COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.7.2026
COM(2026) 368 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação e a execução do Regulamento (UE) 2022/2560, de 14 de dezembro de 2022, relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno, em conformidade com o artigo 52º, n.º 2

{SWD(2026) 183 final}

1. INTRODUÇÃO

O Regulamento (UE) 2022/2560 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno ([1]) («RSE») foi adotado para fazer face às distorções do mercado interno causadas por subvenções concedidas por países terceiros a empresas que exercem atividades económicas na União Europeia («a União»). O RSE procura assegurar condições de concorrência equitativas no mercado interno, permitindo à Comissão Europeia («a Comissão») identificar, avaliar e, se necessário, corrigir subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência.

Antes da adoção do RSE, as empresas com atividade na União podiam financiar atividades económicas no mercado interno com subvenções concedidas por países terceiros. Tal possibilidade aplicava-se a qualquer setor da economia e incluía, nomeadamente, a participação em procedimentos de contratação pública, a aquisição de empresas ou o exercício de quaisquer outras atividades económicas na União. Essas subvenções estrangeiras não estavam sujeitas às regras da União em matéria de auxílios estatais. O quadro jurídico da União não previa qualquer mecanismo para combater as distorções causadas por estas subvenções estrangeiras no mercado interno, uma vez que os mecanismos tradicionais de defesa comercial se aplicam apenas às importações de mercadorias transacionadas. O RSE foi concebido como um instrumento horizontal que complementa as regras vigentes da União em matéria de concentrações, práticas anticoncorrenciais, auxílios estatais, contratos públicos e política comercial, com o objetivo de preservar a concorrência leal e a integridade do mercado interno.

O RSE baseia-se em princípios não discriminatórios e critérios objetivos. Abrange todos os setores e atividades económicas e visa as distorções causadas por qualquer subvenção estrangeira no mercado interno. O RSE aplica-se no pleno respeito pelas obrigações internacionais. Mantendo o empenho no diálogo construtivo e na cooperação com as autoridades e os operadores económicos de países terceiros, a Comissão continuará a utilizar todos os instrumentos de investigação e processuais disponíveis ao abrigo do RSE para assegurar a sua aplicação eficaz e salvaguardar a existência de condições de concorrência equitativas no mercado interno.

O presente relatório tem por objetivo apresentar as conclusões da primeira revisão do RSE ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

O presente relatório é elaborado nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do RSE, que obriga a Comissão a proceder à revisão das suas práticas de aplicação e de execução do RSE, em especial a aplicação dos artigos 4.º a 6.º e 9.º, e dos limiares de notificação estabelecidos no artigo 20.º, n.º 3, e no artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, do RSE. No âmbito da sua revisão, a Comissão deve igualmente apresentar um relatório sobre a evolução das relações internacionais no que respeita aos sistemas de controlo das subvenções de países terceiros.

O RSE entrou em vigor em 13 de janeiro de 2023 e tornou-se aplicável a partir de 13 de julho de 2023. A obrigação de notificação ex ante das concentrações, nos termos do artigo 21.º do RSE, e dos procedimentos de contratação pública, nos termos do artigo 28.º do mesmo regulamento, tornou-se aplicável a partir de 13 de outubro de 2023. Por conseguinte, o presente relatório abrange o período inicial de três anos de aplicação e execução do RSE.

([1]) Regulamento (UE) 2022/2560 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno, JO L 330 de 23.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj

O RSE é executado exclusivamente pela Comissão. A DG Concorrência (DG COMP) é responsável pela aplicação do RSE em relação às concentrações e pela utilização geral do mecanismo de investigação oficiosa. A DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (DG GROW) é responsável pela aplicação do RSE em relação aos procedimentos de contratação pública e pela utilização do mecanismo de investigação oficiosa relacionado com os procedimentos de contratação pública e formas semelhantes de despesa pública. Esta repartição de responsabilidades reflete as experiências respetivas dos serviços em matéria de execução das regras da concorrência e de contratação pública e apoia a aplicação coerente do RSE.

A revisão da Comissão do período inicial de aplicação e execução do RSE baseia-se numa combinação de elementos de prova qualitativos e quantitativos, incluindo informações obtidas através do estudo de revisão do RSE, levado a cabo por um contratante externo ([2]). A revisão tem também em conta os contributos para o exercício de consulta pública realizado pela Comissão (uma consulta pública específica, um questionário público solicitando opiniões específicas sobre a aplicação do RSE e um convite à apresentação de contributos) ([3]), bem como a revisão interna da Comissão das suas práticas.

De um modo geral, o período inicial de aplicação e execução do RSE mostra que o instrumento é adequado à sua finalidade e contribui para o seu objetivo de preservar as condições de concorrência equitativas no mercado interno. No que toca às notificações *ex ante* relativas às concentrações e aos contratos públicos, a Comissão lançou já várias investigações aprofundadas ao abrigo do RSE, algumas das quais concluídas com compromissos propostos pelas partes no sentido de sanar as distorções identificadas no mercado interno causadas por subvenções estrangeiras. Quanto às investigações oficiosas, a Comissão lançou diversas investigações aprofundadas, em curso no momento da publicação, e exerceu também os seus poderes de inspeção e de exigência de notificação prévia. Os objetivos do RSE são amplamente reconhecidos e apoiados nas observações das partes interessadas. De igual modo, as partes interessadas alegaram que o RSE cria custos desproporcionados, em especial no contexto dos procedimentos de notificação *ex ante*. Apelaram à simplificação das regras e a uma maior segurança jurídica no que respeita a determinados conceitos do RSE.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório apresenta informações mais pormenorizadas sobre a revisão.

2. CONCLUSÕES DA REVISÃO

2.1. Aplicação inicial do RSE e ações da Comissão para fornecer orientações às partes interessadas

2.1.1. Ações da Comissão

Em 10 de julho de 2023, a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2023/1441 relativo a disposições pormenorizadas para a tramitação de procedimentos pela Comissão nos termos do RSE («RESE»). O RESE estabelece também formulários para as

([2]) «Multiple Mixed Framework Contract for the Provision of Expert Consultancy Services and Studies in the Context of Investigations and Enforcement Related to Foreign Subsidies» (Contrato-quadro múltiplo misto para a prestação de serviços de consultoria especializada e estudos no contexto de investigações e aplicação relacionadas com subvenções estrangeiras) (COMP/2023/OP/0017).

([3]) Relatório de síntese da Comissão relativo à consulta pública sobre o relatório de revisão do RSE, disponível no portal «Dê a sua opinião», em Subvenções estrangeiras — relatório de revisão - Consulta pública.

notificações ex ante à Comissão nos termos do RSE ([4]). O RESE e os formulários correspondentes permitiram pôr rapidamente em prática os procedimentos de execução baseados em notificações.

Desde a entrada em vigor do RSE, a Comissão tomou várias medidas para proporcionar maior transparência e fornecer orientações às partes interessadas, conforme se especifica a seguir.

Em julho de 2024, um ano após o início da aplicação do RSE, foi publicado um documento de trabalho dos serviços da Comissão de que constavam esclarecimentos iniciais sobre conceitos fundamentais do RSE ([5]). O documento incluía indicações iniciais sobre a interpretação de conceitos substantivos do RSE, designadamente os fatores a ter em conta na apreciação da eventual existência de uma distorção e a metodologia aplicada no exercício de ponderação.

No sítio Web da Comissão, os serviços da Comissão atualizam regularmente um conjunto de perguntas e respostas específicas sobre o RSE («P&R sobre o RSE») ([6]). Estas atualizações abordam questões recorrentes de natureza prática. Fornecem orientações adicionais sobre uma série de temas, nomeadamente aspetos processuais e jurisdicionais (tais como as obrigações de notificação, as exceções ao abrigo do RESE, os cálculos de limiares e as contribuições financeiras estrangeiras).

Em janeiro de 2026, a Comissão publicou as orientações sobre a aplicação do RSE, marco fundamental no reforço da previsibilidade e da transparência para as partes interessadas ([7]). As orientações sobre a aplicação do RSE norteiam as partes interessadas no que respeita à avaliação da distorção do mercado interno causada por subvenções estrangeiras, ao exercício de ponderação e aos poderes da Comissão em matéria de exigência de notificação prévia em concentrações ou procedimentos de contratação pública abaixo dos limiares estabelecidos.

Por último, a Comissão publica regularmente informações sobre processos, versões não confidenciais das suas decisões de conclusão de investigações aprofundadas ao abrigo do RSE (bem como um resumo das decisões de abertura de investigações aprofundadas) e notas informativas específicas sobre a evolução da aplicação do referido regulamento [os

([4]) O anexo I do RESE diz respeito ao formulário FS-CO relativo à notificação de uma concentração nos termos do RSE e o anexo II do RESE ao formulário FS-PP relativo à notificação de contribuições financeiras no contexto de procedimentos de contratação pública nos termos do RSE. O RESE estabeleceu também as regras em matéria de acesso ao processo e de tratamento de informações confidenciais, os requisitos de transparência, as regras para o cálculo dos prazos e o processo de investigação da Comissão, incluindo os aspetos processuais para a apresentação de propostas de compromissos pela empresa investigada.

([5]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market» (Esclarecimentos iniciais sobre a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, o artigo 6.º e o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2022/2560 relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno), SWD(2024) 201 final.

([6]) Sítio Web da DG COMP – «FSR Q&As» (P&R sobre o RSE).
Sítio Web da DG GROW – «FSR Q&As» (P&R sobre o RSE).

([7]) Comunicação da Comissão intitulada «Orientações sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2022/2560 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno», C(2026) 42 final.

primeiros cem dias de aplicação do RSE([8]) e as orientações sobre a aplicação do RSE ([9])] e a sua prática decisória (como a nota informativa sobre a primeira decisão final com compromissos adotados ao abrigo do capítulo relativo às concentrações do RSE no processo FS.100011) ([10]). Além disso, relativamente aos procedimentos em matéria de concentrações, a DG COMP dispõe de um registo específico do RSE que reforça a transparência e informa o público sobre os processos em curso relativos a concentrações, na sequência da notificação formal das mesmas, ao abrigo do RSE ([11]).

Os serviços da Comissão dialogam igualmente com os Estados-Membros através de uma rede específica de pontos de contacto nacionais e de grupos de peritos da Comissão, bem como com partes interessadas como profissionais da justiça e associações empresariais, no decurso de conferências sobre várias questões relacionadas com o RSE, que conferem uma maior clareza às práticas da Comissão.

2.1.2. Resultados da revisão

As ações da Comissão para fornecer orientações adicionais sobre o RSE foram bem acolhidas e tidas como positivas. No entanto, a revisão destaca domínios onde, na ótica das partes interessadas, é necessária uma maior segurança jurídica, mais concretamente em relação a uma série de conceitos substantivos do RSE e à aplicação do quadro analítico em processos individuais. Seguem-se alguns exemplos específicos.

No que diz respeito ao conceito de contribuições financeiras estrangeiras («CFE») provenientes de autoridades de países terceiros nos termos do artigo 3.º do RSE, as partes interessadas reconhecem a necessidade de uma definição ampla de CFE, que poderia abranger um vasto leque de medidas para detetar subvenções potencialmente causadoras de distorções. Contudo, as observações transmitidas indicam igualmente que o conceito amplo de CFE constitui um desafio quando as empresas têm de recolher informações pertinentes sobre essas CFE em várias jurisdições e determinar o âmbito do relato das mesmas para efeitos das notificações *ex ante* previstas no RSE.

No que diz respeito à determinação da existência de distorção nos termos do artigo 4.º do RSE, as partes interessadas referem ser difícil antever como o conceito será aplicado em processos individuais. O conjunto limitado de práticas decisórias da Comissão aquando das atividades de consulta para efeitos da elaboração do relatório é citado como um fator que contribui para esta incerteza.

Relativamente às subvenções estrangeiras com maior probabilidade de distorcer o mercado interno, objeto do artigo 5.º do RSE, as partes interessadas observam que, embora as encarem como um indicador útil, continua a existir alguma incerteza quanto às subvenções

---

([8]) «Competition FSR brief (Issue 1, February 2024) – The Foreign Subsidies Regulation – 100 days since the start of the notification obligation for concentrations» [Nota informativa «Concorrência: RSE» (Edição 1, fevereiro de 2024) – Regulamento Subvenções Estrangeiras – cem dias desde o início da obrigação de notificação das concentrações].

([9]) «Competition FSR brief (Issue 1, March 2026) – Guidelines on the implementation of the Foreign Subsidies Regulation ('FSR Guidelines') – Shedding light on key concepts» [Nota informativa «Concorrência: RSE» (Edição 1, março de 2026) – Orientações sobre a aplicação do Regulamento Subvenções Estrangeiras («Orientações sobre o RSE») – Esclarecimento de conceitos fundamentais].

([10]) «Competition FSR brief (Issue 1, December 2025) – The e&/PPF Telecom case – Interference on the foreign subsidies line to the EU» [Nota informativa «Concorrência: RSE» (Edição 1, dezembro de 2025) – Processo e&/PPF Telecom – Interferência na linha de subvenções estrangeiras para a UE].

([11]) A DG GROW está atualmente a explorar possibilidades de aumentar a transparência dos processos relativos à contratação pública e, simultaneamente, garantir a confidencialidade dos procedimentos nacionais de contratação pública.

que *«facilitam diretamente uma concentração»* ou permitem a apresentação de *«propostas indevidamente vantajosas»*.

No que respeita ao exercício de ponderação previsto no artigo 6.º do RSE, as partes interessadas congratulam-se com a possibilidade de realizar este exercício ao abrigo do RSE. No entanto, consideram que a sua relevância prática é limitada, porquanto ainda não existem exemplos da eventual aplicação prática por parte da Comissão.

2.2. A execução inicial do RSE mostra que o instrumento é adequado à sua finalidade

A Comissão executa o RSE mediante três procedimentos principais:

a) Uma **notificação *ex ante* com efeitos suspensivos no caso de concentrações** em que pelo menos uma das empresas que integram a concentração, a empresa adquirida ou a empresa comum está estabelecida na União e aí gera um volume de negócios total de, pelo menos, 500 milhões de EUR e o total das CFE recebidas pelas partes na concentração tenha sido superior a 50 milhões de EUR nos três anos anteriores à celebração do contrato, ao anúncio de oferta pública de aquisição ou à aquisição de uma participação de controlo;

b) Uma **notificação ex ante com efeitos suspensivos no caso de procedimentos de contratação pública** em que o valor estimado do contrato seja de, pelo menos, 250 milhões de EUR, ou 125 milhões de EUR, no caso de contratos públicos em lotes, e as CFE agregadas da parte proponente e dos seus principais subcontratantes ou fornecedores tenham sido de, pelo menos, 4 milhões de EUR nos três anos anteriores à notificação. Nos casos em que as partes no contrato público estejam abaixo do limiar de 4 milhões de EUR de CFE, as partes continuam a ter de apresentar uma declaração;

c) Um **procedimento oficioso** para investigar todas as outras situações de mercado, no qual a Comissão pode dar início a uma investigação por sua própria iniciativa.

Em geral, a revisão da execução inicial do RSE revela que o instrumento é adequado à sua finalidade e funciona bem na prática. O regulamento é reconhecido como um instrumento eficaz que colmata a lacuna regulamentar que existia antes da sua adoção. Além disso, o objetivo de assegurar a existência de condições de concorrência equitativas no mercado interno é considerado legítimo e proporcional. A execução do RSE progrediu de forma constante desde o início da sua aplicação, tendo a Comissão adquirido uma experiência valiosa na aplicação das suas disposições substantivas e processuais.

2.2.1. Investigações oficiosas ao abrigo do RSE

2.2.1.1. Informações sobre processos

Com base na sua própria análise, nas informações provenientes das partes interessadas e nas investigações de informações sobre o mercado, conforme aplicável, a Comissão avalia continuamente se existem elementos de prova suficientes que justifiquem dar início a uma investigação oficiosa.

Em dois processos, no momento da publicação, a Comissão tinha dado início a investigações aprofundadas, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do RSE:

a) **Processo FS.100068** – **Nuctech** – em 11 de dezembro de 2025, a Comissão deu início a uma investigação aprofundada para apreciar se as atividades da Nuctech de

produção e venda de sistemas de deteção de ameaças e prestação de serviços conexos na União beneficiaram de subvenções estrangeiras suscetíveis de distorcer o mercado interno. As eventuais subvenções estrangeiras assumem a forma de subvenções e de medidas fiscais e financiamento preferenciais, que podem ter melhorado a posição concorrencial da Nuctech no mercado interno e afetado negativamente a concorrência ([12]). O processo foi iniciado em abril de 2024 com a adoção de uma decisão que obriga a Nuctech a submeter-se a inspeções nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do RSE («decisão de inspeção»);

b) **Processo FS.100143** – **Goldwind** – em 3 de fevereiro de 2026, a Comissão deu início a uma investigação aprofundada para avaliar as atividades da Goldwind de produção e venda de turbinas eólicas e prestação de serviços conexos na UE. As eventuais subvenções estrangeiras incluem subvenções e medidas fiscais e financiamento preferenciais sob a forma de empréstimos. A título preliminar, a Comissão manifestou a preocupação de que estas subvenções estrangeiras possam ter melhorado a posição concorrencial da Goldwind no mercado interno e afetado negativamente a concorrência ([13]).

2.2.1.2. Fiscalização pelos tribunais da União

No âmbito das investigações oficiosas, certos atos de investigação da Comissão foram objeto da fiscalização por parte dos tribunais da União:

a) **Processo T-284/24** – **Nuctech** – em maio de 2024, a Nuctech interpôs um recurso de anulação no Tribunal Geral contra a decisão de inspeção da Comissão ([14]). Paralelamente, a Nuctech apresentou igualmente um pedido de medidas provisórias, com vista a obter a suspensão da decisão de inspeção da Comissão até à resolução do litígio no processo principal ([15]). Em agosto de 2024, o presidente do Tribunal Geral indeferiu o pedido de medidas provisórias ([16]), confirmado em sede de recurso pelo vice-presidente do Tribunal de Justiça, em março de 2025([17]). No momento da publicação do presente relatório, o processo relativo ao recurso de anulação da decisão de inspeção continuava pendente no Tribunal Geral;

b) **Processo T-335/26** – **Goldwind** – em maio de 2026, a Goldwind interpôs um recurso de anulação no Tribunal Geral contra o pedido de informações da Comissão ([18]) e solicitou medidas provisórias para a sua suspensão ([19]). O pedido de informações foi enviado no âmbito da investigação aprofundada das atividades da Goldwind no setor eólico da UE, no processo FS.100143. No momento da

([12]) Resumo relativo ao início de uma investigação aprofundada no processo FS.100068 – NUCTECH, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (UE) 2022/2560, JOUE, C/2026/545.

([13]) Resumo relativo ao início de uma investigação aprofundada no processo FS.100143 – Goldwind, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (UE) 2022/2560, JOUE, C/2026/1120.

([14]) Processo T-284/24, Nuctech Warsaw e Nuctech Netherlands/Comissão, JO C, C/2024/4107, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4107/oj.

([15]) Processo T-284/24 R, Nuctech Warsaw Company Limited Sp. z o.o. e Nuctech Netherlands BV/Comissão, ECLI:EU:T:2024:564.

([16]) Processo T-284/24 R, Despacho do presidente do Tribunal Geral de 12 de agosto de 2024, JO C, C/2024/5824, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5824/oj.

([17]) Processo C-720/24 P(R), Despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2025, ECLI:EU:C:2025:205.

([18]) Processo T-335/26, *Goldwind Science & Technology/Comissão*, processo principal, pedido apresentado em 29 de maio de 2026.

([19]) Processo T-335/26 R, *Goldwind Science & Technology/Comissão*, pedido de medidas provisórias, apresentado em 29 de maio de 2026.

publicação, os processos relativos a ambos os pedidos continuavam pendentes no Tribunal Geral.

2.2.1.3. Resultados da revisão

O procedimento oficioso permite à Comissão avaliar e sanar subvenções estrangeiras potencialmente causadoras de distorções que afetem qualquer situação de mercado e atividade económica no mercado interno. Os resultados da revisão indicam que o mecanismo da investigação oficiosa funciona como previsto e que as disposições pertinentes estabelecem um quadro eficaz para prosseguir o objetivo do RSE de assegurar a existência de condições de concorrência equitativas no mercado interno.

Embora as investigações em curso não prejudiquem os seus resultados, o RSE permitiu à Comissão agir com base em indícios suficientes de subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno. Na ausência do RSE, a Comissão não teria como realizar estas investigações e avaliar se as distorções no mercado interno eram causadas por subvenções estrangeiras. As observações das partes interessadas apontam a incerteza quanto à duração das investigações oficiosas. Porém, a experiência inicial de execução do RSE indica que a duração varia, e se prolonga, sobretudo nos casos em que as empresas investigadas demoram mais tempo a fornecer as informações solicitadas. Em certos casos, o prazo é igualmente afetado pelas ações intentadas nos tribunais da UE.

2.2.2. Notificação das concentrações ao abrigo do RSE

2.2.2.1. Informações sobre processos

A obrigação de notificação *ex ante* de concentrações passou a ser aplicável em 13 de outubro de 2023 e, em 31 de maio de 2026, a Comissão tinha recebido 273 notificações formais. Desses processos, 247 foram encerrados após a análise preliminar, quatro foram retirados durante a fase de análise preliminar e 19 tinham a análise preliminar ainda em curso.

Em três processos, a Comissão deu início a investigações aprofundadas:

a) **Processo FS.100011** – **e&/PPF Telecom**: este processo envolveu a aquisição do PPF Telecom Group (excluindo a sua operação checa), um operador de telecomunicações estabelecido na Chéquia, na Bulgária, na Hungria, na Sérvia e na Eslováquia, pelo Emirates Telecommunications Group (e&), um operador sediado nos Emirados Árabes Unidos. A Comissão identificou subvenções estrangeiras sob a forma de uma garantia estatal ilimitada, subvenções e empréstimos, que se considerou poderem distorcer a concorrência ao nível da entidade resultante da concentração, após a operação. Para dar resposta a estas preocupações, as partes comprometeram-se a eliminar a garantia estatal e a cumprir obrigações de separação entre a e& e as atividades da empresa-alvo na UE. A versão não confidencial final da decisão, com os compromissos, encontra-se publicada no sítio Web da DG COMP ([20]);

b) **Processo FS.100156** – **ADNOC/Covestro**: este processo diz respeito à aquisição da Covestro, empresa alemã produtora de produtos químicos, pela Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC). A Comissão considerou que as subvenções estrangeiras, incluindo uma garantia estatal ilimitada à ADNOC e um aumento de capital na Covestro, criaram distorções tanto no processo de aquisição como nas

([20]) Decisão da Comissão, de 24 de setembro de 2024, que conclui que, com os compromissos vinculativos, as subvenções estrangeiras na concentração não distorcem o mercado interno (Processo FS.100011 – e&/PPF Telecom Group), C(2024) 6745 final.

atividades pós-aquisição. As partes comprometeram-se a alterar os estatutos da ADNOC no sentido de suprimir a garantia estatal e licenciar determinadas patentes da Covestro a intervenientes no mercado. Uma versão não confidencial provisória da decisão, com os compromissos, encontra-se publicada no sítio Web da DG COMP ([21]);

c) **Processo FS.100253** – **JD.COM/CECONOMY**: este processo diz respeito à aquisição da Ceconomy AG, retalhista alemã especializada na eletrónica de consumo e eletrodomésticos, pela JD.com, empresa pertencente a um grupo sediado na China que explora uma empresa de venda a retalho e um mercado de comércio eletrónico em linha na China. Durante a investigação preliminar, a Comissão encontrou indícios suficientes de subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno da UE e, em 28 de maio de 2026, deu início a uma investigação aprofundada. No momento da publicação, a investigação aprofundada estava em curso.

Durante o período de revisão, a Comissão não exerceu os poderes que lhe são conferidos pelo artigo 21.º, n.º 5, do RSE para exigir a notificação prévia de concentrações abaixo dos limiares de competência.

2.2.2.2. Resultados da revisão

A experiência inicial com o procedimento de notificação de concentrações ao abrigo do RSE revela que o instrumento é adequado à sua finalidade. As principais conclusões da revisão são apresentadas a seguir.

O número de notificações (cerca de cem por ano) excedeu as projeções iniciais da Comissão [30 a 40 por ano, conforme estimado na avaliação de impacto que acompanhou a proposta do RSE ([22])]. Após a análise preliminar, a Comissão encerrou cerca de 97 % das concentrações notificadas sem dar início a uma investigação aprofundada. Esta percentagem é coerente com o resultado dos casos apreciados e resolvidos na primeira fase, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas («Regulamento das concentrações comunitárias») ([23]).

No momento da publicação, a Comissão tinha dado início a três investigações aprofundadas de concentrações, duas das quais foram aprovadas a título condicional após a aceitação de compromissos das partes notificantes no sentido de sanar potenciais distorções do mercado causadas por subvenções estrangeiras. Estava ainda em curso a investigação aprofundada de uma concentração.

O RSE permitiu à Comissão examinar concentrações, averiguar a eventual existência de subvenções estrangeiras nas concentrações que pudessem, efetiva ou potencialmente, causar distorções no mercado interno e corrigi-las através do processo regulamentar previsto no RSE. Os dois processos finalizados com compromissos demonstram a

([21]) Versão não confidencial provisória da decisão da Comissão, de 14 de novembro de 2025, que conclui que, com os compromissos vinculativos, as subvenções estrangeiras na concentração não distorcem o mercado interno (Processo FS.100156 – ADNOC/COVESTRO), C(2025) 7800 final/2.

([22]) Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, Avaliação de impacto que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno

([23]) De acordo com estatísticas oficiais publicadas no sítio Web da Comissão, nos últimos cinco anos, a percentagem de casos considerados compatíveis, sem compromissos, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento das concentrações comunitárias, na primeira fase da investigação do mesmo regulamento, varia entre 93 % e 99 % em termos anuais.

importância do RSE na manutenção de condições de concorrência equitativas e sinalizam junto dos adquirentes que, embora a União permaneça aberta ao investimento, os investimentos serão objeto de exame para determinar a existência de subvenções estrangeiras e garantir que estas não distorçam o mercado interno.

As partes interessadas consideram que o limiar relativo ao volume de negócios ao nível da UE constitui uma medida clara e adequada para identificar as operações pertinentes. Congratularam-se igualmente com a abordagem do RSE em relação às empresas comuns, na qual o volume de negócios é calculado com base no volume de negócios da própria empresa comum e não no das respetivas empresas-mãe ([24]), o que levou a uma redução das operações sujeitas a notificação comparativamente ao Regulamento das concentrações comunitárias.

A execução inicial salienta o valor dos diálogos pré-notificação com as equipas da Comissão responsáveis pelos processos, diálogos que as partes notificantes praticam e apoiam amplamente. As partes interessadas felicitaram as equipas responsáveis pelos processos pela sua capacidade de resposta, que permite melhorar a clareza e a eficiência do processo de notificação. As partes interessadas congratularam-se ainda com as exceções aplicáveis às obrigações de comunicação previstas no RESE e com a possibilidade de pedir a dispensa da apresentação de determinadas informações à Comissão.

Os resultados da revisão destacam igualmente duas preocupações principais manifestadas pelas partes interessadas. A primeira prende-se com a recolha de dados sobre as CFE a efetuar pelas empresas antes de uma notificação, que as partes interessadas consideram obrigar a uma utilização intensiva de recursos, bem como à recolha de informações que, na sua opinião, podem não ser relevantes para identificar um risco de distorção. A segunda preocupação diz respeito ao sentimento de incerteza quanto aos poderes da Comissão para exigir a notificação prévia, tido como potencialmente perturbador do planeamento das operações e das avaliações de riscos, não obstante o objetivo legítimo dessa exigência de identificar concentrações abaixo dos limiares estabelecidos e suscetíveis de envolver subvenções estrangeiras causadoras de distorções.

2.2.3. Apresentações ao abrigo do RSE nos procedimentos de contratação pública

2.2.3.1. Informações sobre processos

Nos termos do capítulo 4 do RSE, os operadores económicos são obrigados a notificar ou declarar CFE quando participam em grandes concursos públicos, mais especificamente quando o valor estimado do contrato for superior a 250 milhões de EUR, ou a 125 milhões de EUR nos contratos públicos em lotes, e o operador económico tiver recebido um montante total de CFE de, pelo menos, 4 milhões de EUR por país terceiro nos três anos anteriores.

Entre 13 de outubro de 2023, data em que começou a aplicar-se a obrigação de notificação, e 31 de maio de 2026, a Comissão recebeu 5 150 apresentações de operadores económicos em 863 procedimentos de contratação pública, mais precisamente 4 293 declarações, 733 notificações e 124 notificações prévias. A partir destes processos, a Comissão deu início a quatro investigações aprofundadas, uma das quais resultou numa decisão final com compromissos e três foram encerradas após a desistência dos operadores económicos dos procedimentos de contratação pública.

([24]) O volume de negócios da própria empresa comum é considerado um melhor indicador da atividade económica autónoma e não apenas das operações auxiliares.

a) **Processo FSP.100147 – Fornecimento de material circulante ferroviário na Bulgária** – em 16 de fevereiro de 2024, a Comissão deu início a uma investigação aprofundada para averiguar se a CRRC Qingdao Sifang, pertencente ao Grupo CRRC, uma empresa pública chinesa, recebera subvenções estrangeiras para lhe permitir apresentar uma proposta indevidamente vantajosa para um projeto ferroviário búlgaro. Em 26 de março de 2024, depois de o operador económico se ter retirado do procedimento de contratação, o processo foi encerrado sem a adoção de uma decisão final nos termos do artigo 31.º do RSE;

b) **Processos FSP.100151 e FSP.100154** – **Conceção, construção e exploração de um parque fotovoltaico na Roménia** – em 3 de abril de 2025, a Comissão deu início a duas investigações aprofundadas para avaliar se i) a Shanghai Electric UK Ltd. e a Shanghai Electric Hong Kong International Engineering Company e ii) o Grupo ENEVO – LONGi Solar Technologie Consortium tinham recebido subvenções potencialmente causadoras de distorções no âmbito do procedimento de concurso público aberto para a conceção, construção e exploração de um parque fotovoltaico na Roménia. Em 7 de junho de 2024, após a retirada dos operadores económicos do procedimento de contratação pública, ambos os processos foram encerrados sem a adoção de uma decisão final nos termos do artigo 31.º do RSE;

c) **Processo FSP.103117 – Conceção e construção, aquisição de veículos e serviços de manutenção da linha violeta do Metropolitano de Lisboa -** A proposta do consórcio liderado pela Mota-Engil Engenharia e Construção, S.A. («Mota-Engil») foi autorizada a título condicional em 21 de abril de 2026. O procedimento dizia respeito ao concurso público aberto para a «conceção e construção, aquisição de veículos e serviços de manutenção da linha violeta do Metropolitano de Lisboa», tendo como entidade adjudicante a Metropolitano de Lisboa, E.P.E. A proposta apresentada pela Mota-Engil tinha a Portugal CRRC, empresa pertencente ao grupo CRRC, como subcontratante principal para o fornecimento de material circulante e a prestação de serviços conexos. A Comissão encontrou provas da presença de subvenções estrangeiras sob a forma de subsídios governamentais, medidas fiscais e compensações provenientes de contratos públicos que excedem o volume de negócios que teria sido alcançado num procedimento concorrencial, transparente e não discriminatório, o que permitiu à Portugal CRRC apresentar uma proposta vantajosa ao consórcio liderado pela Mota-Engil e, subsequentemente, permitiu ao consórcio apresentar uma proposta indevidamente vantajosa, distorcendo assim a concorrência no procedimento de contratação pública. Para dar resposta a estas preocupações, a Mota-Engil comprometeu-se a substituir a Portugal CRRC pela empresa polaca Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz Spółka Akcyjna («PESA») durante todo o período de execução do contrato. No momento da publicação, a versão não confidencial final da decisão, com compromissos, ainda não tinha sido publicada.

Além destas investigações aprofundadas, a Comissão declarou duas propostas irregulares devido a apresentações incompletas.

a) **Processos FSP.101606 e FSP.101626 – Decisões que declararam a irregularidade de uma proposta** –as decisões disseram respeito ao processo FSP.101606, que envolvia uma proposta para a construção de um túnel de longa distância num concurso lançado na Polónia, e ao processo FSP.101626, que envolvia uma proposta para o fornecimento de computadores e estações de trabalho num concurso lançado em França. Em ambos os processos, a Comissão emitiu uma decisão que declarava incompletas as apresentações dos respetivos operadores

económicos e lhes exigia a apresentação de uma notificação completa no prazo de dez dias úteis. Uma vez que, nos dois processos, as notificações não foram concluídas dentro do prazo, em março de 2025, a Comissão emitiu decisões que declararam ambas as propostas irregulares. Por fim, as autoridades adjudicantes rejeitaram as propostas irregulares e excluíram os dois operadores económicos dos procedimentos de contratação pública.

De igual modo, nos termos do artigo 29.º, n.º 8, do RSE, a Comissão está habilitada a solicitar a notificação prévia de CFE num procedimento de contratação pública que não atinja os limiares aplicáveis. Durante o período de revisão, a Comissão exerceu, pela primeira vez, este poder.

a) **Processo FSP.103175 – Pedido de notificação prévia–** este pedido foi emitido em novembro de 2025 e abrangeu dois procedimentos de contratação pública lançados para a construção de vários troços de uma autoestrada na Croácia. Dado que o operador económico obrigado a apresentar uma notificação prévia não cumpriu essa obrigação de comunicação, a autoridade adjudicante em causa solicitou a esse operador económico a apresentação da notificação em falta nos termos do artigo 29.º, n.º 3, do RSE. Por fim, a autoridade adjudicante considerou a proposta «inadmissível, inadequada e tecnicamente inaceitável», e excluiu o operador económico do procedimento.

2.2.3.2. Resultados da revisão

A execução inicial do RSE pela Comissão demonstra que o regime é adequado à sua finalidade e cumpre os seus objetivos, ressalvando-se que seria útil continuar a aperfeiçoá-lo.

O sistema revelou ser eficiente, tratando mais apresentações do que o previsto e avançando para a investigação aprofundada apenas num número limitado de casos. Além das investigações aprofundadas, dos casos de irregularidade e de um pedido de notificação prévia, o efeito dissuasor do RSE é comprovado pelos casos em que operadores económicos relutantes em partilhar informações sobre as CFE recebidas se retiraram dos procedimentos de contratação pública, promovendo-se assim uma concorrência mais leal.

Apesar da complexidade do quadro processual, a Comissão cumpriu os prazos apertados e concluiu as análises preliminares no prazo de 20 dias úteis. Este aspeto foi acolhido de forma positiva pelas partes interessadas, porquanto reforçou a segurança jurídica das empresas e favoreceu o bom desenrolar dos procedimentos de contratação pública. Além disso, foram amplamente saudados as contínuas orientações que a Comissão dirigiu aos Estados-Membros e o diálogo regular e construtivo com as partes interessadas, que contribuíram para uma maior clareza e cooperação na aplicação do quadro.

No entanto, subsistem desafios, designadamente no que respeita a lacunas de sensibilização entre as autoridades adjudicantes e à não notificação por parte de operadores económicos. A comparação entre os grandes procedimentos de contratação pública publicados no Diário Eletrónico de Concursos (TED)([25]) e os que registam pelo menos uma apresentação ao abrigo do RSE aponta para uma tendência de cumprimento decrescente ao longo do tempo. Após um aumento significativo, de 40 % para 70 %, das notificações ao abrigo do RSE nos dois primeiros anos de execução, a taxa de cumprimento caiu para 45 % no final de 2025.

([25]) TED - Concursos da UE, Suplemento do Jornal Oficial da UE - TED.

Além disso, entre as principais preocupações manifestadas pelas partes interessadas estão os encargos administrativos que pesam sobre os operadores económicos, derivados, na sua ótica, da amplitude das obrigações de comunicação e da complexidade dos limiares de declaração e dos formulários de apresentação de informações. As dificuldades sentidas para identificar e comunicar CFE redundam frequentemente em notificações incompletas, obrigando a Comissão a recolher os dados em falta durante a análise preliminar. Os prazos apertados, agravados pela ausência de um mecanismo suspensivo, pressionam as avaliações, em especial em processos complexos.

Apesar dos progressos no fornecimento de orientações e na melhoria da transparência, as partes interessadas continuam a explicar que é necessário melhorar e simplificar mais especificamente o quadro atual, bem como reforçar a transparência em prol de uma execução mais coerente e de uma maior previsibilidade.

2.3. Evolução dos sistemas de controlo das subvenções de países terceiros

Nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do RSE, no âmbito da sua revisão, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a evolução das relações internacionais no que respeita aos sistemas de controlo de subvenções de países terceiros.

Assim, o estudo de revisão do RSE avaliou também a evolução das relações internacionais no que respeita aos sistemas de controlo de subvenções de países terceiros. As conclusões sobre esta questão são apresentadas de forma mais pormenorizada no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

Resumidamente, a análise desta evolução indica que, desde a adoção do RSE, não houve desenvolvimentos significativos nos sistemas de controlo de subvenções de países terceiros. Consequentemente, o RSE continua a ser pertinente para fazer face às distorções no mercado interno causadas por subvenções estrangeiras, que não são detetadas pelos mecanismos tradicionais de defesa comercial da União.

No entanto, continua a ser importante acompanhar continuamente esta evolução, dando especial atenção à evolução das políticas industriais de países terceiros e a potenciais reformas futuras a nível internacional.

3. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO RSE

Com base nas conclusões da revisão, o objetivo geral do RSE permanece válido, sendo amplamente reconhecido que o RSE contribui positivamente para a preservação de condições de concorrência equitativas no mercado interno.

No tocante a conceitos substantivos do RSE, as partes interessadas aludiram à necessidade de uma maior segurança e clareza jurídica, normalmente associada à aplicação de um novo quadro jurídico. A este respeito, a Comissão empreende uma série de iniciativas para clarificar os conceitos do RSE, nomeadamente a recente publicação das orientações sobre a aplicação do RSE, a publicação das versões não confidenciais das decisões finais adotadas que concluem as suas investigações aprofundadas, atualizações regulares das P&R sobre o RSE e a publicação de notas informativas sobre o RSE. A Comissão continuará empenhada nestas práticas no futuro. A Comissão espera igualmente que a acumulação de prática decisória no âmbito do RSE proporcione uma maior clareza às partes interessadas e contribua para uma melhor compreensão dos conceitos específicos do RSE.

A Comissão continuará ainda a dialogar com as partes interessadas e as autoridades dos Estados-Membros sobre o RSE.

Com base nas conclusões da revisão, o RSE não carece de alterações estruturais.

Em conformidade com as prioridades da Comissão para o período de 2024-2029, a revisão analisará também os encargos administrativos para as empresas, incluindo as pequenas e médias empresas, no processo de aplicação do regulamento.

3.1. Em relação ao procedimento oficioso do RSE

Com base na revisão, a função e o objetivo do procedimento oficioso previsto no RSE são objeto de amplo reconhecimento.

O recente avanço de dois processos oficiosos para uma investigação aprofundada, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do RSE, oferece uma ideia mais precisa da abordagem seguida pela Comissão na apreciação de subvenções estrangeiras potencialmente causadoras de distorções.

Em termos das preocupações manifestadas pelas partes interessadas em relação à duração das investigações oficiosas, a Comissão observa que a mesma se explica, em grande medida, pelo nível de complexidade em processos individuais, pelo maior número de contestações submetidas aos tribunais da União e pelo grau de cooperação das empresas investigadas.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que não é necessário adotar medidas imediatas relativamente ao procedimento oficioso. A Comissão continua empenhada em utilizar plenamente esses procedimentos sempre que necessário, a fim de assegurar que o mercado interno e a competitividade e a segurança económica da UE não sejam prejudicados por subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência. A Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de aumentar a transparência e fornecer mais informações sobre a sua abordagem nos processos oficiosos, em consonância com as práticas descritas no presente relatório e no documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha.

3.2. Em relação às notificações de concentrações ao abrigo do RSE

Conforme atesta a revisão, o procedimento de notificação *ex ante* das concentrações continua a ser um importante instrumento de execução do RSE, que permite à Comissão identificar e fazer face às subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência no contexto de concentrações e antes da sua concretização.

Ao mesmo tempo, a Comissão toma nota das observações das partes interessadas sobre os encargos administrativos associados à recolha de dados sobre as CFE para efeitos de notificação de concentrações ao abrigo do RSE. A fim de dar resposta a estas observações, a Comissão poderá equacionar eventuais ajustamentos da configuração processual do RSE para reduzir os encargos administrativos e facilitar o cumprimento, sem deixar de manter a eficácia do RSE.

Além disso, a Comissão continuará empenhada em assegurar a transparência na execução do RSE, nomeadamente com atualizações das P&R, mais notas informativas sobre temas importantes relacionados com o RSE e a publicação atempada de informações relativas aos processos.

3.3. Em relação às notificações no âmbito de procedimentos de contratação pública

Conforme confirma a revisão, o procedimento de notificação *ex ante* para os procedimentos de contratação pública é uma componente importante do quadro do RSE que permite à Comissão identificar e sanar subvenções estrangeiras potencialmente

causadoras de distorções também em procedimentos de contratação pública de elevado valor. Ao mesmo tempo, a experiência adquirida com a execução inicial do regulamento, a par das observações das partes interessadas, parece indicar que os requisitos respeitantes à comunicação de CFE, designadamente o preenchimento do formulário FS-PP e o correspondente processo de recolha de informações, podem gerar encargos desproporcionados para os operadores económicos.

A fim de atender a estas preocupações e, simultaneamente, preservar a eficácia do RSE, a Comissão poderá equacionar eventuais ajustamentos da configuração processual para reduzir os encargos administrativos das empresas e facilitar o cumprimento.

Paralelamente, a Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de reforçar a sensibilização e o cumprimento e de aumentar a transparência das suas práticas de execução, nomeadamente com atividades de sensibilização destinadas a autoridades adjudicantes, operadores económicos e profissionais. Aprofundará ainda o seu diálogo com os Estados-Membros mediante intercâmbios regulares com os pontos de contacto nacionais e o grupo de peritos para os contratos públicos no âmbito do RSE, com o objetivo de assegurar uma compreensão coerente das obrigações decorrentes do RSE em toda a União.

4. CONCLUSÃO

O RSE desempenha um papel fundamental nos esforços envidados pela União para combater as distorções no mercado interno causadas por subvenções estrangeiras. O objetivo geral do RSE, impedir distorções no mercado interno causadas por subvenções estrangeiras, é amplamente reconhecido e continua a ser bastante pertinente. As conclusões da revisão salientam a importância do RSE e confirmam que o regulamento tem tido êxito na identificação de concentrações e contratos públicos de alto risco, como demonstram a prática decisória da Comissão e as decisões finais adotadas, com compromissos, ao abrigo dos capítulos 3 e 4 do RSE, bem como as suas investigações em curso, no momento da publicação, no âmbito do procedimento oficioso.

À luz das observações das partes interessadas, a Comissão poderá equacionar eventuais ajustamentos da configuração processual do RSE para reduzir os encargos administrativos das empresas e facilitar o cumprimento, sem deixar de manter a eficácia do RSE.

A Comissão continua empenhada em adotar ações de aplicação coerciva do RSE sempre que necessário, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas e proteger o mercado interno contra subvenções estrangeiras causadoras de distorções.