelecimento das entidades elegíveis para o incentivo à transferência de ativos, ao aumentar a sua clientela;
- iii) o regime de acesso às sucursais permitirá às entidades elegíveis prestar fisicamente serviços às PME clientes recentemente adquiridas ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos, por exemplo através da prestação de serviços de disponibilização de numerário e de cheques.
- c) Este regime resolve os problemas do mercado identificados pela Autoridade da Concorrência e dos Mercados do Reino Unido [*UK Competition and Markets Authority* («CMA»)]; o pacote de medidas alternativo também resolve alguns dos principais problemas do mercado identificados pela CMA na sua recente análise do mercado dos serviços bancários às PME no Reino Unido. Tais problemas incluem:
- i) baixos níveis de compromisso por parte dos clientes com os seus serviços bancários, fraca resposta às variações de preços e de qualidade, e ausência de estímulos que conduzam a uma rápida transferência;
- ii) ausência de incentivos aos bancos para que estes invistam em formas de levar os clientes a transferir os seus ativos;
- iii) elevados custos ligados à aquisição de clientes para entidades concorrentes novas ou em expansão;
- iv) ausência de inovação técnica e a nível dos produtos nos serviços bancários às PME;
- v) preocupações das entidades concorrentes com os custos de construção e de exploração de uma rede de sucursais.
- d) Tempestividade e certeza da execução: o pacote de medidas alternativo pode ser implementado de forma mais atempada e certa. Tal evitaria os riscos e incertezas de uma operação de capital, como mostra a experiência com tentativas anteriores de vender as atividades da Rainbow.
- e) Remoção dos obstáculos à saída das autoridades do Reino Unido do RBS: as autoridades do Reino Unido expressaram publicamente a sua intenção de avançar com a venda da sua participação no RBS, devolvendo assim o RBS ao setor privado. As dificuldades e os atrasos encontrados na alienação das atividades da Rainbow, que é o único compromisso de alienação ainda não satisfeito, deram origem a incertezas que afetaram a atratividade do RBS enquanto proposta de investimento. O pacote alternativo de medidas eliminaria estas incertezas.
- (68) Sobre as observações das partes interessadas, as autoridades do Reino Unido salientam que:
- a) As quotas de mercado do RBS baixaram de [25-30] % no quarto trimestre de 2010 para [20-25] % no quarto trimestre de 2016 <sup>(42)</sup>, o que representa uma redução de [3-7] % nesse período. A redução esperada de 5 % decorrente da alienação das atividades da Rainbow é, por conseguinte, ultrapassada quando a perda esperada de quotas de mercado decorrente do regime de incentivo à transferência de ativos, por si só, é conjugada com a perda material de quotas de mercado do RBS observada desde 2010.

<sup>(40)</sup> Relatório principal da CMA sobre a investigação do mercado bancário de retalho, apêndice A8.1-16, figura 12.

<sup>(41)</sup> Ver igualmente o considerando 25 da decisão de início do procedimento.

<sup>(42)</sup> Fonte: Inquérito sobre a atividade bancária realizado pela Charterhouse no quarto trimestre de 2016 para as PME com um volume de negócios de 0 a 25 milhões de GBP. Dados contínuos a 12 meses. Dados ponderados por região e volume de negócios, representativos das empresas na Grã-Bretanha. Dimensão total do mercado estimada de [...].

- b) As autoridades do Reino Unido apresentaram uma série de alterações ao pacote de medidas proposto para dar resposta às principais questões levantadas pelas partes interessadas. As autoridades do Reino Unido consideram que o pacote de medidas alternativo atualizado dá resposta às preocupações dos terceiros, será equivalente à alienação das atividades da Rainbow (em termos do seu impacto, quer sobre o RBS, quer sobre o mercado em geral) e será eficaz na promoção da concorrência dos serviços bancários às PME no Reino Unido.
- c) Em relação à observação sobre a necessidade de assegurar a independência do Organismo, as autoridades do Reino Unido salientam que o Organismo ficará vinculado pelo Ato de enquadramento e auxílios estatais <sup>(43)</sup>, que especifica as funções e os deveres do Organismo e que determina as suas obrigações e limitações. Além disso, um particular não pode ser autorizado a assumir funções como diretor do Organismo se exercer simultaneamente quaisquer funções (com exceção de funções de caráter não executivo que não sejam as de presidente ou um cargo equivalente), incluindo funções de direção superior, em qualquer órgão do setor público ou se for administrador ou quadro superior do grupo RBS, ou se for uma parte relacionada (ou um associado de uma parte relacionada) do RBS.

#### 4.2. OBSERVAÇÕES SOBRE O FUNDO DE CAPACIDADES DAS PME

##### 4.2.1. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE O FUNDO DE CAPACIDADES DAS PME

- (69) Várias das observações das partes interessadas referiram que o montante do fundo de Capacidades das PME devia ser aumentado, uma vez que tal conduziria a um maior impacto sobre a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME.
- (70) Outras observações das partes interessadas referiram que a fragmentação dos fundos entre um grande número de bancos, de modo a que nenhum deles consiga fazer investimentos significativos, não terá qualquer efeito significativo sobre a concorrência ou sobre a concentração. Em vez de serem efetuados desembolsos iguais dentro dos respetivos grupos, o valor dos desembolsos devia variar para ter em conta as necessidades reais e os planos de investimento do candidato.
- (71) Algumas partes interessadas alegaram também que o fundo de capacidades das PME devia ter uma maior abertura a instituições sem uma capacidade de BCA significativa existente, e que outras empresas que não os bancos (por exemplo, empresas de construção) deviam poder beneficiar do fundo de capacidades.

##### 4.2.2. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO SOBRE O FUNDO DE CAPACIDADES DAS PME E SOBRE AS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (72) As autoridades do Reino Unido consideram que é razoável esperar que o fundo de capacidades das PME, em especial quando conjugado com o regime de incentivo à transferência de ativos, aumente as quotas de mercado das entidades concorrentes e que, por conseguinte, resulte numa diminuição correspondente das quotas de mercado do RBS.
- (73) As autoridades do Reino Unido consideram que o fundo de capacidades aumentará as quotas de mercado das entidades concorrentes, na medida em que irá melhorar significativamente a economia dos bancos que entrem no mercado dos serviços bancários às PME (e, se assim o desejarem, às empresas de média dimensão) e/ou desenvolver as capacidades existentes. A título ilustrativo do conceito subjacente, uma subvenção do fundo de 3 milhões de GBP pode tornar económico um projeto-limite de 10 milhões de GBP, ao aumentar o retorno dos investimentos num projeto, passando-o de um retorno inferior ao custo de capital para um nível viável e sustentável.
- (74) Em resposta às observações das partes interessadas, as autoridades do Reino Unido fizeram as seguintes alterações ao pacote de medidas alternativo:
- a) Será aumentada a dimensão do fundo de capacidades das PME a que as entidades concorrentes têm acesso. Os maiores desembolsos do fundo de capacidades e de inovação serão destinados às entidades concorrentes com uma grande capacidade de BCA existente, o que poderá conduzir a um maior impacto sobre a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME num prazo mais curto, uma vez que estes bancos já despenderam tempo e dinheiro no desenvolvimento dos seus produtos de BCA e das correspondentes infraestruturas de distribuição.
- b) O fundo de capacidades das PME será conjugado com o fundo de inovação. A distinção entre os grupos 1 e 2 será suprimida. Será aumentada a flexibilidade para melhorar as oportunidades de os bancos sem uma grande capacidade de BCA existente e as instituições não bancárias acederem a desembolsos significativos provenientes do fundo de capacidades e de inovação.

<sup>(43)</sup> Ver nota de rodapé 23.

#### 4.3. OBSERVAÇÕES SOBRE O REGIME DE INCENTIVO À TRANSFERÊNCIA DE ATIVOS

##### 4.3.1. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE O REGIME DE INCENTIVO À TRANSFERÊNCIA DE ATIVOS

- (75) Algumas partes interessadas questionaram se haveria clientes suficientes a serem suficientemente incentivados pelo montante proposto dos dotes para compensar os esforços envolvidos na transferência. Historicamente, os clientes tendem a ser resistentes à mudança, pelo que é necessário um processo claro e sem discontinuidades para os levar a transferir-se. Para facilitar a transferência, o RBS devia também trocar informações sobre os seus clientes com as entidades concorrentes (incluindo o historial de crédito). Algumas partes interessadas referiram também a necessidade de fornecer o historial do registo de crédito dos clientes para a avaliação da solvabilidade.
- (76) Algumas observações referiram que o montante dos dotes devia ser aumentado para permitir as transferências (e devia depender da complexidade e da dimensão do cliente), o que exigiria um aumento significativo do montante geral do regime de incentivo à transferência de ativos.
- (77) Algumas observações referiram que a duração do regime de incentivo à transferência de ativos devia ser suficiente para garantir que o prazo não constitui uma restrição significativa. Além disso, foi proposta uma prorrogação automática do perímetro do cliente (se o nível desejado de transferências não for atingido).
- (78) Diversas observações sugeriram que o pacote de medidas alternativo devia também incidir sobre a transferência dos empréstimos, além da transferência de BCA, uma vez que a incidência sobre as BCA não tem em conta a necessidade de uma maior concorrência no mercado do crédito às PME. Segundo essas observações, o pacote estaria demasiado centrado nos prestadores que oferecem BCA. O mercado do crédito às PME é considerado como significativamente mais rentável do que o das BCA e as distorções da concorrência também têm de ser sanadas no mercado do crédito às PME. As observações salientam também que as atuais entidades concorrentes estão em desvantagem, uma vez que os quatro maiores bancos estão autorizados a utilizar um modelo avançado baseado em notações internas, em vez do modelo de capital padronizado, o que permite que os quatro bancos ofereçam preços mais vantajosos para os empréstimos do que as entidades concorrentes.
- (79) Algumas observações sugerem que o RBS devia ser forçado a alienar clientes (incluindo vendas de BCA e/ou de empréstimos), em vez de dar aos clientes a possibilidade de mudarem de banco. Outras observações sugerem que o RBS devia comprometer-se a transferir um número mínimo de BCA líquidas, sendo-lhe aplicada uma penalização em caso de incumprimento.
- (80) Várias observações sugerem também que o regime de incentivo à transferência de ativos só devia ter início após os investimentos autorizados através do fundo de capacidades das PME terem sido executados com êxito.

##### 4.3.2. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO SOBRE O REGIME DE INCENTIVO À TRANSFERÊNCIA DE ATIVOS E SOBRE AS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (81) No que se refere ao regime de incentivo à transferência de ativos incluído no primeiro pacote de medidas alternativo, as autoridades do Reino Unido consideram que:
- A atual dimensão do fundo tem capacidade para conduzir a uma redução de mais de 2 % da quota de mercado atual do RBS. O objetivo de redução em dois pontos percentuais foi especificamente definido para incentivar um maior número de PME de maiores dimensões clientes a transferirem os seus ativos. Nada impede os clientes do RBS de prosseguirem a transferência dos seus ativos para entidades concorrentes (sem que lhes sejam atribuídos dotes) e, por conseguinte, que a quota de mercado do RBA continue a diminuir. Com efeito, os clientes são muito mais suscetíveis de o fazer depois de serem expostos à publicidade das entidades concorrentes;
  - O regime de incentivo à transferência de ativos envolve incentivos à transferência que podem, em si mesmos, ser muito superiores aos atualmente presentes no mercado. Além disso, espera-se que sejam pagos cumulativamente com os incentivos já disponíveis;
  - As entidades concorrentes irão concorrer arduamente pelos clientes e criar ofertas suficientemente atrativas para aliciar os clientes para a transferência. Existe claramente procura no mercado para estes clientes;
  - A transferência para uma entidade concorrente no Reino Unido foi facilitada para muitos clientes na sequência da introdução do CASS em 2013. Os clientes das BCA já utilizam o CASS para transferir os seus ativos do RBS para entidades concorrentes;

- e) O RBS pretende atenuar/combater qualquer resistência por parte dos clientes em transferir os seus ativos, comprometendo-se a adotar as medidas identificadas como concorrenciais pela CMA <sup>(44)</sup>, incluindo prestar informação aos clientes elegíveis sobre o CASS e assistir os clientes em matéria de pedidos de inscrição de dados;
- f) O RBS seria obrigado a colaborar com um determinado grupo de clientes (nomeadamente através do fornecimento de materiais publicitários), em nome das entidades concorrentes sobre os benefícios da transferência de ativos;
- g) O regime de incentivo à transferência de ativos tem diversos mecanismos integrados de segurança para garantir que ocorrem transferências suficientes. Por exemplo: o Organismo que supervisiona o regime terá poderes para i) exigir ao RBS que aumente a frequência das comunicações ou ii) prorrogar por até 12 meses o período durante o qual os dotes se encontram disponíveis ou iii) reestruturar a fórmula dos dotes, após um determinado prazo, a fim de melhorar a eficácia do regime e iv) caso haja uma subutilização dos dotes, o RBS terá de transferir o multiplicador, tal como descrito nos considerandos 52 e 53.
- (82) Em resposta às observações das partes interessadas, as autoridades do Reino Unido alegam que estão confiantes de que haverá um número suficiente de PME clientes a transferirem os seus ativos com os incentivos financeiros oferecidos, uma vez que:
- a) Em termos históricos, os incentivos têm induzido à transferência de clientes, tal como sublinhado no Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho e no inquérito da Charterhouse encomendado pelo RBS <sup>(45)</sup> «[...]» <sup>(46)</sup>;
- b) O processo de transferência será provavelmente um processo harmonioso para os clientes, sendo que a maior parte deles tirará partido do regime de incentivo à transferência de ativos para transferir os seus ativos através do CASS. No entanto, a partilha dos registos financeiros ou de outras informações sobre os clientes ficará provavelmente limitada pela legislação em matéria de proteção de dados;
- c) Os clientes no perímetro W&G não são menos suscetíveis de transferir os seus ativos. O RBS alega que as taxas de transferência e de desistência desses clientes dentro do perímetro W&G estão, em larga medida, em consonância com os «principais» clientes do RBS e que desde 2010 que se espera que os clientes da W&G venham a sair do grupo RBS;
- d) Estão em vigor mecanismos de proteção e antielisão para assegurar a transferência dos clientes. O Organismo tem poderes para impor uma penalização financeira ao RBS se os dotes de BCA não forem utilizados até ao final do prazo de aplicação do regime (ou seja, o multiplicador). Além disso, o Organismo poderá efetuar alterações ao montante dos dotes, por forma a assegurar que estes são tão eficazes quanto possível, e forçar o RBS a aumentar a frequência da publicidade ao regime. Por outro lado, o perímetro e a duração do regime serão alargados se não forem atingidos determinados níveis de transferência.
- (83) Além disso, em resposta às observações das partes interessadas, as autoridades do Reino Unido consideram que:
- a) Para além das BCA, os clientes irão transferir os seus outros produtos bancários (por exemplo, empréstimos). A CMA concluiu que «a grande maioria das PME que procuram financiamento dirige-se aos bancos onde detêm BCA... mais de 90 % das PME no Reino Unido dirigiram-se ao seu banco principal para créditos a descoberto, empréstimos e cartões de crédito» <sup>(47)</sup>; e
- b) Dar aos clientes a oportunidade de decidirem eles mesmos a transferência é preferível a forçar uma alienação, uma vez que os clientes assim habilitados serão mais propensos a colaborar com o seu novo banco e a transferir novamente os seus ativos se, no futuro, conseguirem obter um melhor negócio com outro banco. Esta abordagem tem também apoio no Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho, que afirma que «a alienação pode levar ao compromisso de alguns clientes adicionais, numa base temporária e transitória, em especial entre os clientes que se viram forçados à transferência para um 'novo' banco contra a sua vontade, mas, evidentemente, não é este o caminho desejável para obter um compromisso mais sustentado por parte dos clientes» <sup>(48)</sup>. Em vez disso, a CMA considerou que as medidas corretivas não estruturais «que visam diretamente as causas subjacentes do AEC — ou seja, reforçar o compromisso por parte dos clientes e facilitar a transferência — podem ser muito mais eficazes para resolver os problemas de concorrência que identificámos...» <sup>(49)</sup>. O regime de incentivo à transferência de ativos irá reforçar a

<sup>(44)</sup> Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho (9 de agosto de 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

<sup>(45)</sup> O RBS encomendou à Charterhouse a realização de um inquérito com PME clientes elegíveis dentro do perímetro W&G, para analisar a atitude destas em relação à transferência e o impacto dos incentivos sobre a sua disponibilidade para o fazer. O inquérito centrou-se nos nas empresas clientes do setor bancário, que representam [...] dos [...] clientes no perímetro W&G. O inquérito foi tanto quantitativo (com uma amostra representativa de [...] clientes entrevistados) como qualitativo [...] entrevistas aprofundadas)

<sup>(46)</sup> Resposta do RBS à decisão de início do procedimento, ponto 4.12.

<sup>(47)</sup> Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho, ponto 8.169.

<sup>(48)</sup> Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho, ponto 17.19.

<sup>(49)</sup> Relatório final da CMA sobre a investigação à banca de retalho, ponto 17.14.

sensibilização das PME clientes de um grande número de marcas de entidades concorrentes, através da publicidade direcionada, ao encorajar os clientes a aderir às marcas e às opções das entidades concorrentes antes de decidir qual delas escolher.

- (84) Em resposta às observações das partes interessadas e ao seu próprio estudo de mercado, as autoridades do Reino Unido fizeram igualmente as seguintes alterações ao regime de incentivo à transferência de ativos:
- O montante total do regime aumentará de 175 milhões de GBP para 350 milhões de GBP, dos quais 225 milhões de GBP serão disponibilizados para dotes de BCA. 50 milhões de GBP ficarão disponíveis para dotes relativos a empréstimos, de forma a responder à observação segundo a qual o regime devia também incidir sobre a transferência dos empréstimos, além da transferência de BCA. 75 milhões de GBP estarão também ainda disponíveis para contribuir para facilitar a transferência (compensação de taxas de resolução relacionadas com a transferência de saldos de empréstimos ou de outros custos de terceiros, tais como despesas jurídicas).
  - Com o aumento do montante, o regime de incentivo à transferência de ativos terá também como objetivo a transferência de uma quota de mercado de 3 %, em vez dos 2 % iniciais; e
  - O RBS irá começar a comunicar o regime de incentivo à transferência de ativos aos clientes cerca de três meses após o lançamento do pacote e após serem concedidos os primeiros prémios do fundo de capacidades.

#### 4.4. OBSERVAÇÕES SOBRE O REGIME DE ACESSO ÀS SUCURSAIS

##### 4.4.1. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE O REGIME DE ACESSO ÀS SUCURSAIS

- (85) Algumas partes interessadas puseram em causa os benefícios do regime de acesso às sucursais para a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME e referiram que a gestão e o financiamento do regime seriam onerosos para os clientes e as entidades concorrentes envolvidas, podendo o regime constituir uma distração infrutífera para o Organismo.
- (86) Um pequeno número de partes interessadas manifestou-se a favor do regime de acesso às sucursais, considerando que poderiam tirar partido do mesmo.

##### 4.4.2. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO SOBRE O REGIME DE ACESSO ÀS SUCURSAIS E SOBRE AS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (87) Refletindo as observações recebidas segundo as quais o regime de acesso às sucursais pode ter pouco interesse para as entidades concorrentes, embora seja significativo para algumas, o regime de acesso às sucursais será mantido, mas com as seguintes alterações:
- O regime de acesso às sucursais só estará aberto aos clientes que transferiram os seus ativos ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos (e se o banco em causa, participante no regime de incentivo à transferência de ativos, tiver celebrado um contrato «agência interbancária» com o RBS).
  - Os bancos deixarão de ter acesso gratuito às sucursais, mas o acesso a estas será concedido aos seus clientes elegíveis em condições comerciais razoáveis e não discriminatórias. Para cobrir estes custos, os bancos terão a possibilidade de utilizar dinheiro proveniente do fundo de capacidades e de inovação e/ou dotes ao abrigo do regime de incentivo à transferência de ativos. O dinheiro poupado foi reafetado para outros aspetos do pacote de medidas alternativo.

#### 4.5. OBSERVAÇÕES SOBRE O FUNDO DE INOVAÇÃO

##### 4.5.1. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS SOBRE O FUNDO DE INOVAÇÃO

- (88) Algumas partes interessadas criticaram o fundo de inovação proposto, considerando-o desnecessário e, tendo em conta a sua natureza de longo prazo, declararam acreditar que o fundo não teria um impacto significativo sobre a concorrência nem qualquer efeito sobre a posição do RBS no mercado das PME no Reino Unido. Essas partes alegaram que seria mais proveitoso canalizar o financiamento do fundo de inovação para outros elementos do pacote.
- (89) Algumas observações sobre o fundo de inovação foram positivas, tendo sublinhado que este contribuiria para acelerar a inovação no setor dos serviços bancários às PME. Algumas alegaram igualmente que os bancos e as empresas de construção também deviam poder aceder aos benefícios deste financiamento.

##### 4.5.2. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES DO REINO UNIDO SOBRE O FUNDO DE INOVAÇÃO E SOBRE AS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (90) Em resposta às observações recebidas, o fundo de inovação será fundido com o fundo de capacidades das PME, de forma a criar um fundo de capacidades e de inovação. Este destina-se a dar resposta às preocupações sobre a existência de dois fundos distintos, ao permitir uma maior flexibilidade em termos da elegibilidade dos candidatos e da forma de atribuição dos fundos, e ao manter, ao mesmo tempo, as vantagens do financiamento das inovações pertinentes para as PME.

## 5. APRECIÇÃO DA MEDIDA/DO AUXÍLIO

### 5.1. EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ESTATAL

- (91) De acordo com o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas, são proibidos. A Comissão assinala que as autoridades do Reino Unido consideram que, no âmbito do pacote de medidas alternativo atualizado, não serão concedidos auxílios estatais adicionais.
- (92) Na aceção desta disposição, a classificação de uma medida como auxílio estatal exige, por conseguinte, que estejam cumulativamente preenchidas as seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário; iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

#### 5.1.1. EVENTUAL AUXÍLIO A FAVOR DO RBS

- (93) O pacote de medidas alternativo atualizado descrito na secção 2.3 representa um custo financeiro para o RBS. Com base nos dados fornecidos pelas autoridades do Reino Unido, o pacote de medidas alternativo teria um custo inicial previsto de cerca de 833 milhões de GBP <sup>(50)</sup>, com um custo corrente adicional em lucros cessantes <sup>(51)</sup>. O Estado não irá atribuir recursos estatais ao RBS para financiar estas medidas. Os custos do pacote de medidas alternativo atualizado serão integralmente suportados pelo RBS.
- (94) Uma vez que o pacote de medidas alternativo atualizado não implica recursos estatais no que respeita ao RBS, não é necessário apreciar as outras condições cumulativas para que uma medida possa ser qualificada como auxílio estatal. Por conseguinte, o pacote de medidas alternativo não implica um novo auxílio a favor do RBS.

#### 5.1.2. EVENTUAL AUXÍLIO A FAVOR DOS BENEFICIÁRIOS DO PACOTE DE MEDIDAS ALTERNATIVO

- (95) A Comissão assinala que não existe uma relação direta entre os auxílios estatais concedidos ao RBS em 2008 e 2009 e o pacote de medidas alternativo atualizado descrito na secção 2.3. Com efeito, no processo que conduziu à decisão de reestruturação, as autoridades do Reino Unido comprometeram-se a alienar as atividades da Rainbow, e o auxílio foi aprovado com base nesse compromisso. O pacote de medidas alternativo foi proposto oito anos após a data de concessão do último auxílio de capital ao RBS. Por conseguinte, pode excluir-se que o pacote de medidas alternativo está diretamente relacionado ou foi financiado pelos auxílios de 2008 e 2009 ao RBS.
- (96) É de assinalar, no entanto, que, tal como indicado no considerando 15, o Estado ainda detém 71,2 % das ações do RBS, o que sugere que os encargos financeiros do pacote de medidas alternativo são indiretamente, mas em grande parte, suportados pelo Estado, enquanto acionista maioritário do RBS. Além disso, as autoridades do Reino Unido estiveram estreitamente implicadas na concessão do pacote de medidas alternativo, o que poderia sugerir que a concessão do pacote é imputável ao Estado. Por outro lado, o pacote de medidas alternativo poderia conferir uma vantagem seletiva às empresas elegíveis para dele beneficiar. A medida está também concebida de forma a canalizar os seus efeitos para as entidades concorrentes.
- (97) No entanto, ainda que se considere que o pacote de medidas alternativo constitui um auxílio estatal a favor dos bancos que dele beneficiam, a Comissão considera que é compatível enquanto parte necessária dos compromissos com base nos quais as medidas de auxílio ao RBS são consideradas compatíveis, com base na decisão de reestruturação, na decisão de reestruturação alterada e na presente decisão <sup>(52)</sup>.

#### 5.1.3. CONCLUSÃO SOBRE A EXISTÊNCIA DE UM NOVO AUXÍLIO

- (98) Tendo em conta os elementos discutidos na secção 5.1.1, a Comissão conclui que o pacote de medidas alternativo atualizado não constitui um novo auxílio estatal a favor do RBS.

<sup>(50)</sup> Inclui o custo de capital inicial de 425 milhões de GBP do fundo de capacidades e de inovação (considerando 43), o financiamento para a criação e o funcionamento do Organismo de 20 milhões de GBP (nota de rodapé 31), o custo do capital inicial de 350 milhões de GBP do regime de incentivo à transferência de ativos (considerando 13) e as despesas de investimento previstas de 38 milhões de GBP da implementação pela RBS (nota de rodapé 36).

<sup>(51)</sup> As autoridades do Reino Unido preveem um custo corrente em lucros reduzidos de cerca de [...] GBP por ano (nota de rodapé 36).

<sup>(52)</sup> Tal como analisado na secção 5.2 da presente decisão.

- (99) Tal como analisado na secção 5.1.2, na medida em que o pacote de medidas alternativo constitui um auxílio estatal a favor dos bancos que dele beneficiam, tal auxílio é considerado compatível ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, enquanto parte necessária dos compromissos com base nos quais as primeiras medidas de auxílio ao RBS são consideradas compatíveis no presente processo. A compatibilidade do auxílio existente a favor do RBS tendo em conta a substituição dos compromissos de alienação pelo pacote de medidas alternativo é analisada na secção 5.2 da presente decisão.

## 5.2. COMPATIBILIDADE

- (100) Embora o pacote de medidas alternativo atualizado não pareça conter um novo auxílio estatal a favor do RBS, o auxílio existente foi autorizado, designadamente, com base no compromisso de vender as atividades da Rainbow. As autoridades do Reino Unido requerem agora a substituição deste compromisso por um compromisso de implementar o pacote de medidas alternativo atualizado. Por conseguinte, a Comissão tem de apreciar se a substituição proposta iria alterar a conclusão de que o auxílio existente a favor do RBS é compatível com o mercado interno.
- (101) Uma decisão de reestruturação, como é o caso da decisão de reestruturação alterada, pode, em princípio, ser alterada pela Comissão, se a alteração se basear em novos compromissos equivalentes aos inicialmente assumidos <sup>(53)</sup>. Nessa situação, as medidas de auxílio existentes continuariam a ser compatíveis com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, se o equilíbrio global da decisão inicial permanecesse intacto. A fim de preservar o equilíbrio inicial, a substituição do compromisso de alienação pelo pacote de medidas alternativo não deve afetar negativamente a viabilidade do beneficiário do auxílio, permanecendo o conjunto geral de compromissos equivalente em termos de medidas compensatórias e de repartição de encargos, tendo em conta os requisitos da Comunicação relativa à Reestruturação <sup>(54)</sup>.

### 5.2.1. VIABILIDADE

- (102) A Comissão tem de apreciar se as alterações aos compromissos alterados põem em causa a conclusão da decisão de reestruturação alterada quanto à capacidade do RBS para restabelecer a sua viabilidade sem requerer auxílios estatais adicionais.
- (103) De acordo com as estimativas fornecidas pelas autoridades do Reino Unido (ver quadro 3), o custo do pacote de medidas alternativo não é superior aos custos decorrentes da persecução da alienação das atividades da Rainbow. Por conseguinte, a Comissão considera que a mudança para o pacote de medidas alternativo não afetar de forma significativa a viabilidade do RBS.
- (104) É de referir igualmente que a própria empresa Rainbow não é uma entidade deficitária <sup>(55)</sup>. Por conseguinte, as alterações aos compromissos alterados para permitir que o RBS mantenha as atividades da Rainbow não terão um impacto negativo na rentabilidade da RBS.
- (105) A Comissão conclui, a título preliminar, que as alterações propostas pelas autoridades do Reino Unido não põem em risco a viabilidade do RBS.
- (106) A RBS teve perdas significativas atribuíveis aos acionistas ordinários desde 2008 <sup>(56)</sup>, principalmente devido à acumulação de rubricas extraordinárias de grande dimensão, tais como coimas e pagamentos por anteriores atividades ilegais e vendas abusivas de certos produtos, aos custos de reestruturação e às perdas mais elevadas do que o previsto sobre ativos não essenciais. A Comissão terá, portanto, de apreciar se a sua conclusão de que o RBS terá a capacidade de restabelecer a sua rentabilidade e viabilidade sem recorrer a auxílios estatais adicionais continua válida.
- (107) A Comissão assinala que os resultados do RBS para o primeiro semestre de 2017 indicam um aumento da rentabilidade <sup>(57)</sup>. O RBS comunicou lucros de exploração para os acionistas ordinários de 939 milhões de GBP para o primeiro semestre de 2017.
- (108) Os rácios de capital de base de nível 1 melhoraram desde 2013 e os lucros principais de exploração continuaram a ser positivos, tal como descrito no considerando 11 da decisão de início do procedimento.
- (109) A Comissão considera, por conseguinte, que as alterações propostas não põem em causa a conclusão da decisão de reestruturação alterada quanto à capacidade de o RBS restabelecer a sua viabilidade.

<sup>(53)</sup> Considerando 65 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(54)</sup> Comunicação da Comissão sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no setor financeiro no contexto da atual crise (JO C 195 de 19.8.2009, p. 9).

<sup>(55)</sup> Os lucros de exploração da W&G ascendiam a 345 milhões de GBP em 2016, 431 milhões de GBP em 2015, 467 milhões de GBP em 2014 (fonte: análise por segmento do relatório anual do RBS).

<sup>(56)</sup> Considerando 10 da decisão de início do procedimento.

<sup>(57)</sup> <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

## 5.2.2. REPARTIÇÃO DOS ENCARGOS

- (110) A decisão de reestruturação alterada indica que a alienação das atividades da Rainbow foi tida em conta enquanto medida destinada a limitar as distorções da concorrência e não era nem uma medida de repartição de encargos nem uma medida destinada a limitar os custos de reestruturação <sup>(58)</sup>. Como tal, o pacote de medidas alternativo atualizado proposto não afeta a apreciação da repartição de encargos anteriormente realizada pela Comissão.
- (111) Por conseguinte, as alterações notificadas não afetam a apreciação da repartição de encargos efetuada na decisão de reestruturação e na decisão de reestruturação alterada.

## 5.2.3. MEDIDAS DESTINADAS A LIMITAR AS DISTORÇÕES DA CONCORRÊNCIA

- (112) Nos termos da decisão de reestruturação alterada <sup>(59)</sup>, o objetivo principal do compromisso de alienação das atividades da Rainbow consistia em limitar a distorção da concorrência que podia ter sido provocada pelo auxílio ao RBS. Mais precisamente, o compromisso de alienar as atividades da Rainbow tinha como objetivo evitar que o montante muito elevado do auxílio estatal concedido ao RBS em 2008 e 2009 resultasse em distorções indevidas da concorrência no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas clientes de média dimensão no Reino Unido, onde o RBS era o líder do mercado <sup>(60)</sup>. A fim de evitar reforçar a posição do RBS e reduzir, assim, a concorrência neste mercado, as autoridades do Reino Unido comprometeram-se a que o RBS alienasse uma entidade com uma quota de mercado de 5 % no mercado das PME clientes e das empresas clientes de média dimensão no Reino Unido <sup>(61)</sup>.
- (113) O objetivo do pacote de medidas alternativo, tal como descrito na secção 3.3, é prevenir a distorção da concorrência da mesma forma que o compromisso de alienação das atividades da Rainbow, que veio substituir.
- (114) Por conseguinte, a Comissão tem de apreciar se o pacote de medidas alternativo atualizado é equivalente ao compromisso de alienação que irá substituir.

5.2.3.1. *Conceção de medidas individuais*

- (115) O pacote de medidas alternativo é constituído, em grande medida, por duas medidas individuais. A Comissão tenciona apreciar a equivalência tanto a nível individual como a nível do pacote.

**Fundo de capacidades e de inovação**

- (116) A Comissão assinala que a disponibilização de fundos provenientes do fundo de capacidades e de inovação <sup>(62)</sup> a entidades concorrentes, para reforçar a sua capacidade de prestarem serviços bancários às PME, irá provavelmente aumentar a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME.
- (117) Com base nas observações das partes interessadas recebidas pela Comissão na sequência da decisão de início do procedimento, a Comissão considera que a distribuição dos fundos em diferentes prémios de até 120 milhões de GBP permite reforçar as ofertas de serviços bancários por parte de várias entidades e introduzir mais escolhas no mercado.
- (118) O interesse demonstrado e as reações recebidas por parte das partes interessadas sobre a forma como utilizariam os fundos eventualmente recebidos do fundo de capacidades e de inovação proporcionam mais segurança quanto ao facto de o fundo de capacidades vir a ter um impacto positivo sobre a concorrência no mercado.
- (119) Com base nas observações recebidas das partes interessadas, o montante dos prémios corresponde, em grande medida, ao montante de que algumas partes interessadas declararam precisar para serem incentivadas a investir nas suas capacidades bancárias às PME. Os desembolsos provenientes dos fundos ficarão sujeitos a concurso, sendo a maior parte do financiamento destinada às entidades que apresentem ao Organismo o processo mais favorável à concorrência. A Comissão acredita que o montante dos prémios do fundo de capacidades e de inovação é adequado e que a concorrência resultará num maior impacto no mercado.

<sup>(58)</sup> Considerando 78 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(59)</sup> Considerando 82 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(60)</sup> Considerando 238 da decisão de reestruturação.

<sup>(61)</sup> Considerando 29 da decisão de reestruturação alterada.

<sup>(62)</sup> Tal como descrito pormenorizadamente nos considerandos 26 a 43 da presente decisão.

- (120) A Comissão salienta que, de um total de 425 milhões de GBP, os recursos do fundo de capacidades e de inovação estão concentrados em torno de quatro grandes prémios que representam, em conjunto, 330 milhões de GBP. Com efeito, existe uma grande disparidade entre a quota de mercado dos quatro principais bancos do Reino Unido orientados para as PME <sup>(63)</sup> e as entidades concorrentes. Além disso, entre as entidades concorrentes, existe uma grande diferença entre as que têm já estabelecidas operações bancárias às PME e as que acabaram de entrar no mercado ou que oferecem uma gama limitada de produtos, centrando-se muitas vezes nas PME mais pequenas. O objetivo da alienação das atividades da Rainbow era criar um banco para as PME e as empresas de média dimensão que, mesmo sendo mais pequeno que os quatro principais bancos orientados para as PME, poderia, ainda assim, ser suficientemente grande para concorrer com eles. A atribuição da maior parte dos fundos a essas poucas entidades concorrentes com uma grande capacidade de BCA existente poderá conduzir a um maior impacto sobre a concorrência no mercado e resultar com um maior grau de certeza num reforço significativo da posição de uma ou mais entidades. Isto reforçaria, por conseguinte, a equivalência entre o impacto que teria tido a alienação das atividades da Rainbow, em comparação com um pacote de medidas alternativo orientado para os novos operadores ou com bancos que oferecem apenas uma gama limitada de produtos bancários às PME, centrando-se muitas vezes nas PME mais pequenas.
- (121) De acordo com as observações recebidas das partes interessadas, é importante que as entidades concorrentes criem, em primeiro lugar, capacidades adicionais para apoiar os esforços no sentido de convencer os clientes da W&G a transferirem os seus ativos no âmbito do incentivo à transferência de ativos. A Comissão acredita que a concessão de um prazo de três meses após a concessão de um prémio pelo fundo de capacidades e de inovação permite que as entidades concorrentes planeiem e apliquem investimentos adicionais sem atrasarem desnecessariamente a implementação do regime de incentivo à transferência de ativos.

#### **Incentivo à transferência de ativos**

- (122) A Comissão assinala que o regime de incentivo à transferência de ativos <sup>(64)</sup> aumentará a concorrência no mercado dos serviços bancários às PME, através da transferência de clientes do RBS para entidades concorrentes. A implementação do regime de incentivo à transferência de ativos visa transferir um número de clientes correspondente a três pontos percentuais da quota de mercado do RBS no mercado dos serviços bancários às PME no Reino Unido (calculados com base no número de PME).
- (123) Em termos do número de PME transferidas, o regime de incentivo à transferência de ativos poderá levar a uma redução da quota de mercado do RBS superior a três pontos percentuais, mas, neste caso, a carteira de clientes transferidos seria constituída por uma maior proporção de PME mais pequenas. Com efeito, uma vez que o montante do financiamento disponível para a medida B está sujeito a um limite máximo, a transferência de mais clientes implica necessariamente que os dotes têm de ser, em média, mais pequenos, pelo que os clientes transferidos teriam de ser PME de dimensões muito reduzidas, o que não era o objetivo da alienação das atividades da Rainbow. Em conclusão, ao apreciar a equivalência, há que ter em conta que o regime de incentivo à transferência de ativos permitirá que a transferência da quota de mercado do RBS se limite a três pontos percentuais.
- (124) No que se refere à probabilidade de a redução de três pontos percentuais ser atingida, a Comissão assinala que as ofertas das entidades concorrentes terão de ser suficientemente atrativas para convencer o maior número possível de clientes a transferirem os seus ativos. Tendo em conta as observações recebidas das partes interessadas, o montante dos dotes referido no inquérito da Charterhouse encomendado pelo RBS <sup>(65)</sup>, e o aumento do financiamento disponível para a medida B, a Comissão considera que esse montante é atualmente suficiente para incentivar uma transferência de clientes equivalente a uma quota de mercado de três pontos percentuais.
- (125) A Comissão considera que a prorrogação da duração, a extensão do perímetro e o multiplicador, tais como descritos nos considerandos 52 e 53, são garantias importantes que asseguram mais segurança quanto ao facto de poder ser alcançada uma transferência de quotas de mercado do RBS de três pontos percentuais.
- (126) A Comissão considera igualmente que as BCA são um produto que pode funcionar como «porta de entrada» para as PME e que estas irão recorrer, em geral, ao seu prestador de BCA quando procurarem outros serviços bancários, tais como empréstimos <sup>(66)</sup>. A Comissão considera, por conseguinte, que os incentivos para transferir as BCA também incentivam os clientes a transferirem produtos de empréstimo.

<sup>(63)</sup> O RBS, o Lloyds Banking Group, o HSBC e o Barclays.

<sup>(64)</sup> O regime de incentivo à transferência de ativos encontra-se descrito pormenorizadamente nos considerandos 44 a 58 da presente decisão.

<sup>(65)</sup> Tal como descrito no considerando 82 a) e na nota de rodapé 45.

<sup>(66)</sup> Tal como descrito no considerando 83 a).

- (127) A Comissão assinala que os dotes de empréstimos descritos no considerando 48 permitem às entidades concorrentes incentivar mais as PME clientes a transferirem outros produtos em conjunto com as suas BCA. O montante dos dotes de empréstimos também reduz a desvantagem da utilização do modelo de capital padronizado referida pelas partes interessadas<sup>(67)</sup>. A Comissão considera que esta solução proporciona mais segurança quanto ao facto de o pacote de medidas alternativo ser equivalente à alienação das atividades da Rainbow, em que esses empréstimos teriam sido transferidos para um comprador potencial.
- (128) A Comissão salienta igualmente que os 75 milhões de GBP destinados a contribuir para facilitar a transferência (compensação de taxas de resolução relacionadas com a transferência de saldos de empréstimos ou de outros custos de terceiros, tais como despesas jurídicas) e o serviço de transferência de ativos entre contas à ordem reduzirão os obstáculos para que os clientes transfiram os seus ativos para as entidades concorrentes.
- (129) A Comissão considera igualmente que os poderes e a supervisão do Organismo<sup>(68)</sup> garantem que o regime de incentivo à transferência de ativos poderá ainda ser adaptado aos sinais do mercado após ter sido lançado.
- (130) A Comissão não considera problemático que já não seja proposta a gratuidade do acesso às sucursais do RBS (tal como descrito no considerando 57), tal como previa a primeira versão do pacote de medidas alternativo. Com efeito, as entidades concorrentes já estabelecidas orientadas para as PME referiram, nas suas observações, que esse acesso não é necessário para poderem concorrer com os quatro principais bancos orientados para as PME. Ao utilizar os fundos que foram inicialmente atribuídos ao regime de acesso às sucursais (inicialmente gratuito) para as medidas A e B, os fundos do pacote de medidas alternativo são atribuídos de forma mais eficaz para alcançar a equivalência de efeitos com a alienação das atividades da Rainbow.
- (131) Com base nas alterações introduzidas ao regime de incentivo à transferência de ativos, nas garantias incluídas no regime e nas observações recebidas das partes interessadas, a Comissão conclui que o regime de incentivo à transferência de ativos tem uma elevada probabilidade de atingir uma transferência de quotas de mercado do RBS de três pontos percentuais.

#### 5.2.3.2. Equivalência global entre o pacote e o compromisso de alienar as atividades da Rainbow

- (132) Tal como referido na decisão de início do procedimento<sup>(69)</sup>, existem várias formas de apreciar a equivalência do pacote de medidas alternativo. Em termos do cenário contrafactual, o impacto do pacote de medidas alternativo pode ser comparado com o impacto esperado que a venda das atividades da Rainbow a um comprador comercial teria se fosse efetuada agora («alienação da Rainbow» no quadro 3) ou com o impacto esperado que a alienação das atividades da Rainbow teria de acordo com a decisão de reestruturação («objetivo da decisão de 2009» no quadro 3). Em termos do indicador utilizado, é possível medir a equivalência utilizando vários indicadores, tais como a evolução da quota de mercado das PME do RBS, os custos financeiros suportados pelo RBS e os montantes dos ativos e passivos transferidos.
- (133) O quadro 3 compara os três cenários segundo diferentes indicadores.

Quadro 3

#### Comparação entre três cenários segundo diferentes indicadores

	Objetivo da decisão de 2009	Alienação da Rainbow	Pacote de medidas alternativo atualizado
Motivação do compromisso	Limitação das distorções da concorrência no mercado das PME no Reino Unido	Limitação das distorções da concorrência no mercado das PME no Reino Unido	Limitação das distorções da concorrência no mercado das PME no Reino Unido
Perda de quotas de mercado do RBS no mercado das PME no Reino Unido <sup>(1)</sup>	5 %	[0-5] % [[5-10]]	3 % [[5-10]]
Perda total de capital <sup>(2)</sup>	[...] de GBP	[...] de GBP [[...] de GBP]	[...] de GBP [[...] de GBP]

<sup>(67)</sup> Tal como descrito no considerando 78.

<sup>(68)</sup> Tal como descrito no considerando 51.

<sup>(69)</sup> Tal como descrito nos considerandos 122 e 123 da decisão de início do procedimento.

	Objetivo da decisão de 2009	Alienação da Rainbow	Pacote de medidas alternativo atualizado
Impacto do rácio de fundos próprios principais de nível 1	Não aplicável	[...] %	[...] %
Transferência total de ativos	20 mil milhões de GBP	[15-25] mil milhões de GBP	[0-5] mil milhões de GBP

(<sup>1</sup>) Os números entre parêntesis referentes à alienação da Rainbow e ao pacote de medidas alternativo atualizado incluem a perda de quotas de mercado a partir do quarto trimestre de 2011.

(<sup>2</sup>) Os números entre parêntesis referentes à alienação da Rainbow e ao pacote de medidas alternativo atualizado incluem [1-3] mil milhões de GBP em custos já incorridos.

- (134) A motivação subjacente à alienação das atividades da Rainbow na decisão de reestruturação e na decisão de reestruturação alterada é limitar as distorções da concorrência no mercado dos serviços bancários às PME e às empresas de média dimensão no Reino Unido. As autoridades do Reino Unido conceberam o pacote de medidas alternativo com o objetivo de realizar o mesmo objetivo subjacente.
- (135) As alternativas podem ser comparadas através do impacto sobre a quota de mercado do RBS no mercado das PME no Reino Unido. De acordo com a decisão de reestruturação, era esperado que a alienação das atividades da Rainbow resultasse numa perda de 5 % das quotas de mercado, tal como descrito no considerando 112 da decisão de início do procedimento. O pacote de medidas alternativo deveria também conduzir a uma perda de quotas de mercado. Ascenderia a até 3 %, se apenas se tiver em conta o regime de incentivo à transferência de ativos. A Comissão considera que o impacto do fundo de capacidades e de inovação também será suficientemente significativo para permitir às PME transferirem os seus ativos do RBS para outros bancos. No entanto, este fator é difícil de quantificar.
- (136) Tal como indicado pelas autoridades do Reino Unido (<sup>70</sup>), é razoável ter em conta o facto de o RBS ter perdido quotas de mercado no mercado dos serviços bancários às PME no Reino Unido desde a decisão de reestruturação. As autoridades do Reino Unido recorreram a um fornecedor de dados. Infelizmente, o fornecedor de dados só começou a realizar cálculos de quotas de mercado a partir do quarto trimestre de 2010. Assim, não existem séries cronológicas consistentes que abranjam o período de 2008 ou 2009 até ao dia de hoje. De acordo com os dados calculados pelo fornecedor, a quota de mercado do RBS era de [25-30] % no quarto trimestre de 2010 (primeiro ponto de dados) no mercado das PME com um volume de negócios de até 25 milhões de GBP. De acordo com esses dados, o RBS perdeu [3-7] % de quotas de mercado entre o quarto trimestre de 2010 e o quarto trimestre de 2016 no mercado das PME com um volume de negócios de até 25 milhões de GBP (<sup>71</sup>). A Comissão considera que é mais prudente utilizar a perda de quotas de mercado desde o quarto trimestre de 2011 ([0-5] %) do que a perda de quotas de mercado desde o quarto trimestre de 2010 ([3-7] %), uma vez que o primeiro ponto de dados (quarto trimestre de 2010) aponta para uma quota de mercado superior à que foi comunicada por outras fontes na altura da decisão de reestruturação e, por conseguinte, não se pode excluir que corresponda a um pico único que não reflete corretamente o ponto de partida em 2008-2009. Por conseguinte, a Comissão considera que a quota de mercado já perdida no segmento de mercado das PME no Reino Unido pode ser prudentemente quantificada em [0-5] %.
- (137) A redução de 5 % da quota de mercado do RBS prevista na decisão de reestruturação é ultrapassada quando se agrega a perda esperada de quotas de mercado decorrente do pacote de medidas alternativo (até 3 % decorrentes apenas da medida B) com a perda de quotas de mercado observada de [0-5] %.
- (138) Com base na análise efetuada nos considerandos 122 a 131, a Comissão considera que existe uma elevada probabilidade de se atingir uma transferência de quotas de mercado de PME clientes de 3 % graças ao pacote de medidas alternativo.
- (139) Em conclusão, a Comissão considera que as perdas de quotas de mercado das PME previstas em 2009 na altura da decisão de reestruturação seriam atingidas através do pacote de medidas alternativo.
- (140) A Comissão assinala que a medida A é direcionada para clientes PME, mas não exclui que as empresas de média dimensão beneficiem do pacote alternativo. O fundo de capacidades e de inovação permitirá que os bancos reforcem e alarguem as suas propostas de atividades bancárias existentes às PME de maiores dimensões e, por conseguinte, também às empresas de média dimensão. Por exemplo, um dos bancos referiu, nas suas observações na sequência da decisão de início do procedimento, que iria investir até 25 milhões de GBP numa plataforma de Internet sofisticada de serviços bancários a empresas, para proporcionar capacidades digitais sofisticadas (incluindo capacidades cambiais e capacidades de pagamento internacional) às grandes empresas de pequenas, médias e grandes dimensões. O banco também previu que outros planos de investimento de até 50 milhões de GBP lhe permitiriam operar em todos os segmentos do mercado.

(<sup>70</sup>) Ver considerando 68.

(<sup>71</sup>) Com base nos dados do inquérito da Charterhouse fornecidos pelas autoridades do Reino Unido (ver nota de rodapé 42).

- (141) A Comissão considera igualmente que o regime de incentivo à transferência de ativos (com grandes dotes para as PME de maiores dimensões e mais complexas) irá incentivar ainda mais as entidades concorrentes a reforçar os produtos e serviços para as PME de maiores dimensões. Por conseguinte, essas entidades concorrentes reforçarão igualmente a capacidade de prestar serviços às empresas clientes de média dimensão.
- (142) Além disso, a Comissão assinala que as subvenções e os dotes das medidas A e B estão concentrados nas poucas entidades concorrentes que têm uma grande capacidade de BCA existente. Essas entidades concorrentes são também as que irão provavelmente tentar competir pelas empresas de média dimensão.
- (143) De acordo com os dados calculados pelo fornecedor, o segmento da quota de mercado do RBS era de [30-35] % no quarto trimestre de 2010 (primeiro ponto de dados) no mercado das grandes empresas com um volume de negócios de até 25 milhões de GBP <sup>(72)</sup>. De acordo com esses dados, o RBS perdeu [5-10] % de quotas de mercado entre o quarto trimestre de 2010 e o segundo trimestre de 2017 no mercado das PME com um volume de negócios de até 25 milhões de GBP <sup>(73)</sup>. À semelhança do que acontece no segmento de mercado das PME, a Comissão considera que é mais prudente utilizar a perda de quotas de mercado desde o quarto trimestre de 2011 do que a perda de quotas de mercado desde o quarto trimestre de 2010. A Comissão assinala que a perda de mercado do RBS observada para as grandes empresas desde o quarto trimestre de 2011 até ao quarto trimestre de 2016 ([0-5] %) está em consonância com a perda de mercado observada para as PME ([0-5] %). A perda de mercado observada é ainda maior quando se tem em consideração a perda de mercado desde o quarto trimestre de 2011 até ao segundo trimestre de 2017 ([5-10] %).
- (144) A Comissão salienta igualmente que as empresas de média dimensão exigem muitas vezes produtos bancários mais complexos e mais diversificados. Só um número reduzido de entidades concorrentes demonstrou verdadeiro interesse por esses clientes <sup>(74)</sup>, uma vez que a maior parte das entidades não dispõe de capacidades para desenvolver esses produtos de uma forma rentável. Além disso, a Comissão considera que é razoável ter em conta as observações do Reino Unido no considerando 66 e), segundo as quais a alienação das atividades da Rainbow terá tido um impacto mais reduzido ou mais incerto sobre a concorrência no segmento das médias empresas do que no segmento das PME.
- (145) Embora as distorções da concorrência sejam mais difíceis de quantificar devido ao impacto indireto do pacote de medidas alternativo sobre o segmento das médias empresas, a Comissão considera que, juntamente com a perda de mercado observada, o pacote de medidas alternativo irá provavelmente ter um impacto concorrencial sobre as médias empresas pelo menos equivalente à alienação das atividades da Rainbow. Por conseguinte, a Comissão conclui que as distorções da concorrência relativas às empresas de média dimensão também são corrigidas pelas medidas A e B.
- (146) No que diz respeito aos clientes que são quer empresas de média dimensão quer PME, a perda total de capital estimada dos vários cenários também pode ser utilizada para comparar a equivalência entre a alienação das atividades da Rainbow e o pacote de medidas alternativo.
- (147) A decisão de reestruturação não previa uma estimativa do custo de capital da alienação das atividades da Rainbow. No entanto, é razoável utilizar a estimativa do custo de capital que decorreria da alienação das atividades da Rainbow, se esta fosse efetuada, e que foi quantificado pelas autoridades do Reino Unido.
- (148) Os custos suportados pelo RBS desde 2009 para cumprir os compromissos de alienação ascendem a [1-3] mil milhões de GBP <sup>(75)</sup>. Este montante abrange vários tipos de custos, o maior dos quais é o custo das tecnologias para criar uma plataforma informática separada para as atividades da Rainbow.
- (149) A perda direta de capital <sup>(76)</sup> do pacote de medidas alternativo é inferior àquela que decorreria da alienação das atividades da Rainbow, se esta fosse efetuada. Além disso, somando os custos já suportados pelo RBS, o pacote de medidas alternativo é manifestamente mais oneroso do que o que estava implicitamente previsto na decisão de reestruturação <sup>(77)</sup>.

<sup>(72)</sup> A Comissão salienta que não estão disponíveis dados separados para o segmento das empresas de média dimensão e que, por conseguinte, a quota de mercado dos clientes acima dos 25 milhões de GBP é utilizada como indicador de quotas de mercado.

<sup>(73)</sup> Com base nos dados do inquérito da Charterhouse fornecidos pelas autoridades do Reino Unido.

<sup>(74)</sup> No âmbito das reações recebidas na sequência da decisão de início do procedimento.

<sup>(75)</sup> O montante de [1-3] mil milhões de GBP foi conciliado com os custos reais registados ao abrigo do programa W&G por um consultor externo.

<sup>(76)</sup> O quadro 3 indica o total da perda direta de capital das várias alternativas. O total da perda de capital, quando adicionado aos [1-3] mil milhões de GBP dos custos já suportados pelo RBS, está indicado entre parêntesis.

<sup>(77)</sup> A decisão de reestruturação não previa uma estimativa do custo de capital da alienação das atividades da Rainbow. No entanto, parece razoável utilizar a estimativa do custo de capital que decorreria da alienação das atividades da Rainbow, se esta fosse efetuada, e que foi quantificado pelas autoridades do Reino Unido. Os custos suportados pelo RBS desde 2009 para cumprir os compromissos de alienação ascendem a [1-3] mil milhões de GBP. Incluindo o custo total de [1-3] mil milhões de GBP, o total da perda de capital de [...] a [...] GBP é significativamente superior ao custo de capital de [...] GBP que decorreria da perda das atividades da Rainbow.

- (150) Em conclusão, utilizando este indicador, o pacote de medidas alternativo não reduz, ao contrário do que alegam as autoridades do Reino Unido, o encargo financeiro do RBS em comparação com o que estava previsto na decisão de reestruturação; é, na realidade, substancialmente mais oneroso.
- (151) O impacto do rácio de fundos próprios principais de nível 1 (FPP1) pode também ser utilizado para comparar os vários cenários. A diferença entre o indicador do rácio de FPP1 e o indicador de perda de capital é que o primeiro também tem em conta a redução dos APR: se um cenário gerar uma maior redução dos ativos ponderados pelo risco, terá, para uma determinada perda de capital, um menor efeito negativo sobre o rácio de FPP1.
- (152) Os valores dos FPP1 foram fornecidos pelas autoridades do Reino Unido. O quadro 3 mostra que o impacto do rácio de FPP1 do pacote de medidas alternativo é mais significativo, o que parece resultar do facto de este implicar uma menor perda de ativos. Assim, mesmo que a perda de capital seja ligeiramente inferior, tem um efeito ligeiramente mais negativo sobre o rácio de FPP1.
- (153) Os cenários alternativos também podem ser comparados entre os ativos totais. O impacto dos ativos totais do pacote de medidas alternativo é significativamente menor do que o do compromisso de alienação das atividades da Rainbow.
- (154) O compromisso de alienar as atividades da Rainbow tinha como objetivo alienar uma entidade viável. Para ser viável, a Rainbow teria de dispor de ativos geradores de rendimentos e de clientes suficientes para suportar os custos da sua grande rede de sucursais e infraestruturas. Por conseguinte, para além dos empréstimos e depósitos das PME a que se dirigiam as medidas destinadas a aumentar a concorrência no mercado das PME, o perímetro das atividades da Rainbow incluía ainda um grande número de empréstimos e depósitos de retalho.
- (155) O pacote de medidas alternativo não prevê a transferência de ativos e passivos do setor retalhista nem de outros ativos e passivos que não sejam PME. Tem como objetivo transferir uma parte das PME clientes, com os seus ativos (empréstimos) e passivos (depósitos). O pacote de medidas alternativo é, por conseguinte, muito mais reduzido em termos de montantes de ativos transferidos, mas tenta obter um resultado similar no mercado dos serviços bancários às PME no Reino Unido.

#### 5.2.3.3. *Conclusão sobre a equivalência do pacote de medidas alternativo atualizado*

- (156) Desde a data da decisão de reestruturação (14 de dezembro de 2009), o RBS tem genuinamente tentado alienar as atividades da Rainbow, como o demonstram os sucessivos procedimentos lançados, o elevado número de recursos envolvidos e os recursos humanos dedicados à alienação das atividades da Rainbow.
- (157) Ao fazê-lo, o RBS suportou custos significativos (nomeadamente, os custos previstos da tentativa de alienar as atividades da Rainbow, tal como descrito no considerando 148).
- (158) A Comissão salienta também que o pacote de medidas alternativo não parece reduzir as exigências aplicáveis ao RBS. Em termos de custos, para além dos custos já suportados pelo RBS no passado, a implementação do pacote de medidas alternativo iria impor ao RBS um encargo adicional. Os custos cumulativos desde 2009 seriam significativamente mais elevados do que o que estava implicitamente previsto na decisão de reestruturação.
- (159) O pacote de medidas alternativo, conjugado com as quotas de mercado perdidas, resultará numa redução da quota de mercado do RBS no mercado das PME pelo menos equivalente à que estava prevista na decisão de reestruturação. A preocupação de que o auxílio muito elevado de 2008-2009 tenha sido utilizado pelo RBS para consolidar ou aumentar a sua quota de mercado no já concentrado mercado das PME ficaria, por conseguinte, tão dissipada como se a alienação das atividades da Rainbow tivesse sido realizada, conforme previsto na decisão de reestruturação.
- (160) Por conseguinte, a Comissão considera que, para atingir o efeito pretendido sobre a concorrência, o pacote de medidas alternativo é equivalente à alienação das atividades da Rainbow.
- (161) A Comissão salienta igualmente que o RBS implementou todos os compromissos e compromissos alterados (exceto a alienação das atividades da Rainbow) previstos na decisão de reestruturação e na decisão de reestruturação alterada. A substituição notificada de um único compromisso de alienação ocorre, por conseguinte, no contexto de uma correta implementação do resto do plano de reestruturação.

## 6. CONCLUSÃO

- (162) Com base na apreciação que precede, as dúvidas da Comissão quanto à equivalência do pacote de medidas alternativo expressas na decisão de início do procedimento foram dissipadas. A alteração dos compromissos não afeta a conclusão a que a Comissão chegou na decisão de reestruturação e na decisão de reestruturação alterada e, por conseguinte, o auxílio estatal concedido ao RBS deve ser declarado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE.

- (163) Além disso, a Comissão conclui que o eventual auxílio estatal concedido aos beneficiários do pacote de medidas alternativo deve ser declarado compatível, enquanto parte necessária dos compromissos com base nos quais as medidas de auxílio a favor do RBS foram declaradas compatíveis,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

A substituição do compromisso de alienação das atividades da Rainbow pelo pacote de medidas alternativo notificado pelo Reino Unido relativamente ao RBS é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. A substituição do compromisso de alienação das atividades da Rainbow pelo pacote de medidas alternativo é, por conseguinte, autorizada.

*Artigo 2.º*

O eventual auxílio estatal concedido aos beneficiários do pacote de medidas alternativo é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado.

*Artigo 3.º*

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

Feito em Bruxelas, em 18 de setembro de 2017.

*Pela Comissão*  
Margrethe VESTAGER  
*Membro da Comissão*

---









ISSN 1977-0774 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2601 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**