

Jornal Oficial da União Europeia

L 386



Edição em língua
portuguesa

Legislação

64.º ano

29 de outubro de 2021

Índice

II Atos não legislativos

DECISÕES

- ★ **Decisão (UE) 2021/1885 da Comissão, de 20 de abril de 2021, relativa ao auxílio estatal SA.43127 — 2018/C (ex-2015/NN) (ex-2015/N) concedido pela Polónia a favor da Przewozy Regionalne Sp. z o.o. [notificada com o número C(2021) 855] ⁽¹⁾** 1
- ★ **Decisão de Execução (UE) 2021/1886 da Comissão, de 27 de outubro de 2021, que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/570 no respeitante às capacidades rescEU no domínio dos acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares [notificada com o número C(2021) 7570] ⁽¹⁾** 35

ATOS ADOTADOS POR INSTÂNCIAS CRIADAS POR ACORDOS INTERNACIONAIS

- ★ **Decisão n.º 2/2021 do Comité de Associação na sua Configuração Comércio, de 8 de outubro de 2021, relativa à avaliação positiva da Fase 1, tal como estabelecida no anexo XVI-B do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Geórgia, por outro [2021/1887]** 40

⁽¹⁾ Texto relevante para efeitos do EEE.

PT

Os atos cujos títulos são impressos em tipo fino são atos de gestão corrente adotados no âmbito da política agrícola e que têm, em geral, um período de validade limitado.

Os atos cujos títulos são impressos em tipo negro e precedidos de um asterisco são todos os restantes.

II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2021/1885 DA COMISSÃO

de 20 de abril de 2021

relativa ao auxílio estatal SA.43127 — 2018/C (ex-2015/NN) (ex-2015/N) concedido pela Polónia a favor da Przewozy Regionalne Sp. z o.o.

[notificada com o número C(2021) 855]

(Apenas faz fé o texto na língua polaca)

(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 ⁽¹⁾ e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Em 21 de setembro de 2015, a Polónia notificou um auxílio à reestruturação a favor da Przewozy Regionalne Sp. z o.o. («PR») no montante de 770,3 milhões de zlotis (PLN) (aproximadamente 181 milhões de euros) ⁽²⁾ («auxílio à reestruturação notificado»). O auxílio foi concedido em 30 de setembro de 2015 sob a forma de um investimento em capitais próprios, efetuado pela Agência de Desenvolvimento Industrial («ADI»), totalmente detida pelo Estado. Uma vez que foi concedido sem a autorização prévia da Comissão, o auxílio foi considerado ilegal (2015/NN).
- (2) A Comissão solicitou informações suplementares em i) 27 de novembro de 2015, ii) 23 de novembro de 2016 e iii) 30 de junho de 2017, tendo a Polónia respondido a estes pedidos em i) 16 de fevereiro de 2016, 4 de março de 2016 e 3 de junho de 2016, ii) 9 de janeiro de 2017 e iii) 28 de julho de 2017, respetivamente. Além disso, a Polónia apresentou informações em 11 de janeiro de 2017, 1 de fevereiro de 2017 e 20 de junho de 2017. A Comissão realizou reuniões com a Polónia em 8 de abril de 2016, 26 de abril de 2016, 21 de setembro de 2016, 11 de janeiro de 2017, 4 de julho de 2017 e 13 de setembro de 2019.
- (3) Durante a avaliação preliminar e antes de dar início ao procedimento estabelecido no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), a Comissão recebeu algumas cartas de partes interessadas que alegavam que a PR já recebera auxílios estatais antes do auxílio à reestruturação notificado. Dado que essas cartas não cumpriam as condições estabelecidas no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ⁽³⁾, a Comissão considerou-as informações gerais de mercado e teve-as em conta na avaliação preliminar.

⁽¹⁾ JO C 158 de 4.5.2018, p. 10.

⁽²⁾ 1 EUR = 4,25 PLN.

⁽³⁾ 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).

- (4) Por carta de 23 de janeiro de 2018, a Comissão informou a Polónia da decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE. Na sequência do início do procedimento, a Polónia apresentou observações em 25 de abril de 2018. A decisão da Comissão de dar início ao procedimento («decisão de início do procedimento») foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽⁴⁾, em 4 de maio de 2018. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações.
- (5) Entre 20 de junho de 2018 e 29 de junho de 2018, duas partes interessadas, a European Passenger Transport Operators («EPTO»), estabelecida em Londres (Reino Unido), e a Fundacja ProKolej («ProKolej»), estabelecida em Varsóvia (Polónia) ⁽⁵⁾, transmitiram à Comissão as suas observações. Em 9 de julho de 2018 e 4 de setembro de 2018, a Comissão remeteu essas observações à Polónia. A Polónia respondeu a essas observações em 2 de outubro de 2018.
- (6) Em 28 de janeiro de 2019 e 11 de junho de 2019, a Comissão realizou reuniões com a EPTO.
- (7) Em 20 de maio de 2019, 25 e 31 de outubro de 2019, 29 de novembro de 2019, 4 de dezembro de 2020 e 30 de março de 2021, a Polónia transmitiu informações suplementares.

2. ANTECEDENTES E DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

2.1. Beneficiário

- (8) A PR é o maior operador ferroviário regional de passageiros na Polónia, possuindo quotas de aproximadamente 27% do mercado polaco em termos de número de passageiros transportados e de 50% em termos de volume de tráfego medido em comboios-quilómetro. A PR, sediada em Varsóvia, exerce atividade em 15 das 16 regiões polacas (voivodatos), sendo o único prestador de serviços de transporte público ferroviário regional em sete voivodatos, na sua maioria os menos desenvolvidos em termos económicos.
- (9) A PR era anteriormente detida pelos governos (regionais) de 16 voivodatos. Na sequência da concessão do auxílio à reestruturação notificado, é atualmente detida pela ADI, que tem 50% das ações da PR mais uma, e pelos governos (regionais) dos 16 voivodatos. Emprega aproximadamente 9 000 pessoas, sendo considerada uma grande empresa. Todas as regiões onde a PR exerce atividade são elegíveis para efeitos de auxílios regionais ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE.
- (10) A atividade principal da PR é a prestação de serviços de transporte de passageiros a nível regional ao abrigo de contratos de serviço público celebrados com os governos (regionais) dos voivodatos. Além disso, em menor grau, a PR presta serviços de transporte internacional e «transfronteiriço» e de locação e reparação de material circulante. No passado, a PR também prestava serviços de transporte inter-regional comercial, mas encerrou esta atividade em setembro de 2015.

2.2. Transporte ferroviário regional na Polónia

- (11) Ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁶⁾, os contratos de serviço público referentes a serviços nacionais de transporte ferroviário público de passageiros podem ser adjudicados por ajuste direto até dezembro de 2023, tendo uma duração máxima de dez anos, ou seja, até dezembro de 2033. Alguns Estados-Membros já abriram (parcialmente) os seus mercados à concorrência com base no direito nacional aplicável. Na Polónia, os contratos adjudicados por concurso representavam, aproximadamente, [4-30]% do volume de tráfego total programado no horário de serviço de 2016/2017. Dado que a grande maioria dos contratos não terminava antes do final de 2020, a situação do mercado não se alterou significativamente desde o horário de serviço de 2016/2017. Na sua carta de 29 de novembro de 2019, a Polónia confirmou (com base nos dados de 2018) que a situação do mercado não se alterou significativamente.

⁽⁴⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁵⁾ Ver secção 5.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO L 315 de 3.12.2007, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

- (12) Ao abrigo do direito polaco, o transporte ferroviário a nível regional é organizado pelos voivodatos, sendo prestado com base num contrato de serviço público celebrado entre organizador do transporte (o governo do voivodato) e o operador. O organizador pode contratar os serviços de transporte por ajuste direto ou por concurso. Na prática, o primeiro método tem sido mais utilizado. No horário de serviço de 2016/2017, aproximadamente [70-95]% do volume de tráfego correspondia a transporte efetuado ao abrigo de contratos adjudicados por ajuste direto.
- (13) Em 22 de março de 2018, o quadro legislativo polaco que regia a adjudicação de contratos de serviços de transporte ferroviário público de passageiros foi alterado com a adoção da lei que altera a Lei dos Transportes Públicos («lei de 2018») ⁽⁷⁾. A lei de 2018 determina, nomeadamente, o seguinte:
- a) o prazo final para a celebração, por parte das regiões, de contratos de serviço público de transporte ferroviário regional adjudicados por ajuste direto (sem concurso público) foi 12 de dezembro de 2020;
 - b) o prazo final para o termo dos contratos de serviço público de transporte ferroviário adjudicados por ajuste direto pelas regiões (sem concurso público) será 14 de dezembro de 2030.
- (14) Os concorrentes da PR compreendem oito operadores «internos» ⁽⁸⁾, os quais exercem atividade num único voivodato e são detidos pelas autoridades desse voivodato (governo do voivodato), bem como um operador «externo», a Arriva RP, uma filial da Deutsche Bahn AG e membro da EPTO. Os concorrentes da PR exploram diversas rotas, geralmente em torno de cidades de maiores dimensões. Por conseguinte, mesmo nas regiões onde existe mais do que um operador, a PR tem uma quota do mercado significativa.
- (15) De acordo com a Polónia, no passado, nos casos em que se organizou um concurso público, muitas vezes a PR foi o único proponente. Tal deveu-se o facto de os outros operadores terem considerado que as rotas a concurso não eram economicamente atrativas ou, no caso dos operadores «internos», não terem manifestado interesse em participar em concursos fora dos voivodatos onde estavam estabelecidos. De acordo com a Polónia, para além da Arriva RP, nenhum outro operador externo, nacional ou estrangeiro, manifestou, em momento algum, interesse em entrar no mercado ferroviário regional polaco.

3. DECISÃO DA COMISSÃO DE DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

- (16) Na decisão de início do procedimento, a Comissão avaliou o auxílio à reestruturação notificado e manifestou dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno. Além disso, a Comissão identificou seis medidas suplementares que foram concedidas à PR antes do auxílio à reestruturação notificado. Duas dessas seis medidas foram consideradas auxílios existentes na aceção do artigo 1.º, alínea b), subalínea i), do Regulamento (UE) 2015/1589, não sendo, por conseguinte, avaliadas na presente decisão. As quatro medidas suplementares restantes foram consideradas novos auxílios na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589. Relativamente a essas quatro medidas suplementares, a Comissão manifestou dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno.
- (17) Por conseguinte, importa que a Comissão avalie apenas as cinco medidas descritas nos considerandos 18 a 22.

3.1. As medidas em apreciação

- (18) **Medida 1 (auxílio à reestruturação notificado):** em 30 de setembro de 2015, a ADI, controlada pelo Estado, adquiriu 50% das ações da PR mais uma como compensação do pagamento de 770,3 milhões de PLN (aproximadamente 181 milhões de euros). Uma parte da notificação consiste num plano de reestruturação, o qual também refere um anulamento de juros por parte da entidade gestora das infraestruturas ferroviárias controlada pelo Estado, a PKP Polskie Linie Kolejowe («PKP PLK»), no montante de [...] PLN (aproximadamente [...] euros).
- (19) **Medida 2:** antes do auxílio à reestruturação notificado, a Polónia concedeu à PR i) em 2008, um montante de 2 160 milhões de PLN (aproximadamente 508 milhões de euros) e ii) em 2006 e 2007, um montante de 242,9 milhões de PLN (aproximadamente 57 milhões de euros). Em 4 de dezembro de 2020, a Polónia clarificou que esses pagamentos foram feitos no contexto da reestruturação em curso da PR, a fim de cobrir os prejuízos gerados no passado. A Polónia indicou ainda que esses pagamentos se revestem de uma natureza diferente da dos pagamentos efetuados ao abrigo dos contratos de serviço público celebrados entre os voivodatos e a PR entre 1 de outubro de 2001 e 30 de abril de 2004. Na presente decisão, designar-se-á a medida 2 por «cobertura de prejuízos antigos».

⁽⁷⁾ Dziennik Ustaw (Jornal Oficial) de 2018, posição 907.

⁽⁸⁾ Koleje Mazowieckie, Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna e Koleje Małopolskie.

- (20) **Medida 3:** antes do auxílio à reestruturação notificado, em 29 de março de 2004, a PR celebrou um acordo de reestruturação de dívida com a PKP PLK que previa a reestruturação do passivo da PR no montante de 1 902 milhões de PLN (aproximadamente 448 milhões de euros), respeitante às empresas do Grupo PKP (PKP PLK, PKP S. A., PKP Cargo, PKP Energetyka e PKP Intercity), controlado pelo Estado ⁽⁹⁾. O acordo previa um perdão de 40% da dívida e a prorrogação do reembolso do saldo da dívida em curso até 31 de dezembro de 2007. O acordo foi alterado entre 2005 e 2008, resultando na prorrogação do período de reembolso até 29 de novembro de 2009.
- (21) **Medida 4:** antes do auxílio à reestruturação notificado, entre 2009 e 2014, a PR celebrou 25 acordos com os credores detidos pelo Estado [PKP S.A., PKP Energetyka, PKP Intercity, PKP PLK e o Instituto da Segurança Social («ZUS»)] que previam o diferimento dos passivos vencidos junto desses credores no montante total de [900-1 300 milhões de] PLN (aproximadamente [235-282] milhões de euros).
- (22) **Medida 5:** a Polónia concedeu à PR: i) entre 2006 e 2010, um auxílio à formação de 0,97 milhões de PLN (aproximadamente 0,23 milhões de euros), ii) em 2012 e 2013, um auxílio ao recrutamento de 39 000 PLN (aproximadamente 0,01 milhões de euros) e iii) entre 2010 e 2015, um auxílio *de minimis* de 0,7 PLN (aproximadamente 0,17 milhões de euros).

4. OBSERVAÇÕES DA POLÓNIA SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO

- (23) No que respeita à medida 1, nomeadamente ao plano de reestruturação apresentado como parte da notificação, a Polónia explicou que o anulamento de juros previsto por parte da PKP PLK fazia parte de um acordo, de 21 de março de 2013, entre a PKP PLK e a PR decorrente da mediação de ambas as empresas. A Polónia explicou ainda que a decisão de celebrar um acordo baseava-se no mercado. De acordo com a Polónia, a celebração de um acordo era mais favorável para a PKP PLK do que tentar recuperar as dívidas da PR instaurando ações judiciais. A Polónia acrescentou ainda que o anulamento dos juros constitui uma medida comumente utilizada nos processos de reestruturação de dívidas, a fim de maximizar a recuperação esperada do capital em dívida.
- (24) No que respeita à medida 2, a Polónia alegou inicialmente que o montante pago constituía um pagamento tardio de uma compensação devida, a qual não fora paga à PR devido a restrições orçamentais associadas à reforma do setor ferroviário na Polónia. Subsequentemente, a Polónia completou as suas observações iniciais, explicando que a medida 2 era uma medida de cobertura de prejuízos gerados no passado e foi concedida no contexto da reestruturação em curso da empresa em causa. Nesta matéria, a Polónia explicou que as restrições orçamentais, os défices das finanças públicas e a situação económica geral no início dos anos 2000 impediram a execução das reformas estruturais do setor ferroviário na Polónia. Tal afetou diretamente o financiamento da atividade da PR (atrasos na transferência de ativos fundamentais, etc.) e conduziu a uma deterioração gradual da situação financeira da empresa e ao seu défice. Por conseguinte, a Polónia tomou medidas adequadas nos anos que se seguiram para resolver os problemas e a situação decorrente da execução de reformas estruturais no setor ferroviário, nomeadamente a referida cobertura de prejuízos.
- (25) No que respeita à medida 3, a Polónia explicou que a reforma do setor ferroviário polaco conduziu ao défice da PR. Em 29 de março de 2004, foi celebrado um acordo de reestruturação de dívidas para resolver a situação financeira da PR. Posteriormente, entre 2005 e 2008, o acordo foi alterado, mas, de acordo com a Polónia, as condições principais do acordo foram preservadas. A Polónia explicou igualmente que, para os credores, era mais vantajoso alterar o acordo do que obter uma reparação por meio de ações judiciais. A Polónia facultou uma comparação do valor atual dos fluxos de caixa dos credores em dois cenários alternativos (a execução do acordo alterado e as ações judiciais) para fundamentar as suas alegações. A Polónia acrescentou que as atividades da PR representavam uma parte significativa dos respetivos volumes de negócios dos credores. À altura, outros intervenientes estrangeiros não haviam manifestado qualquer interesse em entrar no mercado polaco, pelo que não poderiam ter compensado a perda de receitas das atividades da PR.
- (26) No que respeita à medida 4, a Polónia discordou das conclusões preliminares da Comissão segundo as quais os acordos de reestruturação das dívidas celebrados entre 2009 e 2014 constituíam auxílios estatais, porquanto não foram celebrados em condições de mercado. A Polónia explicou que, entre os credores, era prática comum avaliar que método de recuperação seria mais eficiente e assegurar uma maior probabilidade de obtenção de um rendimento máximo da dívida. De acordo com a Polónia, as práticas de consolidação de dívidas e redução de juros eram comuns e as instituições financeiras utilizavam processos de reestruturação de dívidas. A Polónia explicou

⁽⁹⁾ Em consonância com a Lei da PKP revista, a PR pôde celebrar o acordo apenas com a PKP PLK porque esta detinha mais de 50% da dívida da PR.

ainda que um consultor independente realizou uma análise, recorrendo a pressupostos conservadores, para identificar o melhor método de recuperação. Os resultados da análise demonstraram que o acordo de reestruturação de dívidas seria melhor do que outros métodos de recuperação. A Polónia acrescentou que a PR pagou as dívidas aos credores individuais em conformidade com os acordos assinados.

- (27) No que respeita à medida 5, a Polónia explicou que, entre 2009 e 2011, a PR recebeu um auxílio de 1 177 421 PLN (aproximadamente 277 040 euros). A Polónia alegou que uma parte (350 007 PLN, aproximadamente 82 350 euros) seria um auxílio *de minimis*. O remanescente (827 414 PLN, aproximadamente 194 690 euros) fora concedido com base no regime de auxílios de formação X152/2009 ⁽¹⁰⁾, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão ⁽¹¹⁾ («RGIC de 2008»). Por conseguinte, o limiar de auxílio *de minimis* não fora excedido.
- (28) Para além das observações específicas relativas às medidas identificadas na decisão de início do procedimento, a Polónia formulou as seguintes observações.
- (29) A Polónia alegou que, antes de 2015, a PR não podia ser considerada uma «*empresa em dificuldade*» na aceção do n.º 10, alínea a), das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade de 2004 («Orientações de 2004») ⁽¹²⁾. A Polónia explicou que, entre 2004 e 2014, a PR não preenchia plenamente os requisitos de uma «*empresa em dificuldade*» da referida disposição, nomeadamente, os requisitos de que mais de metade do seu capital subscrito tivesse desaparecido e mais de um quarto desse capital tivesse sido perdido durante os 12 meses anteriores. A Polónia alegou que, entre 2004 e 2014, a PR perdeu mais de metade do seu capital subscrito, mas só em 2005 é que perdeu mais de um quarto desse capital nos 12 meses anteriores. De acordo com a Polónia, não obstante o facto de ambos os requisitos estarem preenchidos em 2005, não se pode presumir que a PR era uma «*empresa em dificuldade*» durante todo o período que medeia entre 2004 e 2014. A Polónia referiu que a análise dos dados financeiros da PR sustenta esta conclusão. A Polónia acrescentou que os requisitos para que a empresa fosse considerada uma «*empresa em dificuldade*» ao abrigo das Orientações de 2004 não são compatíveis com a situação específica do setor ferroviário reformado da Polónia após 2004, no qual a PR exercia a atividade. A Polónia explicou que o setor ferroviário reformado se encontrava estruturalmente subfinanciado e que, devido à reforma, a PR não recebeu os recursos financeiros correspondentes às suas obrigações de serviço público. A Polónia alegou que este contexto deve ser tido em conta na avaliação.
- (30) No que respeita ao volume de trabalho resultante dos contratos de prestação de serviço plurianuais assumido no plano de reestruturação, a Polónia alegou que os atuais pressupostos de exploração são coerentes com os pressupostos constantes do plano de reestruturação, a saber, a redução do serviço operacional anual entre 2016 e 2020. A Polónia explicou que o volume do serviço operacional prestado pela PR ao abrigo dos contratos de prestação de serviço plurianuais não é inferior ao nível fixado no plano de reestruturação. O serviço operacional prestado pela PR foi um pouco superior aos pressupostos constantes do plano de reestruturação inicial, devido a fatores externos imprevisíveis, como a incapacidade de outros operadores prestarem serviços programados pelos voivodatos. A Polónia afirmou que a PR procura alcançar os objetivos em matéria de serviço operacional sem desvios negativos em relação aos pressupostos assumidos no plano de reestruturação. Conforme solicitado na decisão de início do procedimento, a Polónia facultou dados e explicou os desvios do plano de reestruturação. A Polónia explicou que houve pequenos desvios dos pressupostos do plano de reestruturação devido a circunstâncias fora do controlo da PR. Do mesmo modo, conforme solicitado pela Comissão na decisão de início do procedimento, a Polónia facultou um plano de reestruturação atualizado e uma projeção financeira completa nas condições mais desfavoráveis.
- (31) A Polónia explicou que a PR tentou obter financiamento, sem êxito, a fim de investir em material circulante para o período entre 2010 e 2013. Explicou, igualmente, que os contratos de serviço público para a prestação de serviços ferroviários de transporte de passageiros assentam em mecanismos concebidos para impedir a sobrecompensação. Os contratos preveem uma rentabilidade do capital utilizado (ROCE) de, no máximo, 6%, sendo regularmente monitorizados e estando a liquidação da compensação sujeita a auditorias. A Polónia explicou que os contratos contêm disposições relativas à aplicação e liquidação da compensação, assim como disposições relativas à prestação de informações e ao controlo. A Polónia acrescentou que o pagamento da compensação é objeto de auditorias realizadas por operadores independentes, não tendo sido detetadas irregularidades.

⁽¹⁰⁾ Nas suas observações, a Polónia também referiu dois outros regimes (XT91/04 e X307/2009). O regime XT91/04 foi um regime de auxílio à formação que deixou de ser aplicável em 2006. O regime X307/2009 foi um regime de auxílio ao recrutamento de trabalhadores desfavorecidos, não tendo sido concedido nenhum auxílio à PR entre 2009 e 2011.

⁽¹¹⁾ Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado (Regulamento geral de isenção por categoria) (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

⁽¹²⁾ Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (JO C 244 de 1.10.2004, p. 2).

- (32) A Polónia alegou que as especificidades do setor ferroviário na Polónia devem ser tidas em conta na avaliação do auxílio estatal à luz do Tratado e das medidas de compensação propostas pela Polónia. A Polónia explicou, fundamentalmente, que o setor ferroviário na Polónia se caracteriza pela falta de concorrência e falta de interesse de «*novos intervenientes*» de outros Estados-Membros. Estas características, a que acresce a ausência de risco de distorção da concorrência (que é inexistente), devem ser tidas em conta na avaliação do auxílio.
- (33) No que respeita às medidas de abertura do mercado propostas pela Polónia e descritas nos considerandos 180 e 181 da decisão de início do procedimento, a Polónia explicou que a proposta de autorização da adjudicação dos contratos por ajuste direto até 12 de dezembro de 2020, bem como de limitação da duração desses contratos até 14 de dezembro de 2030, estava a ser debatida no Parlamento polaco ⁽¹³⁾. A Polónia afirmou que não se comprometera a i) assegurar que o termo dos contratos adjudicados por ajuste direto nalgumas rotas, representando aproximadamente [4-30]% do mercado, ocorreria antes do fim de 2030 e ii) manter abertas à concorrência rotas já liberalizadas, para as quais, no passado, foram organizados concursos públicos de adjudicação, representando aproximadamente [4-30]% do mercado, em termos de volume de tráfego total em comboios-quilómetro no horário de serviço de 2016/2017. A Polónia alegou que a frase *o material circulante será devolvido à autoridade concessora ou será compensado em condições de mercado* no considerando 181 da decisão de início do procedimento é ambígua. De acordo com a Polónia, a frase pode ser interpretada no sentido de englobar qualquer material circulante, tenha ele sido adquirido por um organizador ou por um transportador. A Polónia afirmou que a frase deve ser interpretada no sentido de englobar apenas o material circulante adquirido por um organizador.

5. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

5.1. EPTO

- (34) A EPTO alegou que a Comissão deve avaliar não só a medida 1, mas também a obrigação de determinados voivodatos adjudicarem por ajuste direto contratos de transporte de passageiros de cinco anos à PR. De acordo com a EPTO, esta obrigação constitui um auxílio estatal, devendo, por conseguinte, ser investigada pela Comissão. A EPTO acrescentou que a obrigação de adjudicar contratos por ajuste direto à PR encerraria o mercado regional polaco de serviços de transporte ferroviário de passageiros. A EPTO alegou que a alegada falta de interesse no mercado polaco por parte dos concorrentes deve ser investigada mais aprofundadamente. A EPTO argumentou que existem concorrentes potenciais que poderiam entrar no mercado polaco. A EPTO alegou ainda que o baixo nível de concorrência se deve ao «*ambiente anticoncorrencial do mercado*» na Polónia decorrente da ausência de oportunidades de negócio para as empresas de transporte ferroviário. Este contexto deve ser tido em conta pela Comissão na sua avaliação.
- (35) A EPTO alegou que as medidas de abertura do mercado propostas pela Polónia não permitiriam a abertura do mercado. A EPTO considera que as medidas de abertura do mercado não estão suficientemente descritas para que possa formular observações. No entanto, a EPTO sugeriu que o mercado polaco deveria ser progressivamente aberto entre 2020 e 2028 realizando concursos públicos, os quais teriam de cumprir diversos requisitos específicos.
- (36) As observações da EPTO relativas ao plano de reestruturação centraram-se no argumento da Polónia em como a PR não podia exercer uma atividade rentável porquanto a sua atividade principal era deficitária e uma redução dessa atividade não beneficiaria nenhum concorrente devido à falta de concorrência. A EPTO discordou desse argumento, já que i) as atividades da PR deveriam ser lucrativas graças ao apoio financeiro recebido e ii) existiam concorrentes que estariam interessados na liberalização do mercado.
- (37) A EPTO aceitou que a Comissão poderia adotar uma nova abordagem no que respeita à avaliação da compatibilidade de forma a ter em conta a situação específica do setor nacional de transporte ferroviário de passageiros. Todavia, a EPTO argumentou que só se poderia justificar uma nova abordagem se a ela estivessem associadas medidas eficazes e imediatas de abertura do mercado.

⁽¹³⁾ Conforme explicado no considerando 13, esta proposta foi posta em prática mediante a adoção da lei de 2018 por parte do Parlamento polaco.

5.2. ProKolej

- (38) A ProKolej argumentou que a avaliação da Comissão devia abranger outras medidas que constituem auxílios estatais, a saber: i) um subsídio de 550 milhões de PLN (aproximadamente 129 milhões de EUR) concedido aos voivodatos para a compra, reparação e modernização de material circulante no período entre 2016 e 2020 e ii) a adjudicação de contratos de cinco anos à PR.
- (39) A ProKolej alegou que existiam alternativas ao plano de reestruturação que teriam tido efeitos menos negativos. Em primeiro lugar, o auxílio poderia ter sido concedido sem a obrigação de adjudicação de contratos de cinco anos à PR. Os voivodatos poderiam ter adjudicado os contratos por meio de concursos públicos. Em segundo lugar, a PR poderia ter sido separada numa empresa operacional e numa empresa detentora dos veículos. Em terceiro lugar, o auxílio poderia ter sido associado a medidas de abertura do mercado, que seria a «*solução juridicamente preferível*» para a ProKolej.
- (40) A ProKolej indicou que as medidas de abertura do mercado propostas pela Polónia têm de assegurar uma abertura efetiva, célere e perceptível do mercado. Para alcançar esse objetivo, a ProKolej argumentou que as medidas de abertura do mercado devem cumprir diversos requisitos, nomeadamente no que respeita ao volume de transporte e à duração dos contratos.
- (41) A ProKolej acrescentou que a PR já está preparada para a liberalização do mercado graças aos auxílios que recebeu. A ProKolej alegou que, caso a liberalização do mercado seja feita de forma gradual, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1 370/2007, a PR conseguirá consolidar a sua posição e, por conseguinte, as outras empresas encontrar-se-ão numa posição desfavorável. A ProKolej alegou, portanto, que os auxílios recebidos pela PR distorceriam a concorrência num futuro próximo. A ProKolej solicitou que as medidas de abertura do mercado fossem postas em prática com celeridade para prevenir essa situação.

6. OBSERVAÇÕES DA POLÓNIA RELATIVAS ÀS OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

- (42) No que respeita ao financiamento do Fundo Ferroviário concedido aos voivodatos para a compra, reparação e modernização de material circulante no período entre 2016 e 2020 (ver considerando 38), a Polónia argumentou que o referido fundo foi estabelecido em 2005 para recolher recursos financeiros destinados ao investimento na infraestrutura ferroviária, na renovação e manutenção de linhas férreas e na eliminação de linhas férreas desnecessárias. Em 2009, foram adotadas medidas legislativas destinadas a permitir que os governos autónomos dos voivodatos recorram ao financiamento do Fundo Ferroviário para a compra, modernização e reparação de material circulante destinado ao transporte de passageiros ao abrigo de um contrato de serviço público. Inicialmente, esse apoio financeiro estava programado para o período de 2009-2015, tendo sido prorrogado no período de 2016-2020. A Polónia explicou que, em 2016, diversas transportadoras ferroviárias receberam apoio financeiro para a reparação e manutenção de material circulante. Por conseguinte, a PR não beneficiou de um tratamento privilegiado em comparação com outras empresas.
- (43) Quanto à adjudicação por ajuste direto de contratos plurianuais de prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros à PR, a Polónia explicou que esta prática cumpria as regras europeias e nacionais. A Polónia argumentou que a celebração de contratos plurianuais de prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros foi deixada ao critério das autoridades regionais e não constituiu um auxílio estatal. A Polónia explicou ainda que, num acordo de cooperação entre os acionistas da PR e as autoridades regionais, estas últimas se comprometeram a celebrar contratos plurianuais com a PR. No entanto, o acordo de cooperação não foi aplicado pelas autoridades de todos os voivodatos onde a PR exerce a sua atividade. De acordo com a Polónia, este facto demonstra que não havia uma obrigação de celebrar contratos plurianuais com a PR.
- (44) No que respeita às alternativas ao plano de reestruturação, a Polónia explicou que a escolha da reestruturação resultou de uma análise aprofundada, na qual foram tidas em conta outras opções. A Polónia discordou, por diversos motivos, da separação da PR numa empresa de transporte e numa empresa de material circulante como alternativa à reestruturação. A Polónia explicou, nomeadamente, que a aquisição de material circulante podia aumentar os custos operacionais do transporte ferroviário regional suportados pelas autoridades regionais como parte da compensação paga às transportadoras. A Polónia acrescentou que as transportadoras já investiram significativamente em material circulante. A Polónia acrescentou igualmente que era necessário pessoal qualificado para prestar serviços de transporte ferroviário, pelo que a mera propriedade do material circulante não removeria todos os obstáculos à entrada dos concorrentes potenciais.

- (45) No que respeita às medidas de abertura do mercado, a Polónia explicou que o mercado de serviços regionais de transporte ferroviário estava, em grande medida, encerrado em diversos Estados-Membros. A Polónia explicou ainda que o mercado polaco de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros não era suficientemente atrativo para novos intervenientes, caracterizando-se, portanto, pela falta de concorrência. De acordo com a Polónia, a eventual abertura do mercado deve ter em conta as especificidades do mercado polaco, devendo proceder-se à mesma com cuidado, a fim de evitar erros estruturais que impediriam o funcionamento do mercado. A Polónia argumentou que as medidas de abertura do mercado propostas deviam ser consideradas adequadas à luz das características do mercado polaco.
- (46) A Polónia alegou que a seleção dos operadores para a prestação de serviços regionais de transporte ferroviário foi deixada ao critério das autoridades adjudicantes, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007. Um dos modos de seleção à disposição das autoridades adjudicantes que estão previstos nesse mesmo regulamento é a adjudicação de contratos por ajuste direto (juntamente com os concursos e as concessões de serviços). A Polónia explicou que, na maior parte dos concursos realizados no passado, a PR fora o único proponente e, portanto, a vencedora, pelo que os resultados dos concursos foram semelhantes à adjudicação dos contratos por ajuste direto. De acordo com a Polónia, nestas circunstâncias, os concursos geram custos suplementares, não assegurando que a qualidade dos serviços a concurso será superior ou que o seu custo será inferior. A Polónia acrescentou que as alegações dos terceiros relativas aos requisitos dos concursos não eram relevantes. Alguns requisitos já estavam previstos nos instrumentos relevantes do direito da União, enquanto outros deviam ser deixados ao critério das autoridades adjudicantes. A Polónia acrescentou que os terceiros podem recorrer das especificações dos concursos em conformidade com as regras aplicáveis à contratação pública.

7. AVALIAÇÃO

7.1. Existência de auxílio

- (47) A Comissão tem de analisar se as medidas abrangidas pelo presente procedimento constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (48) Segundo o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, 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.
- (49) 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 tem de ser imputável ao Estado e financiada por meio de recursos estatais; ii) tem de conferir uma vantagem económica a uma empresa; iii) essa vantagem tem de ser seletiva; e iv) a medida tem de falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

7.1.1. Medida 1 — Investimento em capitais próprios da ADI (auxílio à reestruturação notificado)

7.1.1.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (50) A ADI é uma agência governamental totalmente detida pelo Estado. Os fundos para a aquisição de ações da PR foram transferidos para a ADI pelo Ministério das Infraestruturas e do Desenvolvimento a partir do orçamento do Estado com base num acordo de subvenção. Por conseguinte, a medida provém nitidamente de recursos estatais e é imputável ao Estado. Pelos motivos estabelecidos nos considerandos 81 a 83, o anulamento dos juros da PKP PLK é igualmente imputável ao Estado e envolve recursos do Estado.

7.1.1.2. Seletividade

- (51) A medida só foi concedida à PR, pelo que é seletiva. Conforme declararam os tribunais da União, quando esteja em causa um auxílio individual, a constatação da vantagem económica permite, em princípio, presumir a sua seletividade ⁽¹⁴⁾. Esta presunção é possível independentemente de existirem nos mercados relevantes operadores que se encontrem numa situação de facto e de direito comparável.

⁽¹⁴⁾ Ver o Acórdão de 4 de junho de 2015 no processo C-15/14 P, *Comissão/MOL*, EU:C:2015:362, n.º 60.

7.1.1.3. Vantagem

- (52) Antes de receber o auxílio, a PR encontrava-se numa condição financeira complicada. Durante vários anos comunicara prejuízos, capital próprio negativo e uma dívida crescente, sendo elegível como empresa em dificuldade desde 2005 (ver Quadro 1). Desde o início do processo de reorganização, em 2000, a PR não dispunha de liquidez interna suficiente, nem de acesso a financiamento externo, de que necessitava para reembolsar a sua dívida e financiar as suas operações.
- (53) Antes da concessão do auxílio à reestruturação notificado, a Polónia já tentara resolver as dificuldades financeiras da PR concedendo diversas outras medidas (as medidas 2, 3 e 4, descritas nos considerandos 19 a 21). Todavia, o problema do endividamento atingiu o seu auge em setembro de 2015, quando os dois maiores credores da PR, a PKP PLK e a PKP Energetyka, solicitaram ao devedor que reembolsasse a respetiva dívida no prazo de uma semana. A última das duas ameaçou interromper o aprovisionamento energético. Se não tivesse reembolsado a sua dívida, a PR teria ficado insolvente.
- (54) Segundo a Polónia, na ausência de auxílios, a PR teria sido incapaz de reembolsar a sua dívida, uma vez que não tinha conseguido obter o financiamento necessário no mercado, o que teria levado à sua insolvência e à provável liquidação. Efetivamente, tal como explicado no considerando 53, os dois maiores credores exigiram com pouca antecedência o reembolso das dívidas que a PR tinha junto deles.
- (55) É neste contexto que a Polónia concedeu à PR o auxílio à reestruturação notificado. Em 30 de setembro de 2015, a ADI adquiriu 50% das ações da PR mais uma como compensação do pagamento de 770,3 milhões de PLN. Este investimento em capitais próprios tinha como objetivo financiar o processo de reestruturação, sobretudo, o reembolso da dívida referida, tendo como objetivo último a restauração a longo prazo da viabilidade da PR. A ADI não era acionista da PR antes de adquirir as suas ações, pelo que não tinha qualquer exposição anterior a ela. Não obstante a possibilidade de um acionista existente ter tomado uma decisão relativa ao seu investimento existente e a eventuais lucros no futuro, a ADI decidiu adquirir ações de uma empresa com problemas financeiros estruturais pertinentes. Atendendo ao passado financeiro da PR em termos de tentativas sem êxito de assegurar a viabilidade a longo prazo e à exigência, com pouca antecedência, de reembolso da dívida da PR por parte dos seus dois principais credores, um investidor numa economia de mercado não teria efetuado um investimento tão significativo na PR.
- (56) Por conseguinte, a medida 1 conferiu uma vantagem económica à PR, dado que esta não conseguiria obter esse financiamento em condições normais de mercado, tendo em conta a sua situação financeira complicada.

7.1.1.4. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (57) Em decisões anteriores tomadas antes da liberalização dos serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros ao abrigo do direito da União ⁽¹³⁾, a Comissão concluiu que os auxílios a eles concedidos tinham um efeito sobre a concorrência e as trocas comerciais. A razão subjacente seria o facto de os transportes internacionais de passageiros terem sido liberalizados e o facto de alguns Estados-Membros terem aberto unilateralmente os seus mercados de transporte ferroviário de passageiros. Nesta matéria, convém referir que a PR também presta serviços de transporte internacional e transfronteiriço. Além disso, existe, na Polónia, concorrência intermodal entre o transporte ferroviário a nível regional e outros meios de transporte. Acresce ainda que em vários voivodatos existe mais do que um operador ferroviário regional, incluindo uma filial da empresa oriunda de outro Estado-Membro. Por conseguinte, a medida nitidamente ameaça falsear a concorrência e afeta as trocas comerciais entre Estados-Membros.

7.1.1.5. Conclusão

- (58) Pelas razões que precedem, a Comissão conclui que a medida 1 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

⁽¹³⁾ Decisão (UE) 2018/1040 da Comissão, de 16 de junho de 2017, relativa ao auxílio estatal SA.32544 (2011/C) concedido pela Grécia a favor do grupo ferroviário grego TRAINOSE S.A. (JO L 186 de 24.7.2018, p. 25); Decisão (UE) 2017/2372 da Comissão, de 16 de junho de 2017, relativa ao auxílio estatal SA.31250 – 2011/C (ex-2011/N) que a Bulgária prevê executar a favor de BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD e BDZ Cargo EOOD, e outras medidas (JO L 337 de 19.12.2017, p. 35).

7.1.2. Medida 2 — Cobertura de prejuízos antigos concedida no contexto da reestruturação em curso da PR

7.1.2.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (59) A cobertura de prejuízos antigos foi concedida a partir do orçamento do Estado, em parte, com base na Lei, de 25 de abril de 2008, que altera a Lei da PKP ⁽¹⁶⁾, no acordo entre a PR e o ministro responsável pelos Transportes celebrado em 23 de junho de 2008 e, em parte, na Lei, de 16 de dezembro de 2005, relativa ao Fundo Ferroviário ⁽¹⁷⁾ e em certos regulamentos do ministro das Finanças. Assim, a medida implica nitidamente recursos estatais e é imputável ao Estado.

7.1.2.2. Vantagem

- (60) No que diz respeito à vantagem, a medida foi concedida sob a forma de subvenções diretas. A concessão de uma subvenção não é um ato de um operador numa economia de mercado e liberta o beneficiário de custos que seriam geralmente suportados por meio do seu próprio orçamento. A medida libertou a PR de uma pressão financeira resultante dos prejuízos gerados com o passar do tempo no contexto da reestruturação em curso da PR. A este respeito, os pagamentos efetuados em 2006 e 2007 estabilizaram os resultados operacionais da empresa e os pagamentos efetuados em 2008 e 2009 sustentaram a posição dos capitais próprios da empresa.

- (61) Por conseguinte, a Comissão conclui que a cobertura de prejuízos antigos conferiu uma vantagem económica à PR.

7.1.2.3. Seletividade, distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (62) A conclusão no que se refere à seletividade, à distorção da concorrência e ao efeito sobre as trocas comerciais apresentada nos considerandos (51) e (57) a respeito da medida 1 aplica-se, por conseguinte, à medida 2.

7.1.2.4. Conclusões quanto à existência de auxílio

- (63) Pelas razões que precedem, a Comissão conclui que a medida 2 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.3. Medida 3 — Reestruturação da dívida entre 2004 e 2009

7.1.3.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (64) Todos os credores do Grupo PKP que participaram na reestruturação da dívida da PR eram empresas públicas. Em princípio, os recursos das empresas públicas constituem recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que o Estado é capaz de orientar a utilização destes recursos ⁽¹⁸⁾.

- (65) O Estado tem tradicionalmente exercido um elevado nível de supervisão da gestão e das atividades das empresas do Grupo PKP, em especial por meio da sua influência na seleção dos respetivos conselhos de administração e órgãos de direção, cuja composição, muitas vezes, flutuou conforme as alterações do contexto político.

- (66) Além disso, as empresas do Grupo PKP nem sempre tiveram autonomia na tomada de decisões comerciais importantes. Por exemplo, o Estado interveio diretamente na reorganização estrutural do setor ferroviário, nas transferências de ativos entre as empresas do Grupo PKP ou na reestruturação financeira. Nesta matéria, o Estado é capaz de orientar a utilização dos recursos do Grupo PKP.

⁽¹⁶⁾ Lei, de 25 de abril de 2008, que altera a Lei da PKP (Dziennik Ustaw de 2008, n.º 97, posição 624).

⁽¹⁷⁾ Dziennik Ustaw de 2005, n.º 12, posição 61.

⁽¹⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002 no processo C-482/99, França/Comissão (Stardust), ECLI:EU:C:2002:294, n.º 38. Ver também o Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004 no processo C-278/00, Grécia/Comissão, ECLI:EU:C:2004:239, n.ºs 53 e 54, e o Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2003 nos processos apensos C-328/99 e C-399/00, Itália e SIM 2 Multimedia SpA/Comissão, ECLI:EU:C:2003:252, n.ºs 33 e 34.

- (67) Além disso, tal como previsto na Lei da PKP alterada, a reestruturação da dívida foi iniciada por decisão do ministro responsável pelos Transportes mediante acordo com o ministro responsável pelas Finanças Públicas, sendo, por conseguinte, nitidamente imputável ao Estado.

7.1.3.2. Vantagem

- (68) De acordo com o acordo inicial de reestruturação da dívida assinado em 29 de março de 2004 (acordo de 2004), 40% do montante do capital em dívida da PR e os juros acumulados até à entrada em vigor do acordo seriam anulados, 19,18% do montante do capital seria reembolsado em três prestações de igual valor em 30 de abril de 2004, 31 de maio de 2004 e 30 de junho de 2004, sendo o saldo remanescente do montante do capital em dívida reembolsado em 24 prestações mensais, a pagar a partir de janeiro de 2006 e até dezembro de 2007. Os juros acumulados após a entrada em vigor do acordo seriam anulados no último dia de execução do acordo, isto é, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2007. Por fim, todos os anos, a PR reembolsaria, pelo menos, 54% dos seus passivos correntes resultantes de contratos celebrados com as empresas do Grupo PKP e liquidaria todos os seus passivos correntes por liquidar respeitantes ao período anterior a 31 de dezembro de 2007 ⁽¹⁹⁾.
- (69) Em 20 de dezembro de 2005 e 28 de dezembro de 2006, a PR assinou certos acordos com a PKP PLK que confirmavam o anulamento dos juros acumulados em 2005 e 2006 ⁽²⁰⁾. Em 2 de abril de 2007, a PR assinou com as empresas do Grupo PKP um anexo do acordo de 2004 (ver considerando 68), que previa, nomeadamente, a prorrogação do período de reembolso de 31 de dezembro de 2007 para 29 de novembro de 2009. Todos os passivos correntes novos seriam plenamente reembolsados a partir de 1 de janeiro de 2008, tal como previsto no acordo de 2004. Em 6 de maio de 2008, a PR assinou um acordo com a PKP PLK e, em 29 de julho de 2008, assinou outro com a PKP Cargo. Estes acordos confirmavam o montante dos passivos da PR junto da PKP PLK e da PKP Cargo em 31 de dezembro de 2007 (1 908 milhões de PLN) e previam um calendário pormenorizado de reembolso até 29 de novembro de 2009. Também ficou acordado que a dívida reestruturada no acordo de 2004 não acumularia juros até 29 de novembro de 2009 (no acordo de 2004 a dívida não acumularia juros até 31 de dezembro de 2007).
- (70) No que respeita ao acordo de 2004, quando tomado isoladamente (ou seja, sem as alterações seguintes), não é necessário apreciar se o acordo conferiu uma vantagem económica à PR, uma vez que foi assinado mais de dez anos antes da notificação do presente auxílio à reestruturação, ou seja, fora do prazo de prescrição para a recuperação dos auxílios pela Comissão previsto no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589. Por conseguinte, o auxílio é considerado auxílio existente em conformidade com o artigo 17.º, n.º 3, do mesmo regulamento.
- (71) No que respeita às alterações seguintes descritas no considerando (69), para poder determinar se estas conferiram uma vantagem económica à PR, a Comissão tem de determinar se os credores se comportaram de forma comparável a um credor privado numa situação semelhante (o designado princípio do credor numa economia de mercado) ao aceitarem adiar o reembolso da dívida. A avaliação da Comissão analisa a operação sob o prisma do hipotético credor/investidor privado prudente ⁽²¹⁾.
- (72) Um credor privado racional, geralmente, teria comparado o resultado financeiro das linhas de ação possíveis, ou seja, i) a prorrogação do período de reembolso da dívida e ii) a execução coerciva do acordo de 2004, a fim de selecionar a que proporcionaria o maior montante recuperado possível.

⁽¹⁹⁾ Estas condições da reestruturação da dívida eram aplicáveis aos credores pertencentes ao Grupo PKP, representando aproximadamente 99,3% do montante da dívida reestruturada. A dívida a outros credores seria reestruturada da seguinte forma: 30% do capital em dívida e os juros acumulados até à data da entrada em vigor do acordo e posteriormente seriam anulados e, um ano após a entrada em vigor do acordo, 70% do capital em dívida seria reembolsado em 28 prestações mensais. Deprendendo das informações facultadas pela Polónia, não se afigura que as condições iniciais da reestruturação da dívida a estes credores (não pertencentes ao Grupo PKP), acordadas em 2004, tenham sido alteradas subsequentemente.

⁽²⁰⁾ Houve uma divergência entre a PR e a PKP PLK na interpretação das disposições do acordo de 2004 relativas aos juros acumulados após a entrada em vigor. As partes acabaram por confirmar a interpretação inicial segundo a qual o acordo de 2004 previa o anulamento de todos os juros, incluindo os juros acumulados a partir da entrada em vigor do acordo de 2004 até à liquidação final.

⁽²¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2017 no processo C-300/16P, *Comissão/Frucona Košice*, ECLI:EU:C:2017:706, n.º 28.

- (73) No presente caso, a Polónia não forneceu nenhum elemento de prova que demonstrasse que os credores da PR realizaram uma análise comparativa deste tipo ou que a linha de ação eleita, ou seja, a alteração do acordo inicial de reestruturação da dívida, assegurava a maior recuperação de dívida esperada possível. Pelo contrário, a Polónia considera que a totalidade da medida (ou seja, tanto o acordo de 2004 como as suas alterações seguintes) constitui um auxílio estatal e, assim, dá a entender que a medida conferiu uma vantagem económica à PR.
- (74) A Comissão observa que as alterações do acordo de 2004 descritas no considerando 69, em especial as introduzidas em 2007 e 2008, consistem, efetivamente, numa prorrogação de 23 meses, sem juros, do reembolso dos passivos da PR junto das empresas do Grupo PKP (em comparação com as condições do acordo de 2004) no montante de, pelo menos, 1 908 milhões de PLN ⁽²²⁾. Esta prorrogação sem juros do período de reembolso de quase dois anos libertou a PR das suas obrigações de pagamento de acordo com o calendário inicial do acordo de 2004, proporcionando, assim, à PR liquidez adicional, que poderia ter sido utilizada para financiar as operações da PR. A PR não teria conseguido obter essa liquidez sem juros no mercado junto de credores privados, mesmo se estivesse em muito boa situação financeira, e muito menos sendo uma empresa em dificuldades financeiras. Em prática anterior, a Comissão concluiu que prorrogações semelhantes do reembolso de dívida sem juros constituíam auxílios ⁽²³⁾.
- (75) À luz do que precede, a Comissão conclui que a medida não cumpre o princípio do credor numa economia de mercado e, por conseguinte, confere uma vantagem económica à PR.

7.1.3.3. Seletividade, distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (76) A conclusão no que se refere à seletividade, à distorção da concorrência e ao efeito sobre as trocas comerciais apresentada nos considerandos 51 e 57 a respeito da medida 1 aplica-se, por conseguinte, à medida 3.

7.1.3.4. Conclusão

- (77) Pelas razões que precedem, a Comissão considera que a medida 3 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.4. Medida 4 — Diferimento dos passivos entre 2009 e 2014

7.1.4.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (78) Em primeiro lugar, a Comissão observa que todos os credores que assinaram acordos de diferimento com a PR eram empresas detidas pelo Estado ou instituições públicas (ZUS).
- (79) O ZUS faz parte da administração pública, estando sob total supervisão do Estado e sendo financiada a partir do orçamento do Estado. Não existem dúvidas, portanto, de que a sua decisão de diferir os passivos da PR é imputável ao Estado e que esses diferimentos envolvem recursos do Estado.
- (80) No que respeita aos restantes credores, tal como explicado no considerando 64, em princípio, os recursos das empresas públicas constituem recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que o Estado é capaz de orientar a utilização destes recursos. Pelas razões explicadas nos considerandos 65 e 66, constata-se que o Estado é capaz de orientar a utilização dos recursos do Grupo PKP. Os diferimentos implicam uma possível perda de recursos desses credores, pelo que se deve considerar que envolvem recursos do Estado.

⁽²²⁾ Trata-se do montante dos passivos junto da PKP PPLK e PKP Cargo em 31 de dezembro de 2007, conforme confirmado pelos acordos assinados em 6 de maio de 2008 e 29 de julho de 2008, respetivamente. Este montante não inclui os passivos da PR junto das restantes empresas do Grupo PKP (PKP S.A., PKP Intercity e PKP Energetyka) que participavam no acordo de reestruturação da dívida inicial, cujo reembolso também foi adiado (pelo anexo de 2 de abril de 2007), dado que a Polónia não comunicou o montante em causa.

⁽²³⁾ Decisão da Comissão de 9 de julho de 2014 no processo SA.38324, *Auxílio à reestruturação a favor da Alestis* (JO C 418 de 21.11.2014, p. 1), considerandos 38-39.

- (81) No que respeita à imputabilidade, a Comissão observa que, entre 2009 e 2014, a PKP S.A., a PKP Intercity, a PKP PLK e a PKP Energetyka pertenciam todas ao Grupo PKP, que é totalmente detido pelo Estado e está sob a supervisão do ministro responsável pelos Transportes. Ainda que o simples facto de uma empresa pública ter tomado uma medida não seja suficiente, por si só, para considerar que a medida é imputável ao Estado, pode-se deduzir a imputabilidade a partir de um conjunto de indícios resultante das circunstâncias do caso concreto e do contexto no qual essa medida ocorreu ⁽²⁴⁾. Esses indicadores incluem, por exemplo, a natureza das atividades da empresa e o exercício dessas atividades no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados, o nível de supervisão exercido pelas autoridades públicas na gestão da empresa e a possibilidade de a empresa tomar de forma independente a decisão em causa ou qualquer outro indicador que demonstre o envolvimento das autoridades públicas na adoção da medida em causa ou a pouca probabilidade do não envolvimento, tendo em conta o âmbito da medida, o seu conteúdo e as suas condições.
- (82) A este respeito, a Comissão observa que a PR presta serviços públicos de transporte que não são prestados em condições de mercado normais, mas são, em grande medida, contratados diretamente e financiados pelo Estado. Também os credores, pelo menos a PKP PLK (o gestor monopolista das infraestruturas) e a PKP Intercity (na medida em que prestava serviços públicos inter-regionais), não concorriam em condições de mercado normais com operadores privados. Além disso, a insolvência da PR, o único prestador de serviços regionais de transporte ferroviário em quase metade das regiões, poderia ter conduzido a uma perturbação grave na prestação de um importante serviço público. Por conseguinte, o Estado tinha um interesse particular em assegurar a liquidez da PR.
- (83) O Estado tem tradicionalmente exercido um elevado nível de supervisão da gestão e das atividades das empresas do Grupo PKP, em especial por meio da sua influência na seleção dos respetivos conselhos de administração e órgãos de direção, cuja composição, muitas vezes, flutuou conforme as alterações do contexto político. Acresce que, no passado, as empresas do Grupo PKP nem sempre tiveram autonomia na tomada de importantes decisões comerciais. Por exemplo, o Estado interveio diretamente na reorganização estrutural do setor ferroviário, nas transferências de ativos entre as empresas do Grupo PKP ou na reestruturação financeira. Refira-se, em especial, que o Estado é que iniciou a reestruturação da dívida da PR (medida 3), a qual envolvia os mesmos credores que mais tarde aceitaram diferir os passivos da PR. Não se trata de uma situação surpreendente, uma vez que o Grupo PKP é um dos maiores empregadores da Polónia (em 2014, os credores em causa empregavam mais de 50 000 pessoas) e desempenha uma importante função na definição da política de transportes do Estado.
- (84) Por fim, tendo em conta o alcance das medidas (o montante dos passivos diferidos representava aproximadamente [mais de 120]% do volume de negócios anual médio da PR no período em causa), o seu impacto nos credores (a PR era o terceiro maior cliente da PKP PLK e da PKP Energetyka), as nítidas ligações organizativas entre o devedor, os credores e o Estado e, por último, mas não menos importante, as aparentes condições não baseadas no mercado em que os diferimentos foram concedidos (ver considerando 86 a 95), afigura-se pouco provável que as decisões das empresas públicas em causa no sentido de diferir os passivos da PR pudessem ser tomadas sem qualquer envolvimento do Estado.
- (85) Pelas razões que precedem, a Comissão entende que se pode considerar que as autoridades públicas estiveram envolvidas, de uma forma ou de outra, nas decisões de diferimento dos passivos da PR. A própria Polónia não alega que a medida não é imputável ao Estado. Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida é imputável ao Estado.

7.1.4.2. Vantagem

- (86) Para poder determinar se a medida conferiu uma vantagem económica à PR, a Comissão tem de determinar se os credores se comportaram de forma comparável a um credor privado numa situação semelhante ao aceitarem o diferimento dos passivos da PR. A este respeito, a Comissão chegou às seguintes conclusões.
- (87) Com efeito, entre 2009 e 2014, quatro empresas detidas pelo Estado e o ZUS celebraram com a PR, uma empresa numa situação financeira complicada e também detida pelo Estado, 25 acordos destinados a diferir o reembolso de passivos vencidos no montante total de [900-1 300] milhões de PLN, representando, como referido no considerando 84, [mais de 120]% do volume de negócios anual médio da PR nesse período.

⁽²⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002 no processo C-482/99, *França/Comissão (Stardust)*, ECLI:EU:C:2002:294, n.º 55.

- (88) A Polónia não apresentou nenhum elemento de prova contemporâneo em como a decisão de diferir os passivos nas condições acordadas era mais favorável para os credores do que as linhas de ação alternativas, como, por exemplo, a execução da dívida. A análise *ex post* do valor atual líquido (VAL) não pode ser considerada um elemento de prova suficientemente fiável porque foi realizada *ex post facto*, ou seja após ter sido tomada a decisão de diferir os passivos. Um credor racional no mercado teria avaliado os diversos cenários antes de tomar a decisão de diferir os passivos, com vista a eleger o que garantisse a maior taxa de recuperação esperada. Além disso, a análise *ex post* não tem em devida consideração as dificuldades financeiras da PR. Nos anos que medeiam entre 2005 e 2010, a PR só teve uma vez um resultado de exploração positivo e um resultado líquido positivo. Nos anos seguintes, a situação foi semelhante. Havia uma insegurança considerável no que respeita à capacidade de a PR pagar os juros e reembolsar os passivos. Tal era do conhecimento dos credores da PR, em especial, da PKP PLK, que já participara na reestruturação da dívida entre 2004 e 2009 (medida 3). Este risco deveria ter afetado a notação de risco da PR e deveria ter implicado uma elevada taxa de juro e garantias significativamente melhores. No entanto, o estudo aplica uma notação de «B» (fraca) no período de 2009-2013 e de «CCC» (má/dificuldades financeiras) a partir de 2014. Tal como descrito no considerando 90, a PR era uma empresa em dificuldade, pelo que se justificaria uma notação mais baixa do que a de «B». A análise do VAL não só é realizada *ex post facto* como também é errónea.
- (89) Além disso, as condições subjacentes aos diferimentos foram bastante favoráveis, tendo em conta a débil condição financeira do devedor. Mais concretamente, os períodos de diferimento foram longos, variando entre 6 e 21 meses, inclusivamente, no caso de um dos acordos celebrados com a PKP PLK, esse período correspondia a [...] meses, ou seja, um período muito mais longo do que o período médio de execução de dívidas de um devedor insolvente, conforme alegado pela Polónia. Esse acordo, em especial, representava [...] % do total dos passivos diferidos ⁽²⁵⁾. Além disso, os juros aplicados pelos credores foram baixos em comparação com o referencial plausível, como as taxas indicativas das taxas de mercado («taxas de referência») resultantes da aplicação da Comunicação Taxas de Referência ⁽²⁶⁾. Em particular, as taxas de juro aplicadas em todos os acordos foram inferiores à taxa de referência aplicável a uma empresa em dificuldade, como a PR. ⁽²⁷⁾ A este respeito, a Comissão tem de avaliar a alegação da Polónia em como a PR não era uma empresa em dificuldade durante todo o período entre 2004 e 2014 (ver considerando 29).
- (90) Tal como reconhecido pela Polónia, em 2005, a PR preenchia as condições de uma empresa em dificuldade ao abrigo das Orientações de 2004. Na verdade, nessa data, mais de metade do capital social da PR desaparecera e mais de um quarto desse capital tinha sido perdido durante os 12 meses precedentes. Encontrando-se esta última condição satisfeita por um determinado período de 12 meses, a empresa em causa continua a estar em dificuldade, dado que a primeira condição continua a estar satisfeita. Foi essa a situação da PR de 2006 em diante. Por conseguinte, no período que se segue ao ano de 2005, a PR é considerada uma empresa em dificuldade.
- (91) Mesmo que se presuma, como a Polónia alega, que a PR merecia uma notação de «B» (fraca) entre 2009 e 2013 e de «CCC» (má/dificuldades financeiras) a partir de 2014, as taxas de referência efetivamente aplicadas em 18 acordos, representando [...] % do total dos passivos diferidos, eram mais baixas do que as correspondentes taxas de referência. Além disso, em seis acordos (representando [...] % do total dos passivos diferidos), as taxas de juro eram ainda mais baixas do que a taxa de referência aplicável a uma empresa com uma notação de «AAA» (sólida). Por fim, todos os acordos, exceto um deles (ver nota de rodapé 27), ofereciam um baixo nível de garantias, consistindo elas na mera aceitação da execução ⁽²⁸⁾. Em 18 acordos (representando [...] % dos passivos diferidos), não foram prestadas nenhuma garantias.
- (92) A Polónia argumenta que a PR era um cliente importante da PKP PLK e da PKP Energetyka, pelo que estes credores tinham um interesse particular em dar continuidade às suas relações comerciais com a PR. Com efeito, como referido acima, a PR era o terceiro maior cliente da PKP PLK e da PKP Energetyka durante o período em causa, representando, em média, [...] % e [...] % do seu volume de negócios, respetivamente. Este poderia ter sido um dos fatores que um credor privado teria tido em conta, mas, por si só, não é suficiente para justificar a conformidade com o mercado dos diferimentos nas condições acordadas. Em todo o caso, o argumento não se aplica aos restantes credores, que não tinham na PR um cliente assim tão importante.

⁽²⁵⁾ A Comissão calculou as proporções dos passivos constantes do presente considerando com base nas informações prestadas pela Polónia.

⁽²⁶⁾ Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

⁽²⁷⁾ A taxa de referência é determinada presumindo um «baixo» nível de garantias em todos os acordos (a aceitação da execução ou nenhuma garantia), exceto para um acordo celebrado com a PKP PLK em 2013, cujo nível de garantias pode ser considerado «elevado» (compromisso em como o material circulante serve de cobertura, de acordo com a Polónia, do montante total do passivo garantido).

⁽²⁸⁾ A aceitação da execução, prevista no artigo 777.º do Código de Processo Civil, é uma forma de garantia popular na Polónia que permite ao credor iniciar a execução sem ter de instaurar uma ação nos tribunais e sem necessidade de fundamentar os direitos do credor. O tribunal dispõe de um prazo de três dias para validar o crédito registado, após o que o credor pode solicitar a um oficial de justiça que proceda à execução.

- (93) O argumento apresentado pela Polónia de que a PKP PLK e a PKP Energetyka celebraram acordos de diferimento semelhantes com outros parceiros comerciais não constitui prova suficiente da conformidade com o mercado dos seus acordos com a PR. Sem conhecer as condições exatas desses acordos e a situação financeira dos devedores, não se pode excluir a possibilidade de esses diferimentos também não terem sido concedidos em condições de mercado. Em todo o caso, é certo que estes diferimentos envolveram montantes de passivos mais baixos e períodos de reembolso mais curtos. De todo o modo, para defender a conformidade com o mercado, a Polónia teria antes de demonstrar que os credores privados concederam ou teriam concedido diferimentos à PR em condições semelhantes às dos credores públicos em causa. A este respeito, a Comissão observa que a PR assinou, efetivamente, acordos de diferimento com dois credores privados. Todavia, também não se afigura que esses acordos demonstrem a conformidade com o mercado, uma vez que envolveram montantes mais baixos de passivos e, decisivamente, previam uma combinação de taxas de juro mais elevadas e períodos de reembolso mais curtos do que os dos acordos de diferimento assinados pela PR com as empresas do Grupo PKP e o ZUS.
- (94) A Polónia alega que as taxas de juro aplicadas nos acordos de diferimento foram fixadas em níveis comparáveis aos das taxas de juro médias praticadas no setor não financeiro na Polónia ⁽²⁹⁾. No entanto, tal facto não chega para justificar que as taxas estavam em conformidade com o mercado, já que o devedor médio no setor financeiro poderia ter estado numa condição financeira melhor e/ou poderia ter oferecido garantias melhores, podendo ter, por conseguinte, uma melhor notação de risco do que a PR. De igual modo, o argumento de que o atraso no reembolso dos passivos é alegadamente uma prática de mercado comum na Polónia não prova que as condições dos acordos de diferimento estavam em conformidade com o mercado.
- (95) Por conseguinte, a Comissão considera que a medida conferiu uma vantagem económica à PR.

7.1.4.3. Seletividade, distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (96) As conclusões no que se refere à seletividade, à distorção da concorrência e ao efeito sobre as trocas comerciais apresentadas nos considerandos 51 e 57 a respeito da medida 1 aplicam-se, por conseguinte, à medida 4.

7.1.4.4. Conclusão

- (97) Pelas razões que precedem, a Comissão conclui que a medida 4 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.5. Medidas 1 a 4 enquanto intervenção única

- (98) Em caso de várias intervenções consecutivas do Estado, bem como nos casos em que essas intervenções assumem diversas formas, a Comissão deve examinar se entre essas intervenções existem laços tão estreitos que seja impossível dissociá-los e que, portanto, essas intervenções devam, para efeitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, ser consideradas uma única intervenção ⁽³⁰⁾. A avaliação destinada a aferir se várias intervenções consecutivas do Estado são indissociáveis e, por conseguinte, constituem uma intervenção única tem de ser realizada à luz dos critérios estabelecidos na jurisprudência. Esses critérios incluem a cronologia dessas intervenções, a sua finalidade e a situação da empresa beneficiária no momento em que elas ocorreram ⁽³¹⁾.
- (99) A Comissão observa que, embora tenham sido concedidas em momentos diferentes e sob formas diferentes, as medidas em apreciação estão relacionadas entre si. Todas elas visavam solucionar os frequentes problemas de liquidez da PR decorrentes da execução sem êxito da reforma estrutural do setor ferroviário iniciada em 2000, com base na Lei da PKP, bem como restaurar a viabilidade a longo prazo da PR.

⁽²⁹⁾ De acordo com o Banco Nacional da Polónia, a taxa de juro média dos empréstimos entre empresas com maturidade máxima de um ano era de 6,5% em 2009, 6,2% em 2010 e 2011, 6,4% em 2012, 5,0% em 2013 e 4,3% em 2014.

⁽³⁰⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 15 de janeiro de 2015 no processo T-1/12, *França/Comissão (Seafrance)*, ECLI:EU:T:2015:17, n.º 33, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2013 nos processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues Télécom/Comissão*, ECLI:EU:C:2013:175, n.º 103.

⁽³¹⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 15 de janeiro de 2015 no processo T-1/12, *França/Comissão (Seafrance)*, ECLI:EU:T:2015:17, n.º 34; Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2013 nos processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues Télécom/Comissão*, ECLI:EU:C:2013:175, n.º 104; e Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de setembro de 1998 no processo T-11/95, *BP Chemicals/Comissão*, ECLI:EU:T:1998:199, n.º 171.

- (100) Os montantes pagos no contexto da reestruturação em curso da PR entre 2006 e 2009 destinados à cobertura de prejuízos antigos (medida 2) resolveram a questão do défice financeiro da PR criado nos anos anteriores quando a PR recebeu apenas uma fração do financiamento necessário para cobrir os seus custos, devido a restrições orçamentais. Este atraso no pagamento deteriorou os fluxos de caixa, deixando a PR incapaz de pagar os juros da sua dívida. Para resolver este problema, a Lei da PKP alterada deu à PR a possibilidade de celebrar acordos de reestruturação da dívida com os credores. Em março de 2004, a PR celebrou um acordo deste tipo com as empresas do Grupo PKP. No entanto, este acordo revelou-se insuficiente, uma vez que a empresa não conseguia reembolsar a sua dívida mesmo nas condições da reestruturação. Nos anos 2005-2008, o acordo foi alterado para aliviar ainda mais o peso da dívida (medida 3). Não obstante, os problemas de liquidez da PR persistiram, não conseguindo esta liquidar atempadamente os seus passivos. Entre 2009 e 2014, a empresa celebrou 25 acordos que previam o diferimento dos seus passivos vencidos (medida 4), o que também se revelou insuficiente. Os passivos da PR continuaram a crescer, chegando a um nível que levou dois dos credores a exigir o pagamento imediato dos valores a receber. A fim de impedir a insolvência da PR, a Polónia concedeu à empresa um financiamento suplementar sob a forma do auxílio à reestruturação notificado (medida 1), tendo sido a maior parte deste utilizada no reembolso dos passivos vencidos.
- (101) Tal demonstra que as medidas em apreciação não eram independentes, mas sim indissociáveis, ou seja, uma das medidas por si só era insuficiente para combater o problema de liquidez e restaurar a viabilidade a longo prazo. As medidas, de facto, complementam-se, até ao momento em que a última torna a empresa líquida e lucrativa. Deste ponto de vista, o auxílio à reestruturação notificado e as medidas antes da reestruturação podem ser considerados as partes integrantes de um único processo de reorganização. Se a reorganização demorou mais do que o esperado, não se deveu ao facto de a PR ser inerentemente inviável, mas sim ao facto de não ter recursos suficientes para a concluir mais cedo.
- (102) Pelas razões constantes nos considerandos 99 a 101, a Comissão considera que as medidas em apreciação constituem uma única medida de reorganização, ou intervenção, aplicada em intervalos. Por conseguinte, convém avaliar cada medida, não separadamente, mas em conjunto.
- (103) A Comissão avaliará, por conseguinte, se as medidas 1 a 4 enquanto intervenção única não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (104) Tal como explicado no considerando 49, na aceção desta disposição, a classificação de uma medida como auxílio estatal exige que estejam cumulativamente preenchidas as seguintes condições: i) a medida tem de ser imputável ao Estado e financiada por meio de recursos estatais; ii) tem de conferir uma vantagem económica a uma empresa; iii) essa vantagem tem de ser seletiva; e iv) a medida tem de falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

7.1.5.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (105) Conforme explicado nos considerandos 50, 59, 64 a 67 e 79 a 85, as medidas 1 a 4 foram adotadas quer por entidades distintas pertencentes à administração pública, quer por empresas públicas, pelo que implicam recursos estatais.
- (106) Os elementos de prova existentes também demonstram que as decisões de concessão das medidas 1 a 4 foram tomadas diretamente por autoridades públicas ou envolveram autoridades públicas, ou, ainda, que é possível inferir a imputabilidade a partir dos indícios decorrentes das circunstâncias e do contexto em que tais medidas foram tomadas. Por conseguinte, as medidas 1 a 4 são individualmente imputáveis ao Estado.
- (107) As medidas 1 a 4 implicam, todas elas, recursos estatais e são imputáveis ao Estado. Consequentemente, a Comissão conclui que as medidas 1 a 4, consideradas em conjunto como uma intervenção única, são imputáveis ao Estado e implicam recursos estatais.

7.1.5.2. Vantagem

- (108) A intervenção única abrange o período de 2005, ano em que foi concedida a medida 3, até 2015, ano de concessão da medida 1.

- (109) O montante total de auxílio concedido à PR ao abrigo da intervenção única ultrapassou consideravelmente o valor contabilístico da empresa (ver o quadro 1). Além disso, a PR comunicou regularmente prejuízos e uma dívida crescente entre 2005 e 2015. Um operador privado numa economia de mercado não teria intervindo com tanta frequência e ao longo de um período tão prolongado na ausência de sinais de melhoria na situação da empresa, que já se encontrava em dificuldades desde 2005, pelo menos. O objetivo subjacente da intervenção consistiu em solucionar os recorrentes problemas de liquidez da PR, de modo a evitar perturbações na prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros. Sem a intervenção estatal constante, a PR não teria sido capaz de prestar os seus serviços e, a determinada altura, teria sido forçada a apresentar um pedido de insolvência. Por conseguinte, a Comissão considera que as medidas 1 a 4, consideradas em conjunto enquanto intervenção única, conferiram uma vantagem económica à PR.

7.1.5.3. Seletividade, distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (110) A conclusão no que se refere à seletividade, à distorção da concorrência e ao efeito sobre as trocas comerciais apresentada nos considerando 51 e 57 a respeito da medida 1 aplica-se com as adaptações necessárias à intervenção única.

7.1.5.4. Conclusão

- (111) Com base nas razões que precedem, a Comissão conclui que as medidas 1 a 4 e a intervenção única constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (112) Quer individualmente, quer em conjunto, as medidas 1 a 4 constituem um auxílio estatal. A análise das medidas em separado ou enquanto intervenção única não muda o desfecho da avaliação, dado que a natureza dos elementos individuais da intervenção não se altera.

7.1.6. Medida 5 — Auxílios à formação, ao recrutamento e de minimis concedidos entre 2006 e 2015

7.1.6.1. Recursos estatais e imputabilidade

- (113) As medidas individuais que, em conjunto, formam a medida 5, foram concedidas por autoridades públicas, como a Agência polaca para o Desenvolvimento Empresarial, o Instituto do Trabalho e o Fundo Estatal para a Reabilitação das Pessoas com Deficiência. Por conseguinte, a medida 5 implica claramente recursos estatais e imputáveis ao Estado.

7.1.6.2. Vantagem

- (114) A medida 5 apenas foi concedida à PR e cobriu custos que, de outra forma, a PR teria suportado em condições normais de mercado. Assim sendo, a medida conferiu à PR uma vantagem económica indevida.

7.1.6.3. Seletividade

- (115) A conclusão no que se refere à seletividade apresentada no considerando 51 a respeito da medida 1 aplica-se com as adaptações necessárias à medida 5.

7.1.6.4. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (116) O Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão ⁽³²⁾ («Regulamento *de minimis*») estipula que se considera que os auxílios concedidos a uma empresa única não preenchem todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE caso o montante total desses auxílios não exceda 200 000 euros durante um período de três exercícios financeiros. Conforme explicado no considerando 3 do regulamento, considera-se que os auxílios concedidos a uma empresa única que não excedam esse limiar não têm qualquer efeito nas trocas comerciais entre Estados-Membros e não falseiam nem ameaçam falsear a concorrência. Em conformidade com o seu artigo 7.º, n.º 1, o regulamento é igualmente aplicável a auxílios concedidos antes da sua entrada em vigor (ou seja, antes de 1 de janeiro de 2014).

⁽³²⁾ 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).

- (117) De acordo com a Polónia (ver o considerando 27), os auxílios concedidos à PR ao abrigo da medida 5 não excederam o limiar *de minimis* durante o período de 2009 a 2011. Embora, no total, se tenham elevado a 1 177 421 PLN (cerca de 277 040 euros), deste montante apenas 350 007 PLN (82 355 euros) foram concedidos como auxílio *de minimis*.
- (118) Conforme explicado no considerando 22, a medida 5 compreendeu i) auxílio à formação num montante de 0,97 milhões de PLN (cerca de 0,23 milhões de euros), ii) auxílio ao recrutamento num montante de 39 000 PLN (cerca de 0,01 milhões de euros) e iii) auxílio *de minimis* no valor de 0,7 milhões de PLN (cerca de 0,17 milhões de euros). Em conjunto, tais auxílios permitiram que a PR formasse e recrutasse o pessoal necessário para assegurar a prestação contínua de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros. Nesse sentido, formam uma única medida. Os respetivos montantes têm de ser tidos em conta cumulativamente para efeitos do Regulamento *de minimis*. O montante total da medida 5 excede o limiar *de minimis* durante o período de 2009 a 2011. Por conseguinte, os requisitos do Regulamento *de minimis* não foram cumpridos no atinente a esse período.
- (119) Consequentemente, no que se refere ao período de 2009 a 2011, a medida 5 constitui um auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, e, pelas razões enunciadas no considerando 57 no que toca à medida 1, a medida 5 falseou ou ameaçou falsear a concorrência e teve um efeito nas trocas comerciais entre Estados-Membros.

7.1.6.5. Conclusão

- (120) Pelas razões que precedem, a Comissão considera que a medida 5 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.2. Legalidade do auxílio

7.2.1. Legalidade das medidas 1 a 4 (a intervenção única)

- (121) Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios e estão impedidos de pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final. O artigo 3.º do Regulamento (UE) 2015/1589 prevê que os auxílios não serão executados antes de a Comissão ter tomado, ou de se poder considerar que tomou, uma decisão que os autorize.
- (122) Para avaliar em maior detalhe a legalidade do auxílio, a Comissão tem de analisar se o mesmo é elegível para qualquer isenção da obrigação de notificação.
- (123) Nenhuma das medidas sob apreciação (medidas 1, 2, 3 e 4) é abrangida pelo âmbito de aplicação do RGIC de 2008, antes de mais porque uma empresa em dificuldade, como era o caso da PR, não é elegível para auxílios ao abrigo do RGIC.
- (124) As medidas 2, 3 e 4 não foram notificadas à Comissão. A medida 1 foi notificada em 21 de setembro de 2015. No entanto, a Polónia concedeu a medida 1 em 30 de setembro de 2015 (ver o considerando 1), sem aguardar por uma decisão da Comissão que autorizasse o auxílio. Em todo o caso, visto que a Comissão considera que as medidas 1 a 4 formam uma intervenção única, ainda que a Polónia tivesse aguardado por uma decisão da Comissão que autorizasse a medida 1, conforme estabelecido nos considerandos 99 a 102, tal não teria afetado a legalidade do auxílio, pois as medidas 2 a 4 foram concedidas na ausência de uma decisão da Comissão que autorizasse o auxílio.
- (125) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que o auxílio não estava isento da obrigação de notificação e foi concedido à Polónia sem aprovação da Comissão, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2015/1589. Assim sendo, o auxílio foi concedido ilegalmente.

7.2.2. Legalidade da medida 5

- (126) Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios e estão impedidos de pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final. O artigo 3.º do Regulamento (UE) 2015/1589 prevê que os auxílios não serão executados antes de a Comissão ter tomado, ou de se poder considerar que tomou, uma decisão que os autorize.
- (127) Para avaliar a legalidade do auxílio, a Comissão tem de analisar se o mesmo é elegível para efeitos de isenção da obrigação de notificação.
- (128) A Comissão assinala que uma parte do auxílio concedido ao abrigo da medida 5 é considerada auxílio *de minimis*, cumprindo todas as condições pertinentes do Regulamento *de minimis*. A parte remanescente poderia ter sido elegível para a isenção da obrigação de notificação, nos termos do RGIC de 2008, caso a PR não fosse uma empresa em dificuldade aquando da concessão do auxílio.
- (129) Uma vez que a PR tem de ser considerada uma empresa em dificuldade ao longo de todo o período com início em 2005 ⁽³³⁾ (ver os considerandos 90 e 132), a Comissão conclui que as condições aplicáveis do RGIC de 2008 não foram todas cumpridas. O auxílio à formação em questão e quaisquer auxílios que não cumprissem as condições do Regulamento *de minimis* não estavam, por conseguinte, isentos da obrigação de notificação. Consequentemente, o auxílio foi concedido ilegalmente.

7.3. Compatibilidade do auxílio

- (130) Na secção 7.1, a Comissão concluiu que as medidas 1 a 4, tanto individualmente (considerando 58, 63, 77, 97) como vistas em conjunto, enquanto medida de intervenção única (considerando 111), e a medida 5 (considerando 120) constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Por conseguinte, embora a Comissão entenda que as medidas 1 a 4 formam uma intervenção única (ver os considerandos 99 a 102), em alternativa a Comissão irá, ainda assim, avaliar a compatibilidade do auxílio no que se refere às medidas 1 a 4 quer enquanto uma intervenção única (secção 7.3.1) quer individualmente (secção 7.3.2), e, de qualquer dos modos, isoladamente da medida 5 (secção 7.3.3).

7.3.1. Medidas 1 a 4 (a intervenção única)

- (131) Em primeiro lugar, conforme referido nos considerandos 99 a 102, a Comissão considera que as medidas 1 a 4 formam uma intervenção única. Assim sendo, a compatibilidade do auxílio não será avaliada no atinente a cada medida individual, mas sim relativamente à intervenção única como um todo que engloba as medidas individuais.
- (132) Em princípio, os auxílios concedidos a uma empresa em dificuldade, como o era a PR, devem cumprir as condições das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade («Orientações de 2014») ⁽³⁴⁾. A intervenção única abrange o período entre 2005, ano em que foi concedida a medida 3, e 2015, ano de concessão da medida 1. Segundo informações fornecidas pela Polónia, a PR registou capital próprio negativo em cada um dos anos do período de 2005 a 2015, até à aquisição das suas ações pela ADI (medida 1). Por conseguinte, a Comissão conclui que a PR era uma «empresa em dificuldade» entre 2005 e 2015, na aceção do ponto 20 das Orientações de 2014 (o que também é confirmado pela Polónia — ver o considerando 29). A Comissão assinala que uma parte da intervenção única (a saber, a medida 1) foi concedida em setembro de 2015, ou seja, após a publicação das Orientações de 2014. O ponto 137 das Orientações de 2014 estipula que a Comissão examinará a compatibilidade de qualquer auxílio à reestruturação concedido sem a sua autorização com base nas Orientações de 2014 «se o auxílio, ou parte deste, tiver sido concedido após a publicação [dessas orientações]». Assim, as Orientações de 2014 seriam aplicáveis ao caso vertente.

⁽³³⁾ Conforme descrito no considerando 22, a medida 5 compreende os auxílios concedidos durante o período de 2006 a 2015. Conforme referido no considerando 132, as Orientações de 2014 relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade aplicam-se a auxílios de emergência e à reestruturação concedidos parcialmente após a publicação das orientações. É o que acontece no que toca à medida 5, pelo que a Comissão aplica as Orientações de 2014 para avaliar se a PR era, ou não, uma empresa em dificuldade.

⁽³⁴⁾ Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade (JO C 249 de 31.7.2014, p. 1).

- (133) No entanto, a Comissão é de opinião que o mercado de serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros operados no âmbito de contratos de serviço público se enquadra numa situação específica, que justifica que a avaliação dos auxílios concedidos a empresas em dificuldade ativas neste setor seja efetuada ao abrigo de uma base jurídica distinta.
- (134) Determinados segmentos do transporte ferroviário (como o transporte internacional de passageiros) já foram plenamente liberalizados a nível da União. Em contraste, a abertura dos mercados nacionais de passageiros teve lugar no contexto do quarto pacote ferroviário ⁽³⁵⁾, que entrou formalmente em vigor a partir de janeiro de 2019 ⁽³⁶⁾. No que diz respeito às modalidades de adjudicação de contratos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, conforme mencionado no considerando 11, os serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros — incluindo os serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros — prestados ao abrigo de contratos de serviço público continuam a poder ser adjudicados por ajuste direto, com uma duração não superior a dez anos e durante um período de transição com termo em 24 de dezembro de 2023 ⁽³⁷⁾. Este período de transição é apenas aplicável aos serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros prestados ao abrigo de contratos de serviço público. Os serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros que não sejam prestados no âmbito de contratos de serviço público não beneficiam deste período de transição, tendo a liberalização entrado em vigor em janeiro de 2019 ⁽³⁸⁾. A maioria dos serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros é prestada no âmbito de contratos de serviço público. O período de transição continua a proporcionar aos operadores estabelecidos um determinado grau de proteção face a possíveis novos operadores no mercado. Em termos gerais, o setor ainda é dominado por operadores estabelecidos e a concorrência é reduzida, exceto nos poucos Estados-Membros que procederam (parcialmente) à abertura dos respetivos mercados ao abrigo do direito nacional.
- (135) Por outro lado, o mercado de transporte regional ferroviário de passageiros no âmbito de contratos de serviço público implica um serviço público importante e apresenta características específicas. Uma vez que é possível que os operadores estabelecidos nem sempre sejam atempada e adequadamente substituídos por outros operadores ⁽³⁹⁾, a sua saída do mercado conduzirá frequentemente a perturbações na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros, e, por conseguinte, terá consequências económicas e sociais sérias. Tal faz com que o transporte regional ferroviário de passageiros no âmbito de contratos de serviço público seja diferente de outros setores anteriormente liberalizados na União, seja a nível ferroviário ou noutros setores, como as telecomunicações ou a aviação.
- (136) Afigura-se que alguns operadores estabelecidos, como a PR, poderão debater-se com uma reestruturação inacabada, devido a circunstâncias que, muitas das vezes, estiveram fora do seu controlo, como, por exemplo, uma reorganização estatal prolongada de todo o setor ferroviário. Em resultado disso, poderão ter beneficiado de auxílios que, pese embora sejam considerados auxílios à reestruturação, não foram utilizados para restabelecer a sua viabilidade a longo prazo, mas sim para solucionar problemas de liquidez recorrentes. Poderão não ter tido a possibilidade de levar a cabo uma reestruturação adequada para preparar a iminente liberalização do setor a nível da União. Poderá justificar-se uma última oportunidade de reestruturação, com vista a assegurar a viabilidade a longo prazo e a assegurar que tais operadores se encontrem mais bem preparados para competirem autonomamente no mercado.

⁽³⁵⁾ O quarto pacote ferroviário consiste num conjunto de seis textos legislativos adotados em 2016 com vista a concluir o mercado único de serviços ferroviários, e que inclui o Regulamento (UE) 2016/796 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativo à Agência Ferroviária da União Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 881/2004 (JO L 138 de 26.5.2016, p. 1), a Diretiva (UE) 2016/797 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na União Europeia (JO L 138 de 26.5.2016, p. 44), a Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária (JO L 138 de 26.5.2016, p. 102), o Regulamento (UE) 2016/2337 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho-de-ferro (JO L 354 de 23.12.2016, p. 20), o Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros (JO L 354 de 23.12.2016, p. 22), a Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária (JO L 352 de 23.12.2016, p. 1).

⁽³⁶⁾ Ver a Diretiva 2012/34/UE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2016/2370. Existe, no que se refere aos serviços prestados no âmbito de contratos de serviço público, um período de transição: embora em 3 de dezembro de 2019 os processos de concurso público tenham passado a ser a norma no que toca à adjudicação desses contratos, a adjudicação incondicional desses contratos por ajuste direto continuará a ser possível até 24 de dezembro de 2023. Os contratos adjudicados por ajuste direto apenas podem ter uma duração de dez anos, ou seja, até dezembro de 2033 [ver o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2016/2338].

⁽³⁷⁾ A duração dos contratos adjudicados por ajuste direto antes de 3 de dezembro de 2019 pode ser prorrogada em 50% nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

⁽³⁸⁾ No que se refere aos serviços comerciais, a liberalização plena entrou em vigor com o horário de serviço aplicável a partir de 12 de dezembro de 2020.

⁽³⁹⁾ Tal decorre também da liberalização incompleta, que leva a que os demais operadores não sejam capazes de cobrir o enorme volume de tráfego assegurado pelos operadores estabelecidos. Além disso, a fragmentação dos mercados é agravada pela interoperabilidade limitada do material circulante.

- (137) Além disso, o facto de a Comissão nunca ter aplicado, a empresas de transporte ferroviário de passageiros, as Orientações de 2014 relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade, indicia que está ciente das características específicas dos mercados nacionais de passageiros, sobretudo no que se refere a serviços regionais prestados no âmbito de contratos de serviço público, que representam a ampla maioria dos serviços nacionais de transporte ferroviário.
- (138) A jurisprudência ⁽⁴⁰⁾ reconhece que a Comissão pode desviar-se das orientações relativas aos auxílios estatais, sobretudo nos casos em que circunstâncias excepcionais não contempladas em tais orientações diferenciem um determinado setor de outros setores económicos. Nesse caso, a Comissão pode aplicar diretamente as disposições do Tratado. À luz i) das características específicas do setor (ver os considerandos 134 a 136), ii) do impacto da PR a nível regional e nacional (ver os considerandos 147 e 152), e em especial o impacto nas regiões elegíveis para auxílios estatais ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, e iii) do facto de a Comissão nunca ter aplicado as Orientações de 2014 relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade a empresas de transporte ferroviário de passageiros em dificuldades (ver o considerando 137), a Comissão considera que se justifica a aplicação direta das disposições do Tratado para avaliar a compatibilidade dos auxílios concedidos à PR (ver o considerando 234).
- (139) A este respeito, a Comissão observa que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE estipula que os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas podem ser considerados compatíveis com o mercado interno. Tendo em conta a natureza das atividades da PR e o seu impacto económico a nível regional e nacional (ver os considerandos 147 e 152), o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE parecer ser a base jurídica mais apropriada para avaliar a compatibilidade.
- (140) Nesse sentido, a Comissão decidiu avaliar a compatibilidade das medidas 1 a 4, vistas como uma única medida combinada, diretamente nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, com base nos princípios gerais de avaliação.
- (141) Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Por conseguinte, para que possa ser considerado compatível com o mercado interno nos termos dessa disposição, o auxílio estatal deve satisfazer duas condições. A primeira é a de se destinar a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões, e a segunda a de não alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum ⁽⁴¹⁾.
- (142) No que se refere à primeira condição, a Comissão analisa se o auxílio se destina a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões. Relativamente à segunda condição, a Comissão deve ponderar os efeitos positivos do auxílio, em termos de desenvolvimento das atividades que visa apoiar, face aos efeitos negativos do mesmo em termos de distorções da concorrência, bem como aos efeitos adversos nas trocas comerciais.

7.3.1.1. O auxílio facilita o desenvolvimento de uma atividade ou região económica

- (143) Segundo a Polónia, na ausência de auxílios a PR teria sido incapaz de reembolsar a sua dívida, uma vez que não tinha conseguido obter financiamento do mercado antes de receber o auxílio. Esse cenário teria conduzido a PR à insolvência e a uma possível liquidação.
- (144) A Polónia alega que a liquidação da PR teria conduzido à interrupção da continuidade da prestação de um serviço de interesse económico geral (SIEG), dado que a PR é o único operador ferroviário regional em sete dos 16 voivodatos, bem como o único operador que presta serviços à escala nacional. Por esse motivo, não poderia ter sido substituída satisfatoriamente, a curto e médio prazo, por um prestador diferente.

⁽⁴⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de março de 2016 no processo C-431/14 P, *República Helénica/Comissão Europeia*, ECLI:EU:C:2016:145, n.ºs 70-72.

⁽⁴¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020 no processo C-594/18 P, *República da Áustria/Comissão Europeia* (unidade C da central nuclear de Hinkley Point), ECLI:EU:C:2020:742, n.ºs 18-19.

- (145) A Polónia afirma que a liquidação da PR teria provocado sérias dificuldades sociais, em virtude da interrupção da continuidade da prestação de um SIEG. No entender da Polónia, tal liquidação teria igualmente aumentado o desemprego e produzido efeitos negativos na economia. A Polónia estima que a liquidação da PR teria desencadeado a perda de entre 15 000 e 17 500 postos de trabalho, gerando, em dois a três anos, uma perda acumulada de valor acrescentado de entre 1 100 e 1 700 milhões de PLN para a economia polaca.
- (146) A Polónia analisou cenários alternativos à concessão dos auxílios, assumindo a continuidade dos serviços, nomeadamente cenários de mobilização de capitais privados, de alienação de ativos e de reorganização da dívida, tendo, no entanto, considerado que todos eles eram irrealistas.
- (147) A Comissão assinala, antes de mais, que a PR é, com efeito, o único operador de serviços de transporte ferroviário de passageiros em sete regiões, tendo uma quota de mercado considerável (entre 66% e 95%) noutras três. Em segundo lugar, o setor é caracterizado por importantes obstáculos à entrada (são necessários consideráveis investimentos iniciais de capital para dar início às operações), o que limita o número de possíveis novos operadores. Em terceiro lugar, segundo a Polónia, nenhum operador «externo», nacional ou estrangeiro (à exceção da Arriva, que possui uma quota de mercado estimada em 2%), manifestou interesse em entrar no mercado polaco de transporte regional ferroviário de passageiros. Acresce ainda que os operadores «internos» não podem prestar serviços fora das suas regiões de origem, pois ao fazê-lo perderiam o seu estatuto de «operador interno» ⁽⁴²⁾. Em quarto lugar, a PR foi o único proponente em todas as ocasiões em que as autoridades competentes procederam à contratação de serviços de transporte por meio de concurso. À luz destes factos, é razoável concluir que, caso a PR tivesse ido à falência, nenhum outro operador teria sido capaz de a substituir a um nível satisfatório, no curto a médio prazo.
- (148) No entender da Comissão, afigura-se plausível a alegação da Polónia segundo a qual, sem os auxílios, a PR teria ficado insolvente, tendo em conta o elevado nível de endividamento da PR, a falta de liquidez interna suficiente e a incapacidade de obter financiamento no mercado.
- (149) Afigura-se igualmente plausível a análise contrafactual da Polónia, com recurso a cenários alternativos, e que levou este país à conclusão de que não existia qualquer alternativa real aos auxílios (ver o considerando 146). É improvável que um investidor privado tivesse manifestado interesse na aquisição da PR, tendo em conta a desastrosa situação financeira da mesma. A alienação de ativos teria sido insuficiente para liquidar as dívidas e, mais do que isso, teria comprometido o restabelecimento da viabilidade, uma vez que os ativos são, na sua maioria, necessários para prosseguir as operações. No atinente à reorganização da dívida pelos seus credores de então, tal teria inevitavelmente implicado auxílios adicionais, dado que os principais credores da PR eram detidos pelo Estado.
- (150) Por outro lado, os auxílios permitiram que a PR reduzisse a sua dívida e procedesse à reorganização, com vista a restabelecer a viabilidade a longo prazo. O processo parece ter tido efeitos positivos, na medida em que a empresa se tornou rentável em 2016, tem capital próprio positivo e prevê gerar lucros até 2020. Além disso, os auxílios incentivaram as autoridades locais, anteriormente relutantes, a celebrarem com a PR contratos de serviço público a longo prazo para o período de 2015-2021. Tal proporcionou à PR a estabilidade financeira necessária para concluir com êxito o processo de reorganização.
- (151) Por último, e conforme assinalado no considerando 9, todas as regiões nas quais a PR opera são elegíveis para auxílios regionais ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE. Tais regiões caracterizam-se por um nível de vida anormalmente baixo ou por uma grave situação de subemprego. A PR emprega diretamente cerca de 9 000 funcionários e é responsável por aproximadamente 50% dos comboios-quilómetro anuais. Para além do impacto direto nos funcionários e adjudicatários da PR, a liquidação desta teria tido um impacto significativo na mobilidade da mão de obra de todas as regiões, ameaçando efetivamente as possibilidades de emprego existentes.
- (152) Por outro lado, comparativamente com os demais voivodatos nos quais estão ativos operadores «internos», os voivodatos em que a PR é o único operador ou tem uma quota de mercado considerável são relativamente mais pobres, registam uma taxa de desemprego mais elevada e apresentam uma escolha mais limitada em termos de alternativas de transporte público. Assim, teriam sido estes voivodatos mais pobres os mais afetados pela falência da PR, o que teria reforçado as disparidades regionais.
- (153) À luz do que precede, a Comissão conclui que os auxílios facilitam o desenvolvimento de serviços ferroviários regionais na Polónia e evitam a provável interrupção na prestação de tais serviços em caso de falência da PR. Dão também resposta às desigualdades que existem entre as regiões, e que se teriam provavelmente agravado em caso de falência da PR.

⁽⁴²⁾ «Operador interno» na aceção do artigo 2.º, alínea j), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

7.3.1.2. Os auxílios não afetam a concorrência e as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum

- (154) A fim de avaliar se os auxílios não afetam indevidamente a concorrência e as condições das trocas comerciais é necessário analisar a necessidade, adequação e proporcionalidade dos mesmos. Importa também analisar os efeitos dos auxílios na concorrência e nas trocas comerciais e ponderar os seus efeitos positivos em termos de desenvolvimento das atividades que visam apoiar, face aos efeitos negativos que têm no mercado interno.

7.3.1.3. Necessidade, adequação e proporcionalidade dos auxílios

- (155) Antes de mais, e conforme sublinhado nos considerandos 143 a 146, segundo a Polónia, a PR teria ficado insolvente e sido liquidada caso não tivessem sido concedidos os auxílios. Para além do aumento do desemprego, a liquidação da PR teria provocado sérias dificuldades sociais, em virtude da interrupção da continuidade da prestação de um SIEG. Teria também tido efeitos negativos generalizados para a economia. Por último, a Polónia concluiu que eram irrealistas os cenários alternativos que assumiam a continuidade do serviço sem a concessão de auxílios.
- (156) Como assinalado nos considerandos 148 a 153, na opinião da Comissão, os argumentos avançados pela Polónia são plausíveis. Por conseguinte, a Comissão conclui que os auxílios foram necessários para evitar graves dificuldades sociais relacionadas com a provável interrupção da prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros, num cenário de falência da PR.
- (157) Em segundo lugar, no que diz respeito à adequação dos auxílios, importa assinalar que a PR se encontrava em dificuldades financeiras antes de beneficiar dos auxílios. Durante vários anos comunicara prejuízos, capital próprio negativo e uma dívida crescente, sendo elegível como empresa em dificuldade desde 2005. Desde o início do processo de reorganização, em 2000, a PR não dispunha de liquidez interna suficiente, nem de acesso a financiamento externo, de que necessitava para reembolsar a sua dívida e financiar as suas operações. O problema do endividamento atingiu o seu auge em setembro de 2015, quando os dois maiores credores da PR, a PKP PLK e a PKP Energetyka, solicitaram ao devedor que reembolsasse a respetiva dívida no prazo de uma semana. A última das duas ameaçou interromper o aprovisionamento energético. Se não tivesse reembolsado a sua dívida, a PR teria ficado insolvente. Nesse contexto, é pouco provável que um instrumento menos propenso a distorções do que os auxílios — designadamente meras alterações regulamentares — tivesse evitado a falência da PR e, desse modo, assegurado a continuidade da prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros.
- (158) As dificuldades financeiras da PR decorriam principalmente do seu sobre-endividamento e dos prejuízos acumulados ao longo dos anos. Os auxílios, sob a forma de cobertura de prejuízos antigos e de reestruturação da dívida (incluindo o diferimento dos passivos) deram uma resposta adequada a tais dificuldades. O investimento de capital próprio de 2015 não se limitou a resolver os problemas de liquidez imediatos, proporcionando à PR o financiamento a longo prazo de que necessitava para restabelecer a viabilidade a longo prazo.
- (159) Tendo em conta os resultados financeiros efetivos, parece que, até à data, os auxílios estão a alcançar os objetivos visados, na medida em que a empresa passou a ser rentável e restabeleceu o seu capital próprio (ver Quadro 1). Consequentemente, foi capaz de obter financiamento do mercado (o que explica o aumento dos passivos em 2017), que serve de contribuição própria para os custos da reorganização.

Quadro 1

Dados financeiros selecionados da PR para 2011-2017 e previsão para 2018, 2019 e 2020, em milhões de PLN

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	1 797,8	1 746,4	1 498,8	1 474,0	1 383,4	1 317,7	1 334,6
Resultados de exploração	10,2	- 74,0	- 31,1	10,0	- 96,1	51,0	68,2
Resultados líquidos	- 52,7	- 44,3	- 54,0	- 5,5	- 88,4	51,2	75,2
Margem líquida	- 2,9%	- 2,5%	- 3,6%	- 0,3%	- 6,4%	3,9%	5,6%
Capital próprio	- 292,4	- 336,7	- 390,7	- 396,2	285,7	336,9	412,1

Passivos	784,7	834,6	898	884,2	287,4	225,3	463,2
	2018(P)	2019(P)	2020(P)				
Receitas	[1 161,1-1 570,9]	[1 139,8-1 542]	[1 092,7-1 478,3]				
Resultados de exploração	[59,0 - 79,8]	[41,0 - 55,4]	[35,4 - 48,0]				
Resultados líquidos	[41,7-56,4]	[22,7-30,7]	[23,5-31,9]				
Margem líquida	[3,1-4,1]%	[1,7-2,3]%					
Capital próprio	[391,9-530,3]	[414,5-560,9]	[438,2-592,8]				
Passivos	[592,5-801,6]	[510,3-690,5]	[311,8-421,8]				

Fonte: Demonstrações financeiras da PR para os anos 2011-2017; «P» — previsão de acordo com o plano de reestruturação para 2018-2020, atualizado em dezembro de 2017.

(160) Com base no que precede, a Comissão conclui que os auxílios se adequam aos objetivos a que se propõem.

(161) Em terceiro, no que toca à proporcionalidade dos auxílios, a Comissão observa que os auxílios foram maioritariamente utilizados para cobrir prejuízos de exploração antigos ou para reduzir encargos relacionados com a dívida (reestruturação da dívida e diferimento dos passivos), que, em última instância foi reembolsada pela PR. Desse modo, não proporcionaram à PR um excesso de liquidez passível de ser utilizado para outros fins que não a garantia da continuidade das operações.

(162) No que diz respeito ao investimento de capital próprio de 2015, [...] % do montante total foi imediatamente utilizado para reembolsar dívidas vencidas a pagar à PKP PLK e à PKP Energetyka. O montante remanescente de [...] PLN (cerca de [...] euros) foi utilizado para modernizar o material circulante e reestruturar os recursos humanos, ou seja, para remediar as outras principais causas das dificuldades da PR (para além do seu elevado endividamento), a saber, a fraca qualidade e a insuficiente quantidade de material circulante e a reduzida eficiência de exploração, com vista a concluir o processo de reorganização e a restabelecer a viabilidade a longo prazo.

(163) Por outro lado, a PR assumiu uma parte significativa dos custos de reorganização, mobilizando um montante considerável de contribuição própria, sob a forma de financiamento externo (empréstimos bancários em condições de mercado). Essa contribuição própria, que a PR terá de reembolsar a partir dos seus recursos próprios, eleva-se a [...] PLN (cerca de [...] euros) e representa uma parte significativa dos custos de reorganização totais.

(164) Os resultados financeiros efetivos e as projeções financeiras revelam que os auxílios não foram excessivos. A empresa registou prejuízos líquidos durante nove anos consecutivos, entre 2008 e 2015, bem como capital próprio negativo até 2014, pelo menos desde 2004. Em 2016 e 2017 comunicou lucros líquidos, embora a margem de lucro, de 3,9% e 5,6%, respetivamente, não se afigure exageradamente alta ⁽⁴³⁾. Do mesmo modo, esperava-se que no período de 2018-2020 a PR gerasse uma margem de lucro relativamente moderada de [1,7 a 4,1]%. As margens de lucro moderadas demonstram que a PR está a ser adequadamente compensada pela sua prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

(165) Pelas razões expostas, a Comissão conclui que os auxílios se limitam ao necessário para alcançar os objetivos prosseguidos, sendo por isso proporcionados.

⁽⁴³⁾ Os lucros não se afiguram irrazoáveis, na medida em que, por exemplo, as receitas são constantes e o aumento da rentabilidade é apoiado por cortes nos custos. Acresce ainda que os lucros estão a diminuir ao longo do tempo. Para efeitos de comparação, outros operadores nacionais estabelecidos que prestam serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros registam margens de lucro de aproximadamente 4% a 6%, ou até superiores.

7.3.1.4. Efeitos sobre a concorrência e as trocas comerciais

- (166) Pese embora o mercado de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros ainda não tenha sido plenamente liberalizado ao abrigo do direito da União, a Comissão defendeu, em decisões anteriores, que os auxílios concedidos a empresas de transporte ferroviário de passageiros ⁽⁴⁴⁾ têm efeitos sobre a concorrência e as trocas comerciais, dado que o transporte internacional de passageiros foi liberalizado, tendo alguns Estados-Membros aberto unilateralmente os respetivos mercados de transporte ferroviário de passageiros. Além disso, existe, na Polónia, concorrência intermodal entre o transporte ferroviário a nível regional e outros meios de transporte. Acresce ainda que em vários voivodatos existe mais do que um operador ferroviário regional, incluindo operadores oriundos de outros Estados-Membros.
- (167) A quota de mercado da PR no que toca aos serviços ferroviários intrarregionais tem vindo a diminuir progressivamente, passando de 50% em 2014 para 42,5% no primeiro semestre de 2017 (em termos de volume de tráfego em comboios-quilómetro). Por outro lado, segundo o plano de reestruturação que abrange o período com termo em 2020, a PR planeia reduzir o seu volume de tráfego em [...] % e o número de unidades múltiplas elétricas em [...] %. Tal deverá libertar capacidade adicional a favor dos concorrentes.
- (168) Todos os concorrentes «internos» da PR (à exceção da PKP Szybka Kolej Miejska) assinaram com as autoridades locais contratos a longo prazo por ajuste direto em vigor, pelo menos, até novembro de 2023. Tal significa que durante vários anos a PR não conseguirá assumir as rotas desses concorrentes. A Arriva, o concorrente «externo» da PR, detinha um contrato em vigor até dezembro de 2020.
- (169) Por conseguinte, a medida tem efeitos na concorrência e afeta as trocas comerciais entre Estados-Membros ⁽⁴⁵⁾.

7.3.1.5. Ponderação dos efeitos positivos dos auxílios face aos efeitos negativos na concorrência e nas trocas comerciais

- (170) Considera-se que uma medida de auxílio foi devidamente concebida quando facilita o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas sem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.
- (171) Com base na observação que precede, é possível concluir que os auxílios tiveram, na Polónia, efeitos limitados no setor dos serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros.
- (172) Além disso, conforme referido no considerando (134), embora estivesse, desde dezembro de 2019, sujeito à abertura de concursos para contratos de serviço público, o mercado do transporte regional ferroviário de passageiros ao abrigo de contratos de serviço público ainda se encontra numa fase de transição, no âmbito da qual os contratos de serviço público podem ser adjudicados incondicionalmente, por ajuste direto, até 2023. A Polónia comprometeu-se a antecipar a conclusão desse processo em três anos (ver os considerandos 33 e 213). Tal conduzirá a uma aceleração da abertura do mercado e contribuirá para o objetivo da União de criar um espaço ferroviário europeu único. Assim sendo, a ponderação dos efeitos das medidas 1 a 4 tem em conta os compromissos assumidos pela Polónia, e que são descritos e avaliados abaixo, nos considerandos 212 a 229.

7.3.2. Medidas 1 a 4 enquanto medidas separadas

- (173) Pelas razões enunciadas nos considerandos 138 e 139, a Comissão entende que se justifica a aplicação direta das disposições do Tratado para avaliar a compatibilidade dos auxílios concedidos à PR, considerando que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), é a base mais adequada para a avaliação da compatibilidade.

⁽⁴⁴⁾ Os lucros não se afiguram irrazoáveis, na medida em que, por exemplo, as receitas são constantes e o aumento da rentabilidade é apoiado por cortes nos custos. Acresce ainda que os lucros estão a diminuir ao longo do tempo. Para efeitos de comparação, outros operadores nacionais estabelecidos que prestam serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros registam margens de lucro de aproximadamente 4% a 6%, ou até superiores.

⁽⁴⁵⁾ Conforme referido no considerando 162, a PR utilizou a quase totalidade dos auxílios para cobrir prejuízos de exploração antigos e para reembolsar as suas dívidas. Tal apenas permitiu que a empresa evitasse a insolvência, não tendo sido financiado qualquer alargamento das operações em detrimento dos concorrentes. O montante remanescente dos auxílios, relativamente reduzido ([...]), também não foi utilizado para efeitos de expansão de mercado, mas sim para aplicar as medidas necessárias para concluir o processo de reorganização (modernização do material circulante e reestruturação dos recursos humanos) e para restabelecer a viabilidade a longo prazo.

7.3.2.1. Os auxílios facilitam o desenvolvimento de uma atividade ou região económica

- (174) Como explicado no considerando 153, os auxílios estatais facilitam o desenvolvimento de uma atividade sempre que impedem a interrupção da prestação de um serviço mediante o restabelecimento da viabilidade a longo prazo de uma empresa que, sem o auxílio, teria saído do mercado. Aquando da concessão de cada uma das medidas individuais, a PR encontrava-se em dificuldades, conforme definido nas Orientações de 2004 e nas Orientações de 2014 (ver os considerandos 29 e 132).
- (175) A PR é o principal operador de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros e a única concorrência com que lida são os operadores «internos» das regiões, que apenas operam nas respetivas regiões, bem como, numa medida bastante reduzida, a Arriva.
- (176) Existem importantes obstáculos à entrada de possíveis novos operadores. Tal acarreta um risco acrescido de, no caso de a PR cessar as suas operações, outro operador não ser capaz de intervir e substituir a PR rapidamente e numa escala satisfatória (ver o considerando 147).
- (177) Por outro lado, a liquidação da PR teria um impacto significativo tanto i) nos funcionários e adjudicatários da PR como ii) na mobilidade da mão de obra em regiões elegíveis para auxílios regionais nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE (ver o considerando 151).
- (178) Embora adotadas por diferentes intervenientes, as medidas individuais contribuíram para um objetivo comum: assegurar a continuação das atividades da PR.
- (179) À luz do que precede, a Comissão conclui que cada uma das medidas 1 a 4, considerada individualmente, facilita o desenvolvimento de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros na Polónia, na medida em que evita dificuldades sociais sérias relacionadas com a provável interrupção na prestação de tais serviços em caso de falência da PR.

7.3.2.2. Os auxílios não afetam a concorrência e as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum

- (180) As dificuldades financeiras da PR decorriam principalmente do seu sobre-endividamento e dos prejuízos acumulados ao longo dos anos. O sobre-endividamento foi devidamente abordado através da cobertura de prejuízos antigos (medida 2). Os prejuízos acumulados foram abordados por meio da reestruturação da dívida por parte dos credores da PR (medidas 3 e 4) e, em última instância, pela aquisição de ações pela ADI (medida 1), no momento em que os dois maiores credores da CR solicitaram o reembolso da dívida.
- (181) Os instrumentos utilizados eram adequados para dar resposta às causas das dificuldades financeiras, na medida em que se fez face aos prejuízos acumulados através da cobertura de pagamentos de prejuízos antigos e que a grave situação de solvência da PR foi abordada através de instrumentos que influenciam a solvência de uma empresa (reestruturação da dívida, investimento de capital próprio).
- (182) Conforme descrito nos considerandos 147 a 152, a PR constitui o principal prestador de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros da Polónia. Aquando da concessão e do desembolso das medidas individuais, o mercado de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros não estava liberalizado e não existiam muitos concorrentes em cada uma das regiões, nem tampouco, na Polónia, um concorrente à escala nacional. Neste contexto, e conforme também referido no considerando 157, é improvável que, num determinado momento, instrumentos menos propensos a distorções — designadamente meras alterações regulamentares — tivessem assegurado a continuidade da prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros a um nível comparável e sem afetar negativamente as economias das regiões em caso de falência da PR.
- (183) Conforme referido no considerando 132, a PR tinha capital próprio negativo em cada um dos anos do período de 2005 a 2015 (antes da aquisição das ações). Ademais, ao longo de todo esse período, a PR registou resultados líquidos positivos uma única vez. À exceção de 2007, a PR só registou prejuízos. Se analisarmos os resultados da exploração, a situação não melhora muito. A PR só conseguiu lucros de exploração por três vezes (2007, 2011 e 2014), o que significa que, na maioria dos anos, as operações da PR não geraram receitas suficientes para cobrir os respetivos custos.
- (184) Conforme mencionado pela Polónia (ver o considerando 143), a PR não era capaz de obter financiamento do mercado. Atendendo à constante precariedade da situação financeira da empresa, é plausível que assim tenha sido ao longo de todo o período em questão. Afigura-se também improvável que um investidor privado tivesse estado interessado em investir na PR. Apesar de o mercado não estar liberalizado e de a PR ser o principal interveniente, a empresa não conseguiu gerar lucros líquidos e, por conseguinte, não foi capaz de repartir lucros com os seus acionistas nem de aumentar o valor do seu capital social.

- (185) Como referido no considerando 149, a alienação de ativos também não era uma opção realista, dado que a maioria dos ativos era necessária para prosseguir as operações. Assim, os credores públicos existentes eram as potenciais fontes para um alívio parcial do sobre-endividamento (medidas 3 e 4). No que se refere à medida 2, os prejuízos acumulados historicamente contribuíram para o capital próprio negativo. A limitação relacionada com a indisponibilidade de outras fontes de financiamento que não o Estado, já mencionada para as medidas 3 e 4, aplica-se igualmente à medida 2. No que se refere à medida 1, e conforme referido no considerando 157, os principais credores da PR já haviam solicitado o pagamento da dívida. Nesta situação, seria de esperar que nenhum investidor privado ou potencial credor fornecesse fundos à PR na ausência de uma participação do Estado.
- (186) Os auxílios têm de ser proporcionados, ou seja, limitados ao mínimo possível. A medida 2 visava cobrir prejuízos de exploração antigos acumulados ao longo dos anos, e as medidas 3 e 4 destinavam-se a atenuar os encargos da dívida. Conforme mencionado no considerando 161, essas medidas não conferiram à PR qualquer excesso de liquidez passível de ser utilizado para outros fins que não a garantia da continuidade das operações. No que se refere à medida 1, conforme explicado nos considerandos 162 a 164, a grande maioria do montante total foi utilizada para pagar dívidas vencidas, tendo a PR mobilizado um montante considerável de contribuição própria. Além disso, os resultados financeiros efetivos e as projeções financeiras revelam que os auxílios não foram excessivos.
- (187) Conforme explicado no considerando 178, as medidas individuais partilharam um objetivo comum, a saber, a continuação da atividade da PR e a consecução da viabilidade a longo prazo da empresa. Conforme demonstrado nos considerandos 148 a 150 e 182 a 187, é plausível pressupor que, na ausência de auxílio, a PR teria ido à falência, o que teria desencadeado uma séria perturbação da prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros. Se tal tivesse acontecido, o objetivo comum não teria sido alcançado.
- (188) Por essas razões, a Comissão conclui que cada um dos auxílios concedidos, individualmente, ao abrigo das medidas 1 a 4, é adequado e proporcionado. Por outro lado, cada um dos auxílios foi necessário para evitar dificuldades sociais sérias relacionadas com a provável interrupção da prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros, num cenário de falência da PR.
- (189) No que se refere aos efeitos das medidas 1 a 4 na concorrência e nas condições das trocas comerciais, as observações apresentadas nos considerandos 170 a 172 relativamente à adoção dessas medidas enquanto intervenção única aplicam-se, por conseguinte, a cada uma das medidas 1 a 4 considerada individualmente.

7.3.3. Medida 5

- (190) A Comissão assinala que a medida 5 difere das medidas 1 a 4 pelo facto de não abordar diretamente os problemas de liquidez com que a PR se tem vindo a deparar desde, pelo menos, 2005.
- (191) Os objetivos da medida 5 consistiam em apoiar a formação do pessoal da PR e as atividades de recrutamento, bem como em prestar apoio geral sob a forma de um auxílio *de minimis*.
- (192) Conforme explicado no considerando 118, durante o período de 2009-2011, a medida 5 não cumpriu as condições estabelecidas no Regulamento *de minimis*, pelo que constituiu, durante tal período, um auxílio.
- (193) Como explicado nos considerandos 132 e 133, um auxílio concedido a uma empresa em dificuldade, como era o caso da PR, deve, em princípio, cumprir as condições das Orientações de 2014. No entanto, a Comissão entende que os auxílios concedidos a empresas em dificuldade ativas, a nível nacional, no mercado de serviços regionais de transporte de passageiros operados no âmbito de contratos de serviço público, têm de ser avaliados ao abrigo de uma base jurídica diferente.
- (194) Uma vez que a PR era uma empresa em dificuldade pelo menos desde 2005 (ver o considerando 90), em conformidade com o artigo 1.º, n.º 6, alínea c), do RGIC de 2008 não tinha direito a beneficiar de qualquer auxílio objeto de isenção por categoria. Assim sendo, esse auxílio não pode ser considerado compatível nos termos desse regulamento.
- (195) Por conseguinte, a Comissão analisou se era possível aplicar a esse auxílio outras disposições em matéria de compatibilidade, e, em especial, se o auxílio poderia ser aprovado diretamente nos termos do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.
- (196) Na avaliação da intervenção única, a Comissão reconheceu que a PR estava consideravelmente subfinanciada (ver os considerandos 157 a 159). A Comissão concluiu ainda que a PR presta serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros num mercado marcado por uma concorrência limitada, em virtude da sua não liberalização e da falta de incentivos à entrada no mercado por parte de operadores internos, tendo ainda concluído que a interrupção das atividades da PR não seria facilmente colmatada (ver os considerandos 134 a 137 e 144 a 152). Embora a medida 5

não tenha contribuído para solucionar os problemas de viabilidade da PR, contribuiu para a capacidade desta para prestar os seus serviços no mercado regional de transporte ferroviário de passageiros (ver os considerandos 197 a 201). Assim, tendo em conta a natureza das atividades da PR e o seu impacto económico a nível regional e nacional, o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE parece ser a base de compatibilidade mais apropriada para a medida 5.

7.3.3.1. O auxílio facilita o desenvolvimento de uma atividade ou região económica

- (197) Conforme explicado no considerando 165, os auxílios estatais facilitam o desenvolvimento de uma atividade sempre que impedem a interrupção da prestação de um serviço.
- (198) A Comissão observa que embora o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 não tenha visado diretamente os problemas de liquidez da PR, contribuiu, ainda assim, para facilitar a prestação, pela PR, de serviços de transporte ferroviário de passageiros.
- (199) O transporte ferroviário de passageiros está sujeito a rigorosos requisitos de segurança. O pessoal formado e qualificado contribui amplamente para o cumprimento desses requisitos, ao garantir que os transportes ferroviários de passageiros são operados em segurança. Assim, o pessoal é um ativo central das empresas de transporte ferroviário de passageiros, sendo indispensável à atividade das mesmas.
- (200) O auxílio concedido ao abrigo da medida 5 visou assegurar que a PR dispunha de pessoal formado e qualificado para efeitos da sua atividade. À luz das dificuldades financeiras da PR, é razoável supor que sem a medida 5 a PR não teria sido capaz de formar e recrutar pessoal de forma adequada, ou seja, não teria conseguido prosseguir as suas atividades. Tal poderia ter conduzido a uma interrupção significativa dos serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros, caso os comboios não pudessem ter sido operados por razões de segurança. Por conseguinte, o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 assegurou a continuação da prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros pela PR. À semelhança do que acontece com a intervenção única, ao permitir que a PR continue a prestar os seus serviços a medida 5 contribui para facilitar o desenvolvimento, na Polónia, dos serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros. Aborda também as desigualdades entre as regiões, que muito provavelmente teriam aumentado caso a PR não tivesse sido capaz de prestar tais serviços (ver o considerando 152).
- (201) Afigura-se razoável pressupor que, na ausência do auxílio concedido ao abrigo da medida 5, a PR não teria sido capaz de formar e recrutar pessoal, o que, muito provavelmente, teria conduzido à descontinuação da prestação de serviços de transporte público.
- (202) À luz do que precede, a Comissão conclui que a medida 5 facilita o desenvolvimento de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros na Polónia, na medida em que evita dificuldades sociais sérias relacionadas com a provável interrupção na prestação de serviços ferroviários.

7.3.3.2. Os auxílios não afetam a concorrência e as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum

- (203) Conforme explicado no considerando 154, importa analisar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade dos auxílios. Importa também analisar os efeitos dos auxílios na concorrência e nas trocas comerciais e ponderar os seus efeitos positivos em termos de desenvolvimento das atividades que visa apoiar, face aos efeitos negativos que têm no mercado interno.
- (204) No que se refere à necessidade e adequação dos auxílios, conforme explicado nos considerandos 90 e 157, a PR estava em dificuldades financeiras. Tal poderá ter prejudicado a capacidade da PR para proceder à formação e recrutamento de pessoal, o que era necessário para que a PR pudesse continuar a prestar serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros. Atendendo à situação financeira da PR e tendo em conta o seu elevado nível de endividamento, a falta de liquidez interna e a incapacidade para obter financiamento do mercado, é plausível considerar que sem o auxílio concedido ao abrigo da medida 5, a PR não teria sido capaz de formar e recrutar o pessoal necessário para as suas operações. Caso tal tivesse sucedido, a capacidade da PR para prestar serviços de transporte ferroviário de passageiros teria sido negativamente afetada e, em última instância, o restabelecimento da viabilidade da empresa teria ficado comprometido. A Comissão assinala que a prestação, pela PR, de serviços de públicos de transporte ferroviário de passageiros não foi interrompida entre 2005 e 2013.

- (205) Assim, a Comissão considera que o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 era necessário e adequado para alcançar o objetivo visado, ao assegurar que a PR era capaz de formar e recrutar o pessoal necessário para a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros.
- (206) No que se refere à proporcionalidade, a Comissão observa que o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 se elevou a cerca de 1 milhão de PLN (cerca de 240 000 euros) no período de 2006 a 2013. A Comissão observa ainda que o montante total concedido ao abrigo dessa medida fica consideravelmente abaixo de [...] % das receitas anuais da PR.
- (207) Não existe também qualquer indício de que a PR tenha utilizado o auxílio para outros fins que não a prestação de formação ou o recrutamento de pessoal.
- (208) Pelas razões expostas, a Comissão conclui que o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 se limita ao necessário para alcançar os objetivos prosseguidos, sendo por isso proporcionado.
- (209) No que diz respeito ao efeito sobre a concorrência e as trocas comerciais, pelas razões expostas nos considerandos 166 a 169) o auxílio concedido ao abrigo da medida 5 tem um determinado efeito na concorrência e afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- (210) Contudo, a Comissão observa que, atendendo ao montante relativamente reduzido do auxílio, de aproximadamente 1 milhão de PLN (cerca de 240 000 euros), os seus efeitos de distorção deverão ser mais limitados do que os da intervenção única.
- (211) À luz do que precede, o impacto positivo da medida 5 no desenvolvimento da atividade e das regiões económicas em questão supera os potenciais efeitos negativos do auxílio na concorrência e nas condições das trocas comerciais. Por conseguinte, tais condições não são afetadas numa medida contrária ao interesse comum.

7.3.4. Medidas de abertura do mercado que a Polónia se comprometeu a executar

7.3.4.1. Descrição das medidas de abertura do mercado que a Polónia se comprometeu a executar

- (212) Em 7 de julho de 2017 a Polónia propôs medidas de abertura do mercado destinadas a compensar os efeitos de distorção dos auxílios concedidos ao abrigo das medidas 1 a 4 e da medida 5. Essas medidas de abertura do mercado são descritas nos considerandos 180 e 181 da decisão de início do procedimento.
- (213) Ao longo do procedimento, a Polónia reviu as medidas de abertura do mercado propostas. Em 31 de outubro de 2019, a Polónia apresentou uma carta com um calendário relativo à abertura do mercado, a efetuar até 2031 («calendário relativo à abertura do mercado») ⁽⁴⁶⁾. Em 29 de novembro de 2019, a Polónia apresentou a versão final das medidas de abertura do mercado. A Polónia comprometeu-se a introduzir as seguintes três medidas de abertura do mercado (a seguir «compromisso 1», «compromisso 2» e «compromisso 3», respetivamente):
- «1. O prazo final para a celebração, por parte das regiões, de contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto (sem concurso público) foi o fim de 2020. A Polónia confirma (dados relativos a 2018) que a situação de mercado não se alterou significativamente desde 2016/2017.
 2. No que se refere ao período que corre até ao fim de 2030:
 - a) a Polónia compromete-se a realizar concursos até ao final de 2020 para a prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros em rotas com um volume de serviço operacional de, no mínimo, [4 000-30 000] milhares de comboios-quilómetro (o que equivale a aproximadamente [4-30] % do total de serviço operacional, medido em comboios-quilómetro, previsto no horário de serviço para o ano 2016-2017). O valor será alcançado na sequência de concursos realizados em, pelo menos, dois dos seguintes voivodatos: Cujávia-Pomerânia, Podlândia, Subcarpácia e Lubúsquia.

⁽⁴⁶⁾ Carta EU-WEH-336/2019/UEEU; o calendário relativo à abertura do mercado inclui os voivodatos abrangidos pela abertura do mercado, a quantidade de comboios-quilómetro abrangidos, por voivodato, pela abertura do mercado e o ano da abertura do mercado. A abertura do mercado terá início em 2021/2022, e não em 2020/2021, conforme originalmente indicado no calendário relativo às medidas de abertura do mercado.

- b) a Polónia compromete-se a realizar concursos adicionais até ao final de 2030 para a prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros em rotas com um volume de serviço operacional de [4 000-30 000] milhares de comboios-quilómetro (o que equivale a aproximadamente [4-30]% do total de serviço operacional, medido em comboios-quilómetro, previsto no horário de serviço para o ano de 2016-2017). Este valor será alcançado na sequência de concursos realizados em um ou mais dos seguintes voivodatos:

- [...];
- [...];
- [...];
- [...];
- [...].

O serviço operacional realizado com base em contratos celebrados na sequência dos concursos acima referidos será introduzido progressivamente. A carta SP-EU-WEH-336/2019/UEEU ([RESTRINT UE/EU RESTRICTED]), com data de 31 de outubro de 2019, estabeleceu um compromisso específico relacionado com os pontos contidos no calendário relativo à abertura do mercado, esclarecendo que a primeira fase da abertura do mercado terá lugar a partir de 2021-2022. No que se refere às competências das regiões enquanto entidades organizadoras de transporte, os referidos pontos contidos no calendário constituem um anexo do compromisso 2 e continuam a conter informações de acesso restrito.

3. Confirmação do princípio segundo o qual cada unidade de material circulante adquirida pelo organizador com fundos estatais deve ser disponibilizada às transportadoras individuais e utilizada exclusivamente para prestar serviços públicos; o material circulante deve ser cedido ao operador/à transportadora em condições concorrenciais (e devolvido ou devidamente pago após o termo do contrato de serviços públicos)» ⁽⁴⁷⁾.

(214) A Comissão assinala que o compromisso 2 faz expressamente referência ao calendário relativo à abertura do mercado enquanto anexo do compromisso 2. Por conseguinte, o calendário relativo à abertura do mercado constitui uma parte integrante do compromisso 2 e é replicado no anexo da presente decisão.

(215) Em 4 de dezembro de 2020, a Polónia enviou informações à Comissão sobre a execução do compromisso 2a). A Polónia informou a Comissão de que estava prevista a realização de concursos nos voivodatos da Subcarpácia e da Cujávia-Pomerânia. O voivodato da Subcarpácia organizou um concurso que abrangeu mais de 4 000 000 de comboios-quilómetro. No entanto, no contexto da pandemia sem precedentes de COVID-19, ainda em curso, o voivodato da Cujávia-Pomerânia não teve condições para realizar, até ao final de 2020, um concurso conducente à seleção de um prestador de serviços públicos.

(216) Devido a esta situação, o voivodato da Cujávia-Pomerânia apresentou uma declaração, segundo a qual se compromete a celebrar um contrato de serviço público para o transporte regional ferroviário de passageiros num concurso com base no horário de serviço de 2021/2022. Segundo a posição adotada pelo voivodato da Cujávia-Pomerânia, o volume de serviço operacional a contratar na sequência do concurso está estimado em, pelo menos, 5,8 milhões de comboios-quilómetro para cada horário de serviço (ou seja, aproximadamente 5,8% do serviço operacional, medido em comboios-quilómetro, constante do horário de serviço de 2016/2017). Como resultado, a primeira fase da liberalização das operações de transporte (mais de [4 000 000-30 000 000] comboios-quilómetro) ficaria concluída no final de 2021, e não em 2020, conforme originalmente programado.

7.3.4.2. Avaliação das medidas de abertura do mercado que a Polónia se comprometeu a executar

Compromisso 1

(217) Como explicado no considerando (13), a lei que altera a Lei dos Transportes Públicos foi adotada em 22 de março de 2018. A lei de 2018 determina, nomeadamente, o seguinte:

- a) o prazo final para a celebração, por parte das regiões, de contratos de serviço público de transporte ferroviário regional adjudicados por ajuste direto (sem concurso público) foi 12 de dezembro de 2020;

⁽⁴⁷⁾ A carta original enviada pela Polónia, em inglês.

- b) o prazo final para o termo dos contratos de serviço público de transporte ferroviário adjudicados por ajuste direto pelas regiões (sem concurso público) será 14 de dezembro de 2030.

- (218) Assim sendo, todo o mercado de transporte regional ferroviário de passageiros da Polónia estará aberto à concorrência em 14 de dezembro de 2030, ou seja, três anos antes do prazo estipulado no quarto pacote ferroviário.
- (219) Por outro lado, o artigo 8.º, n.º 2, subalínea ii), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estipula que o artigo 5.º, relativo à adjudicação de contratos de serviço público, é aplicável a serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros a partir de 3 de dezembro de 2019. O artigo 8.º, n.º 2, subalínea iii), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, estipula que o artigo 5.º, n.º 6, e o artigo 7.º, n.º 3, que permitem a adjudicação de contratos de serviço público por ajuste direto, deixam de ser aplicáveis a partir de dezembro de 2023. Por conseguinte, o compromisso 1 reduz o período durante o qual os contratos de serviço público podem ser adjudicados por ajuste direto, limitando-o a 12 de dezembro de 2020. Assim sendo, reduz as possibilidades de os voivodatos adjudicarem contratos por ajuste direto, o que poderia limitar a extensão da abertura do mercado e atrasar a sua efetiva concretização.
- (220) À luz do que precede, e tendo em conta o contexto específico da abertura em curso do mercado de transporte regional ferroviário de passageiros da Polónia, a Comissão considera adequado o compromisso 1, que garante a antecipação da abertura efetiva desse mercado face às obrigações jurídicas da Polónia nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

Compromisso 2

- (221) O compromisso 2 assegura a expansão gradual da abertura do mercado até 14 de dezembro de 2030:
- a) em primeiro lugar, o compromisso 2 a) assegura que o processo de abertura do mercado assenta numa base sólida, uma vez que, até ao final de 2020, será alcançado em diferentes regiões, por meio de concursos, um limiar de pelo menos [4 000-30 000] milhares (ou seja [4-30]%) de comboios-quilómetro, equivalentes a aproximadamente [4-30]% do total de serviço operacional previsto no horário de serviço para o ano de 2016/2017. Neste contexto, convém assinalar que a crise sem precedentes provocada pela pandemia de COVID-19 provocou um atraso na concretização desse compromisso (ver os considerandos 215 e 216). Importa também observar que a primeira fase do processo de abertura do mercado deverá estar concluída, no voivodato da Cujávia-Pomerânia, até ao final de 2021.
- b) Em segundo lugar, o compromisso 2 b) reforçará a parte do mercado que já se encontra aberta, assegurando que, entre o final de 2020 e de 2030, terá gradualmente lugar uma abertura do mercado adicional e substancial. Essa abertura adicional do mercado será levada a cabo através de concursos realizados em várias regiões. Representará [4 000-30 000] milhares (ou seja [4-30]) de comboios-quilómetro, equivalentes a aproximadamente [4-30]% do total de serviço operacional previsto no horário de serviço para o ano de 2016-2017. Consequentemente, até ao fim de 2030, a parte do mercado aberta à concorrência terá mais do que duplicado, de cerca de [4-30]% até ao fim de 2020, para cerca de [10-35]% até ao fim de 2030. Assim, cerca de um quinto de todo o mercado estará aberto à concorrência, não apenas de operadores polacos (operadores «internos») mas também de outros Estados-Membros ⁽⁴⁸⁾.
- (222) Além disso, o processo de abertura do mercado parece criar oportunidades atrativas para novos operadores. Segundo o calendário relativo à abertura do mercado que integra o compromisso 2, a abertura do mercado ocorrerá gradualmente, em vários voivodatos, ao longo de um período de dez anos. Desse modo, novos operadores terão a possibilidade de participar e, eventualmente, vencer vários concursos. Além disso, as regiões abrangidas pelo calendário parecem ser, em termos económicos (com base no poder de compra padrão *per capita*), regiões dinâmicas e nas quais existe uma maior probabilidade de desenvolvimento de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros.
- (223) No contexto específico da abertura em curso do mercado polaco de transporte regional ferroviário de passageiros, a Comissão considera que o compromisso 2 também é satisfatório. Tal compromisso assegura a expansão gradual da abertura do mercado até 14 de dezembro de 2030. Embora a primeira fase do processo de abertura do mercado só venha a ficar parcialmente concluída em 2021, e não em 2020, a crise sem precedentes justifica esse atraso.

⁽⁴⁸⁾ Atualmente, cerca de 2% do mercado são servidos por um operador externo.

Compromisso 3

- (224) O compromisso 3 assegura que, durante a vigência dos contratos de serviço público, o material circulante adquirido com fundos públicos será disponibilizado pelos voivodatos aos operadores no âmbito dos contratos de serviço público de forma não discriminatória e em condições concorrenciais. Esse compromisso é compatível com os requisitos previstos no artigo 5.º-A do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que impõe às autoridades competentes a obrigação de avaliar se é necessário tomar medidas para garantir um acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante adequado.

7.3.4.3. Conclusão

- (225) Pelas razões expostas, a Comissão considera que os compromissos propostos pela Polónia assegurarão uma abertura precoce e significativa do mercado de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros.
- (226) A Comissão assinala que, no contexto específico da abertura em curso do mercado polaco de transporte regional ferroviário de passageiros, os compromissos propostos pela Polónia permitirão que os efetivos e hipotéticos concorrentes da PR concorram à adjudicação de contratos numa data anterior à exigida pelo direito da União, atenuando desse modo os efeitos de distorção do auxílio.
- (227) Por esse motivo, a Comissão conclui que os auxílios concedidos ao abrigo das medidas 1 a 4 e da medida 5 não falseiam indevidamente a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- (228) Os compromissos propostos pela Comissão visam corrigir os efeitos negativos na concorrência e nas trocas comerciais decorrentes de todos os auxílios concedidos ao abrigo da intervenção única (medidas 1 a 4) e da medida 5.
- (229) Dado que, individualmente, as medidas 1 a 4 contêm um efeito de distorção inferior ao efeito dessas medidas quando consideradas como uma intervenção única, a Comissão conclui que os compromissos propostos pela Polónia são suficientes para atenuar o efeito de distorção de cada uma dessas medidas, quando tomadas individualmente.

7.3.5. Conclusão sobre a compatibilidade dos auxílios

- (230) Em termos globais, a Comissão entende que os efeitos positivos dos auxílios concedidos ao abrigo das medidas 1 a 4, tanto enquanto intervenção única como individualmente, e da medida 5, respetivamente, no desenvolvimento da atividade e das regiões económicas em causa, superam os potenciais efeitos negativos dessas medidas na concorrência e nas condições das trocas comerciais. Por conseguinte, tais condições não são afetadas numa medida contrária ao interesse comum. [...].
- (231) [...].
- (232) Até 31 de dezembro de 2030, a Polónia tem de apresentar anualmente à Comissão relatórios sobre as medidas executadas para dar cumprimento aos compromissos propostos pela Polónia e impostos na qualidade de condição.
- (233) A presente decisão não prejudica qualquer avaliação futura passível de ser efetuada no que se refere à compatibilidade, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de contratos de serviço público para serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros dos voivodatos, incluindo a compatibilidade do financiamento de material circulante no âmbito de obrigações de serviço público.
- (234) A Comissão sublinha que a presente decisão aplica uma nova norma no que toca à avaliação da compatibilidade de medidas de auxílio estatal concedidas a empresas em dificuldade no setor do transporte regional ferroviário de passageiros ⁽⁴⁹⁾. De futuro, a Comissão aplicará a mesma norma a casos comparáveis que exibam as mesmas características e, por uma questão de transparência e previsibilidade, tenciona esclarecer devidamente as orientações pertinentes sobre esta matéria.

⁽⁴⁹⁾ Ver, em especial, os considerandos 131-140 e os compromissos descritos nos considerandos 212-229.

8. CONCLUSÃO

- (235) A Comissão lamenta que a Polónia tenha executado o auxílio em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. A Comissão conclui que os auxílios ao abrigo das medidas 1 a 4 e da medida 5 constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, sendo que os mesmos foram concedidos ilegalmente, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2015/1589, e são compatíveis com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As seguintes medidas aplicadas pela Polónia a favor da Przewozy Regionalne Sp. z o.o. («PR») constituem auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

- a) Investimento de capital próprio pela ADI, em 30 de setembro de 2015 (o auxílio à reestruturação notificado, medida 1)
- b) Cobertura de prejuízos antigos, entre 2006 e 2008, no contexto da reestruturação em curso da PR (medida 2)
- c) Reestruturação da dívida em 2004-2009 (medida 3)
- d) Diferimento dos passivos em 2009-2014 (medida 4)
- e) Auxílios à formação, ao recrutamento e *de minimis* concedidos entre 2006 e 2015, e que excederam o limiar *de minimis* no período de 2009 a 2011 (medida 5)

Artigo 2.º

As medidas dispostas no artigo 1.º são compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sob reserva das condições previstas nos artigos 3.º e 4.º.

Artigo 3.º

A Polónia deve cumprir as seguintes condições:

1. O fim de 2020 representa o prazo final para a adjudicação por ajuste direto (sem concurso público), por parte das autoridades regionais, de contratos de serviço público. A Polónia confirma que, com base em dados relativos a 2018, a situação do mercado não se alterou significativamente desde 2016/2017.
2. No que se refere ao período que corre até ao fim de 2030:
 - a) a Polónia compromete-se a realizar concursos até ao final de 2021 para a prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros em rotas com um volume de serviço operacional de, no mínimo, [4 000-30 000] milhares de comboios-quilómetro (o que equivale a aproximadamente [4-30]% do total de serviço operacional, medido em comboios-quilómetro, previsto no horário de serviço para o ano 2016-2017). O valor será alcançado na sequência de concursos realizados em, pelo menos, dois dos seguintes voivodatos: Cujávia-Pomerânia, Podlândia, Subcarpácia e Lubúsquia.
 - b) a Polónia compromete-se a realizar concursos adicionais até ao final de 2030 para a prestação de serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros em rotas com um volume de serviço operacional de [4 000-30 000] milhares de comboios-quilómetro (o que equivale a aproximadamente [4-30]% do total de serviço operacional, medido em comboios-quilómetro, previsto no horário de serviço para o ano de 2016-2017). Este valor será alcançado na sequência de concursos realizados em um ou mais dos seguintes voivodatos:
 - [...];
 - [...];
 - [...];

- [...];
- [...].

O serviço operacional realizado com base em contratos celebrados na sequência dos concursos acima referidos será introduzido progressivamente. A carta SP-EU-WEH-336/2019/UEEU (RESTREINT UE/EU RESTRICTED), com data de 31 de outubro de 2019, estabeleceu um compromisso específico relacionado com os pontos contidos no calendário relativo à abertura do mercado, esclarecendo que a primeira abertura do mercado terá lugar a partir de 2021-2022. No que se refere às competências das regiões enquanto entidades organizadoras de transporte, os referidos pontos contidos no calendário constituem um anexo do compromisso 2 e continuam a conter informações de acesso restrito.

3. Confirmação do princípio segundo o qual cada unidade de material circulante adquirida pelo organizador com fundos estatais deve ser disponibilizada às transportadoras individuais e utilizada exclusivamente para prestar serviços públicos; o material circulante deve ser cedido ao operador/à transportadora em condições concorrenciais (e devolvido ou devidamente pago após o termo do contrato de serviços públicos).

Artigo 4.º

Até 31 de dezembro de 2030, a Polónia apresenta à Comissão relatórios anuais sobre as medidas aplicadas para dar cumprimento às condições estipuladas no artigo 3.º.

Artigo 5.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em 20 de abril de 2021.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão

DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2021/1886 DA COMISSÃO**de 27 de outubro de 2021****que altera a Decisão de Execução (UE) 2019/570 no respeitante às capacidades rescEU no domínio dos acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares***[notificada com o número C(2021) 7570]***(Texto relevante para efeitos do EEE)**

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 32.º, n.º 1, alínea g),

Considerando o seguinte:

- (1) A Decisão n.º 1313/2013/UE estabelece o quadro jurídico da iniciativa rescEU. A rescEU constitui uma reserva de capacidades a nível da União que visa prestar assistência em situações de extrema gravidade em que as capacidades globais existentes a nível nacional e as capacidades afetadas pelos Estados-Membros à Reserva Europeia de Proteção Civil não sejam capazes de assegurar uma resposta eficaz a catástrofes naturais ou de origem humana.
- (2) Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da Decisão n.º 1313/2013/UE, as capacidades da rescEU devem ser definidas tendo em conta os riscos identificados e emergentes e as capacidades e lacunas gerais a nível da União. Este artigo define igualmente os quatro domínios em que a rescEU se deve concentrar, designadamente: o combate aéreo a incêndios florestais, a resposta médica de urgência, os acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN), bem como os transportes e a logística.
- (3) A Decisão de Execução (UE) 2019/570 da Comissão ⁽²⁾ define a composição inicial da rescEU em termos de capacidades e de requisitos de qualidade. Até à data, a reserva rescEU é composta por meios de combate aéreo a incêndios florestais, capacidades de evacuação em avião medicalizado, equipas médicas de emergência e reservas de equipamento médico e/ou equipamento de proteção individual («capacidades de constituição de reservas de material médico»), bem como capacidades de descontaminação química, biológica, radiológica e nuclear.
- (4) A análise dos riscos identificados e emergentes, bem como das capacidades e lacunas à escala da União, revela a necessidade prever capacidades de constituição de reservas da rescEU no domínio dos acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares («capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN»).
- (5) As capacidades de constituição de reservas de equipamento CBRN desenvolvidas no âmbito da rescEU devem permitir fazer face a acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares. As capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN completas teriam a vantagem de poder fazer face a situações que envolvam uma combinação de agentes e, por conseguinte, permitir uma mobilização multifacetada eficaz.
- (6) A principal função das capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN da rescEU consiste em permitir contramedidas QBRN, tais como equipamento de proteção individual, dispositivos, material de laboratório e elementos logísticos que possam ser mobilizados para fazer face a acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares. Essas contramedidas QBRN poderão também ser utilizadas para apoiar outras capacidades rescEU

⁽¹⁾ JO L 347 de 20.12.2013, p. 924.

⁽²⁾ Decisão de Execução (UE) 2019/570 da Comissão, de 8 de abril de 2019, que estabelece regras para a aplicação da Decisão n.º 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito às capacidades da rescEU, e que altera a Decisão de Execução 2014/762/UE da Comissão (JO L 99 de 10.4.2019, p. 41).

mobilizadas em caso de exposição de infraestruturas, edifícios, veículos, equipamentos e provas críticas a agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares isolados ou combinados, e poderão incluir tratamentos e outros elementos adequados necessários para o pessoal de primeira intervenção e para a população em geral. As capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN devem ser aplicadas em complementaridade com as capacidades de constituição de reservas de material médico.

- (7) Nos termos do artigo 12.º, n.º 4, da Decisão n.º 1313/2013/UE, os requisitos de qualidade aplicáveis às capacidades de resposta que integram a rescEU são definidos em consulta com os Estados-Membros.
- (8) Devem ser estabelecidas capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN para fazer face a riscos com pouca probabilidade de ocorrência mas grande impacto, em conformidade com as categorias de custos elegíveis referidas no artigo 3.º-E da Decisão de Execução (UE) 2019/570 e após consulta dos Estados-Membros.
- (9) A fim de fornecer assistência financeira da União ao desenvolvimento das capacidades de constituição de reservas de equipamento QBRN, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 3, da Decisão n.º 1313/2013/UE, os custos elegíveis devem ser determinados tendo em conta as categorias definidas no anexo I-A da referida decisão.
- (10) A Decisão de Execução (UE) 2019/570 deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade.
- (11) As medidas previstas na presente decisão estão em conformidade com o parecer do comité referido no artigo 33.º, n.º 1, da Decisão n.º 1313/2013/UE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Decisão de Execução (UE) 2019/570 é alterada do seguinte modo:

- 1) no artigo 2.º, o n.º 2 é alterado do seguinte modo:

- a) a alínea g) passa a ter a seguinte redação:

«g) capacidades de descontaminação química, biológica, radiológica e nuclear (QBRN);»

- b) é aditada a seguinte alínea h):

«h) capacidades de constituição de reservas de equipamento químico, biológico, radiológico e nuclear (QBRN).»

- 2) o artigo 3.º-A passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º-A

Custos elegíveis das capacidades rescEU de evacuação em avião medicalizado, de equipas médicas de emergência de tipo 3, de constituição de reservas de material médico, de descontaminação QBRN e de constituição de reservas de equipamento QBRN

Todas as categorias de custos referidas no anexo I-A da Decisão n.º 1313/2013/UE devem ser tidas em conta no cálculo do custo total elegível das capacidades rescEU.»

- 3) os artigos 3.º-B, 3.º-C e 3.º-D são suprimidos;

- 4) no artigo 3.º-E, os n.ºs 3 e 4 passam a ter a seguinte redação:

«3. As capacidades da rescEU referidas no artigo 2.º, n.º 2, alíneas c) a h), devem ser criadas com o objetivo de gerir os riscos com pouca probabilidade de ocorrência mas grande impacto.

4. Nos casos em que as capacidades rescEU referidas no artigo 2.º, n.º 2, alíneas c) a h), forem mobilizadas ao abrigo do Mecanismo da União, o apoio financeiro da União deve cobrir 100% dos custos operacionais, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 4-B, da Decisão n.º 1313/2013/UE.»;

5) O anexo é alterado em conformidade com o anexo da presente decisão.

Artigo 2.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 27 de outubro de 2021.

Pela Comissão
Janez LENARČIČ
Membro da Comissão

ANEXO

No anexo da Decisão de Execução (UE) 2019/570, é aditada a seguinte secção 8:

«8. Constituição de reservas de contramedidas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares e/ou de equipamento de proteção individual destinado a prestar assistência no domínio QBRN

Missões	— Constituir reservas de contramedidas QBRN, incluindo, embora não exclusivamente, equipamento de proteção individual, dispositivos, material de laboratório e elementos logísticos, bem como complementar e apoiar outras capacidades rescEU, tais como as capacidades de descontaminação e deteção QBRN, de vigilância e de monitorização para efeitos de preparação e resposta a um acidente QBRN, incluindo em resposta a ameaças sanitárias transfronteiriças ⁽¹⁾.
Capacidades	— Materiais e sistemas ⁽²⁾ para a descontaminação de pessoas, infraestruturas, edifícios, veículos, equipamento sensível e/ou provas críticas, incluindo de potencial contaminação por produtos químicos industriais tóxicos, agentes de guerra reconhecidos, agentes infecciosos biológicos (agentes patogénicos), biotoxinas e radionuclídeos; — Materiais e dispositivos necessários para a deteção, amostragem, identificação, vigilância e monitorização, a fim de manter em segurança um ambiente potencialmente exposto a agentes QBRN; — Materiais e sistemas necessários para conter a contaminação e gerir os resíduos e subprodutos nocivos, incluindo em relação à água e ao vestuário contaminados; — Materiais e sistemas necessários para controlar e extinguir incêndios em caso de evento QBRN; — Tratamentos médicos de primeira linha, vacinas ⁽³⁾, kits genéricos de diagnóstico rápido relevantes e antídotos contra agentes QBRN (por exemplo, comprimidos de atropina e de iodo); — Materiais de apoio e descartáveis, tais como descargas e consumíveis que sejam complementares para a resposta QBRN, ferramentas necessárias para a manutenção e a reserva (por exemplo, material para encher garrafas de ar), contentores para materiais poluídos ou contaminados por diferentes agentes; — Elementos de apoio logístico relacionados com o domínio QBRN, incluindo, embora não exclusivamente, tendas, contentores logísticos, equipamento para o transporte de vítimas e tendas de descontaminação nos hospitais; — Equipamentos de proteção individual ⁽⁴⁾ e respetivos sistemas de regeneração ou recarga, se aplicável, para pessoas consideradas em risco ⁽⁵⁾, tanto os trabalhadores da linha da frente como a população; — Material de laboratório, incluindo material de amostragem, reagentes de laboratório, equipamento e consumíveis ⁽⁶⁾, a fim de assegurar a capacidade laboratorial para os riscos relacionados com o domínio QBRN; — Sacos mortuários para vítimas de substâncias QBRN; — Quaisquer outros elementos necessários, de acordo com o risco identificado.
Principais componentes	— Instalações de armazenamento adequadas na União ⁽⁷⁾ e um sistema adequado de controlo das reservas. — Procedimentos adequados para assegurar a embalagem, o transporte e a entrega adequados dos produtos referidos no ponto “Capacidades”, se necessário; — Pessoal devidamente formado para supervisionar e manipular os produtos referidos no ponto “Capacidades”. — Nível adequado de conformidade com as normas e os modelos operacionais internacionais, tais como as normas da UE, da OMS ou da OTAN, incluindo, se for caso disso, a legislação aplicável da União.
Mobilização	— Disponibilidade para partida no máximo 12 horas após a aceitação da oferta.

(¹) Tal como definidas na Decisão n.º 1082/2013/UE.

(²) Tais como sistemas de regeneração e de recarga de equipamentos de proteção individual.

(³) Os requisitos de qualidade das vacinas são os indicados no ponto 6.

(⁴) Que abrangem as seguintes categorias: i) proteção ocular; ii) proteção das mãos; iii) proteção respiratória; iv) proteção do corpo; e v) proteção dos pés, em tamanhos diferentes.

(⁵) Ver nota 2.

(⁶) Podem incluir, nomeadamente, reagentes para RCP-TR, como as enzimas, reagentes para extração de ARN, tempo-máquina para extração de ARN, reagentes de iniciação e de sondagem, reagentes de controlo positivo, consumíveis de laboratório para RCP (por exemplo, tubos e placas) e desinfetantes.

(⁷) Para efeitos da logística das instalações de armazenamento, a menção «na União» cobre os territórios dos Estados-Membros e dos Estados que participam no Mecanismo.»

ATOS ADOTADOS POR INSTÂNCIAS CRIADAS POR ACORDOS INTERNACIONAIS

DECISÃO n.º 2/2021 DO COMITÉ DE ASSOCIAÇÃO NA SUA CONFIGURAÇÃO COMÉRCIO de 8 de outubro de 2021

relativa à avaliação positiva da Fase 1, tal como estabelecida no anexo XVI-B do Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Geórgia, por outro [2021/1887]

O COMITÉ DE ASSOCIAÇÃO NA SUA CONFIGURAÇÃO COMÉRCIO,

Tendo em conta o Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Geórgia, por outro, nomeadamente o artigo 146.º,

Considerando o seguinte:

- (1) O Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Geórgia, por outro («Acordo»), foi assinado em 27 de junho de 2014 e entrou em vigor em 1 de julho de 2016.
- (2) O preâmbulo do Acordo reconhece o empenhamento da Geórgia em aproximar progressivamente a sua legislação nos setores pertinentes da legislação da UE, em conformidade com o Acordo, e em assegurar a sua aplicação efetiva, dessa forma contribuindo para trazer as vantagens de uma maior associação política e integração económica da Geórgia à UE para todos os cidadãos da Geórgia, incluindo as comunidades divididas por conflitos.
- (3) Em conformidade com o artigo 147.º do Acordo, as Partes do Acordo concordam que a abertura efetiva e recíproca dos seus mercados deve ser alcançada progressiva e simultaneamente.
- (4) Nos termos do artigo 146.º do Acordo, a Geórgia garante que a sua legislação em matéria de contratos públicos se aproxima progressivamente do acervo da União na mesma matéria e que a aproximação ao acervo da União deve ser realizada em fases consecutivas em conformidade com o calendário estabelecido no anexo XVI-B do Acordo.
- (5) Em conformidade com o artigo 146.º do Acordo, o Comité de Associação na sua configuração Comércio deve tomar uma decisão relativamente a cada uma das fases previstas no anexo XVI-B do Acordo, com base numa avaliação positiva por esse Comité.
- (6) O anexo XVI-B do Acordo estabelece os requisitos a satisfazer pela Geórgia para concluir a Fase 1,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

É dado um parecer favorável ao plano pormenorizado aprovado pelo Governo da Geórgia através do Decreto n.º 536 do Governo da Geórgia, de 31 de março de 2016, relativo às alterações previstas no domínio dos contratos públicos, em conformidade com as obrigações entre a Geórgia e a UE no âmbito do Acordo sobre a Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA), com a redação que lhe foi dada pelo Decreto n.º 154 do Governo da Geórgia, de 22 de janeiro de 2018, e do Decreto n.º 974 do Governo da Geórgia, de 12 de junho de 2020.

Artigo 2.º

É dada uma avaliação positiva no que diz respeito à conclusão, por parte da Geórgia, da Fase 1, tal como estabelecida no anexo XVI-B do Acordo, com base nos motivos apresentados no anexo da presente decisão.

Artigo 3.º

A presente decisão foi redigida nas línguas alemã, búlgara, checa, croata, dinamarquesa, eslovaca, eslovena, espanhola, estónia, finlandesa, francesa, grega, húngara, inglesa, italiana, letã, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, romena, sueca e georgiana, fazendo igualmente fé todos os textos.

Artigo 4.º

A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em 8 de outubro de 2021.

Pelo Comité de Associação na sua configuração Comércio

O Presidente
Genadi ARVELADZE

Os Secretários
Mariam GABUNIA
Rikke MENGEL-JØRGENSEN

ANEXO

Em conformidade com o anexo XVI-B do Acordo, referido no seu capítulo 8 relativo aos contratos públicos, devem estar reunidos os seguintes requisitos para a conclusão da Fase 1:

1) Transposição das seguintes disposições do Acordo:

a) Artigo 143.º, n.º 2;

b) Artigo 144.º;

2) Acordo sobre a estratégia de reforma definida no artigo 145.º do Acordo.

Requisito 1) a):

No que diz respeito à primeira parte do primeiro requisito, o artigo 143.º, n.º 2, do Acordo dispõe que

«A Geórgia designa, nomeadamente:

- a) Um órgão executivo a nível da administração central encarregado de garantir uma política coerente em todos os domínios relativos aos contratos públicos. Esse órgão deve facilitar e coordenar a aplicação do presente capítulo e orientar o processo progressivo de aproximação ao acervo da União, tal como estabelecido no anexo XVI-B do Acordo;
- b) Um órgão imparcial e independente encarregado do reexame de decisões tomadas por autoridades ou entidades adjudicantes durante a adjudicação de contratos. Neste contexto, «independente» significa que esse órgão deve ser uma autoridade pública, distinta de todas as entidades adjudicantes e operadores económicos. Deve haver uma possibilidade de submeter as decisões tomadas por este órgão a recurso judicial.».

O requisito do artigo 143.º, n.º 2, alínea a) do Acordo, foi completado em 23 de abril de 2014 pelo Decreto n.º 306 do Governo da Geórgia.

O órgão executivo central a nível da administração central da Geórgia encarregado de garantir uma política coerente e a sua aplicação em todos os domínios relativos aos contratos públicos é a Agência para os Contratos Públicos (ACP) da Geórgia. A ACP é uma entidade jurídica independente de direito público autorizada para assegurar a conformidade e o cumprimento das disposições previstas na Lei dos Contratos Públicos (LCP).

A ACP foi criada pelo Decreto n.º 223 do Presidente da Geórgia, de 5 de junho de 2001, que se baseou na LCP adotada em 9 de dezembro de 1998 pelo Parlamento da Geórgia. Posteriormente, a ACP fundiu-se com a Agência para a Concorrência da Geórgia (ACG). Após a assinatura do Acordo, a fim de satisfazer plenamente os seus requisitos, a ACP e a ACG foram divididas em duas instituições distintas. Assim, o atual estatuto da ACP foi determinado pelo Decreto n.º 306 do Governo da Geórgia, de 23 de abril de 2014.

As atividades da ACP são regidas pela Constituição da Geórgia, por acordos internacionais, incluindo o Acordo, a Lei da Geórgia e o estatuto da ACP. O controlo estatal das atividades da ACP é aplicado pelo Governo da Geórgia. O Governo da Geórgia aprova igualmente a estrutura e o estatuto da ACP.

O presidente da ACP é nomeado e destituído das suas funções pelo Primeiro-Ministro da Geórgia.

O pessoal da ACP é recrutado e promovido em conformidade com o Código do Trabalho da Geórgia. O número total de funcionários permanentes é atualmente de 123 e 22 trabalhadores são contratados com base em contratos de duração limitada, o que parece ser adequado tendo em conta as funções que a agência atualmente desempenha.

A ACP adquiriu uma forte reputação na administração pública da Geórgia, bem como entre as instituições financeiras internacionais, a comunidade de doadores e os intervenientes internacionais, de exercer os seus deveres e responsabilidades de forma eficiente e eficaz. A ACP desempenha um papel fundamental para facilitar e coordenar a aplicação das obrigações relativas ao Acordo, e orienta o processo progressivo de aproximação ao acervo da União, tal como estabelecido no anexo XVI-B do Acordo. A ACP tem capacidade para apoiar eficazmente o desenvolvimento do sistema de contratação pública (incluindo o panorama jurídico e todo o ecossistema) na Geórgia.

O leque de funções que a Lei da Geórgia atribui à ACP abrange os requisitos gerais recomendados pela prática internacional para as instituições deste tipo, a fim de apoiar a melhoria do quadro jurídico e reforçar a capacidade operacional a nível das entidades adjudicantes e dos operadores económicos. A função reguladora, a função de monitorização, o serviço de assistência e as funções de formação são adequadamente exercidos pela ACP.

A ACP tem as seguintes funções adicionais:

- Monitorizar o processo de contratação pública;
- Preparar e publicar atos normativos subordinados, destinados a reger o processo de contratação pública;
- Estudar e analisar a situação do sistema de contratação com base nos relatórios recebidos das entidades adjudicantes e apresentar propostas ao Governo da Geórgia, a fim de adotar as decisões pertinentes;
- Preparar programas de formação regular e especial, bem como instrumentos metodológicos, e organizar seminários e ações de formação destinados às autoridades autónomas centrais e locais, aos representantes dos meios de comunicação social e a outras pessoas interessadas;
- Criar, atualizar e supervisionar uma base de dados unificada sobre contratação;
- Prestar serviços de aconselhamento às autoridades adjudicantes;
- Apoiar a introdução de tecnologias da informação e da comunicação modernas no sistema de contratação;
- Apoiar o funcionamento do Sistema Eletrónico Unificado de Contratação Pública e assegurar o fluxo eletrónico de documentos durante os procedimentos de contratação;
- Ter em conta os litígios que surjam durante a contratação;
- Supervisionar a legalidade dos procedimentos de contratação e determinar a política de regulação dos procedimentos de contratação;
- Manter a lista negra e a lista branca;
- Identificar e/ou integrar um objeto de contratação no sistema de classificação;
- Realizar concursos consolidados para determinados objetos de contratação;
- Elaborar um relatório anual sobre as suas atividades e apresentá-lo ao Governo da Geórgia até 15 de maio de cada ano, e publicar o relatório no sítio Web da APC.

O requisito do artigo 143.º, n.º 2, alínea b) do Acordo, foi completado em 2 de julho de 2020 pela Lei n.º 6730 da Geórgia.

Pela Lei n.º 6730 da Geórgia, o antigo órgão de recurso aboliu o «Conselho de Resolução de Litígios» (tradução formal a partir do georgiano), e criou um novo organismo público independente e imparcial. O organismo administrativo recém-criado funcionará como instância de recurso relativamente às queixas em matéria de contratos públicos, parcerias público-privadas e atividades de concessão. As alterações feitas pela Lei n.º 6730 da Geórgia aplicaram-se igualmente às questões relacionadas com a adjudicação de contratos mediante procedimentos de contratação «simplificados» (diretos, de fonte única), por exemplo, ao procedimento de obtenção de aprovação da Agência para os Contratos Públicos para a realização de transações de contratos públicos mediante procedimentos de contratação «simplificados» em caso de «necessidade urgente».

As disposições da Lei n.º 6730 da Geórgia preveem garantias adequadas em matéria de independência e imparcialidade, tal como exigido pelo artigo 143.º, n.º 2, alínea b), do Acordo.

Requisito 1) b):

No que diz respeito à segunda parte do primeiro requisito, nos termos do artigo 144.º do Acordo, as Partes devem cumprir um conjunto de normas de base para a adjudicação de todos os contratos, tal como estipulado nos n.ºs 2 a 15 do mesmo artigo, em matéria de publicação, adjudicação de contratos e proteção judicial. Essas normas de base decorrem diretamente das regras e princípios de contratos públicos, consagrados no acervo da União em matéria de contratos públicos, incluindo os princípios da não discriminação, da igualdade de tratamento, da transparência e da proporcionalidade.

Estes princípios foram incorporados nas regras da Geórgia em matéria de contratos públicos, com a introdução de um sistema de contratação eletrónica em 2010 e a adoção das alterações da Lei dos Contratos Públicos, pela Lei n.º 617 da Geórgia, de 6 de abril de 2017.

Em 2010, a Geórgia introduziu um sistema de contratação eletrónica através da criação do chamado «GE-GP» — «Sistema Eletrónico Unificado de Contratação Pública» da Geórgia. Desde a introdução do sistema de contratação eletrónica, 100 % dos contratos públicos na Geórgia são realizados através de contratação eletrónica, o que garante a transparência e estimula a concorrência. A transparência do sistema de contratação eletrónica cumpre plenamente os requisitos da União em matéria de princípios de publicação, uma vez que todas as informações sobre anúncios de concurso e adjudicação de contratos são totalmente transparentes, sem quaisquer restrições.

A fim de cumprir algumas das outras normas de base constantes do artigo 144.º do Acordo e fazer face ao incumprimento da LCP, a ACP elaborou projetos de alteração da LCP. O Governo da Geórgia aprovou as alterações propostas, em dezembro de 2016, tendo-as posteriormente transmitido ao Parlamento da Geórgia. Em 6 de abril de 2017, pela Lei n.º 617 da Geórgia, o Parlamento da Geórgia adotou essas alterações. As alterações diziam respeito às seguintes orientações fundamentais: a) Princípios de base; b) Especificações técnicas; e c) Prazos.

- a) A alteração da LCP dizia respeito ao artigo 2.º, alínea c), e ao artigo 13.º da LCP e destinava-se a introduzir os princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade, que não estavam explicitamente mencionados;
- b) A alteração da LCP dizia respeito ao artigo 12.º1, n.º 6, da LCP e destinava-se a introduzir a utilização de uma descrição geral de critérios de desempenho, técnicos e/ou funcionais para definir as características das obras, fornecimentos ou serviços requeridos. Nos termos da nova disposição, as autoridades adjudicantes poderão elaborar especificações com base em critérios de desempenho, técnicos e/ou funcionais, permitindo assim que as propostas apresentadas reflitam a diversidade de soluções técnicas disponíveis no mercado. Foi especificado que, ao elaborar os requisitos aplicáveis às propostas, será dada preferência aos critérios de desempenho e funcionais;
- c) A alteração introduziu prazos razoáveis para o convite à apresentação de propostas e para a familiarização com os termos da proposta.

As alterações da LCP mencionadas entraram em vigor em 19 de julho de 2017. As novas alterações aumentaram também os prazos para a apresentação de propostas abaixo dos limiares da União. Atualmente, os prazos para cada tipo de procedimento, abaixo e acima dos limiares da União, são os seguintes:

Tipo de procedimento	Objeto	Limiar pecuniário	Prazos
Proposta eletrónica	Contratos de fornecimentos e de serviços	De 5 000 GEL a 150 000 GEL	7 dias
		Acima de 150 000 GEL	10 dias
	Contratos de obras	De 5 000 GEL a 300 000 GEL	10 dias
		Acima de 300 000 GEL	20 dias
Acima dos limiares da União	Contratos de fornecimentos e de serviços	135 000 EUR e acima	30 dias
	Contratos de obras	5 225 000 EUR e acima	

Requisito 2):

No que diz respeito ao segundo requisito da fase 1, tal como estabelecido no anexo XVI-B do Acordo, é necessária a aprovação de um plano, tal como previsto no artigo 145.º do Acordo. O artigo 145.º, n.º 1, do Acordo prevê que, antes do início da aproximação progressiva, a Geórgia deve apresentar ao Comité de Associação na sua configuração Comércio um plano pormenorizado para a aplicação do título IV, capítulo 8, do Acordo, com calendários e etapas. O referido plano, que, nos termos do Acordo, deve respeitar as fases e os calendários estabelecidos no anexo XVI-B, deve incluir todas as reformas em termos de aproximação ao acervo da União e de reforço das capacidades institucionais.

Em 31 de março de 2016, o Governo da Geórgia aprovou o plano mediante o Decreto n.º 536 relativo às alterações previstas no domínio dos contratos públicos, em conformidade com as obrigações entre a Geórgia e a UE no âmbito do Acordo sobre a Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado (ZCLAA). Esse decreto foi alterado pelo Decreto n.º 154 do Governo da Geórgia, de 22 de janeiro de 2018, e pelo Decreto n.º 974 do Governo da Geórgia, de 12 de junho de 2020.

O referido plano inclui todas as reformas em termos de aproximação ao acervo da União e de reforço das capacidades institucionais e respeita as fases e calendários estabelecidos no anexo XVI-B do Acordo, em conformidade com o artigo 145.º do Acordo.

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