II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

Índice

1. Procedimento 5

2. Antecedentes e descrição das medidas sujeitas a investigação 7

2.1. Enquadramento geral 7

2.1.1. As Convenções iniciais 7

2.1.2. A prorrogação das Convenções iniciais 7

2.1.3. A privatização da Siremar e a assinatura da nova Convenção 8

2.2. Medidas no âmbito das Decisões de 2011 e de 2012 9

2.3. Descrição pormenorizada das medidas objeto da presente decisão 9

2.3.1. A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar 9

2.3.2. Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar 12

2.3.3. A privatização da Siremar, a contragarantia e o aumento de capital da CdI 13

2.3.4. A nova Convenção 20

2.3.5. Prioridade de acostagem 22

2.3.6. As medidas previstas pela Lei de 2010 22

2.4. Procedimento de infração n.º 2007/4609 22

3. Fundamentos para dar início e alargar o procedimento 25

3.1. A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar 25

3.1.1. Conformidade com o critério Altmark e existência de auxílio 25

3.1.2. Compatibilidade 26

3.2. Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar 26

3.3. A privatização da Siremar, a contragarantia e o aumento de capital da CdI 26

3.3.1. A privatização da Siremar 26

3.3.2. A contragarantia 27

3.3.3. O aumento de capital da CdI 27

3.3.4. Compatibilidade 27

3.4. A nova Convenção entre o Estado italiano e a CdI 27

3.5. Prioridade de acostagem 28

3.6. As medidas previstas pela Lei de 2010 28

4. Observações da Itália 28

4.1. Sobre as obrigações de serviço público e o ambiente concorrencial 28

4.2. Sobre a potencial prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar 29

4.3. Sobre a privatização do ramo de atividade da Siremar 30

4.3.1. Sobre a transparência e a natureza não discriminatória do procedimento 30

4.3.2. Sobre a venda dos ativos não abrangidos pelo ramo de atividade da Siremar 30

4.3.3. Sobre a agregação dos ativos do ramo de atividade da Siremar a uma nova Convenção 31

4.3.4. Sobre a nomeação do perito independente 31

4.3.5. Sobre a transparência do processo 31

4.3.6. Sobre o primeiro e segundo relatórios da Ecorys 31

4.3.7. Sobre o litígio nacional e a adjudicação final à SNS 32

4.4. Sobre a conformidade da nova Convenção com os critérios Altmark 33

4.5. Sobre o prémio de risco de 6,5 % estabelecido na Diretiva CIPE a partir de 2010 33

4.6. Sobre a conformidade da nova Convenção com a Decisão SIEG de 2011 34

4.7. Sobre a contragarantia 34

4.8. Sobre a prioridade de acostagem . . . 35

4.9. Sobre as medidas previstas pela Lei de 2010 . . . 35

4.10. Sobre a (ausência de) continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI 36

5. Observações das partes interessadas . . . 37

5.1. Observações da Siremar em administração extraordinária . . . 37

5.1.1. Sobre o procedimento de infração n.º 2007/4609 . . . 37

5.1.2. Sobre a prorrogação da Convenção inicial . . . 37

5.1.3. Sobre a potencial prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar . . . 38

5.1.4. Sobre a nova Convenção . . . 39

5.1.5. Sobre a privatização da Siremar e a contragarantia . . . 39

5.1.6. Sobre a (ausência de) continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI 40

5.1.7. Outras observações sobre a decisão do CdS relativa à contragarantia . . . 41

5.2. Observações da SNS . . . 41

5.2.1. Primeira denúncia . . . 41

5.2.2. Segunda denúncia . . . 41

5.2.3. Terceira denúncia . . . 42

5.3. Observações da Pan Med . . . 43

5.4. Observações da Grandi Navi Veloci . . . 44

5.5. Carta do Presidente da Câmara de Lipari . . . 45

6. Observações da Compagnia delle Isole . . . 45

6.1. Primeira denúncia . . . 45

6.2. Segunda denúncia . . . 46

6.3. Terceira denúncia . . . 46

7. Observações da Itália sobre as observações e as denúncias das partes interessadas . . . 47

8. Avaliação 47

8.1. Existência de um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE 47

8.1.1. Prorrogação da Convenção inicial entre a Siremar e a Itália 48

8.1.2. Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar 50

8.1.3. Adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS, o aumento de capital da CdI e a contragarantia 51

8.1.4. Medidas previstaspela Lei de 2010 71

8.1.5. Conclusão sobre a existência de auxílio 73

8.2. Legalidade do auxílio 74

8.3. Compatibilidade do auxílio 74

8.3.1. A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar 74

8.3.2. Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar 83

8.3.3. Isenções fiscais relacionadas com o processo de privatização 84

8.3.4. Conclusão sobre a compatibilidade do auxílio 84

8.4. Resposta às observações da CdI 85

9. Conclusão 85

10. Recuperação 86

11. Continuidade económica 87

11.1. Âmbito da transferência 87

11.2. Preço da transferência 88

11.3. Identidade dos proprietários 89

11.4. Momento da transferência 89

11.5. Lógica económica da transferência 89

11.6. Conclusão sobre a continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS 90

DECISÃO (UE) 2022/448 DA COMISSÃO

de 17 de junho de 2021

relativa às medidas SA.32014, SA.32015, SA.32016 (2011/C) (ex-2011/NN) aplicadas pela Itália a favor da Siremar e da sua adquirente Società Navigazione Siciliana

[notificada com o número C(2022) 4268]

(Apenas faz fé o texto na língua italiana)

(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 6 de agosto de 1999, a Comissão decidiu dar início ao procedimento estabelecido no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») relativamente ao auxílio pago com base nos contratos iniciais de fornecimento de serviços públicos («Convenções iniciais») às seis empresas que na altura constituíam o grupo Tirrenia ([2]).

(2) Durante a fase de investigação, as autoridades italianas solicitaram que o processo do grupo Tirrenia fosse dividido, a fim de se chegar, prioritariamente, a uma decisão final sobre a Tirrenia di Navigazione («Tirrenia»). O pedido era justificado pelo plano das autoridades italianas de proceder à privatização do grupo, começando pela própria Tirrenia, e pela intenção de acelerar o referido processo no que se refere a esta empresa.

(3) A Comissão aceitou o pedido das autoridades italianas e através da sua Decisão 2001/851/CE ([3]) deu por encerrado o procedimento iniciado relativamente aos auxílios concedidos à Tirrenia («a Decisão de 2001»). Os auxílios foram declarados compatíveis sob reserva de certos compromissos das autoridades italianas.

(4) Por Decisão 2005/163/CE da Comissão ([4]) («a Decisão de 2004»), a Comissão declarou que a compensação atribuída às empresas do grupo Tirrenia que não a Tirrenia ([5]) era parcialmente compatível com o mercado interno, parcialmente compatível sob reserva do cumprimento de determinados compromissos por parte das autoridades italianas e parcialmente incompatível com o mercado interno. A decisão baseou-se em dados contabilísticos relativos ao período de 1992 a 2001 e incluía condições para assegurar a compatibilidade da compensação ao longo de toda a vigência das Convenções iniciais (ou seja, até 2008).

(5) Por Acórdão de 4 de março de 2009, nos processos T-265/04, T-292/04 e T-504/04 ([6]) («Acórdão de 2009»), o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2004.

(6) Em 5 de outubro de 2011, a Comissão deu início a um novo procedimento formal de investigação relativamente a diversas medidas adicionais adotadas pelo Estado italiano a favor das empresas do antigo grupo Tirrenia (adiante designada «Decisão de 2011»). A investigação dizia respeito, nomeadamente, às compensações concedidas à Siremar - Sicilia Regionale Marittima («Siremar») para a exploração de diversas rotas marítimas a partir de 1 de janeiro de 2009 e ao processo de privatização do ramo de atividade da Siremar (ver secção 2.3.3).

(7) A Decisão de 2011 foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([7]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as medidas objeto de investigação.

([1]) JO C 28 de 1.2.2012, p. 18, e JO C 84 de 22.3.2013, p. 58.
([2]) JO C 306 de 23.10.1999, p. 2. O antigo grupo Tirrenia era composto pelas empresas Tirrenia di Navigazione S.p.A., Adriatica S.p.A., Caremar — Campania Regionale Maritima S.p.A., Saremar — Sardegna Regionale Marittima S.p.A., Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A., e Toremar — Toscana Regionale Marittima S.p.A.
([3]) Decisão 2001/851/CE da Comissão, de 21 de junho de 2001, relativa aos auxílios estatais concedidos pela Itália à companhia de navegação Tirrenia di Navigazione (JO L 318 de 4.12.2001, p. 9).
([4]) Decisão 2005/163/CE da Comissão, de 16 de março de 2004, relativa aos auxílios estatais concedidos pela Itália às companhias de navegação Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar e Toremar (Grupo Tirrenia) (JO L 53 de 26.2.2005, p. 29).
([5]) Nomeadamente: Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar e Toremar.
([6]) Acórdão do Tribunal Geral de 4 de março de 2009, *Tirrenia di Navigazione/Comissão*, T-265/04, T-292/04 e T-504/04, ECLI:EU:T:2009:48.
([7]) JO C 28 de 1.2.2012, p. 18.

(8) A Itália apresentou a sua resposta à Decisão de 2011 por carta de 15 de novembro de 2011. No que respeita às medidas objeto da presente decisão, a Comissão também recebeu observações da Società Navigazione Siciliana S.p.A. («SNS»), da Pan Med Lines S.r.l. («Pan Med») e da Grandi Navi Veloci S.p.A. («GNV») (ver secção 5). Transmitiu-as à Itália, que teve a oportunidade de sobre elas se pronunciar.

(9) Em 10 de janeiro de 2012, as autoridades italianas notificaram formalmente à Comissão, alegadamente por motivos de segurança jurídica, os projetos de contratos de fornecimento de serviços públicos («Convenções») que qualquer adquirente futuro dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar teria de assinar e com base nos quais seria paga a compensação pela prestação de serviços públicos.

(10) Em 7 de novembro de 2012, a Comissão alargou o procedimento de investigação, nomeadamente, relativamente i) à prorrogação ilegal do auxílio de emergência concedido à Siremar, ii) ao auxílio potencial à Compagnia delle Isole («CdI»), o primeiro adquirente do ramo da Siremar, no contexto da privatização deste último e iii) às compensações de serviço público a pagar à CdI nos termos da nova Convenção celebrada com o Estado italiano. Em 19 de dezembro de 2012, a Comissão adotou uma versão alterada ([8]) dessa decisão (a «Decisão de 2012»; quando referida em conjunto com a Decisão de 2011, as «Decisões de 2011 e de 2012»).

(11) A Decisão de 2012 foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([9]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as medidas objeto de investigação.

(12) A Itália apresentou a sua resposta à Decisão de 2012 por cartas de 7 e 13 de dezembro de 2012. No que respeita às medidas objeto da presente decisão, a Comissão recebeu observações da Pan Med Lines S.r.l. («Pan Med»), da Siremar, da SNS e da CdI (ver secções 5 e 6). Transmitiu-as à Itália, que teve a oportunidade de sobre elas se pronunciar.

(13) Em 5 de outubro de 2012, a Comissão contratou a Ecorys Netherlands BV («Ecorys») para lhe apresentar uma estimativa, com base em dois cenários alternativos, do valor de mercado dos ativos aplicáveis da Siremar colocados à venda (ver secção 2.3.3.7). Em 4 de setembro de 2013, a Ecorys apresentou o seu relatório final («o primeiro relatório da Ecorys»). Em 27 de setembro de 2013, a Comissão transmitiu esse relatório à Itália. Em 18 de novembro de 2013, a pedido das autoridades italianas, a Comissão forneceu uma tradução para italiano do relatório da Ecorys. Em 17 de dezembro de 2013, a Itália apresentou as suas observações, incluindo uma contra-avaliação do seu próprio perito independente, a Banca Profilo S.p.A.

(14) Em 24 de junho de 2013, a Comissão enviou uma carta a várias empresas que operam no setor marítimo, a solicitar o fornecimento, numa base voluntária, de informações pormenorizadas sobre as rotas exploradas pela Siremar no período 2009-2012 e sobre as condições da respetiva privatização. Apenas houve resposta da CdI, que na altura explorava a nova Convenção.

(15) Por Decisão (UE) 2018/261 da Comissão («a Decisão de 2014»), de 22 de janeiro de 2014 ([10]), a Comissão encerrou o procedimento de investigação formal no que diz respeito a certas medidas adotadas pela Região da Sardenha a favor da Saremar (ver considerando 36).

(16) Em 15 de outubro de 2014, os serviços da Comissão reuniram-se com os representantes da Siremar e as autoridades italianas. Além disso, em 23 de outubro de 2014 os serviços da Comissão também se reuniram com os representantes da CdI e as autoridades italianas. Na sequência desta última reunião, em 30 de outubro de 2014, a CdI forneceu informações adicionais à Comissão.

(17) No que respeita à Siremar, a Comissão solicitou informações adicionais à Itália por cartas de 30 de janeiro de 2012, 16 de março de 2012, 1 de agosto de 2012, 22 de novembro de 2012, 12 de abril de 2013, 12 de junho de 2013, 27 de junho de 2013, 11 de julho de 2013, 29 de julho de 2014, 6 de novembro de 2014, 16 de outubro de 2015, 25 de janeiro de 2018, 29 de março de 2018, 31 de agosto de 2018, 18 de março de 2019, 16 de outubro de 2019, 31 de julho de 2020 e 29 de outubro de 2020.

(18) No que respeita à Siremar, a Itália forneceu informações adicionais por cartas de 28 de março de 2012, 5 de outubro de 2012, 23 de outubro de 2012, 13 de maio de 2013, 8 de agosto de 2013, 19 de setembro de 2014, 20 de novembro de 2014, 12 de dezembro de 2014, 12 de fevereiro de 2015, 13 de novembro de 2015, 18 de abril de 2016, 2 de agosto de 2017, 26 de abril de 2018, 31 de maio de 2018, 29 de maio de 2019, 26 de julho de 2019, 3 de janeiro de 2020, 24 de janeiro de 2020, 8 de fevereiro de 2021 e 11 de março de 2021 ([11]).

([8]) Todas as alterações diziam respeito a medidas a favor da Saremar.
([9]) JO C 84 de 22.3.2013, p. 58.
([10]) Decisão (UE) 2018/261 da Comissão, de 22 de janeiro de 2014, relativa às medidas de auxílio SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C), SA.32016 (2011/C) aplicadas pela região da Sardenha a favor da Saremar (JO L 49 de 22.2.2018, p. 22).
([11]) Ao longo de 2019 e 2020, tiveram lugar vários outros intercâmbios informais entre a Comissão e a Itália, nomeadamente mensagens de correio eletrónico e teleconferências.

(19) Por Decisão (UE) 2020/1411 da Comissão, de 2 de março de 2020 ([12]), a Comissão concluiu a investigação relativa às empresas do grupo Tirrenia que não a Tirrenia, incluindo a Siremar, no que se refere ao período de 1992-2008 («Decisão de 2020 relativa ao grupo Tirrenia»). A Comissão concluiu que o auxílio concedido pela prestação de serviços de transporte marítimo de cabotagem constituía um auxílio existente, ao passo que o auxílio concedido pela prestação de serviços de transporte marítimo internacional era compatível com o Enquadramento dos serviços de interesse económico geral («SIEG») de 2011 («Enquadramento SIEG de 2011») ([13]).

(20) Por Decisão (UE) 2020/1412 da Comissão, de 2 de março de 2020 ([14]), a Comissão encerrou o procedimento formal de investigação no que diz respeito às medidas concedidas à Tirrenia e ao seu adquirente, a CIN, relativamente ao período de 2009-2020 («Decisão de 2020 relativa à Tirrenia/CIN»).

(21) A presente decisão diz respeito a todas as possíveis medidas de auxílio à Siremar, à CdI e à SNS, conforme especificado nos considerandos 36 e 37 e conforme identificado nas Decisões de 2011 e de 2012, bem como aos possíveis auxílios concedidos à Unicredit através da contragarantia (ver secções 2.3.3.5 e 3.3.2). A Comissão abordará todas as restantes medidas objeto dessas decisões no âmbito dos processos SA.32014, SA.32015 e SA.32016 em decisões separadas. Em particular, essas medidas restantes dizem todas respeito a outras empresas do antigo grupo Tirrenia (ou seja, a Caremar, a Laziomar, a Saremar e a Toremar).

2. ANTECEDENTES E DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS SUJEITAS A INVESTIGAÇÃO

2.1. Enquadramento geral

2.1.1. *As Convenções iniciais*

(22) O grupo Tirrenia era originalmente detido pelo Estado italiano através da empresa Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A («Fintecna») ([15]) e incluía seis empresas, a saber, a Tirrenia, a Adriatica, a Caremar, a Saremar, a Siremar e a Toremar. Estas empresas prestavam serviços de transporte marítimo no âmbito de contratos de fornecimento de serviços públicos distintos celebrados com o Estado italiano em 1991 e que vigoraram durante 20 anos, entre janeiro de 1989 e dezembro de 2008 (Convenções iniciais). A Fintecna detinha 100 % do capital social da Tirrenia. A Tirrenia detinha a 100 % a Adriatica, a Caremar, a Siremar, a Saremar e a Toremar (coletivamente, «as empresas regionais»). A Adriatica, que costumava explorar várias rotas entre Itália e Albânia, Croácia, Grécia e Montenegro, fundiu-se com a Tirrenia em 2004.

(23) O objetivo destes contratos de fornecimento de serviços públicos era garantir a regularidade e a fiabilidade de um grande número de serviços de transporte marítimo, ligando sobretudo, por um lado, a Itália continental, e, por outro, a Sicília, a Sardenha e outras ilhas italianas mais pequenas. Para o efeito, o Estado italiano concedeu apoio financeiro sob a forma de subvenções diretas a cada uma das empresas do grupo Tirrenia.

(24) A Siremar, detida a 100 % pela Tirrenia, explorava uma série de rotas de cabotagem marítima, quer entre a Sicília e várias ilhas vizinhas mais pequenas, quer entre Milazzo e Nápoles. As rotas exatas em causa são descritas no considerando 41.

2.1.2. *A prorrogação das Convenções iniciais*

(25) As Convenções iniciais, incluindo a aplicável à Siremar, foram prorrogadas três vezes.

(26) Em primeiro lugar, o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 207, de 30 de dezembro de 2008 («Decreto-Lei 207/2008»), que foi convertido na Lei n.º 14, de 27 de fevereiro de 2009, estabeleceu a prorrogação das Convenções iniciais, cujo termo estava inicialmente previsto para 31 de dezembro de 2008, até 31 de dezembro de 2009.

([12]) Decisão (UE) 2020/1411 da Comissão, de 2 de março de 2020, relativa ao auxílio estatal C 64/99 (ex-NN 68/99) concedido pela Itália às companhias de navegação Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar e Toremar (Grupo Tirrenia) (JO L 332 de 12.10.2020, p. 1).

([13]) Comunicação da Comissão: Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

([14]) Decisão (UE) 2020/1412 da Comissão, de 2 de março de 2020, relativa às medidas SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex-11/NN) aplicadas pela Itália a favor da Tirrenia di Navigazione e da sua adquirente Compagnia Italiana di Navigazione (JO L 332 de 12.10.2020, p. 45).

([15]) A Fintecna é inteiramente detida pelo Ministério da Economia e das Finanças («Ministério da Economia»), e é especializada na gestão de participações e em processos de privatização, assim como em projetos destinados a racionalizar e reestruturar empresas que enfrentam dificuldades industriais, financeiras ou organizacionais.

(27) Em segundo lugar, o artigo 19.º-B do Decreto-Lei n.º 135, de 25 de setembro de 2009 («Decreto-Lei 135/2009»), que foi convertido na Lei n.º 166, de 20 de novembro de 2009 («Lei de 2009»), estabeleceu que, atendendo à privatização das empresas do grupo Tirrenia, as participações das empresas regionais (excluindo a Siremar) seriam transferidas da empresa-mãe Tirrenia como se segue:

a) Caremar para a Região de Campânia. Subsequentemente, a Região da Campânia transferiu para a Região do Lácio a continuidade das operações, explorando as ligações de transporte com o arquipélago das ilhas Pontinas (resultando na criação da Laziomar) ([16]);

b) Saremar para a Região da Sardenha;

c) Toremar para a Região da Toscânia.

(28) A Lei de 2009 também especificava que as novas «Convenções» seriam acordadas entre o Estado italiano e a Tirrenia e a Siremar até 31 de dezembro de 2009. De igual modo, os serviços regionais seriam consagrados em novos «Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos», a serem acordados entre a Saremar, Toremar e Caremar e as respetivas autoridades regionais até 31 de dezembro de 2009 (Sardenha e Toscânia) e 28 de fevereiro de 2010 (Campânia e Lácio). As novas Convenções ou Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos seriam colocados a concurso em conjunto com as próprias empresas. Os novos proprietários de cada uma dessas empresas assinariam depois a respetiva Convenção ou Contrato de Fornecimento de Serviços Públicos ([17]).

(29) Para o efeito, a Lei de 2009 prorrogou novamente as Convenções iniciais, incluindo a aplicável à Siremar, de 1 de janeiro de 2010 até 30 de setembro de 2010.

(30) A Lei de 2009 também estabelecia limites máximos de compensação anuais fixos para a prestação dos serviços a partir de 2010 (nos termos da prorrogação das Convenções iniciais, bem como nos termos das Convenções e dos Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos novos), num montante total de 184 942 251 euros, como se segue:

Empresa	Compensação anual máxima
Tirrenia	72 685 642 EUR
Siremar	55 694 895 EUR
Saremar	13 686 441 EUR
Toremar	13 005 441 EUR
Caremar	29 869 832 EUR ([18])

Quadro 1 – Limites máximos de compensação a partir de 2010

(31) Por último, a Lei n.º 163, de 1 de outubro de 2010 («Lei de 2010»), que converteu o Decreto-Lei n.º 125, de 5 de agosto de 2010 («Decreto-Lei 125/2010»), estabelecia a nova prorrogação das Convenções iniciais, incluindo a aplicável à Siremar, de 1 de outubro de 2010 até à conclusão dos processos de privatização da Tirrenia e Siremar.

2.1.3. *A privatização da Siremar e a assinatura da nova Convenção*

(32) Em outubro de 2010, foi lançado um procedimento de concurso para encontrar um comprador para o ramo de atividade da Siremar (ver secção 2.3.3). Neste contexto, é feita referência ao ramo de atividade da Siremar em vez da Siremar, porquanto o procedimento de concurso dizia apenas respeito aos ativos e contratos necessários para cumprir as obrigações de serviço público ([19]) especificadas numa nova Convenção a ser celebrada com o adquirente. Por conseguinte, é feita referência ao «ramo de atividade da Siremar», em vez de simplesmente «Siremar». Os restantes ativos da Siremar, como o *ferry* rápido Guizzo, que foram utilizados para outras finalidades, destinavam-se a ser vendidos através de procedimentos distintos. Além disso, a venda não resultou na transferência para o

([16]) Esta transferência foi formalizada em 1 de junho de 2011.
([17]) Artigo 19.º-B, n.º 10, do Decreto-Lei 135/2009.
([18]) Este montante resultou de 19 839 226 euros, concedidos pela Campania, e de 10 030 606 euros concedidos pelo Lácio.
([19]) Ao longo da presente decisão, a expressão «obrigações de serviço público» deve ser entendida de forma lata, sem a atribuição do significado específico dos artigos 2.º e 4.º do Regulamento Cabotagem Marítima (ver nota de rodapé 61) e do ponto 9 das Orientações Marítimas (ver nota de rodapé 110), isto é, enquanto obrigações de serviço público como alternativa aos contratos de fornecimento de serviços públicos, ou seja, sem remuneração pelo Estado. A Comissão observa que, efetivamente, as obrigações de serviço público impostas à Siremar, à CdI ou à SNS envolveram uma remuneração pelo Estado.

adquirente das dívidas acumuladas pela Siremar até à data da venda. Até à data, a Siremar em administração extraordinária («Siremar em AE») continua a existir como entidade distinta, embora com o objetivo principal de ser liquidada após ter reembolsado os seus credores.

(33) Na sequência de uma proposta bem-sucedida no procedimento de concurso, a CdI assinou em 20 de outubro de 2011 o contrato para adquirir o ramo de atividade da Siremar. Depois, em 30 de julho de 2012, a nova Convenção para a prestação de serviços marítimos foi assinada pela Itália e a CdI. Deste modo, a propriedade do ramo de atividade da Siremar foi transferida do Estado italiano para a CdI em 31 de julho de 2012.

(34) Todavia, a SNS — a outra empresa que tinha apresentado uma proposta para o ramo de atividade da Siremar — contestou a transferência junto dos tribunais administrativos italianos, os quais decidiram finalmente que o procedimento de concurso tinha de ser parcialmente repetido, impedindo a CdI de apresentar novas propostas (ver considerandos 93 a 100). Na sequência da confirmação da sua proposta anterior, a SNS venceu assim o novo procedimento de concurso, tendo assumido o ramo de atividade da Siremar e assinado a nova Convenção com a Itália em 11 de abril de 2016.

(35) Desde essa data que a SNS explora as rotas ao abrigo da nova Convenção, ao passo que a Siremar em administração extraordinária e a CdI estão ambas a ser liquidadas.

2.2. **Medidas no âmbito das Decisões de 2011 e de 2012**

(36) As medidas que se seguem foram sujeitas a avaliação no procedimento de investigação formal aberto pelas Decisões de 2011 e de 2012 (ver também a secção 3):

1) Compensação pela prestação de SIEG ao abrigo da prorrogação das convenções iniciais (medida 1);

2) Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Tirrenia e Siremar (medida 2);

3) A privatização das empresas do antigo grupo Tirrenia ([20]) (medida 3);

4) Compensação paga pela prestação de SIEG no âmbito das Convenções/Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos futuros (medida 4);

5) A prioridade de acostagem (medida 5);

6) As medidas previstas pela Lei de 2010 (medida 6);

7) Cinco medidas adicionais adotadas pela Região da Sardenha a favor da Saremar (medida 7) ([21]).

2.3. **Descrição pormenorizada das medidas objeto da presente decisão**

(37) A presente decisão incide apenas sobre as medidas 1 a 6 conforme elencadas no considerando 36, na medida em que envolvam a Siremar, a CdI ou a SNS. Estas medidas são descritas mais pormenorizadamente nas secções que se seguem.

2.3.1. *A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar*

2.3.1.1. Obrigações de serviço público

(38) O artigo 1.º da Convenção inicial com a Siremar previa planos quinquenais para especificar os portos a serem servidos, o tipo de embarcações a serem utilizadas e a frequência necessária do serviço. A convenção inicial com a Siremar foi alterada em 1994 e 1995.

(39) O primeiro plano quinquenal (1990-1994) foi aprovado por decreto ministerial de 29 de maio de 1990 e entrou em vigor com efeitos retroativos a contar de 1 de janeiro de 1990. O segundo plano, que abrangia o período de 1995-1999, foi, por sua vez, aprovado por decreto ministerial de 14 de maio de 1996, deixando substancialmente inalteradas as rotas e a frequência.

(40) Relativamente aos períodos de 2000-2004 e de 2005-2008, não foram formalmente adotados planos quinquenais no que respeita à Siremar. Em vez disso, a rede de linhas e as frequências mantiveram-se essencialmente as mesmas entre 1999 e 2008. Com efeito, o Decreto Interministerial de 9 de março de 2004 («Decreto de 2004») estabeleceu alterações limitadas para a Siremar, envolvendo a substituição das embarcações antigas e um aumento de capacidade com as mesmas frequências ([22]).

([20]) Inclui o pagamento diferido efetuado pela CIN de parte do preço de compra pela sua aquisição do ramo de atividade da Tirrenia e diversas alegadas medidas de auxílio adicionais no contexto da privatização do ramo de atividade da Siremar (por exemplo, contragarantia e aumento do capital pelo Estado para a CdI).

([21]) A medida 7 foi avaliada na Decisão de 2014, com exceção do projeto «Bonus Sardo — Vacanza».

([22]) O Decreto de 2004 validou algumas alterações ao plano quinquenal de 2000-2004 para a Tirrenia e incluiu disposições para as outras empresas do grupo Tirrenia, incluindo a Siremar.

(41) Com base na Convenção inicial, conforme prorrogada e alterada (para rotas selecionadas), entre 1 de janeiro de 2009 e 30 de julho de 2012 a Siremar explorou cinco agrupamentos de rotas durante todo o ano, com diversas frequências e horários em função de cada rota, tipo de serviço (*ferry* ou embarcação de alta velocidade) e da época do ano, como se segue:

— No agrupamento Milazzo-Ilhas Eólia-Nápoles, que inclui as ilhas de Vulcano, Lipari, Salina, Filicudi, Alicudi, Panarea e Stromboli («Ilhas Eólias»), bem como as cidades de Milazzo na Sicília e Nápoles na Campânia, a Siremar prestou serviços de *ferry* e de alta velocidade em dez rotas individuais ([23]);

— de 17.6.2021.

— No agrupamento Palermo-Ustica, a Siremar prestou serviços de *ferry* e de alta velocidade em duas rotas individuais ([24]);

— Na agrupamento Porto Empedocle-Ilhas Pelágias, que inclui as ilhas de Linosa e Lampedusa («Ilhas Pelágias»), a Siremar prestou serviços de *ferry* numa rota individual;

— No agrupamento Trapani-Pantelleria, a Siremar prestou serviços de ferry numa rota individual.

2.3.1.2. Orçamento e duração

(42) O quadro *infra* mostra a compensação anual paga à Siremar no período 2009-julho de 2012:

Ano	Compensação
2009	67 009 405 EUR
2010	55 694 895 EUR
2011	55 694 895 EUR
2012	32 348 816 EUR (janeiro-julho) ([25])

Quadro 2 – Compensação 2009-2012 (EUR)

(43) A Convenção inicial (conforme alterada em 1994) prevê que a compensação de serviço público seja paga do seguinte modo: até 1 de março de cada ano, um pagamento antecipado inicial equivalente a 70 % da compensação paga no ano anterior; até 30 de junho, um segundo pagamento que cubra outros 20 % da compensação; até 30 de novembro, um pagamento final que cubra o saldo da compensação para o ano em causa, com base numa estimativa das receitas e perdas futuras ([26]). Os resultados finais são seguidamente verificados quando a empresa preparar os relatórios anuais de contas. Caso se verificasse que a Siremar tinha recebido um montante superior ao custo líquido dos serviços prestados (receitas menos perdas), seria obrigada a reembolsar a diferença no prazo de 15 dias subsequentes à aprovação do relatório de contas. Após 25 de novembro de 2010, por decisão da Conferência Interdepartamental sobre o estabelecimento da subvenção anual estipulada no artigo 11.º da Lei n.º 856/1986 entre o Ministério das Infraestruturas e dos Transportes («Ministério dos Transportes»), o Ministério da Economia e das Finanças e o Ministério do Desenvolvimento Económico («Conferência Interdepartamental»), qualquer montante de sobrecompensação é deduzido de pagamentos adiantados de subvenção futuros.

(44) A compensação foi calculada de forma diferente em 2009, quando comparado com 2010, 2011 e 2012, conforme descrito a seguir.

— Compensação concedida em 2009

([23]) *Ferry*: Milazzo-Ilhas Eólias-Nápoles; Milazzo-Ilhas Eólias ocidentais e orientais e ligações entre as ilhas; Milazzo-Ilhas Eólias (principais ilhas), com base em Milazzo; Milazzo-Ilhas Eólias (principais ilhas), com base em Lipari. Alta velocidade: Milazzo-Ilhas Eólias ocidentais e orientais e ligações entre as ilhas; Milazzo-Ilhas Eólias (principais ilhas) e ligações entre as ilhas, com base em Milazzo; ligações entre as ilhas, com base em Lipari; Milazzo-Ilhas Eólias e ligações entre as ilhas, com base em Lipari.

([24]) *Ferry*: Palermo-Ustica. Alta velocidade: Ustica-Palermo.

([25]) Este valor é o montante pago à Siremar até à transferência da propriedade do ramo de atividade da Siremar para a CdI. Relativamente ao resto de 2012, foram pagos à CdI 23 346 079 euros. O total da compensação paga relativamente a 2012 ascendeu, portanto, a 55 694 895 euros, respeitando assim o limite máximo de compensação estipulado pela Lei de 2009.

([26]) Entre 1988 e 1994, não foi efetuado um segundo pagamento, e o saldo vencia em 31 de julho de cada ano.

(45) O Decreto Presidencial n.º 501 de 1 de junho de 1979 («Decreto Presidencial 501/79») especifica vários elementos (receitas e custos) que entram no cálculo da subvenção paga aos operadores de serviço público marítimo. Além disso, a Lei n.º 856 de 5 de dezembro de 1986 («Lei 856/86») previa certas alterações ao sistema de obrigações de serviço público marítimo na Itália. No atinente às ligações com as ilhas de maiores e menores dimensões, o seu artigo 11.º alterou os critérios aplicáveis ao cálculo da compensação de serviço público. Com efeito, a subvenção tinha de ser calculada com base na diferença entre as receitas e os custos do serviço conforme determinado com referência a parâmetros médios e objetivos e tinha de incluir uma rentabilidade razoável do capital. O mesmo artigo estabelece também que os contratos de fornecimento de serviços públicos tinham de incluir uma lista das rotas subvencionadas, a frequência e os tipos de embarcações a serem utilizados. As subvenções deveriam ser aprovadas pelos ministros responsáveis. Os princípios estabelecidos no Decreto Presidencial 501/79 e na Lei 856/86 estavam refletidos nas Convenções iniciais.

(46) Com efeito, em relação a 2009, a compensação pelo cumprimento das obrigações de SIEG foi calculada de acordo com a metodologia estabelecida pelas Convenções iniciais em vigor desde 1991 e prorrogada após a sua data de termo inicial de 31 de dezembro de 2008. Em particular, a compensação correspondia ao défice líquido acumulado dos serviços operados no âmbito de regime de serviço público ao qual era adicionado um montante variável correspondente à rentabilidade do capital.

(47) Os vários elementos de custo tidos em consideração para calcular a compensação definida pelas autoridades públicas eram os seguintes: custos de aquisição, publicidade e alojamento, custos de carga, descarga e manuseamento, custos com pessoal, custos de manutenção das embarcações, custos administrativos, custos dos seguros, custos de aluguer e locação e despesas com combustível, impostos e amortizações.

— Compensação concedida em 2010, 2011 e 2012

(48) A partir de 2010, a compensação pela prestação de SIEG foi determinada através de uma nova metodologia estabelecida na Diretiva CIPE ([27]) de 9 de novembro de 2007 intitulada «Critérios para a definição das obrigações de serviço público e a dinâmica tarifária no setor da cabotagem marítima de interesse público» («Diretiva CIPE») ([28]). Segundo o seu preâmbulo, a Diretiva CIPE foi publicada tendo em conta a futura privatização das empresas públicas que operavam serviços marítimos no âmbito de um regime de serviço público ([29]). As disposições da Diretiva CIPE foram aplicadas relativamente aos serviços prestados pelas empresas do grupo Tirrenia a partir de 2010.

(49) O método estabelecido na Diretiva CIPE permite às empresas que operam o serviço público marítimo obter um lucro adequado. A taxa de rentabilidade do capital («rentabilidade do capital» ou «ROIC») seria calculada com base no custo médio ponderado do capital («CMPC»). A rendibilidade dos capitais próprios exigida ([30]) deve ser calculada utilizando o modelo de avaliação dos ativos financeiros.

(50) Com base nesse modelo, o custo dos capitais próprios é obtido como uma função de i) a taxa sem risco, ii) o Beta (uma estimativa do perfil de risco da empresa em relação ao mercado de ações) e iii) o prémio de risco sobre fundos próprios atribuído ao mercado de ações.

(51) Em particular, o custo dos capitais próprios seria calculado aplicando um prémio por suportar risco extra à taxa de rentabilidade sobre atividades sem risco. Este prémio deve ser calculado como o prémio de risco do mercado multiplicado pelo seu Beta, que mede o quão arriscada é uma atividade específica relativamente ao mercado.

(52) De acordo com a Diretiva CIPE, a taxa de rentabilidade sobre atividades sem risco corresponde ao rendimento bruto das obrigações de referência a dez anos nos doze meses anteriores, para os quais estão disponíveis dados.

(53) A Diretiva CIPE fixou um prémio de risco do mercado de 4 %. Além disso, no caso de um serviço que é operado em regime não exclusivo, o maior risco presumivelmente suportado pelo operador é remunerado com a soma de 2,5 % extra ao prémio de risco do mercado.

(54) Contudo, na prática montante da compensação paga à Siremar não pode exceder o limite máximo de 55 694 895 euros por ano, conforme estabelecido na Lei de 2009 (ver considerando 30). Embora a Lei de 2009 estabeleça um limiar máximo para a compensação anual paga a todas as empresas da Tirrenia pelo cumprimento das suas obrigações de serviço público, a Diretiva CIPE inclui algumas garantias para assegurar a esses operadores uma cobertura suficiente dos seus custos de exploração.

([27]) CIPE significa *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*.
([28]) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 50 de 28 de fevereiro de 2008.
([29]) Nos termos do artigo 1.º, ponto 999, da Lei n.º 296 de 27 de dezembro de 2006 e do artigo 1.º, alínea e), do Decreto-Lei 430/1997.
([30]) A taxa de rentabilidade desejada para um investidor em capitais próprios atendendo ao perfil de risco da empresa e fluxos de caixa associados.

(55) Em particular, de acordo com a Diretiva CIPE, o âmbito dos serviços, as tarifas máximas e a compensação devem ser definidos de molde a proporcionar ao prestador de serviço a cobertura da totalidade dos custos admissíveis, de acordo com a seguinte equação:

$$VA(RSP) + VA(AI(X)) = VA(CA)$$

na qual:

— *VA(RSP)* corresponde ao valor deduzido da compensação para o cumprimento das obrigações de serviço público;

— *VA(AI(X))* corresponde ao valor deduzido de outras receitas (receitas de tarifas e outras);

— *(VA(CA))* corresponde ao valor deduzido dos custos de exploração admissíveis, reembolso de dívida e rentabilidade do capital.

(56) Caso a equação *supra* não se aplique, o âmbito das atividades subvencionadas poderia ser reduzido, ou em alternativa a organização do serviço (por exemplo, tipo de embarcações) poderia ser revista, ou os limites máximos das tarifas poderiam ser modificados.

(57) Além disso, o limite máximo das tarifas aplicável a cada serviço, líquido de impostos e taxas portuárias, é ajustado todos os anos com base numa fórmula de preço máximo como se segue:

$$\Delta T = \Delta P - X$$

na qual:

— ΔT corresponde à alteração da percentagem anual no limite máximo das tarifas;

— ΔP corresponde à taxa de inflação para o ano de referência;

— X corresponde à taxa anual de ajustamento real do limite máximo das tarifas, estabelecido na Convenção ou Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos, que se mantém constante durante a vigência da Convenção ou Contratos de Fornecimento de Serviços Públicos.

(58) A Diretiva CIPE também especifica que o limite máximo das tarifas pode ser ajustado para refletir as variações nos custos do combustível, tomando como referência os preços normais disponíveis ao público.

2.3.2. *Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar*

(59) Em 16 de novembro de 2010, a Comissão aprovou um auxílio de emergência para a Tirrenia e a Siremar («Decisão de 2010») ([31]). O auxílio consistia numa garantia sobre linhas de crédito prestada por instituições bancárias privadas de um montante máximo de 95 000 000 de euros. A Itália comprometeu-se a comunicar à Comissão, o mais tardar seis meses após a autorização do auxílio de emergência, um plano de reestruturação ou comprovativo de que o empréstimo tinha sido reembolsado na íntegra e/ou que fora posto termo à garantia.

(60) Subsequentemente, as instituições bancárias privadas, a *Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo* («BIIS») e a Unicredit autorizaram uma linha de crédito no valor de 40 000 000 de euros para a Tirrenia e a Siremar (ou seja, 25 000 000 de euros para a Tirrenia e 15 000 000 de euros para a Siremar), com data de vencimento estipulada em 30 de junho de 2011. A garantia do Estado para essa linha de crédito foi concedida em 15 de fevereiro de 2011.

(61) O financiamento foi depois desembolsado do seguinte modo:

a) a primeira prestação em 28 de fevereiro de 2011 (20 000 000 de euros para a Tirrenia e 12 000 000 de euros para a Siremar);

b) a segunda prestação em 23 de março de 2011 (5 000 000 de euros para a Tirrenia e 3 000 000 para a Siremar).

(62) A Itália informou a Comissão que, uma vez que a primeira prestação do empréstimo garantido foi desembolsada apenas em 28 de fevereiro de 2011, o período de seis meses para o seu reembolso de acordo com o n.º 25, alínea a), das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade («Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004») ([32]) e os considerandos 32 e 47 da Decisão de 2010, caducaria em 28 de agosto de 2011.

(63) Antes dessa data, a Tirrenia e a Siremar não reembolsaram o empréstimo e, consequentemente, em 11 de julho de 2011 a BIIS acionou a garantia do Estado. Nesta data, portanto, a Siremar tinha uma dívida ao Estado no valor de 15 121 838,33 euros. Esse valor inclui o montante do capital dos respetivos empréstimos e os juros vencidos devidos ao banco.

([31]) JO C 102 de 2.4.2011, p. 1.
([32]) JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

(64) O tribunal de falências autorizou a inclusão do Ministério da Economia nos credores preferenciais («prededucibili») da Tirrenia e da Siremar. Segundo as autoridades italianas, o administrador extraordinário encarregado da gestão da empresa considerou, nessa altura, que a Siremar podia reembolsar o financiamento até 28 de agosto de 2011, com base nas receitas da privatização planeada dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar.

(65) Em 25 de julho de 2011, foi assinado o contrato de venda do ramo de atividade da Tirrenia à CIN. Todavia, a transferência de ativos e, portanto, também o pagamento sofreram atrasos, sobretudo devido a dificuldades em obter as autorizações de fusão necessárias (primeiro pela Comissão e depois pela autoridade da concorrência italiana, a *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* («AGCM»). A AGCM aprovou finalmente a transação Tirrenia-CIN em 21 de junho de 2012 e a venda foi concluída em 19 de julho de 2012. Em 20 de outubro de 2011, foi assinado o contrato de venda do ramo de atividade da Siremar à CdI. Todavia, a transferência desses ativos também sofreu atrasos, neste caso até 1 de agosto de 2012 (ver considerandos 93 a 95). Em 18 de setembro de 2012, a Siremar reembolsou a sua dívida ao Estado, incluindo juros, num montante total de 15 511 529,35 euros.

2.3.3. *A privatização da Siremar, a contragarantia e o aumento de capital da CdI*

(66) Em 23 de dezembro de 2009, a Fintecna publicou o primeiro convite à apresentação de propostas para a venda da totalidade do capital social da Tirrenia, incluindo a sua filial Siremar. Em 19 de fevereiro de 2010, tinham sido recebidas 16 propostas de 19 entidades. Em 4 de agosto de 2010, após a falha das negociações com o único proponente que apresentou uma proposta vinculativa, a Fintecna declarou o encerramento do processo. De acordo com a Itália, as negociações falharam devido a preocupações relacionadas com os elementos financeiros da proposta.

(67) Após a falha da primeira tentativa de privatização, a Tirrenia e a Siremar, que enfrentavam graves dificuldades financeiras, foram ambas admitidas no processo coletivo de insolvência previsto nos termos da legislação italiana para grandes empresas, o chamado procedimento de administração extraordinária («amministrazione straordinaria») e foram pouco depois declaradas insolventes. Mais concretamente, a Siremar foi admitida para o procedimento de administração extraordinária em 17 de setembro de 2010. Em 5 de outubro de 2010, o Tribunal de Roma proferiu o acórdão n.º 381/2010 que declarou a Siremar insolvente.

2.3.3.1. As regras do procedimento de administração extraordinária

(68) Ao contrário do processo normal de falência, cujo objetivo principal é liquidar a empresa insolvente para reembolsar os créditos dos credores, o procedimento de administração extraordinária, estabelecido no Decreto-Lei n.º 270 de 8 de julho de 1999 («Decreto-Lei 270/1999»), é um procedimento específico de insolvência para grandes empresas, que visa salvaguardar os ativos e assegurar a continuidade da atividade.

(69) No âmbito deste procedimento, a gestão da empresa insolvente é transferida para um administrador extraordinário que é nomeado pelo ministério competente. O administrador extraordinário propõe um plano de recuperação da atividade em causa, que passa pela sua reestruturação ou pela venda dos seus ativos. O plano está sujeito a autorização prévia do ministério competente, considerando o parecer de um conselho de supervisão (cujos membros são peritos nomeados pelo ministério).

(70) O Decreto-Lei n.º 347, de 23 de dezembro de 2003, que estabelece medidas urgentes para a reestruturação de grandes empresas insolventes («Decreto-Lei 347/2003»), que foi convertido com alterações na Lei n.º 39 de 18 de fevereiro de 2004 («lei Marzano»), regula o procedimento de administração extraordinária aplicável às grandes empresas insolventes, que pretendam ser submetidas a este procedimento de reestruturação. Estas empresas têm também de satisfazer cumulativamente certos critérios relativos ao número de efetivos no ano anterior e ao nível de endividamento.

(71) O procedimento exige que a empresa insolvente apresente uma candidatura ao ministro italiano do Desenvolvimento Económico e um pedido ao tribunal de falências competente. Seguidamente, o ministério decide da elegibilidade da empresa insolvente para o procedimento e nomeia o administrador extraordinário sob a supervisão do conselho de supervisão, enquanto o tribunal de falências verifica o estado de insolvência da empresa.

(72) No prazo de 180 dias a contar da sua nomeação, o administrador extraordinário tem de apresentar um plano de reestruturação ao ministério. O processo ordinário de falência apenas é acionado no caso de o ministério não aprovar esse plano de reestruturação e o procedimento alternativo de venda de ativos não for viável.

(73) O artigo 4.º, n.º 4-C, do Decreto-Lei n.º 134 de 28 de agosto de 2008 («Decreto-Lei 134/2008»), que foi convertido na Lei n.º 166, de 27 de outubro de 2008, relativa a medidas urgentes para a reestruturação de grandes empresas insolventes («Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi»), introduziu várias alterações à lei Marzano. Essas alterações são aplicáveis a empresas que prestam serviços públicos essenciais e dizem respeito, nomeadamente, à possibilidade de o administrador extraordinário identificar um comprador dos

ativos da empresa insolvente através de um procedimento de negociação com partes que garantam a continuidade do serviço público a médio prazo e uma intervenção expedita. O Decreto-Lei 134/2008 especifica que o preço de venda não pode ser inferior ao valor de mercado dos ativos conforme definido por um perito independente nomeado por decreto ministerial.

(74) O Decreto-Lei 134/2008 também introduziu a possibilidade de procurar obter imediatamente um plano de alienação de ativos, em comparação com o regime anterior, que exigia que a empresa primeiro apresentasse um plano de reestruturação ao ministério. Por último, o Decreto-Lei 134/2008 estabelece que, na impossibilidade de poder ser aplicado ou aprovado um plano de alienação de ativos ou um plano de reestruturação pelo ministério, a empresa será submetida ao processo ordinário de insolvência.

2.3.3.2. O processo de venda

(75) Em 4 de outubro de 2010, foi publicado o convite à apresentação de propostas para a venda do ramo de atividade da Siremar ([33]) agregado à nova Convenção de doze anos. O objetivo deste convite era verificar se havia novas entidades potenciais nacionais ou internacionais interessadas em adquirir o ramo de atividade da Siremar que fossem capazes de garantir a continuidade dos serviços de transporte. O convite foi publicado no sítio Web da Siremar, em diversos jornais ([34]) e em sítios Web especializados selecionados ([35]). O prazo para a apresentação de propostas para a aquisição do ramo de atividade da Siremar foi 20 de outubro de 2010.

(76) Após o termo do prazo, seis partes (duas das quais em conjunto) tinham apresentado cinco propostas para participar no concurso da Siremar. Todas essas partes demonstraram que satisfaziam o requisito estabelecido no anúncio do concurso. Por conseguinte, o administrador extraordinário convidou-as para realizar uma verificação de diligência devida aprofundada ao ramo de atividade da Siremar. O acesso à documentação pertinente foi concedido na condição de que as partes interessadas assinassem acordos de confidencialidade.

(77) Uma das seis partes decidiu não participar na fase de devida diligência ([36]). Durante essa fase, as restantes cinco partes (duas das quais apresentaram uma proposta conjunta) acederam a salas de consulta de dados virtuais que continham o seguinte:

a) informações técnicas, jurídicas e financeiras pormenorizadas do ramo de atividade colocado à venda;

b) o plano de negócios do ramo de atividade da Siremar, elaborado pelo administrador extraordinário;

c) o relatório de diligência devida do vendedor e o balanço da empresa na data de admissão ao procedimento de administração extraordinária;

d) o novo projeto da Convenção de doze anos a ser assinada entre o proponente selecionado e o Estado;

e) informações adicionais necessárias para que os potenciais compradores possam avaliar corretamente o objeto da venda.

(78) Por Decreto Ministerial de 4 de fevereiro de 2011, o ministro do Desenvolvimento Económico nomeou a Banca Profilo S.p.A. como o perito independente encarregado de realizar uma avaliação dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar nos termos do artigo 4.º, n.º 4-C, do Decreto-Lei 347/2003. Em 8 de março de 2011, a Banca Profilo S.p.A. estimou que o valor do ramo de atividade da Siremar era igual a 55 milhões de euros. Esta informação foi carregada para a sala de consulta de dados para todos os potenciais proponentes antes do termo da data-limite para a apresentação de propostas vinculativas.

(79) Em 15 de março de 2011, aquando do termo do prazo inicial para apresentar propostas vinculativas, o administrador extraordinário da Siremar observou que não tinha recebido nenhuma proposta consistente com as disposições do regulamento em matéria de concursos. O procedimento foi por isso reaberto, com um novo prazo em 5 de abril de 2011. Nessa data, a CdI apresentou uma proposta de 60,1 milhões de euros, enquanto a Ustica Lines solicitou uma prorrogação do prazo para garantir o financiamento necessário para apresentar a sua própria proposta. O administrador extraordinário carregou a proposta da CdI para a sala de consulta de dados e convidou os restantes participantes a melhorá-la até 23 de maio de 2011. Foram recebidas as seguintes propostas até essa data:

a) proposta de 69 milhões de euros da CdI, dos quais 20 milhões de euros pagos adiantados e o remanescente diferido ao longo de dez anos (com 1,5 % de juros);

b) proposta de 55,1 milhões de euros da SNS, dos quais 30,1 milhões de euros pagos adiantados e o remanescente diferido ao longo de dez anos (com 1,5 % de juros).

([33]) Ver o considerando 32 para mais informações sobre a utilização do termo «ramo de atividade» neste contexto.
([34]) O Financial Times, Il Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, La Repubblica, Il Giornale, Il Mattino, Il Giornale di Sicilia, La Sicilia, e La Gazzetta del Sud.
([35]) Delloyd, Naftemporiki, Fairplay, Lloyd's List e Tradewinds.
([36]) A parte em questão foi a D.B. Real Estate 2 S.r.l.

(80) A CdI foi criada para efeitos de apresentação de propostas no procedimento da Mediterranea Holding di Navigazione S.p.A. («Mediterranea»), da Davimar Eolia Navigazione S.r.l. («Davimar»), da Navigazione Generale Italiana S.p.A ([37]). («NGI»), da Lauro.it S.p.A., da Isolemar S.r.l. e da Riccardo Sanges & C. S.r.l ([38]). A Mediterranea detinha uma participação de 60 % no capital próprio da CdI ([39]). Os outros acionistas que detinham os restantes 40 % do capital próprio da CdI eram privados. A Mediterranea tinha participado no procedimento para a primeira tentativa de privatização da Tirrenia (ver considerando 66) e era detida pela Região da Sicília («Sicília») (43,02 %), pela Lauro.it S.p.A. (34,36 %), pela Isolemar S.r.l. (14,61 %) e pela Acies S.r.l. (8,11 %).

(81) A SNS foi criada para efeitos de apresentação de propostas no procedimento da Ustica Lines S.p.A ([40]). e da Caronte & Tourist S.p.A ([41]) (participação de 50 % cada).

(82) Em 26 de julho de 2011, na sequência de pedidos de informação complementares aos proponentes, com data-limite em 18 de julho de 2011, o consultor financeiro do procedimento apresentou as seguintes observações:

a) a proposta da CdI era superior, em termos absolutos, à da SNS, mas o perfil de risco desta última era inferior ao da primeira;

b) a parte do preço de venda oferecido e adiantado pela SNS, ou seja, 30,1 milhões de euros, foi integralmente garantida, enquanto a parte do preço de venda oferecido pela CdI, ou seja, 20 milhões de euros, foi apenas parcialmente garantida;

c) a SNS já tinha aprovado e efetuado um aumento de capital de 25 milhões de euros, quando comparado com o aumento de capital de 12 milhões de euros que tinha sido aprovado, mas apenas parcialmente efetuado, pela CdI.

(83) Em 3 de agosto de 2011, a Sicília emitiu uma contragarantia incondicional e irrevogável à Unicredit, sem qualquer remuneração, no valor de 40 milhões de euros. Essa contragarantia salienta que a Unicredit subordinou a concessão de uma garantia à CdI, no valor de 39 milhões de euros, à concessão de uma contragarantia pela Região da Sicília no valor de 40 milhões de euros.

(84) Em 5 de agosto de 2011, a CdI encaminhou uma carta de conforto para o administrador extraordinário, emitida no mesmo dia pela Unicredit, através da qual o banco se comprometeu a garantir as prestações diferidas do preço de venda oferecido pela CdI até 39 milhões de euros ([42]). A carta de conforto da Unicredit estabelece que a garantia estava subordinada ao seguinte: 1) a assinatura pela CdI do contrato de venda do ramo de atividade da Siremar antes da data-limite de 31 de dezembro de 2011, e 2) a verificação dos poderes do contabilista geral da Sicília para emitir a contragarantia.

(85) O consultor financeiro e outros consultores envolvidos no procedimento confirmaram que os documentos tinham sido apresentados pela CdI após a data-limite de 18 de julho de 2011 para a apresentação de esclarecimentos e provas documentais adicionais e que, por isso, não puderam ser tidos em conta. Consequentemente, em 29 de agosto de 2011, o Conselho de Supervisão da Siremar em administração extraordinária aprovou a adjudicação do ramo de atividade à SNS e, em 1 de setembro de 2011, o administrador extraordinário solicitou ao ministério competente a autorização dessa adjudicação.

(86) Nos dias 2, 6 e 7 de setembro de 2011, a Sicília enviou cartas ao mesmo ministério, salientando que a CdI tinha oferecido o preço mais elevado e era parcialmente detida pela Sicília, o que deve ser considerado uma garantia suficiente no que respeita à sua estabilidade financeira. A Sicília também enviou diretamente ao ministério: a carta de conforto da Unicredit, a sua própria contragarantia e um parecer jurídico a atestar os poderes do contabilista geral para emitir essa contragarantia. Em 8 de setembro de 2011, o ministério solicitou ao administrador extraordinário que fornecesse informações e esclarecimentos adicionais relativamente à proposta da CdI, sem prejuízo do atraso na apresentação dos documentos em causa. Em 22 de setembro de 2011, o consultor financeiro comunicou ao administrador extraordinário que, não obstante o incumprimento pela CdI dos prazos processuais, a nova documentação reduziu consideravelmente o perfil de risco da CdI, fazendo com que o valor atual da proposta da SNS deixasse de ser considerado mais vantajoso do que o da CdI.

(87) Em 26 de setembro de 2011, o ministério indagou junto da *Presidenza del Consiglio* se a contragarantia das obrigações financeiras da CdI concedida pela Sicília poderia suscitar eventuais preocupações em matéria de auxílios estatais. A *Presidenza del Consiglio* confirmou que, uma vez que a Unicredit tinha subordinado a sua decisão de fornecer uma garantia à concessão de uma contragarantia por parte da Região da Sicília, a contragarantia teve de ser avaliada ao abrigo da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias («Comunicação relativa às garantias») ([43]).

([37]) Atualmente, faz parte do grupo Caronte & Tourist.

([38]) Mais tarde, alterou o seu nome para Sicilia Occidentale Marittima S.r.l.

([39]) Mais tarde, aumentou para 65,32 %.

([40]) Em 13 de abril de 2016, a Ustica Lines alterou o seu nome para Liberty Lines.

([41]) Em 1 de setembro de 2016, a SNS foi repartida entre a Caronte & Tourist, que explora as rotas de serviços mistos da nova Convenção, e a Liberty Lines, que explora as rotas de transporte exclusivo de passageiros da nova Convenção. Cada uma das empresas está atualmente a explorar as respetivas linhas de forma autónoma, passando a SNS S.p.A. a chamar-se *SNS Società Consortile per Azioni* e atuando meramente como um centro de coordenação para as relações com as autoridades italianas e sicilianas.

([42]) A carta de conforto constitui uma promessa de emissão de um contrato de garantia formal («fidejussione») no futuro, em determinadas circunstâncias. Contudo, a carta de conforto da Unicredit vincula o remetente e, por isso, pode ser considerada como uma garantia ao abrigo da legislação em matéria de auxílios estatais.

([43]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias (JO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

(88) Em 27 de setembro de 2011, o administrador extraordinário solicitou autorização ao ministério para lançar uma fase adicional do procedimento. Após receber tal autorização, em 29 de setembro de 2011 o consultor financeiro convidou a CdI e a SNS a apresentarem novas propostas vinculativas melhoradas até 13 de outubro de 2011.

(89) A CdI apresentou uma nova proposta melhorada, estruturada da seguinte forma:

a) preço de venda de 69,15 milhões de euros, dos quais 34,65 milhões de euros pagos adiantados e o remanescente diferido (13,8 milhões de euros no final do terceiro ano, 10,35 milhões de euros no final do sexto ano, 10,35 milhões de euros no final do oitavo ano, com 1,5 % de juros);

b) Como garantia do preço de venda: carta de conforto de 12 de outubro de 2011 da Unicredit, na qual esta se compromete a garantir o montante dos pagamentos diferidos do novo preço de venda oferecido pela CdI, ou seja, 34,5 milhões de euros; reconhecimento notarial da resolução dos acionistas de aumentar o capital até 21,48 milhões de euros (ver secção 2.3.3.4); duas cartas da MPS Capital Services, nas quais esta se compromete a financiar a primeira prestação do preço de venda (até 20 milhões de euros) e a prolongar a garantia anterior de 5 milhões de euros sobre a proposta de 23 de maio de 2011.

(90) A SNS confirmou a proposta que tinha apresentado em 23 de maio de 2011.

(91) Em 13 de outubro de 2011, a administração extraordinária e os seus consultores observaram que a proposta da CdI era consistente com o valor do ramo de atividade conforme estimado pela Banca Profilo e era financeiramente mais vantajosa do que a proposta apresentada pela SNS. Além disso, o plano de negócios associado à proposta da CdI estava conforme com os requisitos e havia elementos adequados para comprovar que a CdI conseguia garantir a continuidade do serviço público marítimo. Por conseguinte, o administrador extraordinário solicitou ao ministério que adjudicasse o concurso à CdI.

(92) Em 14 de outubro de 2011, o Conselho de Supervisão deu o seu parecer favorável e o ministério autorizou a adjudicação do concurso à CdI.

(93) Em 20 de outubro de 2011, o administrador extraordinário da Siremar e a CdI assinaram o contrato de venda do ramo de atividade da Siremar. No entanto, em 22 de novembro de 2011, a SNS recorreu da decisão do administrador extraordinário de adjudicar o ramo de atividade à CdI junto do *Tribunale Amministrativo Regionale* do Lácio («TAR»).

(94) Em 7 de junho de 2012, o TAR do Lácio decidiu que a contragarantia concedida pela Região da Sicília à Unicredit relativa a uma parte do preço de venda oferecido pela CdI constituía um auxílio estatal, independentemente de ter sido executada ou retirada («decisão 5172/2012»). O TAR declarou parcialmente nulo o processo de venda do ramo de atividade da Siremar ([44]).

(95) A Mediterranea recorreu dessa decisão para o *Consiglio di Stato* («CdS»). Por decisão provisória de 18 de julho de 2012, este último suspendeu a execução da decisão 5172/2012 (sem se pronunciar sobre o mérito do recurso). Por conseguinte, em 30 de julho de 2012, a CdI assinou a nova Convenção para a prestação do serviço público, e em 1 de agosto de 2012, o administrador extraordinário transferiu o ramo de atividade da Siremar para a CdI.

(96) Em 7 de fevereiro de 2014, o CdS pronunciou-se sobre o mérito do recurso interposto pela Mediterranea e concluiu que a contragarantia concedida pela Sicília não tinha observado os princípios da transparência e da não discriminação estabelecidos na legislação nacional («decisão 592/14»). Na sua decisão, o CdS considerou que a contragarantia tinha posto em causa a plena aplicação do princípio da não discriminação entre os dois participantes do concurso e declarou, por isso, parcialmente nulo o processo de venda do ramo de atividade da Siremar (anulando o ato de adjudicação do concurso à CdI). Em particular, a garantia da Unicredit estava, *de facto*, subordinada à emissão da contragarantia pela Sicília, mesmo que a primeira não o tenha indicado explicitamente a esta última (ver secção 2.3.3.5).

(97) O contrato de venda assinado pela CdI com o Estado italiano após o concurso não foi anulado pelo acórdão do CdS. Com efeito, este último apenas anulou a adjudicação, uma vez que se tratava de um ato administrativo, mas não anulou nem o contrato de venda nem a nova Convenção, que constituíam contratos de direito civil. Por conseguinte, a CdI continuou a prestar o serviço público conforme estabelecido na nova Convenção ([45]).

(98) Em 9 de fevereiro de 2015, a pedido das autoridades italianas e da SNS, o TAR do Lácio pronunciou-se sobre a interpretação da sua decisão anterior de junho de 2012 e a decisão de fevereiro de 2014 do CdS («decisão 2351/15»). Na sua decisão, o TAR do Lácio decidiu que a última fase do processo de venda da Siremar tinha de

([44]) Em particular, a decisão 5172/2012 anulou a autorização do ministério ao administrador extraordinário para adjudicar o ramo de atividade à CdI.

([45]) A CdI também recorreu da decisão 592/14, quer para a retratação pelo próprio CdS (rejeitada em 4 de julho de 2014), quer para a anulação pela *Corte di Cassazione* (rejeitada em 12 de janeiro de 2016, com publicação do acórdão em 4 de fevereiro de 2016).

ser repetida a partir de 29 de setembro de 2011 ([46]). O TAR do Lácio confirmou que a CdI devia ser excluída desta nova fase do procedimento. O TAR do Lácio também decidiu que o Ministério da Economia tinha de tomar as medidas necessárias para permitir a repetição do procedimento no prazo de 120 dias a contar da data do acórdão.

(99) Para executar o acórdão do TAR do Lácio, a Siremar em administração extraordinária:

— excluiu a proposta da CdI do procedimento;

— verificou junto da SNS que a sua proposta de 23 de maio de 2011 de 55,1 milhões de euros ainda se mantinha (confirmado pela SNS em 19 de janeiro de 2016);

— confirmou que a proposta da SNS estava em conformidade com os requisitos necessários em termos de prestação de serviços públicos e com a legislação aplicável;

— verificou o valor dos ativos através de um novo relatório encomendado à Ecorys (o «segundo relatório da Ecorys»), que estimou um valor entre 34,4 e 39,9 milhões de euros (ver considerando 122);

— rescindiu o contrato de venda do ramo de atividade com a CdI e transferiu para a SNS a dívida de 37,1 milhões de euros, já paga pela CdI ([47]);

— após receber a autorização do ministério em 6 de abril de 2016, adjudicou o ramo de atividade à SNS em 11 de abril de 2016.

(100) Na mesma data, a SNS e o Ministério dos Transportes assinaram a nova Convenção.

2.3.3.3. O contrato de venda com a SNS

(101) O contrato de venda entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS define o ramo de atividade da Siremar transferido como o ramo da empresa dedicado à prestação de serviços de transporte marítimo no âmbito das obrigações permanentes de serviço público ([48]). Em especial, o artigo 4.º estabelece que os ativos do ramo de atividade se encontram listados num anexo, e abrangem todos os ativos incorpóreos ([49]) e corpóreos ([50]) usados pela empresa para cumprir as suas obrigações de serviço público.

(102) Nos termos do artigo 5.º do contrato de venda, o preço de venda de 55,1 milhões de euros é pago do seguinte modo:

a) 37,1 milhões de euros após a assinatura do contrato de venda (através da transferência da obrigação de reembolsar a CdI);

b) O restante diferido como se segue, com juros de 1,5 %: 9 milhões de euros, após 72 meses; 9 milhões de euros, após 96 meses.

(103) O artigo 7.º, n.º 6, alínea d), do contrato de venda estabelece que o comprador é capaz, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4-C, do Decreto-Lei 347/2003, de garantir a continuidade do serviço a médio prazo.

(104) O artigo 7.º, n.º 9, do contrato de venda estabelece que o comprador fará novas ofertas de emprego a todo o pessoal administrativo e da tripulação envolvido na prestação das obrigações de serviço público, tendo em conta as qualificações adquiridas e/ou a equivalência das descrições de funções, bem como eventuais acordos com sindicatos. O mesmo artigo também estabelece que, conforme exigido pelo artigo 63.º, n.º 2, do Decreto-Lei 270/1999, o comprador deve abster-se de despedimentos não disciplinares por um período de dois anos (a «condição referente aos efetivos»). Nos termos do artigo 7.º, n.ºs 11 e 12, do contrato de venda, o comprador é obrigado a informar regularmente o vendedor sobre a observância destas obrigações, havendo lugar ao pagamento de sanções pecuniárias consideráveis em caso de infrações.

(105) O artigo 8.º, n.º 12, do contrato de venda estabelece que, em conformidade com o artigo 63.º, n.º 5, do Decreto-Lei 270/1999, o novo proprietário não será responsável pelo reembolso de quaisquer dívidas contraídas pela Siremar antes da transferência do ramo de atividade.

([46]) Foi essa a data em que o consultor financeiro convidou a CdI e a SNS a apresentarem uma proposta incremental final, como resultado da aceitação da garantia (e contragarantia), apresentada pela CdI em 5 de agosto de 2011, pela Siremar em administração extraordinária (ver considerando 88).

([47]) 34,6 milhões de euros, acrescidos de juros e da inflação.

([48]) O anterior contrato de venda celebrado entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI inclui disposições e condições muito similares. A maior parte das diferenças entre os contratos resultam dos diversos contextos da transferência, nomeadamente as diferenças em termos de preço e calendário.

([49]) Direitos de propriedade intelectual e industrial (patentes); concessões, licenças, marcas e direitos similares; outros ativos incorpóreos.

([50]) Sistemas e máquinas; equipamento industrial e comercial; outros ativos corpóreos.

2.3.3.4. O aumento de capital

(106) Em 13 de outubro de 2011, os acionistas da CdI comprometeram-se a aumentar o seu capital até 21 480 236 euros. Em 3 de fevereiro de 2012, a Mediterranea, o acionista maioritário com mais de 60 % das ações da CdI, procedeu ela própria a um aumento de capital, fazendo com que a Sicília deixasse de ser o acionista maioritário, tendo a sua participação diminuído para cerca de 43 %.

(107) O aumento de capital da CdI ocorreu quando a Sicília era o acionista maioritário da Mediterranea que, por sua vez, era (e ainda é) o acionista maioritário da CdI. O aumento de capital tinha por objetivo adquirir o ramo de atividade da Siremar e explorar a nova Convenção.

2.3.3.5. A contragarantia

(108) No decurso do processo de privatização, a Sicília emitiu uma contragarantia a favor da Unicredit.

(109) Em primeiro lugar, em 3 de agosto de 2011, conforme descrito no considerando 83, a Sicília emitiu uma contragarantia a favor da Unicredit, o que permitiu a esta última emitir, dois dias depois, uma primeira carta de conforto, na qual se comprometia a garantir as prestações diferidas do preço de venda oferecido pela CdI (ou seja, 39 milhões de euros). Essa carta subordinou explicitamente a validade da sua garantia à validade da contragarantia concedida pela Sicília.

(110) Em segundo lugar, em 7 de outubro de 2011, numa fase posterior do procedimento, a Sicília confirmou a sua disponibilidade para contragarantir os pagamentos diferidos do novo preço de venda num montante até 34,6 milhões de euros. Em 12 de outubro de 2011, a Sicília alterou a contragarantia de 3 de agosto de 2011, garantindo os pagamentos até 36 milhões de euros. Nesse mesmo dia, a Unicredit emitiu a segunda carta de conforto que foi incluída na proposta selecionada da CdI descrita no considerando 89, sem mencionar que a contragarantia da Sicília ainda se mantinha, com as alterações introduzidas.

(111) Em 20 de novembro de 2011, a contragarantia da Sicília foi substituída por uma contragarantia concedida por todos os acionistas da CdI. Em 31 de janeiro de 2012, a Sicília enviou uma carta à Siremar em administração extraordinária, afirmando que a contragarantia de 12 de outubro de 2011 deveria ser considerada como tendo sido retirada. Em 3 de fevereiro de 2012, a Unicredit emitiu uma nota a confirmar que a sua garantia relativa às prestações diferidas do preço de venda não estava subordinada à concessão de uma contragarantia pela Sicília.

2.3.3.6. O estudo da Banca Profilo

(112) Conforme descrito em cima (ver considerando 78), a Banca Profilo foi nomeada pelo ministro do Desenvolvimento Económico como o perito independente encarregado de realizar uma avaliação do ramo de atividade da Siremar nos termos do artigo 4.º, n.º 4-C, da lei Marzano. Em 8 de março de 2011, a Banca Profilo publicou um relatório no qual descrevia as metodologias de avaliação e os dados que tinha usado, que inclui o próprio plano de negócios da Siremar para o período 2011-2022. Este relatório incluía um intervalo de valores estimado para o ramo de atividade da Siremar.

(113) As avaliações da Banca Profilo baseiam-se em diversos pressupostos incluindo, sobretudo, que o novo contrato de fornecimento de serviços públicos seria aplicável até ao seu termo e, consequentemente, o ramo de atividade da Siremar receberia compensação por serviço público pela operação de ligações de transporte marítimo estabelecida nesse contrato. No seu relatório de avaliação, a Banca Profilo utiliza os métodos dos fluxos de caixa atualizados («FCA») e do valor acrescentado económico («VAE») como as suas principais metodologias e os métodos dos múltiplos de mercado e da equivalência patrimonial como metodologias secundárias para efeitos de controlo.

(114) No âmbito da metodologia FCA, a Banca Profilo tem em conta: i) os fluxos de caixa gerados até à data de termo da nova Convenção; ii) o valor de liquidação do ramo de atividade da Siremar no dia do termo da nova Convenção, com base no pressuposto de que não será possível prosseguir as operações após essa data. No âmbito de metodologia do VAE, a Banca Profilo avalia: i) o valor contabilístico ajustado; ii) o *badwill*/*goodwill*; iii) o valor de liquidação do ramo de atividade da Siremar no dia do termo da nova Convenção. Esta avaliação assenta nos dados do plano industrial da empresa e nos cálculos da Banca Profilo.

(115) No tocante às metodologias secundárias, as mesmas implicaram o seguinte. A análise dos múltiplos de mercado é baseada nos cálculos da Banca Profilo utilizando os dados da Bloomberg relativos a nove empresas de transporte marítimo comparáveis. O método da equivalência patrimonial consiste numa avaliação do valor líquido dos ativos conforme inscrito no balanço, mas com alguns ajustes nos ativos e passivos e adicionando o valor estimado dos ativos incorpóreos.

(116) A Banca Profilo concluiu que o valor do ramo de atividade da Siremar no momento da sua avaliação se situava no intervalo dos 55 a 61 milhões de euros. Consequentemente, o preço mínimo para esta empresa teria de ser fixado nos 55 milhões de euros.

2.3.3.7. O primeiro relatório da Ecorys e o segundo relatório da Ecorys

(117) No decurso da investigação, a Comissão confiou à Ecorys a missão de estabelecer o valor de mercado do ramo de atividade da Siremar. Foi solicitado ao consultor que i) estabelecesse o valor de mercado do ramo de atividade da Siremar agregado à nova Convenção, ii) estabelecesse o valor de mercado do ramo de atividade sem quaisquer condições associadas e iii) determinasse se a condição referente aos efetivos reduziu o preço de venda.

(118) Para determinar o valor do ramo de atividade da Siremar agregado à nova Convenção, o primeiro relatório da Ecorys aplicou as principais metodologias também usadas pela Banca Profilo. Em particular, a Ecorys aplicou as metodologias dos fluxos de caixa atualizados e do valor acrescentado económico.

(119) Em primeiro lugar, a Ecorys concluiu que, se o ramo de atividade da Siremar tivesse sido vendido sem qualquer condição associada, e em especial sem o novo contrato para a prestação do serviço público, a empresa teria sido vendida ao seu valor de liquidação ([51]), ou seja, – 0,3 milhões de euros. A Ecorys observou que este valor de liquidação é negativo e indicou que, portanto, a liquidação imediata (no fundo, uma venda das embarcações) não era uma alternativa viável para um operador numa economia de mercado. A Ecorys baseou esta conclusão no pressuposto de que o ramo de atividade da Siremar não poderia lucrativamente continuar as suas operações sem uma compensação de serviço público. A Ecorys descreveu as rotas de serviço público exploradas pela Tirrenia e a Siremar como *«operações fortemente deficitárias caracterizadas por baixos volumes de passageiros e totalmente dependentes de financiamento das Convenções». Além disso, a Ecorys considerou que «a possibilidade de alterar a qualidade dos serviços e mais espaço de manobra para definir preços de bilhetes não são condições suficientes para tornar essas rotas economicamente viáveis de um ponto de vista comercial»*.

(120) Em segundo lugar, para determinar o valor do ramo de atividade da Siremar agregado à nova Convenção, a Ecorys assumiu que a nova Convenção não seria prorrogada na sua data de termo e que, por isso, a Siremar seria liquidada ([52]). Nesta base, a Ecorys determinou que o valor mínimo de mercado do ramo de atividade da Siremar ascendia a 57 milhões de euros (ou seja, 5 % mais do que a avaliação da Banca Profilo).

(121) Em terceiro lugar, a Ecorys comparou os efetivos dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar com os de várias empresas de *ferries* comparáveis e concluiu que o número de efetivos da Siremar e a estrutura dos custos da mão de obra *«não são diferentes dos dessas empresas comparáveis, tendo por referência a parte dos custos da mão de obra nas receitas totais* ([53]) *e a relação custos da mão de obra/pessoal»* ([54]). Nesta base, a Ecorys concluiu que não há nenhum elemento que demonstre que a condição referente aos efetivos teve qualquer impacto significativo no valor do ramo de atividade da Siremar.

(122) Conforme explicado no considerando 99, a Itália também encomendou o segundo relatório da Ecorys antes de concluir o processo de venda com a SNS, a fim de verificar se a proposta renovada desta última refletia o valor de mercado do ramo de atividade, dotado do contrato de fornecimento de serviços públicos, a partir de 31 de agosto de 2015. Este segundo relatório da Ecorys, emitido em 28 de outubro de 2015, aplicou o método dos fluxos de caixa atualizados como a sua principal ferramenta de avaliação e o método da equivalência patrimonial para verificar a solidez das suas conclusões. A nova estimativa da Ecorys foi de 34,4 milhões de euros com o método dos fluxos de caixa atualizados, partindo do pressuposto de que a nova Convenção estaria em vigor até 31 de julho de 2024. Caso a nova Convenção fosse prolongada até 31 de julho de 2026, o valor estimado do ramo de atividade da Siremar passaria a ser 35,7 milhões de euros. O método de equivalência patrimonial resultou numa estimativa de 39,9 milhões de euros.

(123) Por último, esse relatório foi complementado por uma comparação dos dois planos de negócios preparados pela SNS: um primeiro plano, relativo ao período de 2011-2022, que foi elaborado em maio de 2011, e um segundo, relativo ao período de 2016-2027, que foi elaborado em fevereiro de 2016. A Ecorys concluiu que os dois planos não eram idênticos nos seus pressupostos e não incluíam o mesmo nível de pormenor (por exemplo, o segundo plano de negócios não incluía a lista das rotas e as frequências). Em particular, as principais diferenças entre os planos eram: os pressupostos relativamente à utilização da frota, às amortizações, aos custos com o pessoal; e a utilização dos dados anteriores da CdI, que não estavam disponíveis no primeiro plano de negócios. A Ecorys também preparou uma avaliação de uma página que confirmava às autoridades italianas a consistência lógica interna do segundo plano de negócios da SNS para o período de 2016-2027.

([51]) A Ecorys calculou este valor como a diferença entre os custos incorridos para despedir todos os efetivos e o valor líquido ajustado dos ativos do ramo de atividade da Siremar. A análise levou a uma avaliação do valor de liquidação dos ativos da Siremar em – 0,3 milhões de euros. Os custos de indemnização do pessoal, no valor de 36,6 milhões de euros, mais do que compensaram o valor de mercado dos ativos líquidos ajustados.

([52]) A Ecorys observou que, embora essa prorrogação não possa ser excluída, as incertezas e a falta de informações fiáveis relativas às condições de qualquer futura renovação fizeram com que fosse razoável avaliar o valor do ramo de atividade da Siremar independentemente de uma eventual prorrogação futura do regime de serviço público.

([53]) A Ecorys considera que esta relação indica se os custos da mão de obra têm impacto significativo no orçamento do ramo de atividade da Siremar, comparativamente com empresas similares.

([54]) A Ecorys considera que esta relação indica se os custos da mão de obra do ramo de atividade da Siremar são desproporcionados comparativamente com empresas similares.

2.3.4. *A nova Convenção*

2.3.4.1. O beneficiário

(124) Inicialmente, a CdI foi o proponente selecionado para o ramo de atividade da Siremar e assinou a nova Convenção para a exploração de rotas marítimas em 30 de julho de 2012. Depois, em 11 de abril de 2016, a SNS substituiu a CdI e começou a explorar as mesmas rotas.

2.3.4.2. Rotas

(125) Ao abrigo da nova Convenção, a CdI e, posteriormente, a SNS tinham de prestar serviços de *ferry* e de transporte de passageiros em 20 rotas de cabotagem divididas em cinco agrupamentos, por vezes com diferentes frequências e/ou rotas entre a época alta e a época baixa ([55]) (ver quadro 3).

Ligações de *ferry* (mistas)	Ligações de transporte de passageiros (embarcações rápidas)
Agrupamento Milazzo-Ilhas Eólias-Nápoles	
C/1: Milazzo-Vulcano-Lipari-Rinella-Panarea-Ginostra-Stromboli-Nápoles e regresso (durante todo o ano, duas ligações por semana) C/2: Milazzo-Vulcano-Lipari-Rinella-Salina e regresso (durante todo o ano, uma ligação por dia, sem serviço aos Domingos na época baixa) C/3: Milazzo-Vulcano-Lipari-Salina-Panarea-Ginostra-Stromboli e regresso (durante todo o ano, duas ligações por semana) C/4: Milazzo-Vulcano-Lipari-Salina-Rinella-Filicudi-Alicudi e regresso (durante todo o ano, cinco ligações por semana na época alta e quatro por semana na época baixa) C/6: Lipari-Vulcano-Milazzo e regresso (durante todo o ano, uma ligação por dia)	ALC/2: Milazzo-Vulcano-Lipari-Rinella-Salina e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) ALC/3: Milazzo-Vulcano-Lipari-Salina-Panarea-Ginostra-Stromboli e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) ALC/4: Milazzo-Vulcano-Lipari-Salina-Rinella-Filicudi-Alicudi e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) ALC/6: Lipari-Vulcano-Milazzo e regresso (durante todo o ano, uma ligação por dia) ALC/2 BIS: Lipari-Rinella-Salina-Lipari (durante todo o ano, quatro ligações por semana na época alta, três por semana e uma por dia até Salina na época baixa)
Agrupamento Palermo-Ustica	
D/1: Palermo-Ustica e regresso (durante todo o ano, uma ligação por dia)	ALD/1: Ustica-Palermo e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia)
Agrupamento Trapani-ilhas Egadi	
D/2: Trapani-Favignana-Levanzo-Marettimo e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) D/3: Trapani-Favignana-Levanzo-Trapani (durante todo o ano, duas ligações por dia na época alta, 12 por semana e ligações menos frequentes para Levanzo na época baixa)	ALD/2: Trapani-Favignana-Levanzo-Marettimo e regresso (durante todo o ano, duas ligações por dia) ALD/3: Trapani-Favignana-Levanzo-Trapani (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) ALD/2 BIS: Marettimo-Levanzo-Favignana-Trapani e regresso (durante todo o ano, pelo menos uma ligação por dia) ALD/3 BIS: Trapani-Favignana-Levanzo-Trapani (durante todo o ano, pelo menos duas ligações por dia)

([55]) Ao longo da presente decisão, a expressão «época alta» significa o verão, enquanto a expressão «época baixa» significa o resto do ano.

Ligações de *ferry* (mistas)	Ligações de transporte de passageiros (embarcações rápidas)
Agrupamento Trapani-Pantelária	
D/4: Trapani-Pantelleria e regresso (durante todo o ano, uma ligação por dia na época alta, seis por semana na época baixa)	
Agrupamento Porto Empedocle-Ilhas Pelágias	
D/5: Porto Empedocle-Linosa-Lampedusa e regresso (durante todo o ano, seis ligações por semana)	

Quadro 3 — Rotas operadas pela CdI e, posteriormente, pela SNS nos termos da nova Convenção

(126) O anexo A da nova Convenção especifica de que modo cada uma das rotas do quadro 3 vai ser operada (por exemplo, tipo de embarcações, frequência sazonal). Além disso, as tarifas cobradas aos utilizadores não podem exceder os limites definidos pelo artigo 6.º da nova Convenção e especificados no referido anexo A.

2.3.4.3. Duração

(127) A nova Convenção entre a Sicília e a CdI e a nova Convenção entre a Sicília e a SNS têm ambas uma duração de doze anos. O contrato com a SNS entrou em vigor em 12 de abril de 2016 e expirará em 11 de abril de 2028.

2.3.4.4. Obrigações de serviço público

(128) As obrigações de serviço público impostas dizem respeito às ligações de transporte marítimo a serem operadas (ver considerando 125), ao tipo e à capacidade das embarcações atribuídas às respetivas rotas marítimas operadas, à disponibilidade de uma embarcação de reserva para assegurar a continuidade do serviço, à frequência do serviço e às tarifas máximas cobradas aos utilizadores do serviço em cada uma das respetivas rotas.

2.3.4.5. Compensação

(129) A compensação anual recebida pela empresa à qual foram confiadas as obrigações de serviço público definidas na nova Convenção tem um limite máximo de 55 694 895 euros. O montante da compensação deve ser determinado com base na metodologia estabelecida pela Diretiva CIPE (ver considerandos 48 a 58). A compensação foi paga às duas empresas do seguinte modo:

	Compensação paga à CdI	Compensação paga à SNS
2012	23 346 079 EUR (agosto-dezembro)	—
2013	55 694 895 EUR	—
2014	55 694 895 EUR	—
2015	55 694 895 EUR	—
2016	15 397 836 EUR	40 297 059 EUR
2017	—	55 694 895 EUR
2018	—	55 694 895 EUR
2019	—	55 694 895 EUR

Quadro 4 — Compensação 2012-2019

(130) O artigo 8.º da nova Convenção prevê uma revisão trianual regular do âmbito das atividades subvencionadas, para verificar se não há desequilíbrio financeiro. Ademais, o artigo 9.º da nova Convenção estabelece que, em circunstâncias muito específicas de alterações inesperadas e estruturais das receitas ou dos custos, e em qualquer caso, apenas após o primeiro ano de cada período trianual, as partes podem acionar essa revisão antecipadamente.

2.3.5. *Prioridade de acostagem*

(131) O artigo 19.º-B, n.º 21, do Decreto-Lei 135/2009 estabelece que, a fim de garantir a continuidade territorial com as ilhas e à luz das suas obrigações de serviço público, as empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar, manteriam a acostagem já atribuída e a prioridade na afetação de novos horários de acostagem em linha com os procedimentos estipulados pelas autoridades marítimas italianas conforme estabelecido na Lei n.º 84 de 28 de janeiro de 1994 e no Código Marítimo italiano.

2.3.6. *As medidas previstas pela Lei de 2010*

(132) A Lei de 2010 estabelecia a possibilidade de as empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar, usarem os recursos financeiros já afetados para a atualização e a modernização da frota ([56]) para cobrir necessidades de liquidez urgentes. Em especial, retirados de duas facilidades ([57]), 23 750 000 euros já tinham sido colocados de parte para pagar as modernizações de todo o grupo Tirrenia, dos quais 7 215 800 euros para a Siremar. As empresas do antigo grupo Tirrenia que utilizaram estes fundos para fins de liquidez tinham de os devolver mais tarde, para que as modernizações necessárias das embarcações se pudessem realizar. Essas modernizações eram necessárias para cumprir certas normas de segurança internacionais na sequência do Acordo de Estocolmo de 1996 ([58]).

(133) Além disso, a Lei de 2010 também estabelecia o seguinte:

a) As Convenções iniciais são prorrogadas a partir de 1 de outubro de 2010 até ao fim dos processos de privatização da Tirrenia e da Siremar (ver também o considerando 31);

b) O artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009, que foi convertido com modificações na Lei de 2009, é alterado com a introdução do n.º 24-A. De acordo com esse número, todos os atos oficiais e operações nos termos dos n.ºs 1-15 do artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009, beneficiam de isenção fiscal. Estes números dizem respeito à liberalização do setor da cabotagem marítima através da privatização do grupo Tirrenia;

c) A fim de assegurar a continuidade do serviço público e apoiar o processo de privatização das empresas do antigo grupo Tirrenia, as regiões em causa podem utilizar os recursos do *Fondo Aree Sottoutilizzate* («FAS») ([59]) nos termos da Diretiva CIPE n.º 1/2009 de 6 de março de 2009 ([60]).

2.4. **Procedimento de infração n.º 2007/4609**

(134) Após a troca de pontos de vista entre os serviços da Comissão e as autoridades italianas, em 19 de dezembro de 2008 o diretor-geral da Comissão responsável pela energia e os transportes enviou um pedido de informações à Itália. O pedido dizia respeito, nomeadamente, a uma visão geral das rotas de serviço público na altura e a missão de serviço público que a Itália previa no âmbito das novas Convenções propostas. Além disso, foi pedido à Itália que fornecesse mais pormenores sobre os planos de privatização para o grupo Tirrenia.

(135) Na sua carta de 28 de abril de 2009, as autoridades italianas transmitiram uma resposta pormenorizada:

— Observando que a prorrogação das Convenções iniciais até 31 de dezembro de 2009 era necessária para alcançar a liberalização do setor da cabotagem marítima na Itália através da privatização do grupo Tirrenia;

— Alegando que a compensação de serviço público concedida ao grupo Tirrenia era necessária para garantir a continuidade territorial das ilhas através das ligações marítimas que não eram prestadas por operadores privados no mercado;

([56]) Conforme estabelecido no artigo 19.º, n.º 13-A, do Decreto-Lei 78/2009 que foi convertido na Lei 102/2009 («Lei 102/2009»), e no n.º 19 do artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009.

([57]) Todos os fundos (ou seja, 7 000 000 de euros) previstos pelo n.º 19 do artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009 e os 16 750 000 euros dos fundos previstos pela Lei 102/2009.

([58]) Estas normas de segurança foram especificadas na Diretiva 98/18/CE do Conselho, de 17 de março de 1998, transposta para a legislação italiana pelo Decreto-Lei n.º 45 de 4 de fevereiro de 2000, e na Diretiva 2003/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de abril de 2003, transposta para a legislação italiana pelo Decreto-Lei n.º 52 de 8 de março de 2005 e na Diretiva 2003/25/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, transposta para a legislação italiana pelo Decreto-Lei n.º 65 de 14 de março de 2005.

([59]) O FAS é um fundo nacional que apoia a aplicação da política regional italiana.

([60]) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 137 de 16 de junho de 2009.

— Salientando que tinha sido concluído em 10 de março de 2009 um processo exaustivo de racionalização das rotas. Este processo teve em conta os aspetos sociais, de emprego e económicos pertinentes, bem como a necessidade de salvaguardar as ligações essenciais para a continuidade territorial e incluiu uma consulta das seis regiões implicadas. Esta racionalização resultaria na redução do custo líquido do serviço público de aproximadamente 66 milhões de euros e no despedimento de cerca de 600 membros da tripulação empregados em todo o grupo Tirrenia. A Itália recordou também que a racionalização de 2009 complementava os esforços anteriores (em 2004, 2006 e 2008) para reduzir os serviços operados pelo grupo Tirrenia;

— Explicando que os objetivos da racionalização eram i) manter as ligações necessárias para assegurar a continuidade territorial com e entre as ilhas e o continente e o direito à saúde, à educação e à mobilidade, ii) racionalizar ligações onde existiam operadores privados que prestavam a mesma ligação durante o mesmo período, com garantias similares de qualidade e continuidade, e iii) racionalizar as ligações na época alta e de alta velocidade que transportam apenas pessoas;

— Facultando uma visão geral das rotas operadas pelas empresas do grupo Tirrenia durante 2008 e o número reduzido de rotas que o grupo Tirrenia iria operar em 2009. De acordo com as autoridades italianas, estas últimas rotas formariam a base para as novas Convenções que seriam celebradas com os novos proprietários das empresas do grupo Tirrenia.

(136) Em 21 de dezembro de 2009, o diretor-geral da Comissão responsável pela energia e os transportes enviou uma carta às autoridades italianas observando, nomeadamente, que:

— No contexto da revisão radical do setor da cabotagem marítima na Itália, e devido ao impacto social considerável que a privatização teria implicado, de acordo com as autoridades italianas, se os concursos fossem realizados numa simples base de contrato de serviço público, a colocação a concurso das companhias de navegação providas desses contratos era aceitável — em princípio e a título de exceção — para efeitos de assegurar a conformidade com o critério da não discriminação entre armadores comunitários estabelecido no Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho ([61]) («Regulamento Cabotagem Marítima»);

— A compensação de serviço público tinha de estar restringida às linhas nas quais a presença contínua de outros operadores durante todo o ano era limitada. A este respeito, foram pedidos esclarecimentos sobre a deficiência do mercado em determinadas rotas exploradas pela Tirrenia e a Caremar. A carta também salientou que a inclusão apenas de linhas domésticas (e não linhas internacionais) num contrato de serviço público se pode justificar com base no objetivo de continuidade territorial;

— Os contratos de serviço público do grupo Tirrenia expiraram em 31 de dezembro de 2008 e a privatização prevista pela Itália poderá demorar mais do que o previsto. Por conseguinte, a carta apontou para a possibilidade de enviar uma carta de notificação formal por aplicação incorreta do Regulamento Cabotagem Marítima.

(137) Em 22 de janeiro de 2010, as autoridades italianas responderam à carta dos serviços da Comissão, de 21 de dezembro de 2009:

— Tomando nota de que a Comissão manifestou o seu acordo de princípio relativamente à abordagem proposta para privatizar o grupo Tirrenia juntamente com novos contratos de serviço público;

— Facultando explicações sobre as rotas relativamente às quais a Comissão tinha levantado algumas questões;

— Referindo que o convite à manifestação de interesse para a venda da Tirrenia (incluindo a Siremar) tinha sido publicado em 23 de dezembro de 2009. A Itália indicou que tencionava concluir a privatização de todo o grupo Tirrenia até 30 de setembro de 2010;

— Pedindo à Comissão que confirmasse que os argumentos apresentados em relação à deficiência do mercado eram suficientes.

(138) Em 29 de janeiro de 2010 ([62]), a Comissão enviou uma carta de notificação formal referente à violação do Regulamento Cabotagem Marítima. Nesta carta, a Comissão recordou que esse regulamento requer que sempre que um Estado-Membro celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou impuser obrigações de serviço público, fá-lo-á numa base não discriminatória em relação a todos os armadores comunitários. De acordo com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento Cabotagem Marítima, os contratos de fornecimento de serviços públicos existentes podem continuar em vigor até à data do termo do respetivo contrato. Contudo, a Comissão observou

([61]) Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (JO L 364 de 12.12.1992, p. 7). A Comissão observa que o Regulamento Cabotagem Marítima não exige que os Estados-Membros privatizem as suas companhias de transporte marítimo, mas apenas que liberalizem este mercado específico.

([62]) A carta de notificação formal foi adotada em 28 de janeiro de 2010, mas apenas notificada à Itália no dia seguinte.

que as empresas do grupo Tirrenia continuaram a operar serviços de transporte marítimo após o termo dos respetivos contratos de fornecimento de serviços públicos (as Convenções iniciais). Em especial, essas Convenções deveriam expirar no fim de 2008, mas foram reiteradamente prorrogadas pela Itália. Por conseguinte, a Comissão convidou as autoridades italianas a apresentarem as suas observações.

(139) Também em 29 de janeiro de 2010, o diretor-geral da Comissão responsável pela energia e os transportes respondeu à carta das autoridades italianas de 22 de janeiro de 2010. O diretor-geral indicou que as justificações apresentadas relativas às linhas exploradas pela Tirrenia eram suficientes para dissipar as dúvidas manifestadas anteriormente. Além disso, o diretor-geral observou, a título positivo, que, na sequência do seu pedido anterior, a Itália tinha eliminado a ligação internacional do novo projeto de Convenção para a Tirrenia. No tocante às questões levantadas respeitantes às rotas operadas pela Caremar, apenas em relação a algumas dessas rotas as justificações foram consideradas suficientes. Por conseguinte, foi pedido à Itália que fornecesse mais esclarecimentos sobre algumas das rotas da Caremar. O diretor-geral recordou que os contratos de fornecimento de serviços públicos apenas podem abranger rotas em relação às quais existe uma deficiência do mercado. O diretor-geral sublinhou que a sua resposta dizia apenas respeito à conformidade com o Regulamento Cabotagem Marítima e não a questões de auxílios estatais.

(140) Em 29 de março de 2010, as autoridades italianas responderam à carta de notificação formal da Comissão, de 29 de janeiro de 2010:

— Relembrando que os serviços da Comissão, por carta de 21 de dezembro de 2009 (ver considerando 136), concordaram, em princípio, com a privatização do grupo Tirrenia através da agregação das empresas com novos contratos de fornecimento de serviços públicos;

— Observando que a prorrogação das Convenções iniciais foi apenas motivada pela necessidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço público marítimo até à conclusão dos respetivos processos de privatização;

— Confirmando a sua intenção de realizar o processo de privatização até 30 de setembro de 2010, de molde a liberalizar o setor da cabotagem marítima até essa data;

— Fornecendo uma visão geral do processo de privatização da Tirrenia (incluindo a Siremar). Em especial, a Itália indicou que, na sequência da publicação do convite à manifestação de interesse, tinham sido apresentadas 16 propostas em 19 de fevereiro de 2010 por 19 entidades. Enquanto parte da fase de devida diligência, foi aberta uma sala de consulta de dados em 22 de março de 2010 que permaneceria aberta até ao fim de maio de 2010. Nessa altura, a Itália esperava que o contrato de venda pudesse ser assinado até meados de julho de 2010 e que a propriedade fosse transferida até setembro de 2010;

— Esclareceram que no procedimento de concurso para a Toremar, 11 partes interessadas participariam nas fases seguintes do procedimento;

— Salientaram que a incerteza persistente que surgiria em resultado da continuação do procedimento de infração poderia comprometer os processos de privatização e afetar negativamente o valor das empresas colocadas a concurso;

— Ofereceram total cooperação com a Comissão para esclarecer quaisquer dúvidas subsistentes em relação ao procedimento de infração e eventuais questões em matéria de auxílios estatais.

(141) Em 10 de setembro de 2010, as autoridades italianas informaram a Comissão durante uma reunião *ad hoc* de que o procedimento para a privatização da Tirrenia e da Siremar tinha sido cancelado na fase final e que, consequentemente, o prazo de 30 de setembro não seria cumprido. Ademais, as autoridades italianas indicaram que os procedimentos concorrenciais para os contratos da Caremar, Saremar, Siremar e Toremar também registavam atrasos. Subsequentemente, a Lei de 2010 voltou a prorrogar as Convenções iniciais até à conclusão dos processos de privatização da Tirrenia e da Siremar.

(142) Na sequência destes desenvolvimentos, a Comissão enviou uma carta de notificação formal complementar em 24 de novembro de 2010. Nessa carta, a Comissão:

— Observou que as Convenções iniciais da Tirrenia, Siremar, Caremar, Saremar e Toremar foram prorrogadas automaticamente sem qualquer procedimento concorrencial;

— Salientou que, embora os contratos de fornecimento de serviços públicos em causa continuaram a ser aplicados, não foi realizado nenhum procedimento concorrencial;

— Indicou que se reservava o direito de emitir um parecer fundamentado se necessário (tendo em conta quaisquer observações que a Itália pudesse apresentar).

(143) Em 21 de junho de 2012, a Comissão adotou um parecer fundamentado relativo ao atraso da privatização das três empresas (Caremar, Laziomar e Saremar) do antigo grupo Tirrenia. Dado que os procedimentos de concurso para as outras três empresas (Tirrenia, Toremar e Siremar) tinham sido concluídos no decurso de 2011 ([63]), o parecer fundamentado não cobriu essas empresas. A Comissão observou que a Itália não tinha criado procedimentos concorrenciais para a adjudicação de contratos de fornecimento de serviços públicos para cabotagem marítima operada pelas empresas Caremar, Laziomar e Saremar, mais de três anos após o termo normal das respetivas Convenções iniciais. Pelo contrário, essas Convenções tinham sido prorrogadas automática e indefinidamente impedindo, assim, outros armadores comunitários de concorrer à adjudicação desses contratos.

(144) Em 8 de agosto de 2012, as autoridades italianas responderam ao parecer fundamentado indicando que os anúncios de concurso para a adjudicação das empresas dotadas dos novos contratos de fornecimento de serviços públicos foram ou seriam em breve publicados no *Jornal Oficial da União Europeia*. Em particular, em relação à Caremar o anúncio foi publicado em 20 de julho de 2012 e em relação à Laziomar o anúncio foi enviado para publicação em 1 de agosto de 2012. Por último, em relação à Saremar foi adotada uma lei em 2 de agosto de 2012 que exigia a publicação desse anúncio até 2 de outubro de 2012.

(145) Em 13 de janeiro de 2014, a Compagnia Laziale di Navigazione tornou-se a nova proprietária da Laziomar e assinou um contrato de fornecimento de serviços públicos de dez anos para ligações com o arquipélago das ilhas Pontinas. Em 16 de julho de 2015, a ATI SNAV-Rifim assumiu a propriedade da Caremar e foi-lhe confiado um contrato de fornecimento de serviços públicos de nove anos. Por último, após a Decisão de 2014, a Saremar foi colocada em liquidação e o contrato de fornecimento de serviços públicos para as rotas entre a Sardenha e pequenas ilhas foi adjudicado à Delcomar em março de 2016.

(146) Por carta de 15 de julho de 2016, as autoridades italianas informaram a Comissão de que a privatização de todas as empresas do antigo grupo Tirrenia tinha sido concluída. Em 8 de dezembro de 2016, a Comissão decidiu encerrar o procedimento de infração.

3. FUNDAMENTOS PARA DAR INÍCIO E ALARGAR O PROCEDIMENTO

3.1. **A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar**

3.1.1. *Conformidade com o critério Altmark e existência de auxílio*

(147) Na sua Decisão de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que a definição das obrigações de serviço público não era suficientemente clara e, portanto, não permitia à Comissão concluir definitivamente se continha erro manifesto. Em especial, apesar de as autoridades italianas argumentarem que os concorrentes da Siremar nas rotas que se enquadravam no âmbito da missão de SIEG eram operadores que prestavam igualmente serviços marítimos ao abrigo de compensação pública, sem a prévia definição do nível de serviços necessário, não foi possível à Comissão concluir se havia verdadeiramente necessidade de um serviço público nessas rotas.

(148) A Comissão considerou, a título preliminar, que o segundo critério do acórdão Altmark ([64]) estava satisfeito, porquanto os parâmetros na base do cálculo da compensação tinham sido estabelecidos previamente e observavam os requisitos de transparência. Em especial, a Comissão observou que esses parâmetros são descritos na Convenção inicial (para a compensação relativa ao ano de 2009) e na Diretiva CIPE (para a compensação a partir de 2010).

(149) No entanto, a Comissão considerou que o terceiro critério do acórdão Altmark não parecia estar satisfeito e que os operadores poderão ter sido sobrecompensados pela realização de missões de serviço público. Em especial, a Comissão manifestou dúvidas se o prémio de risco de 6,5 %, aplicável a partir de 2010, reflete um nível apropriado de risco atendendo a que, à primeira vista, a Siremar não parecia assumir os riscos suportados normalmente na prestação desses serviços.

(150) A Comissão também considerou, a título preliminar, que o quarto critério Altmark não estava satisfeito na medida em que a prorrogação das Convenções iniciais não tinha sido colocada a concurso. Ademais, a Comissão observou que não tinha recebido quaisquer elementos de prova que corroborassem o argumento de que a Siremar prestava de facto os serviços em causa ao menor custo para a comunidade.

(151) A Comissão concluiu, a título preliminar, que as compensações de serviço público pagas à Siremar durante 2009--2011 constituem auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1. do TFUE. Além disso, a Comissão concluiu que este auxílio deveria ser considerado um novo auxílio.

(152) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou que, na medida em que todas as condições se mantiveram inalteradas em 2012 e até à entrada em vigor da nova Convenção, a compensação concedida à Siremar desde 1 de janeiro de 2012 no âmbito da nova prorrogação da Convenção inicial também constitui auxílio estatal.

([63]) Ainda que a transferência formal da Tirrenia, Toremar e Siremar só tenha ocorrido em 2012

([64]) Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

3.1.2. *Compatibilidade*

(153) Na Decisão de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que a compensação de serviço público para os anos 2009-2011 não se insere no âmbito de aplicação da Decisão SIEG 2005 ([65]) e do Enquadramento SIEG 2005 ([66]). Por conseguinte, a Comissão avaliou essa medida diretamente nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e concluiu que tinha dúvidas se as condições de compatibilidade aplicáveis estavam satisfeitas.

(154) Na Decisão de 2012, a Comissão observou que, em 31 de janeiro de 2012, um novo pacote de SIEG composto pela Decisão SIEG de 2011 ([67]) e pelo Enquadramento SIEG de 2011 tinha entrado em vigor. Contudo, a Comissão considerou, a título preliminar, que a compensação de serviço público no âmbito da prorrogação da Convenção inicial não poderia ser considerada compatível com o mercado interno e estar isenta do requisito de notificação nos termos da Decisão SIEG de 2011.

(155) A Lei de 2010 previa a prorrogação da Convenção inicial a partir de 30 de setembro de 2010 até ao fim do processo de privatização. A Siremar estava em dificuldades no momento da adoção da Lei de 2010 (ver considerando 67). Consequentemente, a compensação recebida pela empresa a partir de 1 de outubro de 2010 até à sua privatização não podia ser avaliada com base no Enquadramento SIEG de 2011. Em vez disso, com base no ponto 9 do Enquadramento SIEG de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que este auxílio deveria ser avaliado com base nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação de 2004.

(156) A Comissão observou que os critérios de compatibilidade estabelecidos nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação de 2004 não estavam satisfeitos neste caso e, portanto, considerou, a título preliminar que a compensação paga à Siremar em dificuldade constituía auxílio à reestruturação incompatível.

3.2. **Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar**

(157) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou, a título preliminar, que o auxílio de emergência tinha sido ilegalmente prorrogado de 28 de agosto de 2011 até 18 de setembro de 2012 e que a prorrogação do auxílio de emergência durante este período constituía auxílio incompatível à Tirrenia e à Siremar e, eventualmente, também aos seus respetivos adquirentes. Em especial, a Comissão observou que a Itália não tinha apresentado um plano de reestruturação ou liquidação no prazo de seis meses após o desembolso da primeira prestação do auxílio de emergência a essas empresas conforme exigido pelas Orientações E&R de 2004. A Comissão considerou que as condições para uma prorrogação do auxílio de emergência conforme estabelecido nas Orientações E&R de 2004 não estavam satisfeitas.

3.3. **A privatização da Siremar, a contragarantia e o aumento de capital da CdI**

3.3.1. *A privatização da Siremar*

(158) Na Decisão de 2011, a Comissão manifestou as suas dúvidas de que o procedimento de concurso para a venda do ramo de atividade da Siremar tinha sido suficientemente transparente e incondicional de molde a assegurar que a venda ocorreu a preço de mercado.

(159) Em primeiro lugar, a Comissão observou que, embora o convite à manifestação de interesse tenha sido publicado em vários jornais e em alguns sítios Web, o convite não parecia pormenorizar o âmbito da venda e não deu aos proponentes quaisquer instruções claras em relação às fases subsequentes do procedimento. O convite também não parecia conter quaisquer critérios de pré-qualificação ou de seleção ou quaisquer outras condições que tivessem de ser satisfeitas pelos proponentes, para além da condição obrigatória de continuar a prestar o serviço público. Além disso, todas as informações pertinentes relativas aos ativos objeto do procedimento de venda foram disponibilizadas aos proponentes apenas durante a fase de devida diligência.

(160) Em segundo lugar, a Comissão também considerou que certos requisitos impostos na privatização poderão ter restringido o número de proponentes e/ou influenciado o preço de venda. A Comissão reiterou a sua prática constante relativa à venda de ativos de empresas estatais pelo Estado ou imputável ao Estado: considerações não económicas que um vendedor privado não faria, tais como preocupações relacionadas com política pública, emprego ou desenvolvimento regional, sugerem a existência de auxílio estatal se impuserem obrigações onerosas ao potencial comprador e forem, portanto, suscetíveis de reduzir o preço de venda.

([65]) Decisão 2005/842/CE da Comissão, de 28 de novembro de 2005, relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

([66]) Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, JO C 297 de 29.11.2005, p. 4.

([67]) Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

(161) Os procedimentos de venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar basearam-se no procedimento estabelecido na lei Marzano (ver considerando 70). Por conseguinte, a Comissão avaliou os dois procedimentos em conjunto. Considerou que a venda dos ramos de atividade que tinham associadas as novas Convenções resultou numa obrigação sobre os adquirentes de prestar o serviço público sujeito às obrigações pré-estabelecidas de qualidade, frequência e tarifárias previstas nas novas Convenções. Ao impor essas obrigações, a Comissão considerou que o Estado não procurou obter o preço mais elevado, tendo antes perseguido objetivos de interesse público. A Comissão considerou ser altamente improvável que um vendedor privado tivesse atribuído a mesma importância à necessidade de não interromper o funcionamento do serviço público.

(162) De igual modo, a Comissão considerou que um vendedor privado, a operar em condições normais de mercado, não teria imposto a obrigação de manter os níveis de emprego durante dois anos.

(163) Pelas razões que precedem, a Comissão concluiu, a título preliminar, que o processo de privatização do ramo de atividade da Siremar não tinha sido suficientemente transparente e incondicional de molde a assegurar, por si só, que a venda se realizava a preço de mercado. Por conseguinte, a Comissão não pôde excluir que foi conferida uma vantagem económica à atividade económica vendida ou ao adquirente.

(164) A Comissão considerou igualmente, com base nas informações disponíveis, que qualquer auxílio que possa ter surgido no decurso do processo de privatização teria sido incompatível.

3.3.2. *A contragarantia*

(165) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou, a título preliminar, que a contragarantia concedida pela Sicília relativa às prestações diferidas do preço de venda do ramo de atividade da Siremar pode ter constituído um auxílio à CdI, na qualidade de mutuário, e à Unicredit como garante de primeiro grau.

(166) Com efeito, a contragarantia parecia ter permitido à CdI beneficiar de uma garantia que de outra forma não teria sido concedida ou teria sido concedida em condições diferentes e menos favoráveis. A Comissão observou que, com base nas informações disponíveis, a contragarantia não parecia ter sido remunerada.

(167) Além disso, a Comissão observou que a função de contabilista geral parecia ser capaz de influenciar o processo decisório na Sicília. Dado o seu envolvimento na gestão diária da Mediterranea e a participação significativa desta última no capital da CdI, a Comissão considerou que era provável que a contragarantia tivesse sido concedida para favorecer a CdI no processo de venda, em vez de baseada em condições de mercado.

(168) A Comissão observou ainda que os documentos apresentados pela Itália para provar que a contragarantia não tinha produzido efeitos não eram anteriores à adjudicação do concurso à CdI. Pelo contrário, ambos os documentos foram emitidos após a SNS ter apresentado uma denúncia à Comissão.

(169) Por último, a Comissão considerou que a contragarantia também é suscetível de ter proporcionado uma vantagem económica à Unicredit, como garante de primeiro grau, ao reduzir os riscos associados à sua própria garantia, a menos que a contragarantia fosse remunerada através de um prémio adequado.

(170) Com base nas considerações acima, a Comissão considerou, a título preliminar, que a contragarantia pode ter constituído um auxílio à Unicredit e à CdI.

3.3.3. *O aumento de capital da CdI*

(171) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou que o aumento de capital pela Mediterranea poderia ter conferido uma vantagem à CdI, na medida em que a Sicília não tinha agido como um investidor privado no mercado. Além disso, a Comissão considerou que o aumento de capital pela Mediterranea foi financiado por recursos estatais e era imputável ao Estado.

(172) Por conseguinte, a Comissão considerou, a título preliminar, que o aumento de capital pode ter constituído um auxílio à CdI.

3.3.4. *Compatibilidade*

(173) Na Decisão de 2011, a Comissão considerou, com base nas informações disponíveis, que qualquer auxílio que possa ter surgido no decurso do processo de privatização teria sido incompatível.

(174) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou, com base nas informações disponíveis, que a contragarantia e o aumento de capital da CdI poderão ter constituído auxílio ao funcionamento, que é em princípio incompatível com o mercado interno.

3.4. **A nova Convenção entre o Estado italiano e a CdI**

(175) Na Decisão de 2012, a Comissão considerou, a título preliminar, que a compensação ao adquirente do ramo de atividade da Siremar (na altura, a CdI) não satisfez os critérios estabelecidos no acórdão Altmark, pelo que constituía auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(176) A Comissão chegou a esta conclusão com base nas seguintes considerações:

a) os concorrentes que pareciam estar a oferecer serviços similares estavam presentes em, pelo menos, certas rotas operadas pela CdI;

b) o cálculo da compensação nos termos da Diretiva CIPE parecia ter resultado na sobrecompensação do operador pela prestação do serviço público pelas mesmas razões expressas na Decisão de 2011;

c) o quarto critério do acórdão Altmark ([68]) não foi aparentemente observado, dado que o ramo de atividade da Siremar dotado de uma nova Convenção, em vez do contrato de fornecimento de serviços públicos propriamente dito, tinha sido submetido a concurso público e não foi demonstrado que tal permitia a seleção do proponente capaz de prestar os serviços ao menor custo para a comunidade.

(177) No atinente à compatibilidade da compensação à CdI, a Comissão primeiro avaliou-a ao abrigo da Decisão SIEG de 2011. Todavia, uma vez que a duração do contrato parecia exceder os 10 anos e a Comissão tinha dúvidas quanto à proporcionalidade da compensação, a mesma considerou, a título preliminar que a compensação não podia ser considerada compatível com a Decisão SIEG de 2011. A Comissão avaliou depois a compatibilidade do auxílio ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 e concluiu que tinha dúvidas se as condições de compatibilidade desse enquadramento foram todas satisfeitas.

3.5. **Prioridade de acostagem**

(178) Na Decisão de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que, uma vez que a prioridade de acostagem não é remunerada, a medida trata-se de uma vantagem regulamentar que não envolve qualquer transferência de recursos estatais e, portanto, não pode ser qualificada como auxílio estatal. Se a acostagem for remunerada, a Comissão considerou que, na medida em que a Siremar presta um SIEG genuíno e que esta prioridade é apenas concedida em relação a rotas abrangidas por esse SIEG, não resultaria numa vantagem económica adicional, porquanto seria intrínseca à prestação do SIEG.

(179) Uma vez que tinha levantado dúvidas sobre a legitimidade da missão de SIEG, a Comissão não pôde extrair conclusões quanto à compatibilidade da medida se fosse considerada auxílio.

3.6. **As medidas previstas pela Lei de 2010**

(180) Na Decisão de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que as medidas previstas na Lei de 2010 constituíam auxílio estatal a favor das empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar. Essas medidas incluíam: 1) a eventual utilização para efeitos de liquidez dos fundos reservados para a modernização das embarcações; 2) as isenções fiscais relacionadas com o processo de privatização; 3) a eventual utilização de recursos do FAS. Com efeito, a Comissão observou que todas as medidas acima mencionadas permitiram às empresas do antigo grupo Tirrenia evitar custos que normalmente teriam de ser suportados pelos seus próprios recursos financeiros. Consequentemente, essas empresas conseguiram melhorar a sua situação financeira global.

(181) A Comissão também considerou, a título preliminar, que essas medidas provavelmente constituíam auxílio ao funcionamento ao reduzirem os custos que a Siremar, e as demais empresas do antigo grupo Tirrenia, teriam de outro modo de suportar e, assim, estas medidas deveriam ser consideradas incompatíveis com o mercado interno.

4. **OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA**

(182) Após as Decisões de 2011 e de 2012, a Itália enviou várias cartas e documentos sobre todas as medidas avaliadas na presente decisão. A presente secção resume os principais argumentos e contributos apresentados ([69]).

4.1. **Sobre as obrigações de serviço público e o ambiente concorrencial**

(183) A Itália apresentou uma lista de rotas exploradas pela Siremar que estão sujeitas a obrigações de serviço público, nomeadamente em matéria de frequência sazonal e de horários, o ambiente concorrencial e os motivos que levam à imposição de obrigações de serviço público.

(184) No que respeita à existência de um SIEG genuíno, a Itália referiu que as obrigações de serviço público por ela impostas à Siremar e, posteriormente, à CdI e à SNS asseguram, em termos de regularidade, continuidade e qualidade, um serviço satisfatório de ligação entre a Sicília e as suas ilhas mais pequenas. Este serviço contribui para o desenvolvimento económico dessas ilhas, suprindo, simultaneamente, as principais necessidades de mobilidade das comunidades insulares e assegurando o respeito do direito constitucionalmente garantido à continuidade territorial. Neste contexto, a Itália referiu que as obrigações de serviço público são plenamente consentâneas com os objetivos dos artigos 174.º e seguintes do TFUE e da Declaração n.º 30 relativa às regiões insulares

([68]) Para uma descrição pormenorizada do critério, ver considerando 303, alínea d).
([69]) A Itália também se referiu abundantemente às observações da administração extraordinária, apresentadas na secção 5.1.

(anexada à Ata Final do Tratado de Amesterdão). A Itália remeteu ainda para a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal de Justiça») que confirma que o objetivo de garantir suficientes serviços regulares de transporte marítimo de, entre e para as ilhas releva de um interesse público legítimo ([70]).

(185) Em particular, a Itália salientou que as condições estruturais em todas essas rotas exigem a imposição de obrigações de serviço público para garantir a continuidade territorial. Os cinco agrupamentos de rotas descritos no considerando 41 são considerados «áreas marítimas metropolitanas»: a população de todas essas ilhas depende da ilha principal, a Sicília, em termos de emprego e prestação de serviços essenciais. Ao mesmo tempo, o turismo apenas tem peso na época alta. Por isso, as companhias de navegação têm um interesse comercial em explorar as rotas apenas na época alta. Na época baixa, a procura dos turistas desaparece quase por completo, de tal forma que é impossível explorar qualquer dessas rotas de forma lucrativa com a regularidade e frequência necessárias para satisfazer a procura dos utilizadores.

(186) Neste contexto, foram atribuídas obrigações de serviço público à Siremar e aos outros operadores, selecionados pela Sicília através de concursos públicos abertos, a fim de assegurar ligações fiáveis e estáveis entre estas ilhas e entre as mesmas e a Sicília. Os operadores não subsidiados não conseguiam assegurar a continuidade territorial, uma vez que apenas exploravam essas ligações na época alta. A Itália salientou ainda que as embarcações exploradas pela CdI e, mais tarde, pela SNS, muitas vezes atracavam nas ilhas à noite, com custos superiores, para fornecerem a primeira ligação da manhã aos residentes que se deslocavam para a escola ou emprego e para assegurarem ligações em caso de emergências médicas.

(187) Além disso, a Itália alegou que os serviços prestados por empresas sujeitas a obrigações de serviço público e os prestados por empresas que desenvolvem livremente uma atividade comercial não são completamente comparáveis. Mais concretamente, apenas as primeiras poderiam garantir a regularidade, a continuidade e a qualidade dos serviços prestados em virtude de obrigações precisas estabelecidas em convenções, ao passo que as dos serviços prestados pelos operadores privados dependeriam unicamente da estimativa da rentabilidade do seu investimento. A este respeito, a Itália deu o exemplo da rota La Maddalena — Palau, comercialmente explorada pela Enermar, que foi interrompida sem aviso prévio. Contrariamente, a Saremar, que explorava esta rota ao abrigo de um contrato de serviço público, teve de prosseguir a prestação do serviço, assegurando efetivamente a continuidade territorial.

(188) Por fim, a Itália salientou que na Decisão de 2004 ([71]), a Comissão já tinha estabelecido que nos cinco agrupamentos de rotas explorados pela Siremar, nenhum outro operador privado conseguia satisfazer as necessidades de serviço público, particularmente em termos de continuidade do serviço ao longo de todo o ano e do tipo de embarcações a utilizar. Por conseguinte, era necessária uma compensação pública para colmatar uma deficiência evidente do mercado. A Itália esclareceu depois que essa situação não se alterou nos anos que se seguiram.

4.2. **Sobre a potencial prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar**

(189) As autoridades italianas recordam que tinham informado a Comissão, por carta de 16 de maio de 2011, que a Tirrenia e a Siremar em administração extraordinária reembolsariam os empréstimos garantidos pelo Estado após a conclusão da venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar, utilizando as receitas provenientes das vendas, uma vez que a administração extraordinária e o administrador extraordinário abrangiam ambas as empresas. Uma vez que ambos os procedimentos de venda estavam em curso na primavera de 2011 e que a CIN tinha celebrado o contrato de venda do ramo de atividade da Tirrenia em 25 de julho de 2011, tanto as autoridades italianas como a Siremar em administração extraordinária estavam convictas de que o auxílio poderia ser reembolsado até ao prazo de 28 de agosto de 2011.

(190) Todavia, os acontecimentos subsequentes atrasaram de forma inesperada a conclusão da venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar. Em particular, a venda do ramo de atividade da Tirrenia tinha sido adiada devido à necessidade de obter a aprovação da Comissão para a fusão (ver considerando 65), ao passo que a venda do ramo de atividade da Siremar sofreu atrasos devido às repetições do procedimento e ao respetivo litígio descrito na secção 2.3.3.2. Consequentemente, a Siremar em administração extraordinária teve de continuar a prestar os serviços que lhe incumbiam durante substancialmente mais tempo do que previsto, suportando os custos associados. De acordo com a Itália, o plano de liquidação da Siremar foi disponibilizado no sítio Web da administração extraordinária antes do termo do prazo de seis meses estabelecido nas Orientações E&R de 2004. A Itália acrescenta ainda que a Comissão foi permanentemente informada da evolução do processo de privatização. A totalidade da quantia devida, tanto a título da Tirrenia como da Siremar, incluindo os juros, foi reembolsada ao Estado uns escassos 48 dias após a administração extraordinária ter recebido o primeiro pagamento da venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar.

([70]) Ver Acórdão do Tribunal Justiça de 20 de fevereiro de 2001, *Analir e o.*, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, n.os 27 e 28.
([71]) A Itália remeteu, em particular, para os considerandos 105-110 e 123-153 da Decisão de 2004.

4.3. **Sobre a privatização do ramo de atividade da Siremar**

4.3.1. *Sobre a transparência e a natureza não discriminatória do procedimento*

(191) A Itália salientou que a privatização do ramo de atividade da Siremar foi efetuada em conformidade com a lei Marzano. Embora a referida lei mencione a possibilidade de identificar um comprador por meio de negociações privadas, tal não excluiria a observância dos princípios da abertura, da transparência e da não discriminação. Além disso, neste caso, existem outras disposições jurídicas que exigem explicitamente a realização de procedimentos concorrenciais transparentes e não discriminatórios. Mais concretamente, o artigo 1.º, n.º 5-A, alínea b), da Lei de 2010 exigiria que o administrador extraordinário limitasse os procedimentos ao «*mínimo tempo possível sob processo de administração extraordinária, respeitando, simultaneamente, o requisito de um procedimento concorrencial, transparente e não discriminatório exigido para as vendas*».

(192) De acordo com a Itália, o procedimento previsto no artigo 4.º, n.º 4-C, do Decreto-Lei 347/2003 proporcionava garantias adicionais em matéria de transparência e não discriminação, em particular, tendo em conta a avaliação por um perito independente do preço de mercado do ramo de atividade que estava a ser vendido e a seleção da proposta mais vantajosa em termos de preço.

(193) A Itália alegou que todas as partes tiveram o mesmo acesso a todas as informações necessárias para identificar claramente os ativos que estavam a ser vendidos e preparar uma proposta. De facto, a venda referia-se aos seguintes ativos e relações contratuais inerentes à prestação do serviço público:

a) As embarcações e o equipamento auxiliar necessário ao cumprimento das obrigações de serviço público;

b) Os contratos com fornecedores estratégicos de serviços necessários ao normal funcionamento da atividade;

c) Um requisito jurídico de apresentar uma proposta de recontratação do pessoal necessário ao funcionamento da atividade com base nos quadros de lotação da frota (ver considerando 195 para mais informações).

(194) A Itália clarificou ainda que uma das embarcações da Siremar, que não era necessária à prestação do serviço público, tinha sido vendida ao abrigo de um procedimento de venda separado. Esta embarcação não foi, por conseguinte, incluída no convite relativo ao ramo de atividade da Siremar (ver igualmente a secção 4.3.2.).

(195) No que respeita especificamente à obrigação de manutenção dos níveis de emprego, a Itália salientou que a venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 2112.º do Código Civil, não tendo havido, portanto, uma transferência automática do pessoal (e dos respetivos contratos existentes) para os proponentes selecionados. A única obrigação jurídica imposta aos proponentes selecionados era a de recontratar o pessoal do vendedor (com base em novos contratos) e de preservar os níveis de emprego durante dois anos, conforme exigido no artigo 63.º, n.º 2, do Decreto-Lei 270/1999. Tal não implicava, no entanto, uma transferência automática dos trabalhadores da Siremar para o adquirente. Além disso, esta obrigação limita-se ao pessoal que, de acordo com o plano de negócios e os quadros de lotação das embarcações do ramo de atividade, fosse considerado essencial para garantir a contínua prestação do serviço público.

(196) A Itália alegou que uma tal obrigação, imposta pelo direito nacional geral e que serve para assegurar a continuidade da atividade e a prestação do serviço público, teria sido imposta nos mesmos termos por um vendedor privado.

(197) Na sequência da publicação de um convite à manifestação de interesse em italiano e em inglês no sítio Web da administração extraordinária e em vários outros sítios Web especializados e jornais nacionais e internacionais, foram recebidas cinco manifestações de interesse (ver considerandos 76 e 77). A Itália considera que tal demonstra que o teor do convite permitia identificar claramente o que estava a ser vendido e a natureza do procedimento a seguir, salvaguardando, simultaneamente, as informações sensíveis do ponto de vista comercial (sobretudo para proteger os interesses dos potenciais adquirentes). Durante a fase de devida diligência, foram transmitidas às entidades informações pormenorizadas, nomeadamente, sobre os ativos específicos que estavam a ser vendidos, o plano de negócios e o projeto de nova Convenção (ver considerando 77).

(198) Por conseguinte, a Itália alegou que as informações necessárias à apresentação de uma proposta de aquisição plenamente informada dos factos foram prestadas de uma forma transparente e não discriminatória a todas as entidades interessadas na aquisição do ramo de atividade da Siremar.

4.3.2. *Sobre a venda dos ativos não abrangidos pelo ramo de atividade da Siremar*

(199) A Itália explicou que o administrador extraordinário iniciou procedimentos de concurso independentes, transparentes e não discriminatórios para a venda das sete embarcações ([72]) de que a Tirrenia e a Siremar não necessitavam para prestar o serviço público. Em 10 de dezembro de 2010, foram publicados convites à manifestação de interesse em jornais nacionais e internacionais e também nalgumas publicações especializadas.

([72]) Mais concretamente, foram organizados dois procedimentos de concurso: um procedimento para os *ferries* rápidos da Tirrenia Aries, Taurus, Capricorn, Scorpio, Scatto e o *ferry* rápido da Siremar Guizzo; e um procedimento separado para o navio a motor Domiziana da Tirrenia.

No termo do prazo, que fora prorrogado duas vezes, apenas tinham sido recebidas propostas para fins de desmantelamento dos seis *ferries* rápidos, incluindo o da Siremar. Foram feitas tentativas para obter propostas mais elevadas, mas sem êxito. Em 12 e 14 de julho de 2011, após receber a autorização do Ministério do Desenvolvimento Económico, o administrador extraordinário vendeu as embarcações ao proponente que apresentou a proposta mais elevada.

4.3.3. *Sobre a agregação dos ativos do ramo de atividade da Siremar a uma nova Convenção*

(200) A Itália alegou, primeiramente, que a decisão da privatização dos ativos juntamente com a atribuição da obrigação de serviço público foi tomada com vista a assegurar uma liberalização do setor da cabotagem marítima sem dificuldades. A Itália refere que esta estratégia foi previamente debatida com a Comissão (ver secção 2.4) e foi considerada consentânea, em princípio, com o Regulamento Cabotagem Marítima.

(201) Além disso, a Itália considerou que, dadas as condições predominantes do mercado na altura, a agregação dos ativos dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar a novas Convenções se afigurava adequada. Num momento de recessão e de declínio significativo da procura no setor do transporte marítimo, a possibilidade de utilizar a frota dos ramos de atividade para explorar as rotas do serviço público estabelecidas nas novas Convenções constituiria uma oportunidade de negócio viável e não um fator de redução do valor de mercado dos ramos de atividade. Por conseguinte, a Itália considerou que tal não poderia ter afetado negativamente o procedimento de concurso e o preço resultante.

(202) A este respeito, a Itália recordou que, das sete embarcações não compreendidas no ramo de atividade da Tirrenia e da Siremar (ver considerando 199), seis tiveram de ser vendidas para fins de desmantelamento. A Itália considera que, à luz da complexidade do mercado de transporte marítimo e da contração económica na altura, era impossível obter um preço melhor pelos ativos da empresa, mesmo se o procedimento de concurso tivesse sido repetido ou se os ativos não tivessem sido agregados à nova Convenção.

(203) Por fim, a Itália salientou que nem a SNS nem outros operadores do setor tinham uma frota e tripulações com a dimensão e especificações necessárias para a prestação dos serviços estabelecidos na nova Convenção ([73]). Por conseguinte, a única forma de atribuir estes serviços de forma bem-sucedida era agregá-los aos ativos do ramo de atividade da Siremar, de forma a que o operador ficasse devidamente equipado para cumprir as obrigações de serviço público.

4.3.4. *Sobre a nomeação do perito independente*

(204) A Itália alegou que, em 16 de dezembro de 2010, cinco destacadas instituições financeiras sem exposição ao grupo Tirrenia foram convidadas a apresentar propostas de avaliação do ramo de atividade da Siremar. Nenhuma das instituições convidadas apresentou uma proposta dentro do prazo fixado.

(205) A Banca Profilo manifestou, subsequentemente, o seu interesse em assumir as funções de consultor independente sob as mesmas condições fixadas para o procedimento de seleção. O ministro identificou a Banca Profilo, por decreto de 4 de fevereiro de 2011, como perito independente para fins de avaliação do valor de mercado dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar.

4.3.5. *Sobre a transparência do processo*

(206) A Itália descreveu o processo de venda do ramo de atividade da Siremar e os acórdãos dos tribunais administrativos italianos (ver secção 2.3.3.2), o que confirmou que os princípios gerais da concorrência, da transparência e da não discriminação tinham sido respeitados. O procedimento seguido foi o estabelecido no artigo 4.º, n.º 4-C, do Decreto-Lei 347/2003 e permitiu a plena prossecução dos objetivos da administração extraordinária, incluindo a obtenção do maior preço de venda possível. Tal deve-se a determinadas salvaguardas incluídas no procedimento, incluindo nomeadamente a existência de um preço mínimo fixado por um perito independente. Além disso, todas as partes que tinham manifestado o seu interesse no procedimento receberam atempadamente todas as informações pertinentes que lhes permitiriam apresentar uma proposta.

(207) A Itália confirmou ainda que, caso fossem apresentadas várias propostas, o critério de adjudicação seria o preço mais elevado, conforme fixado nas regras específicas aplicáveis ao procedimento.

4.3.6. *Sobre o primeiro e segundo relatórios da Ecorys*

(208) No decurso da investigação, a Itália foi convidada a apresentar observações (ver considerando 13) sobre o primeiro relatório Ecorys. A Itália concordou com a conclusão da Ecorys de que nem a agregação da privatização à adjudicação da nova Convenção nem a condição referente aos efetivos reduziram o valor de mercado do ramo de atividade da Siremar.

([73]) A partir de 2010, o ramo de atividade da Siremar incluía 18 embarcações e quase 500 trabalhadores.

(209) Quanto à referida agregação, a Itália remeteu em especial para a declaração da Ecorys de que, à data da venda, a única alternativa a uma venda dos ativos abrangidos pelo regime de serviço público seria a liquidação do ramo de atividade da Siremar. A Itália reiterou igualmente que, num momento de crise no setor do transporte por *ferry*, caracterizado por uma queda significativa na procura, a possibilidade de utilizar a frota da Siremar nas rotas do serviço público identificadas na Convenção constituía uma oportunidade de negócio válida, e não um fator que provavelmente reduziria o valor dos ativos.

(210) No que respeita à condição referente aos efetivos, a Itália salientou a conclusão da Ecorys de que não há nenhum elemento que demonstre que esta condição teve qualquer impacto significativo no valor do ramo de atividade da Siremar. A Itália recordou ainda que esta condição resulta do disposto no artigo 63.º, n.º 2, do Decreto-Lei 270/1999 e apenas diz respeito aos trabalhadores necessários para garantir o funcionamento da atividade em causa, em conformidade com os quadros de lotação da frota. Os quadros de lotação da frota: i) estabelecem, em termos qualitativos e quantitativos, a composição da tripulação necessária ao funcionamento da embarcação, em conformidade com a legislação de segurança marítima; ii) são fixados por decreto ministerial; e iii) são elaborados por uma comissão que inclui, a título consultivo, organizações que representam os trabalhadores e os armadores. A Itália acrescentou ainda que, embora o comprador do ramo de atividade da Siremar tivesse sido obrigado a oferecer emprego a todos os trabalhadores necessários para garantir a prestação do serviço público, esta oferta assentaria em contratos de trabalho diferentes dos celebrados anteriormente.

(211) No que respeita ao valor do ramo de atividade de um modo mais geral, o primeiro relatório da Ecorys concluiu que o valor estimado do ramo de atividade da Siremar poderia ter sido aproximadamente 4,6 % superior ao valor indicado pelo perito nomeado pelas autoridades italianas, a Banca Profilo. Contudo, a Itália considerou que esta diferença se poderia explicar devido ao facto de ambos os peritos terem tido de recorrer a previsões de diversos parâmetros técnicos e que, por natureza, há margem para diferenças nessas previsões. A Itália observou ainda que, graças à presença de duas propostas da SNS e da CdI, o preço alcançado na primeira transferência para a CdI (69,15 milhões de euros) foi 14 milhões de euros superior ao preço mínimo fixado pela Banca Profilo. As autoridades italianas também apresentaram uma contra-avaliação, elaborada pela Banca Profilo, que explicou pormenorizadamente as diferenças com o relatório da Ecorys, argumentando que os seus próprios pressupostos refletiam melhor a situação em apreço ([74]).

(212) A Itália referiu ainda que a transferência de propriedade do ramo de atividade da Siremar ocorreu mais de dois anos após a data de referência utilizada, quer pela Banca Profilo, quer pela Ecorys, nas avaliações. Durante esse período, o valor dos ativos do ramo de atividade da Siremar depreciou-se e as perspetivas económicas agravaram-se significativamente. Por este motivo, a Itália concluiu que não poderia haver qualquer dúvida de que, à data da conclusão da venda do ramo de atividade da Siremar à CdI, as condições referentes ao preço acordadas entre as partes refletiam plenamente o valor de mercado dos ativos da empresa.

(213) Por último, para as fases posteriores do procedimento de privatização, a Itália também apresentou o segundo relatório da Ecorys, que confirmou que a proposta da SNS estava em consonância com o valor de mercado do ramo de atividade da Siremar, conforme atualizado mais de quatro anos após a sua primeira avaliação (ver secção 2.3.3.7). Por conseguinte, apesar de a venda final à SNS em 2016 ter ocorrido a um preço inferior ao incluído no primeiro relatório da Ecorys, que por normas processuais, o administrador extraordinário teve de ignorar, a Itália considera que as condições referentes ao preço acordadas entre as partes refletiam plenamente o valor de mercado dos ativos da empresa colocados à venda.

4.3.7. *Sobre o litígio nacional e a adjudicação final à SNS*

(214) A Itália apresentou várias cartas para informar a Comissão sobre as várias etapas do litígio nacional nos tribunais administrativos e sobre a adjudicação final do ramo de atividade da Siremar à SNS (ver considerandos 93 a 100).

(215) A Itália alegou que estes desenvolvimentos não põem em causa a natureza aberta, transparente e não discriminatória do procedimento relativo à venda do ramo de atividade da Siremar (ver secção 4.3.5). Com efeito, a Itália salientou que os acórdãos dos tribunais administrativos italianos não declararam a existência de irregularidades na preparação e execução do procedimento de venda, tendo antes centrado a atenção num elemento da proposta da CdI, isto é, a contragarantia, que não era do conhecimento da Siremar em administração extraordinária na altura em que o contrato foi inicialmente adjudicado à CdI ([75]). Por conseguinte, a Itália concluiu que, ao aplicar a decisão 592/14 conforme descrito nos considerandos 96 a 100, o procedimento tinha sido corretamente finalizado com a adjudicação do ramo de atividade à SNS.

([74]) Mais concretamente, essas diferenças dizem respeito às taxas isentas de risco e às taxas de risco do mercado, aos valores beta e aos custos da dívida. Por exemplo, a Banca Profilo utilizou as taxas das obrigações do Estado italiano com maturidade de dez anos como taxas isentas de risco, uma vez que o ramo de atividade da Siremar desenvolve as suas atividades exclusivamente na Itália. No entanto, a Ecorys utilizou as taxas mais baixas das obrigações do Estado alemão, que, de acordo com a Banca Profilo, subvalorizam o custo de capital do ramo de atividade. Além disso, no que respeita ao prémio de risco do mercado, a Ecorys e a Banca Profilo utilizaram o prémio de risco da Itália, mas a Banca Profilo adicionou um risco específico de 1 % associado ao facto de a Siremar operar apenas na Sicília, o que comportaria um risco superior à média da Itália.

([75]) Uma vez que a carta de conforto emitida pela Unicredit não mencionava a existência de qualquer contragarantia.

4.4. **Sobre a conformidade da nova Convenção com os critérios Altmark**

(216) A Itália reiterou que procedera à notificação da compensação pelo serviço público a pagar ao abrigo da nova Convenção exclusivamente por motivos de segurança jurídica, uma vez que considerava que esta medida não constituía um auxílio estatal (ver considerando 9). Mais concretamente, as autoridades italianas alegaram que os quatro critérios Altmark estão preenchidos pelas seguintes razões:

a) Os serviços de transporte marítimo, tal como definidos pelas autoridades italianas na nova Convenção, são essenciais ao desenvolvimento económico das ilhas mais pequenas da Sicília, ao mesmo tempo que satisfazem as principais necessidades de transporte dessas comunidades insulares, assegurando o respeito do direito à continuidade territorial, consagrado na Constituição italiana. A nova Convenção estabelece de forma clara os serviços, as embarcações, os horários e as obrigações em matéria de tarifas. Por conseguinte, a Itália argumentou que as obrigações de serviço público estão claramente definidas e que o primeiro critério Altmark está preenchido;

b) Os parâmetros com base nos quais a compensação foi calculada encontram-se explicados pormenorizadamente na Diretiva CIPE e foram aplicados na nova Convenção (e respetivos anexos), enquanto os montantes da compensação máxima constam da Lei de 2009. Por conseguinte, a Itália argumentou que estes parâmetros foram previamente fixados de forma objetiva e transparente e que o segundo critério Altmark está preenchido;

c) O prestador do serviço público suporta a totalidade dos riscos da atividade (ver também secção 4.5) em contrapartida de um montante fixo de subvenção, sem qualquer garantia de cobrir a totalidade dos seus custos. Por este motivo, a Itália argumentou que o prémio de risco de 6,5 % é consentâneo com a atividade, sem que deste resulte uma sobrecompensação do serviço público. Por conseguinte, também se considera que o terceiro critério Altmark está preenchido;

d) O ramo de atividade da Siremar foi privatizado por meio de um procedimento de concurso aberto, abrangendo os ativos necessários à prestação do serviço público e agregados a uma nova Convenção de doze anos para a prestação do referido serviço. Uma vez que o procedimento de concurso respeitou os princípios da concorrência, da transparência e da não discriminação e o critério de adjudicação correspondia ao preço mais elevado, a Itália argumentou que também o quarto critério Altmark está preenchido.

4.5. **Sobre o prémio de risco de 6,5 % estabelecido na Diretiva CIPE a partir de 2010**

(217) A Itália salientou que, independentemente do prémio de risco obrigatório de 6,5 %, em 2009 a compensação paga à Siremar ascendeu a 67 009 405 euros. A partir de 2010, o montante máximo da compensação foi fixado em 55 694 895 euros. A Itália observou que tal representa uma diminuição de 25 %. Esta situação forçaria o comprador do ramo de atividade da Siremar a tornar o funcionamento muito mais eficiente a fim de conciliar os custos com os limites do montante fixo da subvenção durante todo o período de vigência da nova Convenção e compensar a inflação durante um longo período no futuro.

(218) A Itália referiu que a Diretiva CIPE prevê que o prémio de risco de 6,5 % seja utilizado para determinar a rentabilidade do capital com base no CMPC (ver considerandos 49 a 58). No entanto, devido ao facto de o montante da compensação ser limitado pela Lei de 2009, o cálculo foi simplificado aplicando os 6,5 % como taxa fixa de rentabilidade do capital para verificar uma eventual sobrecompensação. Esta abordagem aplica-se ao abrigo da nova Convenção. As autoridades italianas demonstraram também que a aplicação da metodologia completa conforme prevista na Diretiva CIPE poderia ter resultado numa rentabilidade do capital que, pelo menos nalguns anos, seria superior a 6,5 % (ou seja, 8,87 %). Por este motivo, a Itália considera que a sua abordagem simplificada é conservadora e não permite uma compensação a favor da Siremar, da CdI ou da SNS superior à estabelecida na Diretiva CIPE.

(219) A Itália alegou ainda que uma rentabilidade do capital de 6,5 % reflete o risco das atividades confiadas à Siremar, à CdI ou à SNS, e que não houve uma sobrecompensação do serviço público pelos seguintes motivos:

a) Alguns estudos macroeconómicos atribuem um prémio de risco a um determinado país ou zona geográfica. De acordo com a IESE Business School, 6,4 % seria um risco-país adequado para a Itália. Por conseguinte, um prémio de risco de 6,5 % seria uma rentabilidade razoável;

b) A nova Convenção prevê que o nível de compensação seja calculado com base na evolução prevista das receitas e dos custos. Contrariamente às Convenções iniciais, a nova Convenção não estabelece qualquer compensação total e automática do aumento dos custos de exploração (como a mão de obra, os combustíveis, o afretamento, etc.). Os riscos associados a qualquer aumento dos custos, assim como os riscos associados aos volumes de tráfego, seriam plenamente suportados pelo operador. Em particular, o operador suporta todos os

riscos associados ao serviço e não tem quaisquer garantias de obter uma compensação a um nível suficiente para cobrir os seus custos. O mesmo se pode dizer se forem tidos em conta os artigos 8.º e 9.º da nova Convenção, visto que o operador continua a estar exposto ao risco de atrasos entre a ocorrência de tais desequilíbrios e o momento em que se poderá efetuar ajustamentos. A Itália apresentou as contas anuais por rota da CdI e da SNS para o período entre agosto de 2012 e dezembro de 2019 para demonstrar que não houve sobrecompensação ao abrigo da nova Convenção ([76]);

c) Para o primeiro ano da prorrogação da Convenção inicial, em 2009, foi aplicada metodologia de cálculo da compensação estabelecida na Convenção inicial, a qual não incluía o prémio de risco de 6,5 %. Para esse ano, a Itália forneceu o cálculo pormenorizado da compensação ao abrigo da Convenção inicial e as contas por rota. Para os anos seguintes da prorrogação, isto é, 2010, 2011 e de janeiro a julho de 2012, foi aplicada a metodologia CIPE para calcular a compensação, que incluía o prémio de risco de 6,5 %. Todavia, a Itália salientou que, para além da metodologia CIPE, o limite de 55,7 milhões de euros fixado pela Lei de 2009 foi igualmente aplicado a partir de 2010. Esse montante seria insuficiente para apoiar as obrigações de serviço público da Siremar, devido ao aumento dos custos do combustível, às variações da taxa de câmbio EUR/USD e à crise no setor do transporte marítimo de passageiros e mercadorias na Itália. Para fundamentar esta afirmação, a Itália apresentou os relatórios trimestrais da administração extraordinária, as contas por rota do ano de 2010 e as cartas enviadas pela Tirrenia e a Siremar em administração extraordinária ao Ministério dos Transportes em abril e junho de 2010 ([77]).

4.6. **Sobre a conformidade da nova Convenção com a Decisão SIEG de 2011**

(220) Embora a Itália considere que a compensação pelo serviço público paga ao abrigo da nova Convenção não constitui um auxílio estatal, também explicou por que motivo esta medida estaria em conformidade com a Decisão SIEG de 2011 caso fosse um auxílio.

(221) A Itália recordou que a apreciação da Comissão sobre o caráter real de um SIEG se limita à verificação da ocorrência de um erro manifesto por parte do Estado-Membro ao definir um serviço como um SIEG. Neste contexto, a Itália descreveu as rotas constantes da nova Convenção e salientou que todas as ligações requerem, em termos estruturais, a imposição de obrigações de serviço público à Siremar e aos outros operadores.

(222) A Itália também apresentou os dados relativos ao tráfego anual de passageiros dos dois exercícios anteriores ao da atribuição do SIEG (ou seja, 2010 e 2011), para argumentar que o limiar de 300 000 passageiros, estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alíneas d) e e), da Decisão SIEG de 2011, não tinha sido ultrapassado nas rotas individuais servidas pela Siremar. Além disso, a Itália alegou que o disposto no artigo 2.º, n.º 4, da Decisão SIEG de 2011 foi respeitado, uma vez que, ao vender o ramo de atividade da Siremar por meio de um procedimento concorrencial, transparente e não discriminatório, foram plenamente respeitados os requisitos do Regulamento Cabotagem Marítima.

(223) A Itália alegou que a nova Convenção preenche todas as condições aplicáveis aos atos de atribuição mencionados nos artigos 4.º a 9.º da Decisão SIEG de 2011. Mais particularmente, a Convenção estabelece pormenorizadamente as obrigações de serviço público, a sua duração, o mecanismo de compensação (com base na Diretiva CIPE e na Lei de 2009) e os mecanismos para evitar e recuperar qualquer sobrecompensação. Por fim, a Itália salientou as medidas tomadas para assegurar o estrito cumprimento dos termos da nova Convenção, incluindo um sistema de medidas corretivas e sanções financeiras.

4.7. **Sobre a contragarantia**

(224) A Itália argumentou que os documentos apresentados pelos potenciais proponentes durante o procedimento de concurso não tinham fornecido qualquer indicação da existência de uma contragarantia subjacente à carta de conforto da Unicredit associada à proposta selecionada da CdI. Com efeito, essa carta não fazia qualquer referência, explícita ou implícita, à existência de uma contragarantia concedida pela Sicília. De acordo com a Itália, o concurso foi adjudicado à CdI, uma vez que a sua proposta satisfazia todos os requisitos necessários e era mais vantajosa do que a proposta apresentada pela SNS. A Itália argumentou também que a ausência de qualquer ligação entre a carta de conforto e a contragarantia concedida pela Sicília é confirmada pelo facto de, mesmo após a Sicília ter retirado essa contragarantia ([78]), a Unicredit confirmou o seu compromisso para com a CdI e, subsequentemente, emitiu uma garantia bancária dirigida à Siremar em administração extraordinária para cobrir o pagamento das prestações da CdI ([79]).

([76]) A Comissão observa que existem lacunas nestes dados associados ao litígio nacional e às duas adjudicações do ramo de atividade (em particular, os valores de 2015 não foram validados por um consultor externo e não foram fornecidos quaisquer dados para o período de 1 de janeiro a 10 de abril de 2016).

([77]) Nessas cartas, as empresas argumentaram que os montantes da compensação de serviço público estabelecidos na Lei de 2009 não seriam suficientes para cobrir os custos líquidos do serviço, devido à subida dos preços do petróleo. Na carta de junho de 2010, para a Siremar, «por enquanto», o montante ainda era considerado suficiente, mas já havia um défice projetado de 23,1 milhões de euros para a Tirrenia.

([78]) Por carta do contabilista geral da região.

([79]) Em 3 de fevereiro de 2012, a Unicredit devolveu a contragarantia da CdI à Sicília e confirmou que a sua própria garantia não estava associada à contragarantia concedida pela Sicília. A garantia entrou depois em vigor em 31 de julho de 2012, quando a venda do ramo de atividade da Siremar foi concluída.

(225) A Itália apresentou também alguns documentos para demonstrar que a contragarantia não tinha conferido uma vantagem seletiva à CdI e que, portanto, não podia ser considerada um auxílio estatal. Em particular, a Itália apresentou: um contrato de garantia, assinado em 20 de novembro de 2011 pelos acionistas da CdI (ou seja, a Sicília, a Mediterranea, a Isolemar S.r.l., a Lauro.it S.p.A. e a Davimar), nos termos do qual acordaram contragarantir em conjunto a proposta selecionada da CdI até 35 milhões de euros; e uma carta da Unicredit, de 10 de maio de 2012, que informa a CdI das condições aplicáveis à sua garantia, nomeadamente um prémio de, pelo menos, 250 pontos de base por ano. De acordo com a Itália, não poderia haver qualquer elemento de auxílio estatal na contragarantia, uma vez que a sua posterior retirada não teve qualquer impacto nos direitos e obrigações do seu beneficiário. Estes documentos demonstrariam portanto que as condições para a obtenção de um auxílio numa garantia, conforme especificado na jurisprudência constante da União, não estão presentes neste caso.

4.8. **Sobre a prioridade de acostagem**

(226) As autoridades italianas alegaram que não há nem houve renúncia a quaisquer recursos estatais ao conceder a prioridade de acostagem. Com efeito, todos os operadores de *ferries* pagam regularmente taxas às autoridades portuárias competentes para acostarem, independentemente de prestarem ou não serviços públicos. A prioridade de acostagem aplica-se apenas às rotas de serviço público e foi aceite pela Comissão com a carta de 24 de janeiro de 2011, enviada no contexto do processo de infração n.º 2007/4609 (ver secção 2.4), na medida em que apenas se aplicava a essas rotas. Além disso, a Itália esclareceu que nem a Siremar nem as suas sucessoras pagaram ou pagam quaisquer taxas adicionais por esta prioridade de acostagem.

(227) Uma vez que não é paga qualquer taxa pela prioridade de acostagem, a vantagem monetária conferida à Siremar e às suas sucessoras, se existente, não pode ser quantificada. No entanto, a Itália observou que, na prática, a prioridade de acostagem apenas se aplicava em circunstâncias restritas, devido à dimensão da maior parte dos portos e à programação antecipada das partidas e chegadas.

4.9. **Sobre as medidas previstas pela Lei de 2010**

(228) A Itália não contestou o facto de a Siremar ter recebido 7 215 800 euros para efetuar modernizações em embarcações necessárias para respeitar as normas de segurança internacionais (designados «fundos Estocolmo»). Contudo, as autoridades italianas confirmaram que esses fundos apenas foram utilizados para pagar as modernizações das embarcações. Com efeito, quando o contrato de venda com a CdI foi assinado, em 21 de outubro de 2011, apenas restavam 580 600 euros para gastar. A Siremar em administração extraordinária gastou esses restantes fundos em janeiro de 2012, antes da transferência do ramo de atividade para a CdI, para realizar determinadas obras necessárias na embarcação Martini que ainda estavam por executar.

(229) No que respeita às isenções fiscais nos atos e operações relacionados com a privatização do ramo de atividade da Siremar, estabelecidas na Lei de 2010, as autoridades italianas salientaram, em primeiro lugar, que, para as empresas envolvidas em processos de insolvência, os rendimentos são determinados de acordo com as regras previstas no artigo 183.º da lei consolidada relativa ao imposto sobre o rendimento. Com base nessa disposição, os rendimentos de uma empresa relativamente ao período que vai do início do processo de insolvência até à respetiva conclusão representam a diferença entre os ativos da empresa no início do processo e os ativos residuais no final do mesmo. Antes do final do processo, não é, como tal, possível prever se haverá imposto a pagar e qual será a sua dimensão.

(230) No que respeita aos impostos indiretos, as autoridades italianas salientaram que as isenções previstas foram concebidas com vista à simplificação administrativa. Do ponto de vista tributário, os efeitos destas podem ser considerados insignificantes e de pouca monta comparativamente com os impostos de taxa fixa sobre os atos. Mais concretamente, dizem respeito ao imposto de registo (168 euros por documento), às taxas de registo predial e de registo de hipoteca (168 euros cada) e ao imposto de selo (14,62 euros por quatro páginas). Além disso, as autoridades italianas observaram que, ao abrigo do artigo 9.º dos contratos de venda do ramo de atividade da Siremar em administração extraordinária à CdI e à SNS, todos os impostos e taxas tinham de ser pagos pelo comprador. No caso da transferência para a SNS, as autoridades italianas esclareceram que se aplica um imposto de registo fixo de 245 euros, nos termos do artigo 19.º-B, n.º 24-A, do Decreto-Lei 135/2009.

(231) Por último, as autoridades italianas esclareceram que não foram utilizados recursos do FAS para conceder uma compensação adicional às empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar. Em vez disso, esses recursos foram disponibilizados para complementar as dotações orçamentais estabelecidas para o pagamento das compensações de serviço público às empresas do antigo grupo Tirrenia, caso essas dotações orçamentais provassem ser insuficientes. A Itália salienta que o artigo 1.º, n.º 5-B, do Decreto-Lei 125/2010 previa que as regiões utilizassem os recursos do FAS para financiarem uma parte da compensação de serviço público regular, garantindo assim a continuidade dos serviços públicos marítimos. Além disso, a Itália esclareceu que, ao abrigo do artigo 26.º do Decreto-Lei 185/2008, foram reservados para o grupo Tirrenia 65 milhões de euros para cada um dos anos de 2009, 2010 e 2011, tendo por isso sido retirados 195 milhões de euros dos recursos do FAS. Esses

fundos foram depois transferidos para a conta do Ministério dos Transportes reservada para o pagamento da compensação de serviço público às empresas do antigo grupo Tirrenia (Tirrenia, Siremar, Caremar, Toremar e Saremar). Por conseguinte, esta medida diria respeito apenas a uma afetação de recursos no orçamento do Estado italiano para o pagamento das compensações de serviço público.

4.10. **Sobre a (ausência de) continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI**

(232) A Itália alegou que não existe uma continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI com base nos seguintes motivos:

a) *Âmbito da venda*: A Itália salientou que, inicialmente, a Siremar era para ser vendida como parte da Tirrenia (da qual era subsidiária). Após essa tentativa de privatização ter falhado, foram organizados concursos para determinadas partes dos respetivos ativos das empresas (ou seja, os respetivos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar). Além disso, a venda referia-se a um número limitado de ativos da Siremar em administração extraordinária, que anteriormente não tinham autonomia funcional; Foram vendidos, separadamente, ativos não essenciais à prestação do serviço público, nomeadamente um *ferry* rápido. Além disso, as dívidas contraídas pela Siremar em administração extraordinária antes da transferência não foram assumidas pela CdI;

b) *Atividade económica*: as condições relativas ao cumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas na nova Convenção para a CdI são substancialmente diferentes das estabelecidas na Convenção inicial para a Siremar. Mais particularmente, a nova Convenção prevê critérios diferentes para o cálculo da compensação pela prestação do serviço público (que corresponde a um montante máximo fixo, em vez de cobrir a totalidade das perdas decorrentes do serviço público) e proporciona uma maior flexibilidade nos preços oferecidos aos passageiros (utilizando limites máximos de preços em vez de preços fixos). A Itália considerou que a alteração significativa do método de compensação obrigava forçosamente o adquirente a aumentar a eficiência organizativa do ramo de atividade da Siremar. Por fim, a Itália alegou que a simples transferência do proprietário público para um privado implica uma alteração drástica na organização e na gestão do ramo de atividade;

c) *Descontinuidade em matéria de mão de obra*: A Itália salientou que não houve uma transferência automática dos trabalhadores para o adquirente. A Siremar em administração extraordinária despediria os seus trabalhadores e seria responsável por todos os custos remanescentes decorrentes dos antigos contratos. O adquirente apresentaria depois novas ofertas de emprego aos antigos trabalhadores, na medida em que fossem considerados necessários para o funcionamento do ramo de atividade transferido (ou seja, para o serviço público). Caso os antigos trabalhadores aceitassem a proposta, seriam contratados ao abrigo de um novo contrato diferente;

d) *Preço da transferência*: A Itália salientou que um perito independente tinha estimado o valor do ramo de atividade da Siremar e que o procedimento de concurso para a venda do mesmo teve o preço mais elevado como o único critério para a seleção das propostas;

e) *Estruturas acionistas distintas do vendedor e do adquirente:* a Itália referiu que o adquirente foi identificado por meio de um processo de concurso aberto ao mais amplo número possível de potenciais proponentes. Este concurso assentou nos princípios da concorrência, da transparência e da não discriminação, tendo sido adjudicado de acordo com o critério do preço mais elevado. Além disso, a Itália remeteu para a decisão da AGCM n.º 23023, de 23 de novembro de 2011 ([80]), segundo a qual nenhum acionista individual da Mediterranea tinha capacidade para exercer um controlo exclusivo ou conjunto sobre o ramo de atividade da Siremar. Com efeito, o proponente selecionado, a CdI, era detido em 65,32 % pela Mediterranea. A Sicília detinha 43,02 % das ações da Mediterranea, enquanto três empresas privadas detinham em conjunto as restantes ações. As referidas partes detinham ações ordinárias ou «ações de tipo A», mas a Sicília detinha «ações de tipo B», que estão sujeitas a determinadas limitações. Por exemplo, a Sicília não podia nomear nenhum dos seus funcionários ou diretores no Conselho de Administração da empresa. Por estes motivos, a Itália alegou que a identidade do vendedor era distinta da do adquirente e que o vendedor não conseguiu exercer qualquer tipo de controlo ou até mesmo simplesmente interferir na gestão do ramo de atividade da Siremar, após a sua transferência para a CdI;

f) *Lógica económica da transação*: com a transação pretendia-se liberalizar as atividades de transporte marítimo efetuadas pela Siremar para cumprir o Regulamento Cabotagem Marítima. Além disso, o primeiro convite à manifestação de interesse foi publicado em 4 de outubro de 2010, tendo a Comissão iniciado o procedimento de investigação formal com a sua decisão de 5 de outubro de 2011. Por conseguinte, a Itália considerou que a transação não pretendia contornar as regras em matéria de auxílios estatais, mas foi sim planeada e executada no intuito de realizar um importante projeto industrial.

([80]) C11320 — Compagnia delle Isole/Ramo di azienda di Tirrenia di Navigazione (Siremar), Provvedimento n.º 23023 del 23 novembre 2011.

5. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

5.1. Observações da Siremar em administração extraordinária

(233) A Siremar em administração extraordinária apresentou um conjunto principal de observações e uma carta posterior. Também tiveram lugar intercâmbios informais subsequentes, com pleno conhecimento por parte das autoridades italianas, para clarificar determinadas questões pendentes ou para obter informações específicas. Além disso, na maioria das medidas de auxílio, a Siremar em administração extraordinária apresentou argumentos muito semelhantes aos apresentados pela Itália.

5.1.1. *Sobre o procedimento de infração n.º 2007/4609*

(234) Na sua resposta à Decisão de 2012, recebida em 19 de abril de 2013, a Siremar em administração extraordinária remeteu, primeiramente, para o procedimento de infração n.º 2007/4609 da Comissão referente à aplicação incorreta do Regulamento Cabotagem Marítima (ver igualmente secção 2.4). Neste contexto, a Siremar em administração extraordinária remeteu para a carta de 21 de dezembro de 2009 (ver considerando 136) sobre a intenção da Itália de lançar concursos para a venda das companhias de navegação que detinham contratos de serviço público, em vez de lançar concursos para adjudicar estes contratos. Nesta carta, foi referido que, tendo em conta a transformação radical do setor prevista e dado o impacto social que os concursos teriam se não incluíssem as empresas, os procedimentos selecionados eram aceitáveis – tanto em princípio como a título excecional – para assegurar o cumprimento do princípio da não discriminação entre armadores da Comunidade.

(235) Em 21 de junho de 2012 (ver considerando 143), a Comissão transmitiu à Itália um parecer fundamentado sobre os atrasos na execução de procedimentos concorrenciais para a adjudicação dos serviços públicos de cabotagem marítima prestados pela Caremar, pela Laziomar e pela Saremar, mais de três anos após o termo do prazo normal dos contratos pertinentes. Uma vez que as autoridades italianas tinham concluído os procedimentos concorrenciais para a adjudicação dos serviços públicos de cabotagem marítima prestados pela Tirrenia, pela Siremar e pela Toremar, o parecer fundamentado não dizia respeito a estas empresas. Com base nos intercâmbios iniciais entre as autoridades italianas e os serviços da Comissão e à luz dos mesmos, a Siremar em administração extraordinária alegou que a Comissão concluíra que a privatização do ramo de atividade da Siremar estaria em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento Cabotagem Marítima.

(236) Com base na jurisprudência dos tribunais europeus ([81]), a Siremar em administração extraordinária alegou que, a partir do momento em que se determine que as obrigações de serviço público estão em conformidade com o Regulamento Cabotagem Marítima, deve-se considerar que estas respeitam o direito da União, sem ser necessário um controlo mais aprofundado ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. De acordo com a Siremar em administração extraordinária, uma vez que se concluiu no procedimento de infração que as obrigações de serviço público impostas nas rotas exploradas pelo ramo de atividade da Siremar antes da privatização se justificavam à luz do Regulamento Cabotagem Marítima, esta conclusão não pode ser posta em causa no contexto do procedimento de investigação formal estabelecido no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE ([82]). Por conseguinte, qualquer medida adicional ao abrigo do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE deveria limitar-se a outras medidas, que não as de compensação pelos custos adicionais decorrentes das obrigações de serviço público legitimamente atribuídas e cumpridas ao abrigo do Regulamento Cabotagem Marítima.

(237) Por fim, a Siremar em administração extraordinária remeteu para o Acórdão de 2009 que anulou a Decisão de 2004 e a possibilidade de a compensação pelo serviço público apreciada na referida decisão ser considerada um auxílio existente. Caso o auxílio concedido ao antigo grupo Tirrenia fosse, de facto, considerado um auxílio existente, esta classificação também seria provavelmente aplicável à compensação paga a título das obrigações de serviço público atribuídas ao ramo de atividade da Siremar até à privatização, pelos seguintes motivos:

a) a prorrogação da Convenção inicial era estritamente necessária para garantir a prestação do serviço público até à adjudicação da nova Convenção, no contexto da privatização do ramo de atividade da Siremar. Por conseguinte, foi considerada justificada à luz do resultado do procedimento de infração da Comissão;

b) as únicas alterações de caráter material introduzidas desde 1 de janeiro de 2009 tiveram como efeito a redução do montante global da compensação de serviço público concedida.

5.1.2. *Sobre a prorrogação da Convenção inicial*

(238) Quanto à existência de um efetivo SIEG nas rotas exploradas pelo ramo de atividade da Siremar ao abrigo da Convenção inicial, a Siremar em administração extraordinária primeiro listou as ligações nas quais estava a prestar um serviço público durante o período de prorrogação. Havia concorrência em algumas rotas durante alguns períodos do ano. Todavia, esses operadores também estavam a prestar um serviço público e eram compensados em conformidade. Por conseguinte, a Siremar em administração extraordinária referiu que a presença desses

([81]) A Siremar em administração extraordinária remete, em particular, para o Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) de 15 de junho de 2005, *Fred Olsen*, SA, T-17/02, ECLI:EU:T:2005:218, n.º 215.

([82]) A Siremar em administração extraordinária remete para o Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 10 de maio de 2005, *Itália/Comissão*, C-400/99, ECLI:EU:C:2005:275; e para o Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) de 4 de março de 2009, *Tirrenia di Navigazione/Comissão*, T 265/04, T 292/04 e T 504/04, ECLI:EU:T:2009:48.

operadores não pôs em causa a existência de um verdadeiro SIEG. Além disso, a Siremar em administração extraordinária forneceu dados relativos aos passageiros das rotas exploradas em 2010 e 2011, que demonstraram que, em todas as rotas individuais, o tráfego médio anual de passageiros não excedeu os 300 000 passageiros ([83]). Com base nestas informações, as condições estabelecidas no artigo 2.º, n.º 1, alíneas d) e e), da Decisão SIEG de 2011 seriam cumpridas. Além disso, uma vez que a compensação paga com base na prorrogação das Convenções iniciais fora autorizada no contexto do procedimento de infração, seria igualmente cumprida a condição estabelecida no artigo 2.º, n.º 4, e no artigo 2.º, n.º 2, das Decisões SIEG de 2011 e 2005, respetivamente.

(239) Além do mais, a Siremar em administração extraordinária alegou que não fora sobrecompensada pelo Estado. Em primeiro lugar, a empresa remeteu para um relatório da Corte dei Conti que aprovou a metodologia estabelecida no artigo 3.º da Convenção inicial para a determinação do montante da compensação das empresas do antigo grupo Tirrenia. Em segundo lugar, a Siremar em administração extraordinária salientou que, durante o período em que esteve sob administração extraordinária (setembro de 2010 a julho de 2012), a empresa recebeu um montante de subvenção aproximadamente 16 milhões de euros inferior, em termos absolutos, ao montante médio das subvenções recebidas nos dois anos anteriores (2008 e 2009), sendo cerca de 25 % menos, em termos relativos. A Siremar em administração extraordinária referiu que a compensação de serviço público paga até ao final de 2009 lhe permitiu equilibrar as receitas e despesas e continuar em atividade, não obstante a gradual deterioração das suas perspetivas económicas e financeiras. Contudo, com o tempo a Siremar tinha ficado cada vez mais dependente das subvenções: entre 1999 e 2008, a sua quota no volume de negócios aumentou de 64 % para 77 %. Depois, a partir de 2010, a Lei de 2009 limitou o montante da compensação a um nível significativamente inferior ao dos anos anteriores. A Siremar em administração extraordinária alegou que a subvenção pública não conseguiria, por isso, cobrir os seus custos de exploração. Por conseguinte, a Siremar em administração extraordinária concluiu que, durante os anos em que a Convenção inicial foi prorrogada, não poderia ter havido qualquer sobrecompensação e que a nova metodologia de cálculo da compensação forçaria o novo comprador do ramo de atividade a reorganizar as operações deste último para aumentar a sua eficácia.

5.1.3. *Sobre a potencial prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar*

(240) A Siremar em administração extraordinária recorda que as autoridades italianas informaram a Comissão, em 16 de maio de 2011, de que as administrações extraordinárias da Tirrenia e da Siremar reembolsariam o auxílio de emergência aprovado pela Decisão de 2010 após a conclusão da venda dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar, com a receita da venda destes ramos. Contudo, a Siremar em administração extraordinária referiu que a conclusão da venda do ramo de atividade da Siremar foi adiada devido a acontecimentos imprevistos e que, por conseguinte, a Siremar em administração extraordinária teve de continuar a prestar os serviços durante consideravelmente mais tempo do que o previsto, suportando todos os custos associados. A totalidade do auxílio de emergência foi, contudo, reembolsada ao Estado por meio de um único pagamento em 18 de setembro de 2012, ou seja, apenas 48 dias após a transferência do ramo de atividade da Siremar, que ocorreu em 1 de agosto de 2012.

(241) No que respeita ao requisito estabelecido no n.º 25, alínea c), das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação, a Siremar em administração extraordinária referiu que o plano de liquidação da Tirrenia e da Siremar fora publicado no sítio Web da administração extraordinária ([84]) muito antes do termo do referido prazo de seis meses. A Siremar em administração extraordinária acrescentou que todas as informações pertinentes sobre a subsequente evolução do processo de privatização — que, segundo esta, constituiria essencialmente um plano de reestruturação, tal como definido pelas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação — foram regularmente transmitidas à Comissão no âmbito dos procedimentos de aprovação da fusão e de auxílio estatal. A Siremar em administração extraordinária alegou que a Comissão fora plenamente informada e que este plano era exequível, coerente e de grande envergadura, destinado a restaurar a viabilidade da Siremar, conforme exigido pelas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação.

(242) A Siremar em administração extraordinária alegou ainda que a Siremar deixou de ser uma empresa em dificuldade assim que recebeu o auxílio estatal que lhe permitiu prestar regularmente o serviço público, gerindo devidamente o processo de liquidação. Na sua opinião, no decurso do período em questão, estas atividades foram realizadas regularmente e sem nenhuma das perturbações que geralmente caracterizam uma empresa em dificuldade. A Siremar em administração extraordinária acrescentou que a conclusão da privatização coincidiu com a conclusão da execução do plano de reestruturação. Tal implicou a realização de alterações estruturais na organização e na gestão da Siremar, assegurando um regresso à rendibilidade de longo prazo. Por fim, a Siremar em administração extraordinária salientou que a Decisão de 2010 confirmou que o princípio do «auxílio único» também fora respeitado em relação ao passado, em relação a qualquer auxílio de emergência e reestruturação ou auxílio ilegal, como é o caso da compensação das obrigações de serviço público. Por conseguinte, a Siremar em administração extraordinária alegou que as autoridades italianas poderão ter tido expectativas legítimas de que essa compensação não constituiria um auxílio estatal.

([83]) Todavia, a Comissão observa que numa rota (ALC/2), o número médio de passageiros em 2010 e 2011 foi de 300 357,5 passageiros.

([84]) Ver: http://www.tirreniadinavigazioneamministrazionestraordinaria.it/ (indicado pela empresa), bem como http://www.siremar-in-as.it/

5.1.4. *Sobre a nova Convenção*

(243) No que respeita ao procedimento seguido, a Siremar em administração extraordinária alegou que a Itália tinha notificado a Comissão da nova Convenção em 10 de janeiro de 2012 apenas por motivos de segurança jurídica. Com efeito, a Siremar em administração extraordinária discordou do ponto de vista da Comissão constante da Decisão de 2012 de que esta medida poderia constituir um auxílio ilegal, concedido em violação da proibição de execução por força do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

(244) A Siremar em administração extraordinária apresentou, quanto à substância, os quatro critérios Altmark e explicou por que motivo considera que os critérios foram cumpridos, excluindo assim a presença de qualquer elemento de auxílio estatal na nova Convenção.

(245) Em primeiro lugar, foi confiada à empresa a prestação de um SIEG (Altmark I): o artigo 3.º da nova Convenção estabelece claramente os serviços a prestar e o anexo A identifica pormenorizadamente os tipos de embarcações a utilizar e os intervalos temporais a abranger, especificando os requisitos em matéria de serviços durante a tarde e a noite e os condicionalismos tarifários. Em segundo lugar, os parâmetros para o cálculo da compensação foram previamente fixados de forma objetiva e transparente (Altmark II): a nova Convenção, os respetivos anexos e a Diretiva CIPE forneceram uma descrição pormenorizada da metodologia de cálculo. Em terceiro lugar, apenas foram compensados os custos líquidos da prestação do serviço público (Altmark III): a nova Convenção estabelece que apenas serão compensados os serviços operados com uma missão de serviço público. Os elementos a ter em consideração para o cálculo dos custos e do lucro razoável, ou seja, uma rentabilidade do capital de risco de 6,5 %, foram listados na Diretiva CIPE e nos anexos B e C da nova Convenção. Em quarto lugar, a compensação deve ser fixada num nível mínimo (Altmark IV): A Siremar em administração extraordinária argumentou que o concurso para a privatização do ramo de atividade da Siremar foi transparente, aberto e não discriminatório, e que o método de cálculo da compensação exigiu uma maior eficiência por parte do prestador do serviço.

(246) Não obstante o raciocínio Altmark, a Siremar em administração extraordinária também abordou as dúvidas da Comissão sobre a conformidade da nova Convenção com as condições estabelecidas na Decisão SIEG de 2011.

(247) Mais particularmente, a Siremar em administração extraordinária alegou que, com base nos dados relativos aos passageiros de 2010 e 2011, o limiar dos passageiros estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alíneas d) e e), da Decisão SIEG de 2011 não foi ultrapassado. Além do mais, a Siremar em administração extraordinária alegou que, à luz do resultado do procedimento de infração (ver igualmente a secção 5.1.1) e na sequência da privatização do ramo de atividade da Siremar, foi também respeitada a condição do artigo 2.º, n.º 4, da Decisão SIEG de 2011.

(248) A Siremar em administração extraordinária remeteu para os argumentos apresentados no seu raciocínio Altmark para provar a conformidade com as condições exigidas pelo artigo 4.º, alíneas a) e b), da Decisão SIEG de 2011. Além disso, a nova Convenção estabelece os parâmetros para o cálculo da compensação e o respetivo controlo e revisão e as disposições para evitar e recuperar qualquer sobrecompensação, bem como requisitos vinculativos que abrangem aspetos fundamentais (preço, qualidade e quantidade) dos serviços prestados (artigo 4.º, alíneas d) e e), da Decisão SIEG de 2011). Além disso, para cada rota são estabelecidas no anexo A da nova Convenção as tarifas máximas aplicáveis por pessoa e por veículo, estabelecendo uma diferença entre as tarifas gerais e as tarifas reduzidas para os residentes insulares. A compensação anual das obrigações de serviço público é fixa durante o período de vigência da Convenção. No entanto, há um mecanismo de revisão, de três em três anos, dos parâmetros económicos de referência, bem como uma cláusula de salvaguarda a favor de ambas as partes, caso ocorram alterações estruturais imprevistas, que ultrapassem um limiar fixo, de certos parâmetros económicos. Além disso, a fim de assegurar o cumprimento total dos requisitos descritos acima, a nova Convenção introduziu um sistema rigoroso e abrangente de sanções para o prestador dos serviços, com base no princípio da dissuasão. Os ministérios responsáveis pela supervisão também têm poder para realizar inspeções e verificações, obter informações e avaliar o cumprimento das obrigações estabelecidas na Convenção (artigo 5.º da Decisão SIEG de 2011). Por fim, a Siremar em administração extraordinária alegou que cumpriu com as outras disposições aplicáveis da Decisão SIEG de 2011 (artigos 6.º a 9.º) através das disposições gerais que regem um concurso aberto, transparente e não discriminatório, como o utilizado para a venda do ramo de atividade da Siremar.

5.1.5. *Sobre a privatização da Siremar e a contragarantia*

(249) A Siremar em administração extraordinária recordou as principais fases do procedimento de concurso e os acontecimentos subsequentes. Salientou que o administrador extraordinário concebeu e conduziu o procedimento de concurso do modo considerado mais adequado para assegurar o maior valor possível e que, por lei, este estava obrigado a estabelecer salvaguardas para assegurar a transparência, a imparcialidade e a equidade do procedimento de concurso. Em particular, um perito independente tinha fixado o preço mínimo e a seleção da proposta

vencedora tinha sido baseada no critério do preço mais elevado. Além disso, a Siremar em administração extraordinária observou que, ao considerar um auxílio eventualmente concedido numa privatização, a Comissão deverá seguir a jurisprudência relacionada com o processo GRAWE ([85]), que afirma que, quando uma empresa estatal é privatizada, pode-se presumir que o preço de mercado corresponde à proposta mais elevada, se tal proposta for credível e tiver valor económico.

(250) A Siremar em administração extraordinária alegou ainda que o processo de concurso não estava sujeito a quaisquer condições que, por si só, pudessem provocar uma redução do valor dos ativos colocados à venda ou reduzir o número de potenciais adquirentes. Mais particularmente, refere-se às condições mencionadas na Decisão de 2011 sobre: i) a preservação dos níveis de emprego e ii) a agregação das embarcações às obrigações de serviço público num único concurso. No que respeita à primeira, a Siremar em administração extraordinária salienta que se trata de uma disposição obrigatória, estabelecida por ato legislativo de âmbito geral e indistintamente aplicada, por um período limitado a dois anos. Quanto à segunda, a Siremar em administração extraordinária referiu que a possibilidade de utilizar a frota do ramo de atividade para explorar as rotas de serviço público estabelecida na Convenção se afigurava uma oportunidade viável de negócio e não um fator negativo com impacto no valor do ramo de atividade que estava a ser vendido, em especial num momento de recessão no setor do transporte marítimo.

(251) Sobre a questão específica da contragarantia concedida pela Sicília, a Siremar em administração extraordinária argumentou que não havia qualquer prova da existência de uma contragarantia nos documentos apresentados pelos proponentes durante o procedimento de concurso. Em particular, a carta de conforto da Unicredit, de 12 de outubro de 2011, não continha qualquer referência, explícita ou implícita, a uma contragarantia emitida pela Sicília. Além disso, a Unicredit manteve o seu compromisso de garantir os pagamentos diferidos de parte do preço de venda, mesmo após a Sicília ter retirado a sua contragarantia. Com efeito, o facto de a venda ter sido concluída muito depois de a Sicília ter retirado a sua contragarantia seria suficiente para concluir que não houve qualquer relação material entre a carta de conforto da Unicredit e a contragarantia da Sicília.

(252) Por estes motivos, a Siremar em administração extraordinária concluiu que as dúvidas da Comissão sobre a existência de um auxílio na privatização do ramo de atividade da Siremar, incluindo a contragarantia emitida pela Sicília, não se justificavam.

5.1.6. *Sobre a (ausência de) continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI*

(253) A Siremar em administração extraordinária descreveu as seguintes características da privatização do ramo de atividade da Siremar: o âmbito da transferência (ativos e passivos); a atividade económica, os efetivos e a identidade das partes; o preço de venda; a lógica subjacente e o calendário da operação. A Siremar em administração extraordinária alegou que, no caso em apreço, todos estes elementos apontavam para uma descontinuidade económica entre a administração extraordinária que vendeu o ramo de atividade da Siremar e o adquirente.

(254) Em particular, a Siremar em administração extraordinária referiu que:

a) o âmbito da transferência para a CdI foi mais restrito do que inicialmente previsto, dado que apenas foi colocada à venda o ramo de negócio da Siremar, e não a Tirrenia no seu conjunto (incluindo a Siremar). Além disso, com a conclusão da venda, foram anulados todos os passivos pendentes associados aos ativos do ramo de atividade da Siremar;

b) a própria natureza da transação, ou seja, conseguir a privatização, implicava uma evidente descontinuidade da atividade económica, em termos de estrutura organizativa, processos decisórios, critérios de gestão e estratégias empresariais;

c) conforme estabelecido no artigo 56.º, n.º 3-A, do Decreto-Lei n.º 270/1999, o artigo 2112.º do Código Civil italiano não se aplica à venda de empresas que prestam serviços públicos essenciais, garantindo que não existe uma continuidade dos efetivos;

d) um perito independente fixou o preço mínimo de venda; o procedimento de venda foi transparente e não discriminatório, tendo como critério de adjudicação o preço mais elevado;

e) as duas partes eram independentes entre si, uma vez que as ações detidas pela Sicília na Mediterranea não lhe permitiam exercer qualquer influência sobre o negócio [ver considerando 232, alínea e)];

f) o procedimento de concurso do ramo de atividade da Siremar foi lançado em 4 de outubro de 2010, ao passo que a Comissão iniciou a sua investigação formal na sua decisão de 5 de outubro de 2011. Por conseguinte, a transação não poderia ter tido como objetivo contornar as regras em matéria de auxílios estatais. Pelo contrário, a transação pretendia liberalizar o setor do transporte marítimo, como imposto pelo Regulamento Cabotagem Marítima, por meio de uma privatização.

([85]) Acórdão do Tribunal Geral de 28 de fevereiro de 2012, *Grazer Wechselseitige Versicherung AG/Comissão Europeia*, T-282/08, (ECLI:EU:T:2012:91).

5.1.7. *Outras observações sobre a decisão do CdS relativa à contragarantia*

(255) Em 12 de fevereiro de 2014, a Siremar em administração extraordinária apresentou a decisão 592/14 relativa à contragarantia concedida pela Região da Sicília (ver considerando 96), bem como a sua própria avaliação preliminar. Em particular, a decisão 592/14:

a) teve por base a legislação nacional, reconhecendo que a Comissão tem competência exclusiva para apreciar a compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais ilegais ou notificados;

b) assumiu que a contragarantia pôs em causa a plena aplicação do princípio da não discriminação entre os dois participantes no concurso;

c) declarou, por isso, parcialmente nulo o processo de venda do ramo de atividade da Siremar.

(256) No que respeita a esta última alínea, já nessa fase a administração extraordinária tinha alertado que não se poderia excluir a hipótese de ser novamente chamada a executar as atividades legalmente exigidas para finalizar o processo de privatização da Siremar.

5.2. **Observações da SNS**

(257) A SNS apresentou quatro cartas durante a investigação: três denúncias e um pedido formal à Comissão para que desse prioridade à parte relativa à Siremar na investigação do grupo Tirrenia. Também tiveram lugar intercâmbios informais subsequentes, com pleno conhecimento por parte das autoridades italianas, para clarificar determinadas questões pendentes ou para obter informações específicas. Esta secção resumirá apenas as três denúncias ([86]).

5.2.1. *Primeira denúncia*

(258) Na primeira denúncia, enviada em 22 de fevereiro de 2012, após a adoção da Decisão de 2011, a empresa apresentou uma atualização sobre o processo de privatização da Siremar e alguns esclarecimentos relativamente à contragarantia emitida pela Região da Sicília em 12 de outubro de 2011, após o último pedido de propostas incrementais de 29 de setembro de 2011. Em particular, a SNS salientou que essa contragarantia: 1) não era proporcional às ações detidas pela Sicília na Mediterranea; 2) foi emitida pela Região da Sicília por sua própria iniciativa e não era remunerada; 3) foi efetuada sem qualquer compensação de intervenção ou atenuação dos riscos por parte dos acionistas da CdI. A SNS também apresentou a contragarantia propriamente dita à Comissão. Além disso, alegou ainda que o texto dessa contragarantia tornava claro que esta se tratava de um requisito para a concessão pela Unicredit da garantia relativa às prestações diferidas do preço de venda. A SNS concluiu, por isso, que a contragarantia constituía um auxílio estatal ilegal à CdI e, possivelmente, à Unicredit.

5.2.2. *Segunda denúncia*

(259) Na segunda denúncia, enviada em 21 de março de 2013, após a adoção da Decisão de 2012, a empresa mencionou as várias etapas do procedimento de privatização e do respetivo litígio até essa data (ver secção 2.3.3.2). Também notificou uma denúncia, apresentada pelo operador de *ferries* NGI ao Ministério dos Transportes, contra a adjudicação de um contrato à CdI para explorar as ligações às ilhas Egadi, Pantelleria e Ustica ([87]). Depois, clarificou a natureza da participação indireta da Sicília na CdI, e explicou por que motivo a contragarantia e o aumento de capital constituíam medidas de auxílio estatal.

(260) Em primeiro lugar, de acordo com a SNS, a participação indireta da Sicília na CdI não pode ser considerada uma participação minoritária sem qualquer influência na gestão da empresa. Efetivamente, a Sicília teria intervindo em todas as decisões estratégicas da CdI. Em particular, o autor da denúncia salientou que o Sr. Vincenzo Emanuele detinha em simultâneo as funções de contabilista geral da Sicília e de presidente do Conselho de Supervisão da Mediterranea, estando, por isso, em posição de poder influenciar as decisões de CdI. Ao abrigo do artigo 2409.º-G do Código Civil italiano, o Conselho de Supervisão exerce funções de controlo. As suas responsabilidades incluem, nomeadamente: nomeação e revogação do Conselho de Administração; aprovação do balanço; execução das funções atribuídas ao *Collegio Sindacale* nos termos do artigo 2403.º do Código Civil italiano; interposição de ações de indemnização contra os membros do Conselho de Administração; apresentação de uma atualização anual por escrito aos acionistas. Além disso, os Estatutos da Mediterranea atribuíram ao seu Conselho de Supervisão a competência adicional de votação ao nível das operações estratégicas e dos planos financeiros e de negócios preparados pelo Conselho de Administração. A SNS salientou igualmente que, quando a Mediterranea foi criada, a Sicília nomeou dois dos três membros do Conselho de Administração da empresa. Por fim, a SNS observou que os acionistas minoritários da Mediterranea e da CdI eram parcialmente idênticos, aumentando assim a influência da Sicília. Em particular, a Lauro.it S.p.A. e a Isolemar S.r.l. eram acionistas minoritários na Mediterranea e na CdI.

([86]) A SNS também tinha apresentado uma denúncia relativamente ao procedimento de venda do ramo de atividade da Siremar em 30 de janeiro de 2012, a qual foi registada com o número de processo SA.34292.

([87]) O Ministério dos Transportes rejeitou as alegações da NGI, contudo esta última não desistiu e, em vez disso, solicitou ao ministério que suspendesse o pagamento da compensação de cerca de 55 milhões de euros por ano. A SNS não facultou essa correspondência, nem forneceu pormenores acerca do acompanhamento, se existentes.

(261) Em segundo lugar, relativamente à contragarantia, a SNS observou que, quando o concurso estava prestes a ser adjudicado à SNS, e após o termo do prazo processual, a CdI alterou a sua oferta, propondo substituir a garantia anteriormente apresentada, da Commercial Fidi, por uma garantia da Unicredit, que era contragarantida pela Sicília. Depois, em 12 de outubro de 2011, após o último pedido de propostas incrementais, a Unicredit emitiu uma nova carta de conforto à CdI, sem mencionar qualquer contragarantia. Contudo, nesse mesmo dia, a Sicília confirmou a sua contragarantia à Unicredit, alterando os montantes de forma a corresponderem aos da carta da Unicredit. A SNS observou ainda que, para além da sua participação indireta no capital próprio da CdI, a Sicília também detinha uma participação minoritária na Unicredit (0,62 %) e tinha uma relação estreita com esta última ([88]).

(262) A SNS considera que a administração extraordinária teria adjudicado o ramo de atividade da Siremar à SNS, sem a concessão da garantia à CdI por parte da Unicredit. Neste contexto, a SNS alegou que, com base na jurisprudência relativa aos auxílios estatais e na Comunicação relativa às garantias, a contragarantia enquadrava-se na definição de medida de auxílio estatal, uma vez que conferia uma vantagem económica seletiva à CdI, permitindo-lhe vencer o concurso para o ramo de atividade a Siremar, utilizando os recursos estatais e distorcendo a concorrência e o comércio. Com efeito, a SNS argumentou que a medida também poderia envolver um auxílio à Unicredit, uma vez que o perfil de risco da sua garantia a favor da CdI seria reduzido em conformidade.

(263) Em terceiro lugar, a SNS descreveu o aumento de capital pela CdI, e as alterações nas estruturas acionistas da CdI e da Mediterranea ao longo do tempo. A SNS referiu primeiro que após o aumento de capital que ocorreu em duas fases, de 1 milhão de euros para 21 480 263 euros, a Mediterranea ainda detinha a maioria das ações da CdI. A SNS referiu igualmente que, na altura das duas fases do aumento de capital, a Sicília era o acionista maioritário da CdI, embora a sua participação tenha mais tarde sido diluída para 43,02 %. A SNS considera que as decisões de proceder ao aumento de capital e de fornecer a contragarantia estavam ligadas, e que nenhuma delas teria sido, em última análise, motivada pelo lucro. Com efeito, nenhum investidor privado teria subscrito o aumento de capital e, ao mesmo tempo, concedido tal contragarantia, tendo em consideração os montantes em causa e o calendário de ambas as medidas. Por último, a SNS salientou que os parceiros privados, que participaram no aumento de capital da CdI, tinham participações muito inferiores à da Sicília (cerca de metade), e nunca teriam participado nesse aumento de capital se a Sicília não fornecesse a maior parte dos fundos através da utilização de recursos públicos. Por conseguinte, a SNS alegou que o aumento de capital pela CdI também preenche todas as condições para ser considerado um auxílio estatal.

(264) Por último, a empresa descreveu problemas na execução da nova Convenção pela CdI, com atrasos consideráveis, cancelamentos e aumentos das tarifas que afetaram os utilizadores finais, e solicitou à Comissão que concluísse a investigação apenas relativamente à contragarantia e ao aumento de capital.

5.2.3. *Terceira denúncia*

(265) Na terceira denúncia, enviada em 31 de julho de 2019, a SNS apresentou observações preliminares sobre as ilhas mais pequenas servidas ao abrigo da nova Convenção. As ilhas mais pequenas da Sicília são catorze, cada uma com a sua população e necessidades de ligações marítimas, necessitando de serviços marítimos regulares e frequentes com o continente, nomeadamente para o abastecimento de bens essenciais como alimentos, água, combustível e correio. Muitas destas ilhas não possuem hospitais nem escolas, por isso os alunos e pacientes dependem de ligações estáveis e acessíveis para satisfazer as suas necessidades em matéria de educação e saúde ([89]). A SNS observou ainda que todos os planos de evacuação para estas ilhas, em caso de catástrofes naturais ou para fins de proteção civil, dependem das ligações marítimas asseguradas ao abrigo da nova Convenção.

(266) A SNS argumentou depois que considerava que a compensação que lhe foi paga ao abrigo da nova Convenção não constituía um auxílio estatal uma vez que cumpria com os critérios Altmark. Em particular, a SNS comparou a sua situação com os serviços prestados pela Saremar, que foram avaliados na Decisão de 2014, e destacou vários elementos que se aplicam à SNS, mas não a esses serviços:

a) obrigações de serviço público bem definidas, necessário para colmatar uma deficiência histórica do mercado (Altmark I). Com efeito, as obrigações de serviço público confiadas à SNS estão claramente definidas em todas as suas características, em termos de rotas, tipo de embarcação, frequência dos serviços, normas, conforto, segurança, tarifas máximas, etc., e o regime de serviço público é necessário para colmatar a deficiência histórica do mercado existente nas ligações marítimas entre a Sicília e as suas ilhas mais pequenas. Por exemplo, a SNS observou que as suas receitas anuais em bilhetes representam apenas 30 % dos custos das rotas ao abrigo da nova Convenção, uma forte indicação de que estes serviços não poderiam, em circunstância alguma, ser prestados pelo mercado e historicamente nunca o foram. As únicas exceções são as ligações

([88]) A Sicília tinha um representante no Conselho de Administração da Unicredit, e a Unicredit geria a tesouraria e os fundos de pensões da Sicília.

([89]) Com efeito, apenas três destas ilhas possuem uma escola secundária e apenas duas dispõem de um hospital (um dos quais não dispõe de um serviço de ginecologia e obstetrícia).

oferecidas pela SNAV e a Alilauro no agrupamento Nápoles – Ilhas Eólias, que são exploradas sem compensação pública. Contudo, esses serviços são prestados apenas na época alta, com tipos de embarcações diferentes das necessárias ao abrigo da nova Convenção, e não chegam a Milazzo (na Sicília). Servem sobretudo os turistas que viajem entre as ilhas Eólias e o resto da Itália na época alta, e como tal não podem ser comparados com os serviços prestados pela SNS;

b) um mecanismo de compensação claramente estabelecido na Diretiva CIPE e na nova Convenção (Altmark II). Com efeito, o nível de compensação foi claramente estabelecido com base na Diretiva CIPE, e o método de cálculo da compensação, isto é, os elementos de custo tidos em consideração e a rentabilidade do capital investido, encontram-se pormenorizados na mesma. A SNS referiu que tal também está em consonância com a opinião preliminar da Comissão expressa nas suas Decisões de 2011 e de 2012;

c) um montante de compensação proporcional aos custos ocasionados (incluindo uma margem razoável — Altmark III). Com efeito, a compensação concedida à SNS é necessária e proporcional para cobrir os custos incorridos com o cumprimento das obrigações de serviço público e assegurar um lucro razoável. O prémio de risco fixado em 6,5 % está em consonância com a análise macroeconómica para a Itália e é necessário para assegurar não apenas a cobertura dos custos incorridos na prestação dos serviços marítimos, como também uma remuneração adequada do capital investido. A SNS observou que, na ausência desta última, nenhum operador privado decidiria cumprir as obrigações de serviço público conforme definido na nova Convenção;

d) adjudicação do ramo de atividade e da nova Convenção após um procedimento de concurso aberto e bem concebido (Altmark IV). Com efeito, a SNS observou que tinha sido escolhida na sequência de um procedimento de concurso que permitiu a seleção do proponente capaz de prestar os serviços ao menor custo para a comunidade. Mais concretamente, entre os outros requisitos do concurso, a opção de exigir que o operador selecionado assumisse o ramo de atividade da Siremar era a única forma de assegurar a continuidade territorial, uma vez que nenhuma das empresas proponentes se encontrava devidamente dotada de embarcações e tripulações para prestar os serviços necessários.

(267) Adicionalmente e a título de raciocínio subsidiário, a SNS observou que a compensação ao abrigo da nova Convenção também satisfez as condições de compatibilidade estabelecidas pela Decisão SIEG de 2011. Com efeito, as obrigações de serviço público a serem satisfeitas pela SNS estão claramente identificadas e definidas em todas as suas características. Além disso, a convenção com a SNS:

a) identifica o teor e a duração das obrigações de serviço público;

b) identifica a empresa e o território em causa;

c) contém uma descrição do mecanismo de compensação e dos parâmetros de cálculo, controlo e revisão da compensação;

d) contém as disposições para evitar e recuperar qualquer sobrecompensação.

5.3. **Observações da Pan Med**

(268) Na sua resposta à Decisão de 2011, enviada em 29 de fevereiro de 2012, a Pan Med declarou que concordava com algumas secções dessa decisão relativa à avaliação preliminar da Comissão sobre a existência de um auxílio na privatização, a prioridade de acostagem e as medidas previstas na Lei de 2010.

(269) Na sua resposta à Decisão de 2012, enviada em 19 de abril de 2013, a Pan Med referiu que pretendia começar a explorar algumas rotas novas, mas alegou que a concorrência seria dificultada pelo auxílio incompatível concedido às empresas do antigo grupo Tirrenia e aos seus adquirentes. Os considerandos seguintes resumem as observações da Pan Med, que se referem à Siremar.

(270) No que respeita ao auxílio de emergência concedido à Tirrenia e à Siremar, a Pan Med alegou que, a partir de 28 de agosto de 2011 – ou seja, a data em que este auxílio deveria ter terminado – até ao seu reembolso aproximadamente um ano e dois meses mais tarde, estas duas empresas beneficiaram de um auxílio de emergência ilegal e irregular. Mais particularmente, o auxílio de emergência não cumpriria as Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação e não faria parte de um plano de reestruturação abrangente. Por conseguinte, de acordo com a Pan Med, constituiria um auxílio ao funcionamento da Tirrenia e da Siremar.

(271) Sobre as novas Convenções, a Pan Med formulou observações relativas ao caráter real do SIEG prestado pela CIN e pela Compagnia delle Isole («CdI»), centrando o seu raciocínio nas rotas exploradas pela primeira (isto é, as ligações entre a Sicília e o continente, em detrimento das ligações entre a Sicília e as ilhas mais pequenas, exploradas pela CdI). A Pan Med alegou que nem as necessidades de mobilidade das comunidades locais nem os argumentos relacionados com o desenvolvimento económico poderiam justificar a compensação pública concedida a estes operadores. A Pan Med salientou que o objetivo de assegurar a continuidade territorial não

deveria ser alcançado por meio do agrupamento de rotas selecionadas arbitrariamente, que, neste caso, não parecem refletir o interesse geral e tinham sido definidas há quase 25 anos atrás. Além disso, a Pan Med alegou que a compensação pela prestação do serviço público permitiu aos operadores obterem lucros mais do que razoáveis e, por conseguinte, não preencheria o terceiro critério Altmark ([90]). Em particular, a Pan Med alegou que o prémio de risco de 6,5 % estabelecido na Diretiva CIPE não se justificava, uma vez que não restaria qualquer risco empresarial para os operadores assumirem.

(272) Na sua carta, a Pan Med também descreveu um conjunto de novas rotas que tinha decidido explorar e um novo serviço diário na rota Gaeta-Milazzo, que ainda estava a avaliar. A Pan Med considerou este serviço comercialmente viável. Todavia, o projeto teria sido atrasado devido a burocracia e à resistência da CdI e de outros operadores ([91]). Este serviço concorreria com os serviços de *ferry* explorados pela CdI na rota Nápoles – Ilhas Eólias – Milazzo (bem como com o serviço prestado pela Tirrenia na rota Nápoles – Palermo). No que respeita à situação concorrencial das rotas de cabotagem servidas pela CdI, a Pan Med recordou que a Comissão já tinha observado que existiam operadores concorrentes que prestavam serviços mistos comparáveis, pelo menos nas seguintes rotas: Milazzo – Ilhas Eólias – Nápoles, Trapani – Pantelleria e Palermo – Ustica. Tal demonstraria que, na opinião da Pan Med, o mercado consegue, de facto, cumprir as obrigações de serviço público que foram arbitrariamente confiadas à CdI.

(273) A Pan Med concluiu que o auxílio concedido ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial, o auxílio de emergência e o auxílio concedido ao abrigo da nova Convenção são ilegais e incompatíveis e tinham de ser recuperados dos respetivos beneficiários (ou seja, as empresas originais ou os novos proprietários, dependendo da medida de auxílio em causa e da existência de continuidade económica).

5.4. **Observações da Grandi Navi Veloci**

(274) Em 1 de março de 2012, em resposta à Decisão de 2011, a Grandi Navi Veloci apresentou observações sobre as seguintes matérias:

a) a violação do artigo 4.º do Regulamento Cabotagem Marítima, no que se refere à Saremar;

b) a compensação anual concedida à Saremar pelas suas obrigações de serviço público;

c) a privatização dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar;

d) a prioridade de acostagem concedida à Saremar;

e) outras medidas de auxílio concedidas às empresas do antigo grupo Tirrenia no contexto das privatizações;

f) a ilegalidade dos auxílios já concedidos à Saremar e a necessidade de suspender e recuperar provisoriamente esses auxílios ([92]).

A Grandi Navi Veloci alegou que as medidas de auxílio enumeradas na alínea b) constituíam novos auxílios, o que é ilegal e incompatível com o TFUE. Todavia, as observações da Grandi Navi Veloci centraram-se no caso específico da Saremar, que não é abrangido pelo âmbito de aplicação da presente decisão. Essas observações, que também são pertinentes para a presente decisão, são resumidas de seguida.

(275) No que respeita à alegada violação do Regulamento Cabotagem Marítima, a Grandi Navi Veloci referiu que ao abrigo desse Regulamento, os Estados-Membros podem intervir caso o mercado não assegure serviços adequados, atribuindo subvenções relacionadas com as obrigações de serviço público em rotas identificadas pelos próprios Estados-Membros. Todavia, os Estados-Membros devem limitar a sua intervenção aos requisitos essenciais estabelecidos no Regulamento Cabotagem Marítima e têm de cumprir o requisito da não discriminação entre todos os armadores comunitários interessados em servir essas rotas. Uma vez que a Itália adjudicou as rotas às empresas do antigo grupo Tirrenia de forma exclusiva, sem lançar um concurso aberto, tal constituiu uma violação do artigo 4.º, n.os 1 e 2 do Regulamento Cabotagem Marítima. Além disso, a Grandi Navi Veloci observa que, se existirem concorrentes a prestar os mesmos serviços nestas rotas, as condições definidas pela jurisprudência do processo Analir não serão cumpridas ([93]).

([90]) A Pan Med apresentou um exemplo do cálculo dos custos e das receitas na rota Ravena-Catânia em 2010, que teria resultado num lucro de 8,3 milhões de euros e, por conseguinte, numa sobrecompensação do operador, a Tirrenia. Contudo, a Comissão concluiu no ponto 259 e na nota de rodapé 91 da decisão Tirrenia/CIN de 2020 que, uma vez que a Tirrenia registou um prejuízo nesta rota em 2010, não era necessário apreciar mais pormenorizadamente esta alegação infundada.

([91]) A Pan Med apresentou algumas cartas enviadas às autoridades municipais e portuárias locais a solicitar as licenças necessárias para começar a explorar esta rota.

([92]) Nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

([93]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 2001, *Analir e outros*, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107.

(276) No que respeita à prioridade de acostagem, a Grandi Navi Veloci não contestou a opinião preliminar da Comissão de que a medida não constitui um auxílio estatal, visto que não há perda de recursos estatais. No entanto, a Grandi Navi Veloci alegou que a transferência da prioridade de acostagem para os novos proprietários das empresas do antigo grupo Tirrenia, conforme prevista no artigo 19.º-B, n.º 21, do Decreto-Lei 135/2009, também constitui uma violação do artigo 4.º do Regulamento Cabotagem Marítima. A Grandi Navi Veloci mencionou, em seguida, duas decisões (*segnalazioni*) adotadas pela AGCM em 1995 e 1997 no que respeita à Caremar, que afirmam que esta prioridade pode ter um impacto negativo na concorrência, em especial se o beneficiário tiver um direito exclusivo às faixas horárias de acostagem mais valiosas do ponto de vista económico.

(277) No que respeita à privatização dos ramos de atividade da Tirrenia e da Siremar, a Grandi Navi Veloci concordou com a opinião preliminar da Comissão, expressa na sua Decisão de 2011, de que os processos não foram suficientemente transparentes e incondicionais para permitir excluir a existência de auxílio. Além disso, a Grandi Navi Veloci alegou que as autoridades italianas estavam a adiar indefinidamente a privatização das empresas do grupo Tirrenia, incluindo as empresas regionais, não obstante as garantias dadas à Comissão no decurso dos anos e formalizadas na Decisão de 2001 (nos considerandos 4 e 12) e na Decisão de 2004 (nos considerandos 5 e 45). A Grandi Navi Veloci alegou que a perspetiva de uma futura privatização fora utilizada como instrumento de negociação para que a Comissão permitisse o pagamento das compensações de serviço público às empresas do grupo Tirrenia até ao final de 2008.

5.5. **Carta do Presidente da Câmara de Lipari**

(278) Em 2 de dezembro de 2019, o Presidente da Câmara de Lipari e as outras ilhas Eólias, à exceção de Salina ([94]), enviaram uma carta após o termo dos prazos processuais de apresentação de observações de terceiros interessados sobre as Decisões de 2011 e de 2012.

(279) Nesta carta, o Presidente da Câmara destacou a importância do setor do transporte marítimo na vida diária das pessoas que vivem nas ilhas Eólias. Em particular, o Presidente da Câmara sublinhou que as ilhas em causa são muito mais pequenas do que a Sardenha ou Sicília e, por essa razão, as ligações de cabotagem marítima têm uma importância crucial. O Presidente da Câmara observou que essas ilhas, especialmente as mais pequenas, necessitam dessas ligações para o abastecimento de alimentos e medicamentos essenciais. Sem ligações fiáveis e frequentes, essas ilhas arriscam-se a passar por fenómenos de emigração em massa até se tornarem desabitadas. Além disso, o Presidente da Câmara salientou como o turismo representa a principal atividade económica dessas ilhas e como os transportes eficientes e eficazes são essenciais para o turismo, particularmente na época alta. A este propósito, o Presidente da Câmara observou que a procura dos utilizadores por esses serviços de transporte é relativamente reduzida mas estável na época baixa, envolvendo sobretudo passageiros pendulares e residentes das ilhas, sendo mais forte na época alta, envolvendo sobretudo turistas. Consequentemente, as ligações às ilhas Eólias precisam de apoio do Estado e a retirada desse apoio seria um desastre para os direitos e necessidades essenciais das pessoas que vivem nessas ilhas.

6. **OBSERVAÇÕES DA COMPAGNIA DELLE ISOLE**

(280) Em 23 de outubro de 2014, a CdI participou numa reunião com a Comissão e as autoridades italianas. A empresa também apresentou três conjuntos de observações, todos após o termo dos prazos processuais de apresentação de observações de terceiros interessados sobre a Decisões de 2011 e de 2012. A CdI não preencheu, para nenhuma destas denúncias, o formulário de denúncia a que se refere o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([95]). No entanto, a Comissão resumirá estas denúncias nas seguintes secções e incluiu-as na sua avaliação.

6.1. **Primeira denúncia**

(281) Na sua primeira carta, enviada em 8 de agosto de 2013, após pedido da Comissão, a CdI facultou dados pormenorizados sobre as rotas que explorou no período entre 1 de agosto de 2012 e 31 de dezembro de 2012. As informações prestadas incluíram, nomeadamente, uma lista das rotas exploradas com os seguintes dados:

1) A época em que a rota foi explorada ([96]);

2) A arqueação das embarcações utilizadas;

3) O número total de viagens;

4) O número médio de passageiros e veículos por viagem;

5) O volume médio de mercadorias transportadas (em metros lineares) por viagem;

([94]) Nomeadamente, Vulcano, Panarea, Stromboli, Filicudi e Alicudi.
([95]) 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).
([96]) No caso da CdI, todas as rotas são exploradas durante todo o ano.

6) As receitas totais médias por viagem (em euros);

7) O número médio de trabalhadores e custos médios (em euros) por viagem ([97]);

(282) Além disso, a CdI declarou que tinha adquirido o ramo de atividade da Siremar após uma avaliação por um perito independente e que não existia qualquer continuidade económica com a Siremar em administração extraordinária.

6.2. **Segunda denúncia**

(283) No seu segundo conjunto de observações, enviado em 23 e 30 de outubro de 2014, a CdI apresentou observações sobre a contragarantia.

(284) Em primeiro lugar, referiu que a Sicília tinha decidido criar a Mediterranea com objetivos políticos e económicos claros: apoiar as comunidades das ilhas mais pequenas com a prestação «interna» de serviços de cabotagem marítima e fornecer o capital necessário para uma participação qualificada e bem definida na prestação desses serviços. A este respeito, para realizar o seu objeto social, a CdI apresentou várias propostas para a aquisição da Siremar, as últimas das quais em 9 de junho, 18 de julho e 13 de outubro de 2011.

(285) Em segundo lugar, alegou que a adjudicação do ramo de atividade era legítima e forneceu documentos sobre o procedimento de concurso e o respetivo litígio nacional. A CdI alegou que a Siremar em administração extraordinária e o Ministério do Desenvolvimento Económico estavam cientes da existência da contragarantia e, ainda assim, levaram a cabo a transferência do ramo de atividade da Siremar para a CdI, dez meses após a adjudicação do concurso. Em particular, a CdI partilhou com a Comissão um acórdão do Tribunal de Roma, de 15 de abril de 2014, que isentava os queixosos de qualquer ação penal, uma vez que o Tribunal tinha concluído que a administração extraordinária tinha conhecimento da contragarantia da Sicília, quando adjudicou o ramo de atividade à CdI. Uma vez que os factos estabelecidos em decisões finais em processos penais não podem ser contestados em processos relacionados, a CdI argumentou que tal comprovava que a contragarantia era totalmente regular e, ao mesmo tempo, não determinante para o resultado do concurso ([98]).

(286) Em terceiro lugar, a CdI observou que a Sicília ofereceu a contragarantia na qualidade de investidor com uma participação numa empresa, não enquanto autoridade pública. Uma vez que era necessária uma contragarantia para obter a garantia da Unicredit relativamente aos pagamentos diferidos do preço de venda, todos os seus acionistas, incluindo as empresas privadas Lauro.it S.p.A., Davimar e Isolemar S.r.l, emitiram uma contragarantia. Para a primeira proposta da CdI, estes fizeram-no mesmo antes de a Sicília ter emitido a sua própria contragarantia, devido à maior morosidade dos processos decisórios da administração pública. Com efeito, esse atraso fez com que a CdI tivesse de depender inicialmente da garantia da Commercial Fidi, que seria mais tarde substituída pela carta de conforto da Unicredit, que incluía uma cláusula suspensiva na verificação dos poderes do contabilista geral da Sicília para emitir a contragarantia (ver considerando 84). Contudo, tal não seria pertinente por duas razões: em primeiro lugar, o administrador extraordinário não o teve em consideração e solicitou outra ronda de propostas; em segundo lugar, as contragarantias concedidas pelas outras partes estavam completas. Por conseguinte, a CdI concluiu que a contragarantia concedida pela Sicília era uma transação comercial normal e não fornecia qualquer vantagem à CdI ou à Unicredit.

6.3. **Terceira denúncia**

(287) No seu terceiro ofício, enviado em 15 de julho de 2015, a CdI remeteu, em primeiro lugar, para os argumentos apresentados pelas autoridades italianas sobre o ramo de atividade, que cumpriam os critérios do vendedor privado, e sobre a descontinuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI. A CdI alegou, em especial, que as Decisões 5172/2012 e 592/14 não alteraram esta conclusão, uma vez que se centravam num elemento do processo de privatização, a saber, a contragarantia concedida pela Sicília. As decisões do TAR e do CdS não tiveram qualquer impacto sobre os mecanismos estabelecidos para assegurar a descontinuidade económica: o âmbito da transferência e dos serviços públicos ao abrigo da nova Convenção, conforme definido pela Lei de 2010, e as disposições relativas aos efetivos previstas no artigo 56.º, n.º 3-A, do Decreto-Lei 270/1999. Além disso, a Sicília concedeu uma contragarantia, enquanto a administração extraordinária e o Ministério do Desenvolvimento Económico supervisionavam a transferência do ramo de atividade. Por conseguinte, a existência de tal contragarantia não pode pôr em causa a legitimidade do procedimento de venda. A CdI informou ainda a Comissão da reunião, de 20 de abril de 2015, das várias instituições e partes interessadas envolvidas para assegurar a correta aplicação das Decisões 5172/2012 e 592/14 ([99]).

([97]) Este incluía o número de trabalhadores da tripulação bem como o número de trabalhadores total e de trabalhadores em terra para cada rota.

([98]) A CdI forneceu também informações sobre os processos nos tribunais administrativos em Itália e informou a Comissão de que tinha recorrido da decisão 592/14 do CdS junto da *Corte di Cassazione* (ver considerando 96 e nota de rodapé 45).

([99]) Estas foram: o secretário de Estado do Gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministério do Desenvolvimento Económico, o Ministério dos Transportes, a região, a Siremar em administração extraordinária, a SNS e a CdI.

(288) Adicionalmente, a CdI alegou que as salvaguardas do procedimento garantiram que o preço pago pelo ramo de atividade da Siremar correspondia ao seu preço de mercado real após a concessão do auxílio, o que significa que o valor desse auxílio já estava efetivamente incluído no preço de venda ([100]). Com esta leitura, o vendedor teria mantido a vantagem decorrente de qualquer auxílio estatal, dado que o preço de mercado dos seus ativos era correspondentemente mais elevado, sendo que o adquirente não seria, portanto, obrigado a reembolsar esse auxílio. Por conseguinte, qualquer ordem de recuperação potencialmente dirigida à Siremar em administração extraordinária não deve ser alargada ao adquirente do ramo de atividade da Siremar.

7. OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA SOBRE AS OBSERVAÇÕES E AS DENÚNCIAS DAS PARTES INTERESSADAS

(289) A Comissão transmitiu à Itália as observações e as denúncias resumidas nas secções 5 e 6. No entanto, a Itália apenas apresentou observações à segunda denúncia da SNS (ver secção 5.2.2) por ofício de 13 de maio de 2015.

(290) Em especial, a Itália observou que, na última fase do procedimento de venda, com prazo de 13 de outubro de 2011, o administrador extraordinário aconselhou explicitamente os proponentes a não apresentarem propostas cobertas por qualquer garantia em violação das regras em matéria de auxílios estatais. Por conseguinte, a CdI apresentou a sua proposta juntamente com a carta de conforto da Unicredit, que não fazia qualquer referência à contragarantia concedida pela Sicília, sujeitando ainda a validade da carta de conforto a outras condições ([101]). Consequentemente, a autorização ministerial foi concedida com base no pressuposto de que as regras do procedimento tinham sido plenamente respeitadas.

(291) A Itália alegou ainda que o aumento de capital pela Mediterranea foi realizado com grau de prioridade idêntico aos restantes acionistas privados da CdI e que, por esse motivo, não implicou a concessão de qualquer auxílio estatal. Além disso, a Itália reiterou que as ações da Sicília eram legalmente diferentes das dos acionistas privados da CdI, limitando assim a sua influência dentro da empresa de modo estrito.

8. AVALIAÇÃO

8.1. Existência de um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE

(292) Em conformidade com 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».

(293) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Por conseguinte, para determinar se as medidas que se inserem no âmbito de aplicação da presente decisão constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, devem ser cumulativamente satisfeitas todas as condições supramencionadas. Ou seja, o apoio financeiro deve:

a) ser concedido por um Estado-Membro ou através de recursos estatais;

b) favorecer certas empresas ou a produção de certos bens;

c) falsear ou ameaçar falsear a concorrência;

d) afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(294) Em primeiro lugar, a Comissão observa que a nova Convenção deve ser avaliada conjuntamente com a privatização do ramo de atividade da Siremar. A avaliação conjunta afigura-se adequada porquanto a Itália, no fundo, organizou um concurso para a adjudicação de um contrato de fornecimento de serviços públicos (ou seja, a nova Convenção) de acordo com o qual o proponente vencedor teria de adquirir à Siremar um conjunto de ativos (sobretudo embarcações) necessário para o cumprimento das obrigações de serviço público estabelecidas no referido contrato de fornecimento de serviços públicos.

(295) Em segundo lugar, a Comissão observa que, aquando da adoção da presente decisão, as autoridades italianas e a CdI já haviam rescindido tanto o contrato de venda como a nova Convenção que celebraram. Esta última, agregada ao ramo de atividade da Siremar, foi depois transferida para a SNS. Com efeito, conforme descrito nos considerandos 99 e 100, a adjudicação inicial da nova Convenção e do ramo de atividade da Siremar à CdI foi anulada de modo terminante e, em 11 de abril de 2016, foram finalmente adjudicados à SNS. Além disso, uma vez que a adjudicação da nova Convenção e a venda do ramo de atividade estão intrinsecamente ligadas, não é possível avaliar qualquer das duas medidas isoladamente, nem mesmo por um período limitado. Neste contexto, concluir a investigação sobre a adjudicação inicial da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar à CdI durante o período de 1 de agosto de 2012 a 10 de abril de 2016 seria logicamente impossível, pois

([100]) A empresa remeteu para os acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2001, *Banks*, C-390/98, ECLI:EU:C:2001:456, e de 29 de abril de 2004, *Alemanha/Comissão*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238.

([101]) As duas condições eram: a CdI tinha de ser o proponente vencedor do concurso relativo ao ramo de atividade e tinha de assinar o contrato de venda até 31 de dezembro de 2011.

equivaleria a avaliar o mesmo procedimento duas vezes (uma para a adjudicação intermédia à CdI e outra para a adjudicação final à SNS) ([102]). Por conseguinte, a presente decisão apenas avaliará a adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar, da Siremar em administração extraordinária à SNS. Dado que a nova Convenção, em vigor desde 11 de abril de 2016, incluía as mesmas condições que a que vigorou no período de 1 de agosto de 2012 a 10 de abril de 2016, e uma vez que o ramo de atividade também era essencialmente o mesmo, a Comissão agrupou todas as informações pertinentes que recolheu no decurso da investigação formal relativa ao período de 1 de agosto de 2012 a 10 de abril de 2016 à avaliação de adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar à SNS.

(296) Por último, a Comissão observa que a prioridade de acostagem, que só é aplicável às rotas de serviço público, está inextricavelmente ligada à prestação do SIEG por parte da Siremar e do seu adquirente, a SNS. Por conseguinte, esta medida será avaliada conjuntamente com a compensação pelo serviço público concedida a essas empresas (ver secções 8.1.1, 8.1.3 e 8.3.1).

8.1.1. *Prorrogação da Convenção inicial entre a Siremar e a Itália*

8.1.1.1. Recursos estatais

(297) A fim de ser considerada auxílio estatal, uma medida deve ser imputável ao Estado e concedida direta ou indiretamente mediante recursos estatais.

(298) O Estado italiano confiou a exploração de rotas marítimas à Siremar nos termos da Convenção inicial, conforme prorrogada. A Convenção inicial foi celebrada com o Estado, sendo a resultante compensação de serviço público paga à Siremar pelo Estado a partir do próprio orçamento. Por conseguinte, a compensação de serviço público da Siremar é imputável ao Estado e é concedida mediante recursos estatais.

(299) A Comissão observa que, de acordo com a Itália, todos os operadores de *ferries* pagam regularmente taxas às devidas autoridades portuárias pela acostagem, mas a Siremar não pagou nem paga qualquer taxa adicional pela prioridade de acostagem. No entanto, a Comissão considera que, em princípio, a Itália poderia ter decidido impor uma taxa adicional pela prioridade de acostagem e que, ao não o fazer, renunciou a receitas estatais. Além disso, uma vez que a prioridade de acostagem é concedida por lei, é imputável ao Estado (ver considerando 131).

8.1.1.2. Seletividade

(300) A fim de ser considerada auxílio estatal, uma medida deve ser seletiva. A compensação de serviço público pela prestação dos serviços marítimos em causa só é concedida à Siremar, sendo, portanto, seletiva. Uma vez que a prioridade de acostagem só foi concedida às empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar, também esta é seletiva.

8.1.1.3. Vantagem económica

(301) A Comissão recorda que as compensações de serviço público concedidas a uma empresa poderão não constituir uma vantagem económica mediante determinadas condições rigorosamente definidas.

(302) Mais particularmente, no seu acórdão Altmark ([103]), o Tribunal de Justiça decidiu que, se uma intervenção estatal deve ser considerada uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público, de forma que estas empresas não beneficiam, na realidade, de uma vantagem financeira e que, portanto, a referida intervenção não tem por efeito colocar essas empresas numa posição concorrencial mais favorável em relação às empresas que lhes fazem concorrência, essa intervenção não cai sob a alçada do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(303) No entanto, o Tribunal de Justiça também esclareceu que, para que num caso concreto tal compensação de serviço público possa escapar à qualificação de auxílio estatal, deve estar reunido um determinado número de critérios («critérios Altmark»), que são resumidos abaixo:

a) a empresa beneficiária deve ser efetivamente incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas («Altmark 1»);

b) os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente («Altmark 2»);

c) a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, bem como um lucro razoável pela execução destas obrigações («Altmark 3»);

([102]) Em todo o caso, a Comissão observa que, atualmente, a CdI está em situação de liquidação e inativa. Por conseguinte, a investigação sobre qualquer auxílio que lhe fosse concedido ficaria desprovida de objeto (ver considerandos 408 e 413).

([103]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

d) quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um procedimento de concurso que permita selecionar o proponente capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível de compensação necessário deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte, por forma a poder satisfazer os requisitos de serviço público requeridos, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas e o lucro razoável relativo à execução destas obrigações («Altmark 4»).

(304) A Comissão especificou como aplica os critérios Altmark na sua Comunicação relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à compensação concedida pela prestação de SGEI («Comunicação SIEG») ([104]).

(305) Uma vez que os critérios Altmark têm de ser cumulativamente preenchidos, caso qualquer um destes critérios não seja cumprido, levará a Comissão a concluir que a medida em avaliação proporciona uma vantagem económica ao beneficiário. Por conseguinte, a Comissão avaliará primeiramente a observância do critério Altmark 4.

(306) O critério Altmark 4 prevê que a compensação deve ser limitada ao mínimo necessário para que não possa ser considerada como auxílio estatal. Considera-se satisfeito este critério se o beneficiário da compensação de serviço público tiver sido escolhido na sequência de um procedimento de concurso que permita selecionar a proposta capaz de prestar os serviços à coletividade ao menor custo ou, na sua falta, se a compensação tiver sido calculada tendo por referência os custos de uma empresa eficiente.

(307) Em nenhuma das prorrogações da Convenção inicial no período compreendido entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de julho de 2012 a Siremar foi selecionada na sequência de um procedimento de concurso. A Itália limitou-se a prorrogar o sistema já em vigor, autorizando desse modo o operador pré-estabelecido a continuar a receber uma compensação pelo exercício das obrigações de serviço público.

(308) Além disso, as autoridades italianas não facultaram à Comissão quaisquer informações de que o nível de compensação tenha sido determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte, por forma a poder satisfazer os requisitos de serviço público requeridos, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas e o lucro razoável. A Itália só argumentou que a compensação de serviço público da Siremar diminuiu significativamente a partir de 2010, na sequência da introdução do montante máximo de compensação estabelecido pela Lei de 2009. No entanto, a Itália não demonstrou que os custos suportados pela Siremar na execução das suas obrigações de serviço público eram consentâneos com os de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte.

(309) Por conseguinte, a Comissão conclui que o critério Altmark 4 não se encontra preenchido no caso em apreço.

(310) Uma vez que os quatro critérios Altmark não se encontram cumulativamente preenchidos no caso em apreço, a Comissão conclui que a compensação pela exploração das rotas marítimas ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial proporcionou uma vantagem económica à Siremar.

(311) No que respeita à prioridade de acostagem, a Comissão recorda, primeiramente, que a autoridade da concorrência italiana AGCM considerou pelo menos em dois momentos que esta medida possui um valor económico (ver considerando 276). No entanto, a Siremar não paga qualquer taxa pela prioridade de acostagem (ver considerando 226). Além disso, a Comissão observa que a prioridade de acostagem tem, pelo menos teoricamente, o potencial para reduzir os custos para o operador (por exemplo, devido à possibilidade de uma acostagem garantida reduzir os tempos de espera nos portos e, assim, reduzir os custos dos combustíveis) ou aumentar as suas receitas (por exemplo, devido à possibilidade de alguns horários gerarem uma maior procura dos passageiros). Com efeito, na medida em que a prioridade de acostagem permita uma atracagem mais rápida, os utilizadores do serviço de *ferry* poderão preferir o operador que beneficie desta medida. Mesmo que estes efeitos só se materializassem em circunstâncias raras ou fossem limitados, a prioridade de acostagem poderia, não obstante, constituir uma vantagem económica para a Siremar.

8.1.1.4. Efeito sobre a concorrência e as trocas comerciais

(312) Quando o auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa em comparação com outras empresas concorrentes no mercado intra-União, deve considerar-se que estas foram afetadas por esse auxílio ([105]). Basta que o destinatário do auxílio esteja em concorrência com outras empresas em mercados abertos à concorrência ([106]).

([104]) JO C 8 de 11.1.2012, p. 4.

([105]) Ver, em especial, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1980, *Philip Morris/Comissão*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11, o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, n.º 21 e o acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *Itália/Comissão*, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, n.º 44.

([106]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de abril de 1998, *Het Vlaamse Gewest/Comissão*,T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

(313) No caso em apreço, o beneficiário desenvolve a sua atividade em concorrência com outras empresas que prestam serviços de transporte marítimo na União, concretamente desde a entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 4055/86 ([107]) do Conselho e do Regulamento Cabotagem Marítima, que liberalizam o mercado dos transportes marítimos internacionais e da cabotagem marítima, respetivamente. Por conseguinte, a compensação pela exploração de rotas marítimas ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial pode afetar as trocas comerciais da União e falsear a concorrência no mercado interno. Esta conclusão também é válida, pelos mesmos motivos, para a prioridade de acostagem.

8.1.1.5. Conclusão

(314) Uma vez que estão preenchidos todos os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão conclui que a compensação de serviço público paga com base nas sucessivas prorrogações da Convenção inicial e a prioridade de acostagem constituem auxílios estatais a favor da Siremar.

8.1.1.6. Novo auxílio ou auxílio existente

(315) A Comissão recorda, em primeiro lugar, que em conformidade com previsto no artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589 dispõe que deve entender-se por novo auxílio, «*quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente*». Com efeito, o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE dispõe que a Comissão deve ser notificada atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de auxílios existentes, que não poderão ser postos em execução antes de o procedimento haver sido objeto de uma decisão final ([108]).

(316) A Siremar em administração extraordinária considera que, se a compensação de serviço público concedida à Siremar até 2008, inclusive, fosse considerada um auxílio existente com base no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento Cabotagem Marítima, tal aplicar-se-ia igualmente à compensação paga com base na prorrogação da Convenção inicial (considerando 237). A Comissão observa que a compensação paga à Siremar pelo cumprimento das obrigações de serviço público marítimo até 2008 foi avaliada no âmbito da Decisão de 2020 relativa ao grupo Tirrenia e foi, com efeito, considerada um auxílio existente (ver considerando 19).

(317) No entanto, em consonância com a posição dos tribunais europeus ([109]), a Comissão considera que a alteração (ou seja, a prorrogação) do prazo de um regime de auxílio com um claro termo (no caso em apreço, 31 de dezembro de 2008) é suficiente para que seja considerado um novo auxílio, independentemente de serem alteradas ou não outras características da medida. Nesta base, a Comissão conclui que a compensação de serviço público paga no âmbito das sucessivas prorrogações da Convenção inicial devem ser consideradas um novo auxílio. Deste modo, os argumentos da Siremar em administração extraordinária devem ser rejeitados.

(318) A Comissão observa que nem as autoridades italianas nem a Siremar em administração extraordinária argumentaram que a prioridade de acostagem constituía um auxílio existente. Por conseguinte, a Comissão considerará esta medida um novo auxílio.

8.1.2. *Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar*

(319) A Comissão já determinou nos considerandos 34 a 40 da Decisão de 2010 que a medida de auxílio de emergência notificada constituía um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(320) Na Decisão de 2010, a Comissão declarou o auxílio de emergência notificado a favor da Siremar compatível com o mercado interno. Em conformidade com as Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação de 2004, a Itália comprometeu-se a transmitir à Comissão, no prazo de seis meses, um plano de reestruturação (ou de liquidação) ou provas de que o empréstimo havia sido integralmente reembolsado e/ou de que a garantia se havia extinguido.

(321) A primeira prestação do empréstimo garantido foi paga à Siremar em 28 de fevereiro de 2011, pelo que o prazo de seis meses expiraria em 28 de agosto de 2011.

(322) A Itália não apresentou à Comissão um plano de reestruturação (ou de liquidação) até essa data. Em 11 de julho de 2011, a garantia foi acionada pela BIIS e a Siremar tornou-se devedora do Estado (ver considerando 63). Em 18 de setembro de 2012, a Siremar reembolsou ao Estado o montante devido (ver considerando 65). Até à última data, a Siremar continuou a beneficiar plenamente da medida de auxílio de emergência.

(323) As autoridades italianas não argumentaram nem demonstraram que a prorrogação do auxílio de emergência deixaria de constituir um auxílio estatal. Só apresentaram argumentos (ver secção 4.2) que justificavam por que razão a medida continuaria a ser compatível mesmo após o termo do prazo de seis meses.

([107]) Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho, de 22 de dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-Membros e Estados-Membros para países terceiros (JO L 378 de 31.12.1986, p. 1).

([108]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de outubro de 2016, *DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados*,C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, n.º 45.

([109]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de março de 2002, *Território Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava e outros/Comissão*, processos apensos T-127/99, T-129/99 e T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, n.º 175.

(324) Por conseguinte, a Comissão considera que a prorrogação do auxílio de emergência além do prazo de seis meses, ou seja, de 28 de agosto de 2011 a 18 de setembro de 2012, também constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.1.3. *Adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS, o aumento de capital da CdI e a contragarantia*

(325) A fim de determinar se a adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e a prioridade de acostagem constituem uma vantagem a favor da SNS na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão deve avaliar a observância dos critérios Altmark (ver considerandos 301 a 304).

8.1.3.1. Critério Altmark 1

(326) A Comissão recorda que não existe uma definição uniforme e precisa de um serviço que pode constituir um SIEG ao abrigo da legislação da União, seja na aceção do primeiro critério Altmark ou na do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. O n.º 46 da Comunicação SIEG tem a seguinte redação:

«*Na ausência de regras específicas da União que definam as condições para a existência de um SIEG, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem discricionária para definir um dado serviço como SIEG e para conceder compensações ao prestador desse serviço. Neste contexto, a Comissão tem apenas competências para verificar se o Estado-Membro cometeu um erro manifesto na definição do serviço como SIEG […] e para apreciar os auxílios estatais incluídos na compensação. Sempre que existam regras específicas da União, o poder discricionário dos Estados-Membros fica a elas sujeito, sem prejuízo do dever da Comissão de avaliar se o SIEG foi corretamente definido para efeitos do controlo dos auxílios estatais*».

(327) Por conseguinte, as autoridades nacionais têm direito à opinião de que determinados serviços são de interesse geral e devem ser explorados através de obrigações de serviço público, a fim de assegurar que o interesse público está protegido quando as forças de mercado não são suficientes para garantir que tais serviços sejam prestados ao nível ou nas condições exigidas.

(328) No domínio da cabotagem marítima, foram estabelecidas regras pormenorizadas da União que regem as obrigações de serviço público estabelecidas no Regulamento Cabotagem Marítima e, para a análise de potenciais auxílios estatais concedidos a empresas envolvidas no transporte marítimo, nas Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos («Orientações Marítimas») ([110]).

(329) O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento Cabotagem Marítima dispõe o seguinte:

«*Um Estado-Membro pode celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou impor obrigações de serviço público, como condição para a prestação de serviços de cabotagem, às companhias de navegação que participem em serviços regulares de, entre e para as ilhas. Sempre que um Estado-Membro celebrar contrato[s] de fornecimento de serviços públicos ou impuser obrigações de serviço público, fá-lo-á numa base não discriminatória em relação a todos os armadores comunitários*».

(330) O artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento Cabotagem Marítima estabelece que um contrato de fornecimento de serviços públicos pode incluir:

— serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade,

— serviços de transporte complementares,

— serviços de transporte a preços e condições determinados, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros ou para determinados itinerários,

— adaptações dos serviços às necessidades efetivas.

(331) Em conformidade com o ponto 9 das Orientações Marítimas, «podem ser impostas obrigações de serviço público (OSP) ou podem ser celebrados contratos de serviço público (CSP) relativamente aos serviços mencionados no artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92», ou seja, serviços regulares de, entre e para as ilhas.

([110]) Comunicação C(2004) 43 da Comissão — Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos (JO C 13 de 17.1.2004, p. 3).

(332) Resulta da jurisprudência constante que as obrigações de serviço público só podem ser impostas se justificadas pela necessidade de assegurar serviços regulares e adequados de transporte marítimo que não consigam ser exclusivamente assegurados pelas forças de mercado ([111]). A comunicação da Comissão sobre a interpretação do Regulamento Cabotagem Marítima ([112]) confirma que «*compete aos Estados-Membros (incluindo, nos casos adequados, as autoridades regionais ou locais), e não aos armadores, determinar as rotas em que são necessárias obrigações de serviço público. Concretamente, podem ser previstas obrigações de serviço público para serviços regulares de cabotagem insular caso o mercado não assegure serviços adequados*». Além disso, o artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento Cabotagem Marítima define «*obrigações de serviço público*» *como* «*as obrigações que, atendendo aos seus próprios interesses comerciais, o armador comunitário em questão não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições*».

(333) Em consonância com a jurisprudência ([113]), para verificar se existe uma necessidade real de serviço público e se o recurso a um contrato de fornecimento de serviços públicos (ou seja, a nova Convenção) era necessário e proporcionado e, por consequência, se o primeiro critério Altmark é preenchido, a Comissão avaliará:

1) se houve procura dos utilizadores;

2) se essa procura não poderia ser satisfeita pelos operadores do mercado na ausência de uma obrigação imposta pelas autoridades públicas (existência de uma deficiência do mercado);

3) se o mero recurso a obrigações de serviço público era insuficiente para corrigir essa carência (abordagem menos restritiva).

1. Procura dos utilizadores

(334) No caso em apreço, foi confiada à CdI, e posteriormente à SNS, a prestação de serviços mistos de transporte de passageiros e de mercadorias e de serviços de alta velocidade de transporte exclusivo de passageiros em várias linhas. As obrigações de serviço público impostas à CdI, e posteriormente à SNS, dizem respeito às ligações de transporte marítimo a explorar, ao tipo e à capacidade das embarcações atribuídas às respetivas rotas marítimas exploradas, à disponibilidade de uma embarcação de reforço para assegurar a continuidade do serviço, à frequência do serviço e às tarifas máximas cobradas aos utilizadores (ou seja, tarifas mais baixas para os residentes das ilhas mais pequenas e tarifas mais elevadas para os outros passageiros) em cada uma das respetivas rotas.

(335) Conforme descrito no considerando 184, a Itália impôs as obrigações de serviço público previstas na nova Convenção sobretudo para: i) garantir a continuidade territorial entre a Sicília e as suas ilhas mais pequenas, e ii) contribuir para o desenvolvimento económico das ilhas em causa, através da prestação de serviços de transporte marítimo regulares e fiáveis. A Comissão considera que estes podem ser, de facto, objetivos legítimos de interesse público.

(336) Antes de ser confiada à CdI a exploração das ligações marítimas nos termos da nova Convenção, estas rotas eram exploradas pela Siremar com base nas Convenções iniciais. Com efeito, a Comissão observa que as rotas em causa foram exploradas, sem grandes alterações, durante muitos anos, ou seja, pelo menos desde a entrada em vigor da Convenção inicial ([114]). Ao confiarem, em 2012, a nova Convenção, as autoridades italianas, e em especial a Sicília, consideraram que a prestação destes serviços continuava a ser necessária para satisfazer a procura dos utilizadores.

(337) Para ilustrar a procura real dos serviços por parte dos utilizadores, a Itália forneceu dados estatísticos que demostram que, em 2010, a Siremar transportou 1 342 402 passageiros e 311 114,50 metros lineares de carga nos cinco agrupamentos de rotas combinados. Em 2011, esses valores foram 1 332 400 e 290 704,70, respetivamente. Tal demonstra que, nos dois anos anteriores a serem confiadas à CdI as obrigações de serviço público, houve uma procura agregada significativa de serviços de transporte marítimo nas rotas em causa.

(338) No entanto, a fim de determinar a existência de uma verdadeira procura dos utilizadores em cada uma das 20 rotas em causa, agrupadas em cinco agrupamentos, é necessário proceder a uma avaliação mais circunstanciada. Para o efeito, a Itália forneceu dados estatísticos por rota para o período 2007-2019 ([115]). Estes dados estatísticos incluem o número total de passageiros ou de metros lineares de carga transportada por ano, que permitiram calcular as médias por viagem. A título ilustrativo, o quadro 5 apresenta dois desses parâmetros para os anos de 2010 e 2019. Estes valores demonstram que, durante os dois anos, a maioria das viagens de ida e volta nas rotas em causa transportou mais de uma centena de passageiros. Em 2010, só quatro rotas transportaram menos de cem passageiros em média, ao passo que em 2019, só três rotas o fizeram. A Comissão observa que o baixo número de passageiros nessas rotas individuais pode ser explicado pelos baixos níveis de população e pela

([111]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 2001, *Analir e o.*, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107.

([112]) Comunicação da Comissão sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), Bruxelas, COM(2014) 232 final, 22.4.2014.

([113]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 1 de março de 2017, *SNCM/Comissão*, T-454/13, ECLI:EU:C:2017:134, n.os 130 e 134.

([114]) Além disso, a Comissão observa que os cinco agrupamentos de rotas já estavam a ser explorados, com alguma forma de compensação pública, na década de 1950.

([115]) A Itália só forneceu estimativas para 2015, que não foram validadas por um consultor externo conforme exigido ao abrigo da nova Convenção, e não forneceu quaisquer dados para o período de 1 de janeiro a 15 de abril de 2016, dado que a CdI estava a preparar a transferência do ramo de atividade para a Siremar em administração extraordinária, e para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2011 e 30 de julho de 2012, uma vez que a Siremar em administração extraordinária estava a executar as obrigações de serviço público.

dimensão reduzida das ilhas em causa, bem como pelas viagens relativamente curtas e frequentes, necessárias para satisfazer as necessidades de mobilidade dos habitantes dessas ilhas. A Comissão também analisou os dados estatísticos por rota para cada ano até ao final de 2019 ([116]). A Comissão observa que houve flutuações no número de viagens e de passageiros registados nas várias linhas ao longo dos anos. No entanto, tal deve-se ao facto de serem ilhas muito pequenas, com infraestruturas portuárias limitadas, que estão relativamente próximas umas das outras. Esta conjuntura requer um ajustamento frequente dos horários para ter em conta as necessidades locais (como os padrões de deslocação pendular para fins de educação ou de trabalho) e atenuar quaisquer problemas de ligação (por exemplo, se estiverem em curso trabalhos de manutenção num atracadouro e contanto que só possa acolher embarcações de pequeno porte ou um menor número de embarcações simultaneamente, uma rota de um agrupamento poderá não ser explorada durante algum tempo, ao passo que outras rotas desse agrupamento poderão ser exploradas com uma regularidade acrescida). No entanto, com base nos dados de que a Comissão dispõe, não há indícios de que a procura de qualquer rota ou de agrupamentos de rotas por parte dos utilizadores tenha efetivamente deixado de existir.

		Número médio de passageiros/viagens ([117])		**Média de carga/viagens** ([118])	
Rotas de serviço misto		**2010**	**2019**	**2010**	**2019**
Agrupamento Milazzo-Ilhas Eólia-Nápoles	C/1	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/2	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/3	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/4	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/6	[…]	[…]	[…]	[…]
Agrupamento Palermo-Ustica	D/1	[…]	[…]	[…]	[…]
Agrupamento Trapani-ilhas Egadi	D/2	[…]	[…]	[…]	[…]
	D/3	[…]	[…]	[…]	[…]
Agrupamento Trapani-Pantelleria	D/4	[…]	[…]	[…]	[…]
Agrupamento Trapani-ilhas Pelágias	D/5	[…]	[…]	[…]	[…]

		Número médio de passageiros/viagens	
Rotas de transporte exclusivo de passageiros		**2010**	**2019**
Agrupamento Milazzo-ilhas Eolianas-(Nápoles)	ALC/2	[…]	[…]
	ALC/2 bis	[…]	[…]
	ALC/3	[…]	[…]
	ALC/4	[…]	[…]
	ALC/6	[…]	Não aplicável ([119])
Agrupamento Palermo-Ustica	ALD/1	[…]	[…]
Agrupamento Trapani-ilhas Egadi	ALD 2/3	[…]	[…]
	ALD 2/3 bis	[…]	[…]

Quadro 5 — Dados estatísticos relativos à procura dos utilizadores para os anos de 2010 (exploração pela Siremar) e 2019 (exploração pela SNS)

([116]) A título ilustrativo, o Table 5 apresenta os dados estatísticos por rota de 2019. Por uma questão de brevidade, a Comissão não apresenta os valores de todos os outros anos em que a CdI ou a SNS prestou o serviço.
([117]) Número total de passageiros dividido pelo número total de viagens de ida e volta no período.
([118]) Quantidade total de carga (em metros lineares) dividida pelo número total de viagens de ida e volta no período.
([119]) Em 1 de setembro de 2016, a rota foi alterada com a introdução de dois serviços adicionais: o «ALC/2» (primeiro troço) e o «ALC/2 bis» (volta).

(339) Para demonstrar que a procura dos utilizadores ainda subsistia aquando da exploração das rotas pela CdI, e posteriormente pela SNS, ao abrigo da nova Convenção, a Itália forneceu dados estatísticos complementares. Os valores constantes do quadro 6 demonstram que a partir de 2013, inclusive, a CdI, e posteriormente a SNS, transportou mais passageiros e carga do que a Siremar transportara em 2010 e 2011 (ver considerando 337). Pese embora a verificação de algumas flutuações ao longo do tempo, estes valores confirmam que a procura dos utilizadores continuou a existir e até aumentou nos últimos anos.

	Número de passageiros transportados	**Carga transportada (metros lineares)**
2012 (de agosto a dezembro)	[…]	[…]
2013	[…]	[…]
2014	[…]	[…]
2015 ([120])	[…]	[…]
2016 (de abril a dezembro) ([121])	[…]	[…]
2017	[…]	[…]
2018	[…]	[…]
2019	[…]	[…]

Quadro 6 — Dados estatísticos relativos aos anos de 2012 e 2019 (rotas mistas e exclusivas para passageiros exploradas pela CdI e pela SNS)

(340) A Comissão considera que os dados estatísticos acima indicados (ver considerandos 337, 338 e 339) demonstram claramente que existe uma procura real de serviços de transporte de passageiros e de mercadorias em cada uma das 20 rotas de serviço público agrupadas em cinco agrupamentos. Por conseguinte, pode concluir-se que estes serviços satisfazem a procura real dos utilizadores, suprindo assim as verdadeiras necessidades do público.

2. Existência de uma deficiência do mercado

(341) Nos termos do ponto 48 da Comunicação SIEG, «não seria adequado associar obrigações específicas de serviço público a uma atividade cuja prestação está já assegurada, ou pode ser assegurada de forma satisfatória e em condições, tais como o preço, características qualitativas objetivas, continuidade e acesso ao serviço, conformes ao interesse público tal como definido pelo Estado, por empresas que desenvolvem a[s] suas atividades em condições normais de mercado» ([122]). Por conseguinte, a Comissão deve examinar se o serviço seria inadequado caso a sua prestação fosse assegurada exclusivamente pelas forças de mercado, tendo em conta os requisitos de serviço público impostos pelo Estado-Membro mediante a prorrogação da nova Convenção. O ponto 48 da Comunicação SIEG assinala, a este respeito, que «a avaliação da Comissão limita-se a analisar se o Estado-Membro cometeu um erro manifesto».

(342) A Comissão já procedeu à análise, no âmbito de decisões anteriores, da existência de uma deficiência do mercado nestes agrupamentos de rotas. Em especial, na sua Decisão de 2004, a Comissão observou que, no que diz respeito à Siremar, nenhum dos operadores privados italianos dos agrupamentos de rotas servidos pelo (então) operador público prestou, durante todo o ano, serviços comparáveis suscetíveis de satisfazer integralmente os requisitos de serviço público estabelecidos nos planos quinquenais ([123]). Esta conclusão diz respeito ao período 1992-2008 e não é posta em causa pelo acórdão de 2009 que anulou a Decisão de 2004 nem pela Decisão de 2020 relativa ao grupo Tirrenia, que concluiu que a compensação pelo serviço público concedida à Siremar constituía um auxílio existente.

(343) Contudo, na sua Decisão de 2012, a Comissão observou que, durante o período que antecedeu a primeira adjudicação da nova Convenção, havia outros operadores a prestar serviços regulares nas rotas pertinentes ([124]). Na altura, a Itália alegou que a Sicília, através de vários procedimentos de concurso, havia selecionado estes outros operadores para prestarem serviços públicos adicionais ao abrigo de contratos separados. Antes de proceder à sua avaliação, a Comissão faz notar o seguinte.

([120]) À semelhança do que aconteceu nos outros anos, os valores de 2015 não foram validados por um consultor externo, mas foram preparados *ex-post* pelas autoridades italianas utilizando a documentação solicitada à CdI.

([121]) A Itália não forneceu quaisquer dados para o período de 1 de janeiro a 10 de abril de 2016. A Itália alega que não procedeu à recolha destes dados estatísticos porque, aquando da recolha, a CdI estava a preparar a transferência do ramo de atividade de novo para a Siremar em administração extraordinária.

([122]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 2001, *Analir e o.*, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, n.º 71.

([123]) Ver considerando 135 da Decisão de 2004.

([124]) Ver considerandos 101 a 103 e considerando 201 da Decisão de 2012.

(344) Em primeiro lugar, esta avaliação limita-se à situação concorrencial do mercado no ano anterior a julho de 2012, uma vez que era o período pertinente para as autoridades italianas aquando da definição das obrigações de serviço público. Apesar de a nova Convenção impor obrigações de serviço público específicas em termos de tarifas a cobrar (nomeadamente tarifas reduzidas para os residentes das ilhas mais pequenas), a Itália não justificou a necessidade do serviço público, argumentando que a CdI, e posteriormente a SNS, teve de manter as tarifas a um nível inferior ao das cobradas pelos outros operadores. No decurso da investigação, a Itália alegou que, na medida em que outros operadores prestavam serviços de *ferry* nas rotas exploradas pela CdI, e posteriormente pela SNS, estes serviços concorrentes defeririam em termos de continuidade e de frequência ao longo do ano, não seriam equivalentes (em termos de portos ou de tipo de serviço, por exemplo, transporte exclusivo de passageiros em vez de misto), não teriam a mesma qualidade ou seriam ainda subvencionados ao abrigo de contratos separados. Por conseguinte, a Comissão não efetuou uma análise comparativa das tarifas cobradas por todos os operadores nas rotas em causa. Pelo contrário, a Comissão centrou-se nas possíveis diferenças em termos de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade (ver considerando 330) e no facto de os operadores concorrentes também serem subvencionados ao abrigo de contratos separados.

(345) Em segundo lugar, os serviços comparáveis oferecidos por outros operadores dos agrupamentos de rotas definidos na nova Convenção também eram prestados ao abrigo de regimes de compensação pública, como SIEG complementares definidos pela Sicília ([125]). Em princípio, a presença de outros prestadores de SIEG nos agrupamentos de rotas previstos na nova Convenção não põe em causa a validade do SIEG para esses agrupamentos, pelo contrário, reforça-a, uma vez que sugere que a necessidade muito acentuada e/ou diversificada dessas ligações só podia ser satisfeita recorrendo a vários operadores. Com efeito, o facto de existirem outros operadores num determinado agrupamento de rotas não pode ser um indício de que esse agrupamento pode ser servido, de modo adequado, exclusivamente pelas forças de mercado, se esses outros operadores forem também beneficiários de compensação pública pela oferta dos seus serviços ao abrigo de contratos separados.

(346) Em terceiro lugar, a Itália identificou 20 rotas em cinco agrupamentos, ou redes de ligações, a incluir na nova Convenção ([126]). A Comissão observa que, nos termos do ponto 5.5.3 da Comunicação sobre a interpretação do Regulamento Cabotagem Marítima ([127]), *«os Estados-Membros consideram frequentemente desejável agrupar num pacote único as rotas de serviço público de/para diferentes ilhas, a fim de gerar economias de escala e atrair operadores. Tal agrupamento não é, em si mesmo, contrário ao direito da União, desde que não seja fonte de discriminações e não conduza a distorções indevidas do mercado. A dimensão mais adequada para tais agrupamentos deve ser decidida tendo em conta a melhor sinergia possível na resposta às necessidades essenciais de transporte»*.

(347) No caso em apreço, agruparam-se as rotas em agrupamentos geográficos para efeitos de planeamento, para identificar potenciais lacunas ou sobreposições e garantir um conjunto coerente e exaustivo de ligações para os habitantes destas ilhas, tanto para a Sicília como para as outras ilhas, em especial as relativamente maiores. De facto, o Table 3 mostra que as rotas que integram cada agrupamento se sobrepõem frequentemente e são complementares entre si ([128]). Dado existirem apenas certos serviços essenciais na Sicília ou nas ilhas relativamente maiores, como escolas, grandes mercearias e serviços de medicina especializada, a Itália optou por confiar agrupamentos de rotas em vez de rotas individuais. Com efeito, embora os operadores privados ofereçam algumas ligações entre as ilhas relativamente maiores (por exemplo, Lipari e Pantelleria) e a Sicília, não oferecem ligações entre e para todas as ilhas ao longo do ano. Atendendo à necessidade de assegurar as ligações entre as várias ilhas pequenas em vários locais e, por vezes, relativamente distantes, a Comissão considera que a Itália não cometeu um erro manifesto na identificação dos cinco agrupamentos que abrangem uma ou mais rotas, em função das características da ilha ou do arquipélago em causa. Por estes motivos, dadas as circunstâncias específicas do caso em apreço, a Comissão não avaliou cada ligação individual, mas, contrariamente, centrou-se em cada agrupamento enquanto conjunto coerente de ligações de, dentro e para um arquipélago ou ilha.

(348) Neste contexto, com base na situação concorrencial no período que antecedeu à primeira atribuição em 30 de julho de 2012, e tendo em conta as observações das partes interessadas (ver secção 5), a Comissão analisou cada agrupamento de rotas e concluiu que a Itália não cometeu um erro manifesto ao determinar que houve uma deficiência do mercado:

— Milazzo-Ilhas Eolianas-Nápoles. A CdI explorou e a SNS explora cinco rotas servidas por *ferries* e cinco rotas servidas por embarcações de alta velocidade, que ligam as ilhas Eolianas à Sicília e ao continente ([129]). Durante o período 2009-2012, entre os concorrentes para este agrupamento de rotas contavam-se a Ustica Lines, a NGI, a SNAV e a Alilauro. A Ustica Lines e a NGI exploravam rotas durante todo o ano, que ligavam Milazzo

([125]) Uma vez que os serviços oferecidos pelos outros operadores excedem o âmbito da presente decisão, a Comissão não se pronunciará sobre se os seus serviços constituem verdadeiros SIEG.

([126]) Para mais informações sobre as rotas e as frequências, ver o Table 3. Estas frequências foram, em grande medida, as mesmas durante o período de prorrogação (2009-2012), salvo diferenças menores nalgumas rotas individuais e/ou períodos do ano.

([127]) Ver nota de rodapé 112.

([128]) O horário das rotas individuais de um agrupamento também pode ser alterado ao longo do tempo — ver nota de rodapé 119.

([129]) Importa observar que desde 1 de setembro de 2016, a SNS só explora quatro diferentes rotas de alta velocidade (ver nota de rodapé 119).

às ilhas Eolianas, mediante compensação pública concedida ao abrigo de contratos separados: a Ustica Lines prestava serviços de alta velocidade em duas rotas, ao passo que a NGI explorava um serviço misto numa rota. A SNAV e a Alilauro prestaram serviços de embarcações rápidas unicamente durante a época alta nas rotas que ligavam Nápoles às ilhas Eolianas, sem serem beneficiárias de compensação pública. Em primeiro lugar, a Comissão observa que os concorrentes não ofereceram serviços comparáveis aos da CdI, e posteriormente aos da SNS, em termos de abrangência, frequência e capacidade. Pelo contrário, só exploravam uma ou duas rotas, prestando um serviço muito mais limitado em termos de capacidade e de horários. Mais concretamente, a NGI prestou serviços de *ferry* utilizando embarcações sujeitas a diferentes requisitos de capacidade. Quanto à SNAV e à Alilauro, os seus serviços não forneceram uma ligação a Milazzo, uma vez que as suas rotas só ligavam Nápoles às ilhas Eolianas e forneciam ligações entre essas ilhas. Além disso, estes operadores privados não prestaram serviços para estas rotas na época baixa. Como tal, estes serviços não são comparáveis aos prestados inicialmente pela CdI, e posteriormente pela SNS, ao abrigo da nova Convenção. A Pan Med alegou que os concorrentes ofereceram serviços semelhantes no âmbito deste agrupamento (ver considerando 272). No entanto, a Pan Med não identificou esses concorrentes nem demonstrou por que razão considerava os seus serviços semelhantes ou comparáveis aos executados pela CdI e posteriormente pela SNS. Neste contexto, a Comissão observa que todos os operadores que prestaram serviços durante todo o ano nestas linhas o fizeram ao abrigo da concessão de compensação pública, o que, juntamente com o contexto geográfico e demográfico destas ilhas (com uma população que varia entre cerca de 100 habitantes, em Alicudi, e cerca de 10 700 habitantes, em Lipari), demonstra que as forças de mercado por si só não foram suficientes para proporcionar o nível de ligações necessário para garantir a continuidade territorial. Com efeito, a Comissão conclui que nenhum outro operador, tendo em conta exclusivamente os seus próprios interesses comerciais, teria prestado serviços ao nível exigido nos termos da nova Convenção. Por conseguinte, a Itália não cometeu um erro manifesto ao considerar que havia uma deficiência do mercado neste agrupamento de rotas,

— Trapani-ilhas Egadi. A CdI explorou e a SNS explora duas rotas servidas por *ferries* e quatro rotas servidas por embarcações de alta velocidade ([130]). A Ustica Lines e a Traghetti delle Isole ([131]) também exploravam rotas durante todo o ano que ligavam as ilhas Egadi à Sicília, oferecendo serviços de alta velocidade e de *ferry*, respetivamente. Em primeiro lugar, a Comissão observa que a Ustica Lines e a Traghetti delle Isole receberam compensação da Sicília pela prestação destes serviços ao abrigo de contratos separados. Além disso, a frequência exigida à Traghetti delle Isole era diferente da fornecida pela CdI, e posteriormente pela SNS, uma vez que a Traghetti delle Isole não tinha de fornecer ligações diárias como a CdI e posteriormente como a SNS. Ademais, a Traghetti delle Isole prestou serviços de *ferry* utilizando embarcações sujeitas a diferentes requisitos de capacidade, que incluíam, por exemplo, o transporte de mercadorias perigosas. Para a Ustica Lines, a frequência exigida era semelhante à fornecida pela CdI e posteriormente pela SNS (várias ligações por dia). No entanto, a Ustica Lines prestou os seus serviços utilizando embarcações sujeitas a diferentes requisitos de capacidade. Neste contexto, a Comissão observa que todos os operadores que prestaram serviços durante todo o ano nestas linhas o fizeram ao abrigo da concessão de compensação pública, o que, juntamente com o contexto geográfico e demográfico destas ilhas (a população total de Favignana, Levanzo e Marettimoque é de aproximadamente 4 300 habitantes), demonstra que as forças de mercado por si só não foram suficientes para proporcionar o nível de ligações necessário para garantir a continuidade territorial. Com efeito, a Comissão conclui que nenhum outro operador, tendo em conta exclusivamente os seus próprios interesses comerciais, teria prestado serviços ao nível exigido nos termos da nova Convenção. Por conseguinte, a Itália não cometeu um erro manifesto ao considerar que havia uma deficiência do mercado neste agrupamento de rotas,

— Porto Empedocle-ilhas Pelágias. A CdI prestou e a SNS presta tanto serviços de *ferry* como de alta velocidade durante todo o ano. A Ustica Lines foi o único outro operador que prestou serviços de alta velocidade durante todo o ano na rota, prestando um serviço de alta velocidade complementar na época alta. Em primeiro lugar, a Comissão observa que a Ustica Lines recebeu compensação da Sicília pela prestação destes serviços ao abrigo de um contrato separado. Além disso, a Ustica Lines só prestava um serviço de transporte exclusivo de passageiros, sem transportar quaisquer mercadorias e com uma frequência diferente. Como tal, os seus serviços não são comparáveis aos serviços prestados pela CdI, e posteriormente pela SNS, ao abrigo da nova Convenção. Neste contexto, a Comissão observa que o único operador que prestou serviços durante todo o ano neste agrupamento de rotas o fez ao abrigo da concessão de compensação pública, o que, juntamente com o contexto geográfico e demográfico destas ilhas (a população total de Linosa e Lampedusa é de aproximadamente 6 500 habitantes), demonstra que as forças de mercado por si só não foram suficientes para proporcionar o nível de ligações necessário para garantir a continuidade territorial. Com efeito, a Comissão conclui que nenhum outro operador, tendo em conta exclusivamente os seus próprios interesses comerciais, teria prestado serviços ao nível exigido nos termos da nova Convenção. Por conseguinte, a Itália não cometeu um erro manifesto ao considerar que havia uma deficiência do mercado neste agrupamento de rotas,

([130]) Durante o período de prorrogação, as quatro rotas de alta velocidade foram agrupadas em duas para efeitos de comunicação de informações.

([131]) Atualmente sujeitas à coordenação e ao controlo do grupo Caronte & Tourist.

— Trapani-Pantelleria. A CdI prestou e a SNS presta serviços de *ferry* durante todo o ano. A Traghetti delle Isole foi o único outro operador que prestou serviços de *ferry* durante todo o ano na rota. Em primeiro lugar, a Comissão observa que a Traghetti delle Isole também recebeu compensação da Sicília pela prestação destes serviços ao abrigo de contratos separados. Além disso, a Traghetti delle Isole prestou serviços de *ferry* com uma frequência semelhante à da CdI, e posteriormente à da SNS, utilizando embarcações sujeitas a diferentes requisitos de capacidade, que incluíam, por exemplo, o transporte de mercadorias perigosas. A Pan Med alegou que os concorrentes ofereceram serviços semelhantes no âmbito deste agrupamento (ver considerando 272). No entanto, a Pan Med não identificou esses concorrentes nem demonstrou por que razão considerava os seus serviços semelhantes ou comparáveis aos executados pela CdI e posteriormente pela SNS. Neste contexto, a Comissão observa que o único outro operador que prestou serviços durante todo o ano nesta linha o fez ao abrigo da concessão de compensação pública, o que, juntamente com o contexto geográfico e demográfico da Pantelleria (uma pequena ilha com aproximadamente 7 800 habitantes), demonstra que as forças de mercado por si só não foram suficientes para proporcionar o nível de ligações necessário para garantir a continuidade territorial. Com efeito, a Comissão conclui que nenhum outro operador, tendo em conta exclusivamente os seus próprios interesses comerciais, teria prestado serviços ao nível exigido nos termos da nova Convenção. Por conseguinte, a Itália não cometeu um erro manifesto ao considerar que havia uma deficiência do mercado neste agrupamento de rotas,

— Palermo-Ustica. A CdI prestou e a SNS presta tanto serviços de *ferry* como de alta velocidade durante todo o ano. A Ustica Lines e a NGI estiveram presentes na rota durante todo o ano, a primeira na prestação de um serviço de alta velocidade e a segunda na prestação de um serviço de *ferry*. Em primeiro lugar, a Comissão observa que a Ustica Lines e a NGI também receberam compensação da Sicília pela prestação destes serviços ao abrigo de contratos separados. Além disso, ambos os operadores prestaram serviços de *ferry* utilizando embarcações sujeitas a diferentes requisitos de capacidade, que incluíam, no caso da NGI, o transporte de mercadorias perigosas. Ademais, a frequência exigida também era diferente da fornecida pela CdI, e posteriormente pela SNS, uma vez que os outros operadores não tinham de fornecer ligações diárias como a CdI e posteriormente como a SNS. A Pan Med alegou que os concorrentes ofereceram serviços semelhantes no âmbito deste agrupamento (ver considerando 272). No entanto, a Pan Med não identificou esses concorrentes nem demonstrou por que razão considerava os seus serviços semelhantes ou comparáveis aos prestados pela CdI e posteriormente pela SNS. Neste contexto, a Comissão observa que todos os operadores que prestaram serviços durante todo o ano neste agrupamento de rotas o fizeram ao abrigo da concessão de compensação pública, o que, juntamente com o contexto geográfico e demográfico da Ustica (uma ilha muito pequena com aproximadamente 1 300 habitantes), demonstra que as forças de mercado por si só não foram suficientes para proporcionar o nível de ligações necessário para garantir a continuidade territorial. Com efeito, a Comissão conclui que nenhum outro operador, tendo em conta exclusivamente os seus próprios interesses comerciais, teria prestado serviços ao nível exigido nos termos da nova Convenção. Por conseguinte, a Itália não cometeu um erro manifesto ao considerar que havia uma deficiência do mercado neste agrupamento de rotas.

(349) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que, aquando da atribuição, as forças de mercado eram, por si só, insuficientes para satisfazer as necessidades de serviço público. A este respeito, a Comissão observa ainda que, com relação a todos os agrupamentos de rotas atualmente explorados pela SNS ao abrigo da nova Convenção, os serviços comparáveis prestados pelos outros operadores também foram subvencionados e, em todo o caso, não eram inteiramente equivalentes em termos de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade, pelo que não satisfaziam na íntegra as necessidades de serviço público identificadas pela Itália na nova Convenção.

3. Abordagem menos restritiva

(350) A Comissão observa que as autoridades italianas decidiram celebrar um contrato de fornecimento de serviços públicos com um operador (CdI e posteriormente SNS), em vez de impor obrigações de serviço público a vários operadores. Com base nas informações apresentadas pela Itália, a Comissão aceita que a procura dos utilizadores (conforme descrita acima, ver considerandos 334 a 340) não seria suprida mediante a imposição de obrigações de serviço público. A prestação de serviços regulares ao longo do ano exige, para todos os agrupamentos de rotas, a concessão de compensações de serviço público. Quando estiverem presentes operadores privados que não sejam beneficiários de compensação de serviço público, a concessão só é concedida na época alta (ver considerando 348). Além disso, a análise da contabilidade pormenorizada por rota ao abrigo da nova Convenção mostra que a exploração de todas as rotas pela SNS em 2017, 2018 e 2019 é estruturalmente deficitária, pelo que, sem qualquer compensação de serviço público, estas rotas não seriam exploradas com a frequência, a capacidade e a qualidade pretendidas ([132]). A Ecorys chegou a uma conclusão semelhante no seu relatório apresentado à

([132]) Para o período de 11 de abril a 31 de dezembro de 2016, a SNS comunicou resultados positivos para as linhas ALC/6 e ALD/3 bis. No entanto, a Comissão observa que, durante uma parte significativa da época baixa de 2016 (1 de janeiro-10 de abril), quando as linhas não são usualmente rentáveis, a CdI estava a prestar o serviço. Por conseguinte, o facto de a SNS não estar a prestar o serviço nesse período, provavelmente prejudicou os resultados financeiros destas rotas em 2016.

Comissão (ver considerando 119). Além disso, a Comissão toma nota do argumento da Itália de que também seria necessário optar por um contrato de fornecimento de serviços públicos devido à privatização da Siremar. Mais especificamente, a Itália alegou que a adjudicação dos ativos da Siremar juntamente com o novo contrato de fornecimento de serviços públicos permitiu: i) assegurar a continuidade do serviço público marítimo, ii) maximizar o valor a favor do Estado, e iii) salvaguardar postos de trabalho. Foi por estes motivos que a Comissão concordou que a Itália colocasse a concurso o ramo de atividade da Siremar juntamente com a nova Convenção (ver considerando 136). Ao fazê-lo, a Comissão aceitou igualmente, e reitera na presente decisão, que a Itália não podia contar com a aplicação de obrigações de serviço público a todos os operadores e que esta, pelo contrário, celebraria um único contrato de fornecimento de serviços públicos inicialmente com CdI e posteriormente com a SNS.

Conclusão

(351) Com base na avaliação acima, a Comissão conclui que a Itália não cometeu um erro manifesto ao definir os serviços confiados à CdI, e posteriormente à SNS, como um SIEG. Ficam assim dissipadas as dúvidas manifestadas pela Comissão na Decisão de 2012.

(352) A fim de concluir que está satisfeito o critério Altmark 1, a Comissão tem ainda de verificar se foram confiadas à CdI, e posteriormente à SNS, obrigações de serviço público claramente definidas. A este respeito, a Comissão observa que as obrigações de serviço público são claramente definidas na nova Convenção e nos respetivos anexos (que incluem, por exemplo, especificações em matéria de embarcações para cada rota). Do mesmo modo, as regras que regulamentam a compensação são pormenorizadas na Convenção, na Lei de 2009 e na Diretiva CIPE. A nova Convenção tem também uma vigência clara (12 anos), identifica a CdI, e posteriormente a SNS, como o operador de serviço público e contém as disposições para evitar e recuperar quaisquer compensações em excesso (ver igualmente o ponto 2.3.4). Por conseguinte, a Comissão conclui que está preenchido o primeiro critério Altmark.

Prioridade de acostagem

(353) O artigo 19.º-B, n.º 21, do Decreto-Lei 135/2009 especifica claramente que a prioridade de acostagem é necessária para garantir a continuidade territorial com as ilhas e à luz das obrigações de serviço público das empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar. De facto, se não houvesse prioridade de acostagem para as empresas encarregadas de obrigações de serviço público, estas poderiam ter (por vezes) de aguardar a sua vez antes de atracarem e, assim, incorrer em atrasos, o que invalidaria o propósito de garantir uma ligação fiável e conveniente para os cidadãos. É, com efeito, necessário um horário regular para satisfazer as necessidades de mobilidade das populações das ilhas mais pequenas e para contribuir para o desenvolvimento económico das ilhas em causa. Além disso, uma vez que constam da nova Convenção determinadas obrigações em matéria de horários, como ter em conta os horários de outros meios de transporte (como os autocarros), a prioridade de acostagem ajuda a garantir que os portos afetam os atracadouros e os tempos de acostagem de forma a permitir ao operador de serviço público respeitar as suas obrigações de serviço público. Esta prioridade de acostagem foi transferida para a CdI, e posteriormente para a SNS, após a aquisição do ramo de atividade da Siremar. Neste contexto, a Comissão considera que esta medida foi concedida para permitir à CdI, e posteriormente à SNS, cumprir as suas obrigações de serviço público que constituam um verdadeiro SIEG (ver considerando 351). Por conseguinte, a prioridade de acostagem também respeita a primeira condição do acórdão Altmark.

8.1.3.2. Critério Altmark 2

(354) A Comissão recorda que, na Decisão de 2012 (ver o respetivo considerando 205), considerou, a título preliminar, que a segunda condição do acórdão Altmark foi respeitada.

(355) Neste contexto, a Comissão observa que os parâmetros que servem de base para o cálculo da compensação foram previamente estabelecidos e respeitam os requisitos de transparência em conformidade com o segundo critério Altmark.

(356) Mais concretamente, os parâmetros com base nos quais a compensação foi calculada são explicados em pormenor na Diretiva CIPE e foram aplicados na nova Convenção (e respetivos anexos), ao passo que os montantes máximos de compensação estão previstos na Lei de 2009. O método de cálculo da compensação, incluindo, por exemplo, os elementos de custo tomados em consideração, é pormenorizado na Diretiva CIPE. Uma vez que a prioridade de acostagem não implica qualquer transferência financeira para o operador do serviço, a Comissão considera que esta medida cumpre o segundo critério Altmark.

(357) Por conseguinte, a Comissão conclui que a segunda condição do acórdão Altmark é respeitada.

8.1.3.3. Critério Altmark 3

(358) De acordo com o terceiro critério Altmark, a compensação concedida não pode ultrapassar o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas e um lucro razoável.

(359) No entanto, o acórdão Altmark não fornece uma definição exata de lucro razoável. De acordo com a Comunicação SIEG, deve entender-se por «lucro razoável» a taxa de rendibilidade do capital que seria exigida por uma empresa média ao ponderar a oportunidade de prestar o serviço de interesse económico geral durante a totalidade do período de atribuição, tendo em consideração o nível de risco. O nível de risco depende do setor em causa, do tipo de serviço e das características do mecanismo de compensação.

(360) Na Decisão de 2012, a Comissão manifestou dúvidas quanto à proporcionalidade da compensação paga à CdI. Em especial, a Comissão considerou, a título preliminar, que o prémio de risco de 6,5 % não reflete um nível de risco adequado, atendendo a que, à primeira vista, a CdI não parecia assumir os riscos normalmente suportados na prestação desse tipo de serviços. Mais concretamente, os elementos de custo tomados em consideração para efeitos do cálculo da compensação incluem todos os custos envolvidos na prestação do serviço e foram tidas em conta as variações, por exemplo, dos preços dos combustíveis. Como resultado, a Comissão considerou, nessa fase, a possibilidade de ter sido concedida à CdI uma compensação em excesso.

(361) A Comissão observa que determinados aspetos da metodologia de compensação, conforme prevista na nova Convenção, parecem reduzir deveras o risco comercial incorrido pela CdI, e posteriormente pela SNS, especialmente no que se refere ao ajustamento anual das tarifas máximas que o operador pode cobrar para ter em conta a inflação e refletir as variações dos preços dos combustíveis. Além disso, a nova Convenção inclui certas cláusulas que visam manter o equilíbrio económico-financeiro do serviço público (ver considerando 130). Em especial, se a compensação de serviço público for insuficiente para cobrir o custo dos serviços confiados pela nova Convenção, essas cláusulas permitem rever: i) o âmbito desses serviços, ii) o modo como os serviços são prestados (por exemplo, o tipo de embarcações), ou iii) as tarifas máximas.

(362) Contudo, as cláusulas referidas anteriormente estão sujeitas a uma série de restrições. Nomeadamente, ao abrigo do artigo 8.º da nova Convenção, o equilíbrio económico-financeiro do serviço público só é revisto a cada três anos. Se esta revisão mostrar que a compensação concedida é insuficiente para cobrir o custo do serviço público, o operador e as autoridades italianas só podem acordar a introdução de alterações para o período de três anos subsequente. Caso as receitas ou os custos do serviço público revelem diferenças estruturais imprevistas 3 % superiores ou inferiores aos valores previstos na nova Convenção, o seu artigo 9.º permite às partes solicitar (sob reserva de um conjunto de condições) uma revisão do equilíbrio económico-financeiro. Ao abrigo de ambos os artigos, tais alterações (caso existam) são o resultado de um procedimento por negociação e, até que seja alcançado um acordo, o operador deve continuar a prestar o serviço público sem alterações. Em consequência, o operador permanece parcialmente exposto ao risco de a compensação ser insuficiente para cobrir os custos da prestação do serviço. Embora se possa recorrer aos artigos 8.º e 9.º da nova Convenção para restaurar o equilíbrio económico-financeiro, essa medida só pode ser tomada numa base prospetiva, sem a possibilidade de uma correção retroativa.

(363) Conforme explicado nos considerandos 49 a 58, a Diretiva CIPE prevê que o prémio de risco de 6,5 % seja utilizado para determinar a rendibilidade do capital com recurso à fórmula CMPC. Em especial, para a Siremar, a Itália tomou inicialmente em conta um beta de 0,56 para essa fórmula. O beta reflete o risco da atividade executada pelo operador e o seu nível mostra que, no cálculo da rendibilidade do capital, a Itália teve em conta o facto de o risco da atividade executada pelo operador ser substancialmente inferior ao risco de mercado. No entanto, no decurso do procedimento formal de investigação (ver considerando 218), a Itália esclareceu que, devido ao facto de o montante da compensação ser limitado pela Lei de 2009, foi tomada a decisão de simplificar o cálculo aplicando os 6,5 % como taxa fixa de rendibilidade do capital. As autoridades italianas demonstraram ainda que a aplicação da metodologia integral, conforme prevista na Diretiva CIPE, poderia ter resultado numa rendibilidade do capital que ultrapassaria 6,5 % (ou seja, 8,87 %). Por este motivo, a Itália considera que a sua abordagem simplificada é conservadora e não permite uma compensação a favor do operador superior à estabelecida pela Diretiva CIPE.

(364) Neste contexto, no considerando 363 da Decisão de 2020 relativa à fusão Tirrenia/CIN, a Comissão comparou a rendibilidade do capital de 6,5 %, também aplicada no cálculo da compensação para a empresa objeto dessa investigação (ou seja, a CIN), com a rendibilidade do capital gerada por um grupo de referência em 2011 (o ano anterior à atribuição à CdI). O grupo de referência era composto por operadores de *ferries* selecionados

que ofereciam ligações marítimas dentro da Itália ou entre a Itália e outros Estados-Membros ([133]). A Comissão observa que a Siremar é um operador de dimensão comparável à CIN, no entanto, as rotas em causa são diferentes das exploradas pela CIN, uma vez que são mais curtas e ligam as ilhas mais pequenas. A Comissão considera que, embora o grupo de referência continue a ser importante para a Siremar, as suas atividades podem ser consideradas mais arriscadas, pelo que não seria irrazoável a fixação de um prémio de risco mais elevado. A análise mostrou que a rendibilidade do capital realizado pela CdI, e posteriormente pela SNS, se situa imediatamente abaixo da rendibilidade média gerada pelo grupo de referência. Esta comparação ilustra que, no ano anterior à atribuição à CdI, não era irrazoável uma rendibilidade do capital de 6,5 % para o setor marítimo.

(365) Mais importante ainda, a Comissão observa que, independentemente do montante a que o operador teria direito com base na metodologia referida anteriormente (incluindo a rendibilidade do capital), na prática, a SNS nunca poderá receber mais do que o montante máximo definido pela Lei de 2009 (ou seja, 55 694 895 euros). O mesmo se aplicava à CdI durante o período em que prestou os serviços públicos ao abrigo da nova Convenção. Este montante, definido em 2009, sem nunca ter sido ajustado para ter em conta a inflação, era muito provavelmente conservador, já que era quase 17 % inferior ao que a Siremar necessitava para prestar o serviço nesse mesmo ano ([134]). Independentemente de a CdI ou de a SNS ter sido encarregada de obrigações de serviço público, os valores reais para o período 2012-2019 constantes do quadro 7 mostram que, em todos os anos, a compensação de serviço público foi insuficiente para cobrir o custo líquido do serviço, incluindo a rendibilidade do capital de 6,5 % ([135]). Em 2012, a CdI obteve uma compensação em excesso reduzida, que foi mais do que compensada com as perdas de 2013 e 2014. No entanto, a CdI só prestou o serviço nos meses de agosto a dezembro. Este período compreende o mês mais rentável, quando a procura turística é mais alta (agosto), e exclui os primeiros meses do ano em que a procura é muito baixa. Uma consideração semelhante aplica-se à compensação recebida pela SNS em 2016. A compensação em excesso que a SNS recebeu naquele ano — que também foi mais do que compensada nos anos seguintes — deveu-se ao facto de a SNS só ter prestado o serviço no período de 11 de abril a 31 de dezembro de 2016, o que exclui os primeiros três meses desse ano. Em conformidade com o ponto 47 do Enquadramento SIEG de 2011, a Comissão avalia se houve uma compensação em excesso durante todo o período de vigência do contrato. No período 2012-2019, a SNS e a CdI receberam, em conjunto, cerca de 30,3 milhões de euros, menos do que o montante calculado utilizando a metodologia, incluindo a rendibilidade de 6,5 %. Este valor confirma que as cláusulas de revisão da nova Convenção não protegem o operador de todos os riscos relacionados com a prestação do serviço público. Não obstante algumas flutuações verificadas de ano para ano, a rendibilidade do capital realizado pelo ramo de atividade da Siremar para a totalidade do período (até 2019) foi de aproximadamente - 4,7 %, em vez dos 6,5 % inicialmente previstos pela Itália. Com efeito, o montante total da compensação recebida pela CdI e pela SNS durante o período 2012-2019 é inferior ao custo líquido ocasionado pela prestação do serviço público, mesmo se se considerar uma rendibilidade do capital de 0 %. Conforme mostrado no quadro 7, a CdI e a SNS, em conjunto, teriam necessitado de uma compensação adicional de aproximadamente 12,7 milhões de euros só para cobrir os seus custos líquidos. A conclusão de que as cláusulas de revisão da nova Convenção não protegem o operador de todos os riscos também se aplica à própria SNS (período 2016-2019): a SNS recebeu cerca de 23,3 milhões de euros, menos do que o montante calculado utilizando a metodologia, incluindo a rendibilidade do capital de 6,5 %; a rendibilidade do capital realizado para a SNS é de cerca de - 11,8 %, em vez dos 6,5 % inicialmente previstos pela Itália, e a SNS teria necessitado de aproximadamente 15 milhões de euros de compensação adicional só para cobrir os seus custos líquidos.

([133]) Designadamente, diziam respeito à Minoan Lines Shipping, à La Méridionale, à Moby, à Grandi Navi Veloci, à Liberty Lines (anteriormente conhecida como Ustica Lines), ao grupo Grimaldi, à Corsica Ferries, à SNAV e à Caronte & Tourist. As empresas do antigo grupo Tirrenia (por exemplo, a Caremar, a Toremar) foram excluídas do grupo de referência. O grupo de referência inclui as duas empresas que mais tarde viriam a executar a nova Convenção — a Liberty Lines (anteriormente conhecida como Ustica Lines) e a Caronte & Tourist — através da empresa comum SNS. No entanto, na altura, essas duas empresas prestavam serviços diferentes fora do âmbito da Convenção inicial. Por conseguinte, a Comissão não as excluiu do grupo de referência.

([134]) A Comissão recorda que 2009 foi o último ano em que a Siremar operou em condições normais (ou seja, ainda não tinha sido colocada sob administração extraordinária).

([135]) Nesses anos, o capital líquido investido anualmente pela CdI e pela SNS foi, em média, de 33,8 milhões de euros.

Rotas de serviço público	1.8.2012 – 31.12.2012 (CdI)	2013 (CdI)	2014 (CdI)	2015 (CdI)	11.4.2016 – 31.12.2016 (SNS)	2017 (SNS)	2018 (SNS)	2019 (SNS)	Total geral
Receitas	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
- Custos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
- Amortizações	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
= Custo líquido do serviço público	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
+ Lucro razoável (6,5 %)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
= Elegível para compensação	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
+ Compensação efetiva	23 346 079 €	55 694 895 €	55 694 895 €	55 694 895 €	40 297 059 €	55 694 895 €	55 694 895 €	55 694 895 €	397 812 508 €
= Compensação em excesso/subcompensação	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	-30 340 068 €

Quadro 7 — Custo líquido do serviço público prestado pela CdI e pela SNS no período 2012-2019

(366) A Comissão considera ainda positivo o facto de o artigo 5.º da nova Convenção exigir que o operador apresente anualmente à Sicília a sua contabilidade de gestão (subdividida por rota e certificada por um auditor independente), para que esta possa verificar se houve alguma compensação em excesso. Esta é uma salvaguarda adicional para assegurar que o operador não beneficia de qualquer compensação em excesso. As autoridades italianas também apresentaram esta contabilidade de gestão relativamente ao período 2012-2019, permitindo assim à Comissão efetuar os cálculos que figuram no quadro 7 ([136]).

(367) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que a compensação de serviço público concedida ao operador não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das suas obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas e um lucro razoável. Mais concretamente, a Comissão considera que o prémio de risco de 6,5 % previsto na Diretiva CIPE tem de ser avaliado em combinação com o montante máximo de compensação previsto na Lei de 2009. Neste sentido, a rendibilidade do capital que a CdI, e posteriormente a SNS, poderia esperar numa perspetiva *ex ante* estava em consonância com os riscos que corria ao prestar os serviços públicos ao abrigo da nova Convenção. Ficam assim dissipadas as dúvidas da Comissão quanto ao cumprimento da terceira condição do acórdão Altmark.

(368) No que diz respeito à prioridade de acostagem e a qualquer eventual compensação em excesso dela resultante, a Itália alegou que qualquer eventual vantagem monetária decorrente da prioridade de acostagem não poderia ser quantificada (ver considerando 227 acima). Em todo o caso, a Comissão observa que, na medida em que esta medida reduziria os custos de exploração ou aumentaria as receitas do operador de serviço público, estes efeitos seriam plenamente refletidos na contabilidade interna do operador. A análise realizada pela Comissão constante do considerando 365 confirmou que, no período 2012-2019, a CdI e a SNS, em conjunto, não receberam qualquer compensação em excesso. Tal também se aplica à própria SNS, nos anos em que operou ao abrigo da nova Convenção (período 2016-2019). Por conseguinte, a Comissão conclui que a prioridade de acostagem também cumpre o terceiro critério Altmark.

8.1.3.4. Critério Altmark 4

(369) Considera-se satisfeito o quarto critério Altmark se o beneficiário da compensação pela prestação de um SIEG for escolhido na sequência de um procedimento de concurso que permita selecionar a proposta capaz de prestar o SIEG ao menor custo para a coletividade ou caso a compensação seja calculada por referência aos custos de uma empresa eficiente.

(370) Em conformidade com o ponto 63 da Comunicação SIEG, a forma mais simples de as autoridades públicas satisfazerem o quarto critério Altmark consiste em recorrer a um procedimento de contrato público transparente, aberto e não discriminatório, em conformidade com a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([137]) e a Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([138]).

(371) Além disso, o ponto 65 da Comunicação SIEG constata que, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a realização de um procedimento de contrato público só exclui a existência de auxílios se permitir a seleção do concorrente com capacidade para prestar o serviço ao menor custo para a coletividade.

(372) A Comissão observa que, no caso em apreço, o procedimento de concurso foi realizado antes da entrada em vigor da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([139]) (aplicável aos contratos públicos adjudicados para a prestação de serviços de transporte marítimo) e da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([140]). Nessa altura, eram aplicáveis a Diretiva 2004/17/CE e a Diretiva 2004/18/CE. Contudo, a Diretiva 2004/17/CE não é aplicável aos serviços de transporte marítimo prestados pela Siremar ([141]).

([136]) Com exceção de 2015 e dos primeiros meses de 2016 (ver notas de rodapé 120 e 121). Embora a Comissão lamente que a Itália não tenha fornecido estes dados, observa que tal só afeta o último período em que a CdI prestava o serviço, enquanto a avaliação da Comissão se centra na SNS, conforme explicado no considerando 295.

([137]) Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO L 134 de 30.4.2004, p. 1).

([138]) Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

([139]) Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

([140]) Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

([141]) De facto, o artigo 5.º da Diretiva 2004/17/CE esclarece que o seu âmbito de aplicação só abrange os serviços de transporte por caminho de ferro, sistemas automáticos, elétricos, tróleis, autocarros ou cabo.

(373) Os contratos públicos no domínio dos transportes marítimos, costeiros ou fluviais são antes abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/18/CE, com base no seu considerando 20. No entanto, os serviços de transporte marítimo e fluvial figuram na lista do anexo II B dessa diretiva, o que implica ([142]) que só estão sujeitos ao seu artigo 23.º e ao seu artigo 35.º, n.º 4, pelo que, ao abrigo da Diretiva 2004/18/CE, um contrato público no domínio dos serviços de transporte marítimo só está sujeito às obrigações referentes às especificações técnicas (artigo 23.º) e à obrigação de publicar um anúncio de adjudicação (após o contrato ser adjudicado, ou seja, no final e não no início do procedimento de adjudicação: artigo 35.º, n.º 4). Todas as outras regras estipuladas pela Diretiva 2004/18/CE — incluindo as disposições relativas ao conteúdo dos anúncios a publicar (artigo 36.º, n.º 1) e as disposições relativas aos critérios de seleção (artigos 45.º a 52.º) — não são aplicáveis aos contratos públicos no domínio dos serviços de transporte marítimo.

(374) Além disso, a Diretiva 2004/18/CE não é aplicável, em caso algum, às concessões de serviços definidas no seu artigo 1.º, n.º 4 ([143]). A Comissão observa que as concessões de serviços com algum interesse transfronteiras permanecem, não obstante, sujeitas aos princípios gerais da transparência e da igualdade de tratamento do TFUE.

(375) Com base no que precede, a Comissão conclui que a Diretiva 2004/18/CE só é passível de aplicação no caso de um contrato público, exceto quando este diz respeito a uma concessão de serviços. Além disso, uma vez que o caso em apreço diz respeito a serviços de transporte marítimo, só seriam aplicáveis alguns dos requisitos dessa diretiva. Neste contexto, a Comissão considera que não pode basear-se unicamente no cumprimento das Diretivas Contratos Públicos para demonstrar a conformidade com o quarto critério Altmark. Por este motivo, a Comissão avalia abaixo se o procedimento de concurso utilizado pela Itália foi competitivo, transparente e não discriminatório. Para efetuar esta avaliação, a Comissão basear-se-á nas orientações pertinentes definidas na sua Comunicação sobre a noção de auxílio estatal ([144]) (em especial nos seus pontos 89 e seguintes).

Natureza competitiva e transparente do concurso

(376) O ponto 90 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal especifica que um procedimento de concurso tem de ser competitivo ([145]) para permitir a participação de todos os proponentes interessados e elegíveis no processo. Além disso, em conformidade com o ponto 91 dessa comunicação, o procedimento tem de ser transparente para permitir que todos os proponentes interessados sejam igual e devidamente informados em cada fase do procedimento de concurso. Esse ponto salienta ainda que a acessibilidade de informação, o tempo suficiente para os proponentes interessados, bem como a clareza dos critérios de seleção e de adjudicação, são elementos fundamentais para um procedimento de seleção transparente, e indica que um concurso tem de ser suficientemente publicitado, para que todos os potenciais proponentes possam tomar conhecimento do mesmo.

(377) A título de observação preliminar, a Comissão salienta que, embora o direito italiano ([146]) conceda ao administrador extraordinário a possibilidade de encetar negociações privadas com os potenciais adquirentes, no caso em apreço, o administrador extraordinário não se prevaleceu desta possibilidade, exceto na segunda fase do procedimento, após a publicação e divulgação de um convite à manifestação de interesse, e a fim de obter melhores condições por parte da CdI e da SNS. Com efeito, foi dada preferência a um concurso aberto para assegurar que o ramo de atividade da Siremar fosse vendido ao preço de mercado, maximizando assim o produto da venda. Uma vez que nunca tiveram lugar negociações privadas sem um convite público, ficam assim dissipadas as dúvidas manifestadas pela Comissão na Decisão de 2011 quanto a esta possibilidade.

(378) No caso em apreço, o procedimento de concurso foi lançado através da publicação de um convite à manifestação de interesse para a aquisição do ramo de atividade da Siremar num jornal internacional e em vários jornais nacionais, bem como em sítios Web especializados selecionados (ver considerando 75). Este convite convidava «todos os que pudessem garantir a continuidade do serviço de transporte marítimo» a manifestarem o seu interesse e não impunha quaisquer condições adicionais. Foi também concedido tempo suficiente (ou seja, 16 dias) às potenciais partes interessadas para que manifestassem o seu interesse. Na fase de diligência devida subsequente deste procedimento, os proponentes elegíveis dispuseram de quatro meses para avaliar todas as informações pertinentes, a fim de determinarem se apresentavam uma proposta e quanto pretendiam propor pelo ramo de atividade da Siremar.

([142]) Ao abrigo do artigo 21.º da Diretiva 2004/18/CE.

([143]) O artigo 1.º, n.º 4, da Diretiva 2004/18/CE enuncia: «*"Concessão de serviços" é um contrato com as mesmas características que um contrato público de serviços, com exceção de que a contrapartida dos serviços a prestar consiste quer unicamente no direito de exploração do serviço, quer nesse direito acompanhado de um pagamento*».

([144]) Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1).

([145]) Na nota de rodapé 146 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal, a Comissão observa que os tribunais da União fazem referência, no contexto dos auxílios estatais, a um procedimento de concurso «aberto». No entanto, a utilização do termo «aberto» não se refere a um procedimento específico ao abrigo das Diretivas Contratos Públicos. Por conseguinte, a Comissão considera que o termo «competitivo» se afigura mais adequado, sem ter a intenção de desviar-se das condições substantivas estabelecidas na jurisprudência.

([146]) Em especial, o Decreto-Lei 134/2008.

(379) A Comissão observa que o convite à manifestação de interesse deixava bem claro que o ramo de atividade da Siremar seria vendido nos termos das regras específicas do processo Marzano, com o expresso propósito de assegurar a continuidade do serviço de transporte marítimo ao abrigo do regime de serviço público. Além disso, o convite fazia referência ao artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009 que especifica que, após a conclusão do procedimento de concurso, seria celebrada uma nova convenção com o adquirente do ramo de atividade da Siremar. O mesmo artigo indica ainda que a vigência dessa nova convenção não seria superior a 12 anos e descreve o que esta deveria incluir. Ademais, o mesmo artigo fixa o montante máximo da compensação para a Siremar em 55 694 895 euros por ano durante todo o período de vigência da nova Convenção. Por último, o artigo 19.º-B especifica que o adquirente da Siremar manteria a prioridade de acostagem nas rotas de serviço público.

(380) Conforme salientado na Decisão de 2011, o convite à manifestação de interesse não incluía informações pormenorizadas específicas sobre os ativos exatos para venda, os critérios de adjudicação e o calendário das fases seguintes do procedimento de concurso. A Comissão considera que, ainda assim, o procedimento de concurso no seu conjunto foi suficientemente transparente pelos motivos expostos nos considerandos seguintes.

(381) Em primeiro lugar, o convite à manifestação de interesse mencionava que os proponentes tinham de ser capazes de «*garantir a continuidade do serviço de transporte marítimo*». Este era o único critério de seleção aplicado pela Itália para determinar se as partes interessadas poderiam participar no procedimento de concurso. Embora o convite não especificasse de que modo os proponentes poderiam comprovar o cumprimento deste requisito, por omissão, tal significava que poderiam ser utilizados quaisquer meios adequados de prova ([147]). A Comissão observa que nenhuma das cinco partes interessadas foi excluída, o que demonstra que cada uma delas tinha apresentado efetivamente provas adequadas da posse dos meios financeiros suficientes para assegurar a continuidade do serviço. A Comissão considera que este critério de seleção era claro para todos os proponentes interessados e que se justificava face ao objetivo prosseguido.

(382) Em segundo lugar, conforme explicado no considerando 379, a referência ao Decreto-Lei 135/2009 deixava claro às partes interessadas que a nova Convenção (com uma vigência máxima de 12 anos) seria celebrada após a conclusão do procedimento de concurso e que havia sido fixado o montante máximo anual da compensação de serviço público de 55 694 895 euros. Além disso, o convite à manifestação de interesse indicava que o objetivo era vender o ramo de atividade dedicado à prestação do serviço público. Ademais, tal como confirmado pela Itália, todas as informações pertinentes referentes ao âmbito da venda, incluindo o projeto de convenção a celebrar entre o adquirente e o Estado, haviam sido disponibilizadas às cinco partes que participaram na fase de diligência devida, o que lhes permitiu decidir sobre se apresentavam uma proposta e, se o fizessem, qual seria o valor da proposta. A Comissão salienta que é prática normal, nos procedimentos de venda entre operadores privados, que as informações sensíveis do ponto de vista comercial só sejam disponibilizadas na fase de diligência devida. Pelo mesmo motivo, as partes interessadas tiveram de assinar acordos de confidencialidade antes de lhes ter sido concedido acesso à documentação pertinente (ver considerando 76). Nesta base, a Comissão considera que o convite à manifestação de interesse ([148]) havia deixado suficientemente claro que a venda dizia respeito ao ramo de atividade da Siremar agregado a uma nova convenção. Após terem manifestado o seu interesse, foi concedido às partes acesso a todas as informações necessárias para tomarem uma decisão quanto à apresentação de uma possível proposta.

(383) Em terceiro lugar, no que diz respeito ao calendário das fases subsequentes do procedimento de concurso, a Comissão faz notar o seguinte. Os proponentes interessados foram convidados por ofício de 24 de novembro de 2010 a participar na fase de diligência devida. Logo depois, por ofício do administrador extraordinário de 2 de fevereiro de 2011, foram fornecidas aos proponentes interessados as informações pormenorizadas pertinentes sobre as fases seguintes concretas do procedimento, especialmente o calendário do procedimento e os critérios de acesso à segunda fase de diligência devida. A Comissão considera que é pouco provável que a ausência destas informações no convite à manifestação de interesse ([149]) tenha desencorajado os potenciais proponentes de manifestarem o seu interesse.

(384) Em quarto lugar, a Comissão observa que, com base no convite, seis partes manifestaram o seu interesse em adquirir o ramo de atividade da Siremar (ver considerandos 76 e 77). Estas partes incluíam alguns dos mais importantes operadores locais de *ferries* e de embarcações: a Caronte & Tourist S.p.A. e a Ustica Lines S.p.A. (proposta conjunta), a Riccardo Sanges & C. S.r.l., a Traghetti delle Isole S.p.A. e a Mediterranea Holding S.p.A. (que incluiu alguns operadores locais experientes entre os seus acionistas e estabeleceu parcerias com outros para formar a CdI). A Comissão considera que este facto confirma que todos os potenciais proponentes dispuseram

([147]) Além disso, conforme explicado no considerando 373, o artigo 36.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE não se aplicava a este concurso. Por conseguinte, a Itália não tinha qualquer obrigação efetiva de incluir critérios de seleção no convite.

([148]) A Comissão salienta que a Itália também não estava obrigada a incluir uma descrição pormenorizada dos ativos exatos para venda e do novo contrato de fornecimento de serviços públicos no convite à manifestação de interesse, uma vez que o artigo 36.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE não era aplicável a este procedimento de concurso.

([149]) Além disso, uma vez que o artigo 36.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE não era aplicável a este procedimento de concurso, a Itália também não estava obrigada a descrever no convite à manifestação de interesse como seriam organizadas as fases subsequentes do procedimento de concurso.

de uma oportunidade suficiente para manifestarem o seu interesse em participar no procedimento de concurso. Neste contexto, a Comissão salienta que as partes interessadas não tiveram de seguir procedimentos complexos e não teriam sido obrigadas a incorrer em custos significativos para manifestarem o seu interesse. Bastava demonstrarem a sua capacidade para garantir a continuidade do serviço de transporte marítimo. As seis partes que manifestaram o seu interesse também cumpriram este critério de seleção e, por conseguinte, foram convidadas a participar na fase de diligência devida. Cinco delas decidiram participar na fase. Foi apenas depois desta fase que as partes tiveram de decidir sobre se queriam apresentar uma proposta e, se o fizessem, quão elevada esta seria.

(385) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que, no seu conjunto, o procedimento de concurso foi competitivo e transparente. Em especial, a intenção da Siremar de alienar a atividade de serviço público (ou seja, o ramo de atividade da Siremar) foi amplamente divulgada junto de todos os possíveis proponentes no mercado regional ou internacional do sector. Além disso, a Comissão tem em conta que os potenciais proponentes podiam manifestar facilmente o seu interesse, sem terem de assumir qualquer compromisso nessa fase. Desde que pudessem demonstrar que cumpriam o único critério de seleção, as partes recebiam subsequentemente todas as informações necessárias e era-lhes concedido tempo para decidirem sobre se apresentavam uma proposta e quanto pretendiam propor pelo ramo de atividade da Siremar. Por estes motivos, a Comissão considera que ficam dissipadas as suas dúvidas de que o procedimento de concurso não tivesse sido suficientemente transparente devido a possíveis deficiências no convite à manifestação de interesse.

Natureza não discriminatória do concurso e preço mais elevado como critério

(386) O ponto 92 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal salienta que o tratamento não discriminatório de todos os proponentes em todas as fases do procedimento e os critérios de seleção e adjudicação objetivos previamente especificados no que se refere ao processo são condições indispensáveis para assegurar que a operação resultante está em sintonia com as condições de mercado. Além disso, esse ponto especifica que, a fim de garantir a igualdade de tratamento, os critérios de adjudicação devem permitir comparar e avaliar as propostas de forma objetiva. Ademais, em conformidade com o ponto 95 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal, sempre que os organismos públicos vendam ativos, o único critério aplicável para a escolha do adquirente deve ser o preço mais elevado ([150]), tendo em conta também as disposições contratuais exigidas (por exemplo, a garantia pós-venda do vendedor).

(387) Conforme indicado anteriormente (ver considerando 378), o convite à manifestação de interesse incluía apenas uma condição de seleção, nomeadamente que os proponentes dispusessem da aptidão de «garantir a continuidade do serviço de transporte marítimo». Cada uma das seis partes que apresentou as cinco manifestações de interesse no âmbito do procedimento também cumpriu a condição de seleção e, por conseguinte, foi convidada a participar na fase de diligência devida. A Comissão considera que o único critério de seleção aplicável era objetivo e tinha sido suficientemente esclarecido a todas as partes interessadas no convite à manifestação de interesse.

(388) Dos seis potenciais proponentes, cinco decidiram avançar para a fase de diligência devida. Durante essa fase, que teve lugar entre novembro de 2010 e março de 2011, foi concedido acesso aos cinco potenciais proponentes a uma sala de consulta de dados que continha todas as informações pertinentes, permitindo-lhes avaliar o ramo de atividade colocado à venda (ver considerando 77). Em 2 de fevereiro de 2011, o administrador extraordinário enviou um ofício com informações pormenorizadas sobre o procedimento e os requisitos para apresentar uma proposta (ver considerando 383). Nomeadamente, o ofício estabelecia claramente as condições da venda: elaborar um plano de negócios para o cumprimento das obrigações de serviço público, conforme definidas no projeto de convenção, e fornecer as garantias necessárias para provar a solidez financeira do proponente. A Itália confirmou que, caso fosse apresentada mais do que uma proposta, o único critério de adjudicação seria o preço mais elevado. Com efeito, precisamente para alcançar o preço mais elevado possível entre duas propostas válidas e comparáveis, a Itália relançou o procedimento várias vezes, acabando por adjudicar o ramo de atividade à CdI em outubro de 2011 (concluída em julho de 2012) e posteriormente à SNS em abril de 2016 (ver secção 2.3.3.2).

(389) As dúvidas da Comissão, expostas na Decisão de 2011, de que o Decreto 134/2008 permitiria adjudicar o concurso com base noutros critérios foram, portanto, resolvidas. Todas as partes foram correta e equitativamente informadas ao longo de todas as fases do procedimento de concurso, podendo assim apresentar uma proposta com pleno conhecimento do procedimento e dos requisitos. A Comissão também considera que o critério de adjudicação permite comparar e avaliar objetivamente as propostas.

Garantir que os serviços são prestados ao menor custo para a coletividade

(390) No caso em apreço, a Itália submeteu a concurso público a nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar, sob reserva de determinadas condições no que se refere ao nível dos efetivos, em vez de apenas a nova Convenção. Na Decisão de 2012, a Comissão adotou a posição preliminar de que, na medida em que os proponentes já se encontravam devidamente dotados de embarcações e tripulações, teriam incorrido em custos inferiores se não tivessem sido obrigados a assumir uma parte dos trabalhadores e dos ativos fixos da Siremar. Por conseguinte, a Comissão considerou, a título preliminar, que a colocação a concurso da nova Convenção sem a

([150]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 28 de fevereiro de 2012, *Land Burgenland e Áustria/Comissão*,T-268/08 e T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, n.º 87.

obrigação de assumir as embarcações e as tripulações da Siremar necessárias para prestar o serviço público teria resultado num custo menor para a coletividade.

(391) Uma vez que a Siremar era uma grande empresa em administração extraordinária, o direito nacional geral ([151]) exigia que o seu adquirente mantivesse o mesmo nível de efetivos por um período de dois anos. Neste contexto, o contrato de transferência do ramo de atividade exige que a CdI, e posteriormente que a SNS, ofereça emprego (com base em novos contratos) aos antigos trabalhadores da Siremar e que se abstenha de efetuar despedimentos ([152]) por um período de dois anos. Em primeiro lugar, a Comissão observa que este requisito se baseia numa obrigação jurídica, que as autoridades italianas não podiam ignorar na configuração da transferência do ramo de atividade, e que esta obrigação é limitada no tempo, ou seja, por um período de dois anos. A Comissão assinala também que o ramo de atividade da Siremar deu continuidade à prestação do serviço público com base nas obrigações de serviço público definidas na nova Convenção. Neste sentido, a Itália declarou que só a tripulação e o pessoal administrativo necessários para a prestação do serviço público seriam assumidos pela CdI e posteriormente pela SNS ([153]). Dado que os custos salariais seriam cobertos pela compensação paga à SNS ao abrigo da nova Convenção, a Comissão considera que a obrigação de manter os níveis de emprego não é, na prática, onerosa para a CdI e posteriormente para a SNS. Por conseguinte, é pouco provável que esta obrigação tenha reduzido o preço de venda do ramo de atividade e não pode ter conferido, deste modo, uma vantagem à CdI e posteriormente à SNS. Além disso, esta solução também foi benéfica para a Siremar (e, portanto, para a Itália, que é a sua detentora), já que não teve de pagar indemnizações aos efetivos que foram recontratados pela CdI e posteriormente pela SNS. A Comissão observa que, de acordo com uma estimativa efetuada pela Ecorys, as indemnizações totais para todos os trabalhadores da Siremar teriam ascendido a pelo menos 34 milhões de euros.

(392) Dado que os ativos do ramo de atividade da Siremar foram agregados a um novo contrato de fornecimento de serviços públicos ([154]), o adquirente do ramo comercial fica sujeito ao requisito de garantir a continuidade do serviço público e é-lhe concedida a prioridade de acostagem. Em primeiro lugar, a Comissão observa que só foram agregados ao contrato de fornecimento de serviços públicos os ativos necessários para cumprir as obrigações de serviço público. Com efeito, o único *ferry* rápido que não foi considerado necessário para esse fim foi vendido através de um procedimento de concurso separado. Em segundo lugar, a Comissão considera que a agregação dos ativos do ramo de atividade da Siremar ao novo contrato de fornecimento de serviços públicos não resulta num preço inferior do que se os ativos e o contrato em causa tivessem sido vendidos em separado, pelos seguintes motivos:

— conforme indicado anteriormente, o administrador extraordinário da Tirrenia e da Siremar organizou concursos separados para a venda de sete embarcações não incluídas nem no ramo de atividade da Tirrenia nem no ramo de atividade da Siremar. Destas sete embarcações, só uma poderia ser vendida a um proponente que pretendesse continuar a utilizá-la para efeitos de navegação. As outras seis embarcações só poderiam ser vendidas para efeitos de demolição. Além disso, em março de 2011, os corretores ([155]) aos quais foi solicitada a determinação do valor das embarcações da Siremar salientaram que estas estavam relativamente desgastadas e adaptadas às rotas locais em que operavam. Por conseguinte, tinham um valor de mercado limitado nos mercados internacionais e só podiam ser utilizadas nalgumas rotas no Mediterrâneo. Por estes motivos, e tendo em conta o difícil contexto económico na altura, parece pouco provável que as 18 embarcações da Siremar pudessem ter sido todas vendidas para efeitos de navegação (ou seja, por um preço mais elevado do que o seu valor residual) ([156]). A Comissão considera que a agregação dessas embarcações ao contrato de fornecimento de serviços públicos permitiu obter um preço mais elevado ([157]) pelas embarcações da Siremar, uma vez que, em contrapartida pela exploração das embarcações nas rotas de serviço público, o seu adquirente receberia uma compensação de serviço público por um período de 12 anos,

— na Decisão de 2012, a Comissão tinha evocado a possibilidade de quaisquer proponentes já equipados com embarcações e tripulações suficientes terem preferido não ter de adquirir as embarcações da Siremar e contratar os seus trabalhadores. No entanto, a Comissão observa que, em 2010, o ramo de atividade Siremar dispunha de um total de cerca de 500 efetivos e 18 embarcações. A Comissão considera pouco provável que os potenciais proponentes pudessem ter recursos e ativos tão significativos prontamente disponíveis para

([151]) O artigo 63.º, n.º 2, do Decreto-Lei 270/1999 exige que qualquer potencial adquirente de um ramo de atividade de uma grande empresa em administração extraordinária deve comprometer-se a manter o nível de efetivos (ou seja, o número de trabalhadores) e a continuar as atividades comerciais durante, pelo menos, dois anos após a aquisição.

([152]) Exceto em circunstâncias bem especificadas.

([153]) Conforme acordado com os sindicatos em novembro de 2011, na prática, tal compreendia todos os trabalhadores do ramo de atividade aquando da assinatura do contrato de venda.

([154]) Foi disponibilizado um projeto deste contrato a todos os proponentes na sala de consulta de dados. Além disso, as suas principais disposições já estavam previstas no artigo 19.º-B do Decreto-Lei 135/2009.

([155]) Ferrando & Massone Srl.

([156]) De facto, o relatório da Ferrando & Massone Srl reconheceu que duas das embarcações não tinham qualquer valor financeiro.

([157]) Tal verifica-se porque, quando uma embarcação não está ainda no final da sua vida útil, o seu valor para efeitos de navegação seria superior ao seu valor residual. Num cenário em que as embarcações sejam vendidas em separado, é provável que pelo menos algumas delas tenham de ser vendidas ao seu valor residual. Por conseguinte, ao agregar as embarcações ao contrato de fornecimento de serviços públicos, todas as embarcações aptas para navegação podem continuar a operar e podem, assim, ser vendidas a um preço mais elevado do que o seu valor residual.

(re)afetação a fim de cumprir as obrigações de serviço público previstas na nova Convenção. Tanto assim é que a nova Convenção inclui requisitos específicos, como a capacidade e a velocidade, relativos às embarcações a utilizar nas rotas de serviço público. Qualquer operador que tivesse os recursos necessários já os teria, provavelmente, afetado a outras rotas e a sua reafetação em consonância com a nova Convenção teria necessariamente conduzido à perda de receitas em relação à sua utilização anterior. A este respeito, a Comissão salienta que nem a SNS nem a CdI indicaram à Comissão que teriam preferido não ter de adquirir as embarcações da Siremar.

(393) Para confirmar que a agregação da nova Convenção ao ramo de atividade da Siremar e que a condição referente aos efetivos não fossem onerosas para a CdI, e posteriormente para a SNS, a Comissão encomendou um estudo a um perito independente da Ecorys no decurso do procedimento formal de investigação (ver considerandos 117 a 121). Foi solicitado à Ecorys que determinasse o valor de mercado do ramo de atividade da Siremar sem quaisquer condições associadas. A Ecorys concluiu que, se o ramo de atividade da Siremar tivesse sido vendido sem quaisquer condições associadas, e em especial sem o novo contrato de fornecimento de serviços públicos (e, portanto, também sem a obrigação de garantir a continuidade do referido serviço público), a empresa teria sido vendida ao valor de liquidação estimado em - 0,3 milhões de euros. A Ecorys baseou esta conclusão no pressuposto de que o ramo de atividade da Siremar não poderia lucrativamente continuar as suas operações sem uma compensação de serviço público. A Ecorys observou que este valor de liquidação é inferior ao valor que resultou do concurso e, por conseguinte, indicou que a liquidação imediata (no fundo, uma venda das embarcações) não era uma alternativa viável para um operador numa economia de mercado. Além disso, a Ecorys comparou a parte dos custos da mão de obra nas receitas totais e a relação custos da mão de obra/efetivos do ramo de atividade da Siremar com a de várias empresas de *ferries* comparáveis. A análise não demonstrou qualquer diferença significativa no número de efetivos ou na estrutura dos custos com pessoal que pudesse indicar um excesso de efetivos ou custos de mão de obra excessivos. Desta forma, um potencial adquirente teria tido pouca margem de manobra em termos de despedimento ou de substituição de uma parte dos efetivos. Nesta base, a Ecorys concluiu que não há quaisquer elementos que demonstrem que a condição referente aos efetivos teve qualquer impacto significativo no valor do ramo de atividade da Siremar. Por conseguinte, a Comissão conclui que nem a agregação da nova Convenção ao ramo de atividade da Siremar nem a condição referente aos efetivos reduziram o preço de venda do ramo de atividade.

(394) Em suma, a condição de manter os níveis de emprego é imposta pelo direito nacional geral e não pelo vendedor. Além disso, essa condição não é onerosa para o adquirente do ramo de atividade da Siremar, conforme foi confirmado igualmente pelo perito independente da Ecorys à Comissão. A condição de garantir a continuidade do serviço público em consequência direta da agregação dos ativos à obrigação de serviço público não pode ser considerada como causadora de uma redução do preço. Pelo contrário, conforme argumentado anteriormente e confirmado pela Ecorys, a venda dos ativos em separado teria resultado num preço mais baixo. Além disso, é muito pouco provável que houvesse potenciais proponentes interessados em adquirir o contrato de fornecimento de serviços públicos sem assumir os ativos, dado o grande número de embarcações e de tripulações necessário para a prestação do serviço público. Por conseguinte, a Comissão conclui que qualquer vendedor no contexto de uma economia de mercado teria decidido vender os ativos do ramo de atividade da Siremar juntamente com um novo contrato de fornecimento de serviços públicos a fim de obter o preço mais elevado. Nesta base, a Comissão conclui que a Itália não associou condições que fossem suscetíveis de reduzir o preço ou que um vendedor privado não teria exigido. Por esta razão, a Comissão conclui que fica dissipada a sua dúvida de que a colocação a concurso da nova Convenção juntamente com o ramo de atividade da Siremar e as condições referentes aos efetivos não poderiam resultar no menor custo para a coletividade.

(395) Com base na avaliação descrita anteriormente (ver considerandos 376 a 394), a Comissão conclui que o procedimento de concurso foi aberto, transparente e não discriminatório em conformidade com as regras de contratação pública.

(396) Contudo, o ponto 68 da Comunicação SIEG observa que «no caso de procedimentos em que só é apresentada uma proposta, o procedimento não pode ser considerado suficiente para garantir que conduz ao menor preço para a coletividade».

(397) A este respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que foram apresentadas inicialmente duas propostas no âmbito do procedimento relativo à aquisição do ramo de atividade da Siremar agregado à nova Convenção, que foi adjudicado primeiro a um destes proponentes, à CdI. Na fase final do procedimento, após a exclusão da CdI por força das decisões dos tribunais administrativos italianos, a SNS confirmou a sua anterior proposta, que, em última análise, poderia ser interpretada como a única proposta válida apresentada.

(398) No entanto, a Comissão considera que, atendendo às circunstâncias factuais específicas deste procedimento, o momento adequado para determinar se foi apresentada mais do que uma proposta e, portanto, se se pode presumir que o concurso conduziu ao menor custo para a coletividade, deve ser o momento em que foi apresentada a proposta vencedora pela SNS, ou seja, em maio de 2011. Esse é o momento em que a SNS

procedia à avaliação do valor do ramo de atividade agregado à nova Convenção, sendo que, na altura, havia duas partes concorrentes no procedimento: a CdI e a SNS. Além disso, a Comissão observa que a CdI ganhou efetivamente o concurso a título temporário, assumiu o ramo de atividade e prestou o serviço entre 2012 e 2016, antes de ter sido estabelecido por decisão dos tribunais administrativos o reinício do procedimento e a adjudicação final do ramo de atividade à SNS. Neste contexto, deve ter-se em conta, para efeitos da avaliação do cumprimento do critério Altmark 4, que, no âmbito deste procedimento, a CdI também apresentou uma proposta e que, portanto, este concurso pode ser considerado suficiente para garantir que o procedimento conduziu ao menor custo para a coletividade.

(399) Por conseguinte, com base no que precede, a Comissão conclui que, no caso em apreço, está preenchido o critério Altmark 4.

Salvaguardas fortes na conceção do procedimento

(400) A título de raciocínio subsidiário, a Comissão observa que, se o momento adequado para determinar se se alcançou um preço de mercado através do concurso for o momento em que foi finalmente confirmada a última proposta apresentada pela SNS, ou seja, em janeiro de 2016, o que a Comissão contesta, nesse caso, só foi apresentada efetivamente uma proposta, uma vez que a SNS era a única parte no procedimento naquela fase. Por conseguinte, essa proposta não seria, em regra, suficiente para garantir que não fosse conferida uma vantagem ao adjudicatário.

(401) No entanto, a Comissão alterou subtilmente a posição expressa no ponto 68 da Comunicação SIEG no seu Guia SIEG ([158]), referindo que «*isso não significa que não possam ocorrer casos em que, devido a salvaguardas particularmente fortes na conceção do procedimento, também um processo em que uma única proposta é apresentada possa ser suficiente para garantir a prestação do serviço "ao menor custo para a coletividade"*».

(402) A Comissão considera que, no caso em apreço, tal como na privatização do ramo de atividade da Tirrenia avaliada no âmbito da Decisão de 2020 relativa à fusão Tirrenia/CIN, tais salvaguardas estiveram presentes. Mais concretamente:

— o procedimento de concurso foi organizado de forma a maximizar o interesse dos potenciais proponentes. Além disso, os potenciais proponentes não tiveram de seguir procedimentos complexos e não teriam sido obrigados a incorrer em custos significativos para manifestarem o seu interesse. Como resultado, foram apresentadas cinco manifestações de interesse por parte de seis entidades italianas, que foram todas convidadas a participar na fase de diligência devida (ver considerando 388),

— foi possível uma concorrência real até ao final do procedimento de concurso. Em especial, foram convidados a participar na fase de diligência devida seis potenciais proponentes. Dois deles (ou seja, a Ustica Lines S.p.A. e a Caronte & Tourist S.p.A.) criaram uma empresa comum e apresentaram uma proposta vinculativa em nome da SNS. A Mediterranea, que também uniu esforços com os operadores privados locais para criar a CdI, apresentou outra proposta. A Comissão considera que, com base no seu perfil, as outras duas partes que participaram na fase de diligência devida tinham razões para ter um real interesse em apresentar uma proposta (por exemplo, já ativas no sector e/ou em Itália),

— foi fixado à partida um preço mínimo com base na avaliação realizada pelo perito independente nomeado pela Itália (ver considerando 78). Este preço mínimo foi divulgado a todos os potenciais proponentes na sala de consulta de dados e estabelecia um ponto de referência relativamente alto para as propostas iniciais. Com efeito, conforme referido no considerando 79, não foram apresentadas quaisquer propostas vinculativas na primeira ronda, o que demonstra que foi fixado um preço mínimo bastante elevado para o ramo de atividade da Siremar. Na verdade, embora este preço mínimo elevado tenha ajudado a garantir que o procedimento conduzia ao menor custo para a coletividade, também poderá ter desencorajado os outros dois potenciais proponentes a apresentar uma proposta,

— a primeira proposta válida apresentada pela CdI foi divulgada na sala de consulta de dados e os outros proponentes foram explicitamente convidados a melhorar as suas propostas. A pedido da SNS, o administrador extraordinário alargou o prazo para a apresentação de melhores propostas. Depois de a SNS ter apresentado também a sua proposta, dado que as duas propostas vinculativas apresentadas não eram facilmente comparáveis, procedeu-se várias vezes ao lançamento do procedimento e convidou-se as partes a melhorarem as suas propostas a cada lançamento. O convite para apresentar melhores propostas é uma salvaguarda particularmente forte para garantir a obtenção da proposta mais elevada possível (e, assim, o menor custo para a coletividade). Neste procedimento, a existência de dois importantes proponentes e a correspondência entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI e a SNS demonstram que houve

([158]) Ver, mais concretamente, a resposta da Comissão à pergunta 68 no documento de trabalho dos seus serviços intitulado «Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de "contratos públicos" e de "mercado interno" aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral», de 29 de abril de 2013 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_pt.pdf).

uma concorrência real. O facto de essa concorrência ter sido temporariamente distorcida através da contragarantia, que permitiu à CdI ganhar inicialmente o concurso, não põe em causa esta conclusão. Pelo contrário, é outro indicador de que a concorrência entre os proponentes foi real, mesmo que nessas circunstâncias específicas as regras relativas ao procedimento não tenham sido respeitadas.

(403) A Comissão considera que, dadas as salvaguardas acima indicadas, incluindo, sobretudo, o preço mínimo e o convite para apresentar propostas mais elevadas, o procedimento de concurso foi suficiente para garantir a prestação do serviço ao menor custo para a coletividade, mesmo que só fosse apresentada uma proposta na última fase do procedimento. Por uma questão de exaustividade, a Comissão observa que o caso em apreço difere dos casos seguintes em que só foi apresentada uma proposta:

— no procedimento de concurso para a exploração de uma ligação marítima rápida para o transporte de passageiros entre Messina e Reggio Calabria, só a Ustica Lines apresentou uma proposta. Contudo, esta empresa foi também a única que manifestou interesse, pelo que nunca foi possível a existência de uma concorrência real. Nesse caso, a Comissão concluiu necessariamente que a condição Altmark 4 não tinha sido cumprida e que a compensação de serviço público constituía um auxílio estatal ([159]). A Comissão recorda que, no caso em apreço, seis partes manifestaram o seu interesse e cinco delas participaram na parte final do concurso,

— no procedimento de concurso para a atribuição das concessões da distribuição da imprensa na Bélgica, apenas a bpost (o prestador titular deste SIEG) apresentou uma proposta. Embora, inicialmente, três empresas tenham manifestado interesse em participar no concurso, uma empresa retirou-se antes de terminar o prazo para a apresentação de propostas e outra anunciou que já não pretendia apresentar uma proposta (três dias depois de a bpost ter apresentado a sua proposta). Não obstante, as autoridades belgas alegaram que tinha ocorrido uma concorrência real durante o procedimento de concurso e que existiam salvaguardas suficientes para garantir que o concurso resultava no menor custo para a coletividade. Contudo, a Comissão considerou que, nesse caso, as salvaguardas eram insuficientes e, portanto, concluiu que a condição Altmark 4 não tinha sido cumprida e que a compensação de serviço público constituía um auxílio estatal ([160]). Enquanto as autoridades italianas utilizaram um procedimento de concurso aberto, as autoridades belgas organizaram um procedimento por negociação ([161]), sendo que os procedimentos por negociação, em conformidade com o ponto 66 da Comunicação SIEG, «*só em casos excecionais podem ser considerados suficientes para respeitar o quarto critério Altmark*». A Comissão observa que, além desta importante diferença, também as salvaguardas no caso da bpost eram totalmente diferentes das aplicáveis no caso em apreço. Por último, há que referir que, no caso da bpost, o prestador titular do SIEG ganhou o concurso após ter apresentado a única proposta com apenas um potencial proponente concorrente presente. No caso em apreço, o concurso foi ganho por um proponente (a SNS) que não tinha qualquer ligação ao prestador titular do SIEG, com outros potenciais proponentes concorrentes presentes e com as salvaguardas acima mencionadas. Por estes motivos, a Comissão conclui que as circunstâncias no caso da bpost não são comparáveis às do caso em apreço.

(404) Além disso, a Comissão observa que o procedimento de concurso utilizado para a venda do ramo de atividade da Siremar difere significativamente do procedimento utilizado para selecionar o operador dos serviços de transporte marítimo entre o território continental francês e a Córsega ([162]) («processo SNCM») das seguintes formas:

— as autoridades francesas adjudicaram as delegações de serviço público com base num procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio. Em conformidade com o ponto 66 da Comunicação SIEG, os procedimentos desse género «*só em casos excecionais podem ser considerados suficientes para respeitar o quarto critério Altmark*». Pelo contrário, as autoridades italianas utilizaram um concurso aberto, em que as negociações privadas tiveram lugar apenas na última fase do procedimento, para comparar e melhorar as propostas já apresentadas,

— embora no processo SNCM tenham sido apresentadas duas propostas, uma delas foi rejeitada com base num critério de seleção. Por conseguinte, as duas propostas não chegaram a ser comparadas em matéria de mérito para selecionar a proposta economicamente mais vantajosa. Por isso, mesmo que tenham sido apresentadas efetivamente duas propostas, tal não foi suficiente para garantir uma concorrência efetiva. No entanto, no procedimento de concurso da Siremar, participaram na fase final cinco partes e foram apresentadas duas propostas (ver considerando 398). Mesmo que se considere que, para efeitos da avaliação do critério Altmark 4, em última análise, só a SNS tenha apresentado uma proposta válida, o que a Comissão contesta, houve uma concorrência real até ao final do procedimento (ver considerando 402),

([159]) Decisão da Comissão no processo SA.42710, SIEG — Ligação marítima rápida para o transporte de passageiros entre Messina e Reggio Calabria — Itália (JO C 40 de 2.2.2018, p. 4).
([160]) Decisão da Comissão no processo SA.42366 — Compensações de serviço público concedidas à bpost durante o período de 2016-2020 — Bélgica (JO C 341 de 16.9.2016, p. 5).
([161]) Artigo 30.º da Diretiva 2004/18/CE e artigo 1.º, n.º 9, alínea a), da Diretiva 2004/17/CE.
([162]) Decisão da Comissão no processo SA.22843 — Delegação de serviço público Córsega 2007-2013 atribuída à SNCM e à CMN, JO L 220 de 17.8.2013, p. 20.

— no processo SNCM, o operador titular (grupo SNCM/CMN) também apresentou uma proposta e tinha uma vantagem concorrencial significativa, uma vez que já possuía embarcações que cumpriam os requisitos técnicos previstos no contrato de delegação de serviço público. Estes requisitos implicavam a construção de embarcações praticamente personalizadas semelhantes a algumas embarcações da SNCM, o que significava um custo elevado para os potenciais proponentes interessados. No caso em apreço, o operador titular (a Siremar em administração extraordinária) não apresentou nem podia apresentar uma proposta, e a SNS não tinha qualquer ligação ao operador titular. Uma vez que o concurso incluía embarcações que cumprissem os requisitos técnicos para prestar o serviço público, nenhum dos potenciais proponentes teve uma vantagem concorrencial em relação aos outros,

— além disso, no processo SNCM, a Comissão considerou que o prazo muito curto (ou seja, menos de um mês) fixado entre a data de adjudicação do contrato de delegação de serviço público e a data de início da prestação dos serviços era suscetível de constituir um importante obstáculo à entrada de novos operadores. A Comissão observa que, no caso da Siremar, decorreu mais de um ano entre a primeira conclusão do procedimento de concurso (outubro de 2011) e o início da prestação do serviço público por parte da CdI (agosto de 2012), e que decorreram mais de quatro anos antes de terem sido assumidos pela SNS o ramo de atividade e a execução da nova Convenção (abril de 2016).

(405) Com base no que precede, a Comissão conclui que, mesmo nos termos deste raciocínio subsidiário, está preenchido o critério Altmark 4 no caso em apreço.

(406) Dado que as quatro condições definidas pelo Tribunal de Justiça no processo Altmark foram cumulativamente preenchidas, a Comissão conclui que a adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS não lhe confere uma vantagem económica.

8.1.3.5. Conclusão sobre a adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS

(407) Uma vez que nem todos os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estão preenchidos, a Comissão conclui que a adjudicação da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS não constituem um auxílio estatal a favor da SNS.

8.1.3.6. O aumento de capital da CdI

(408) A Comissão observa que, aquando da adoção da presente decisão, a CdI está inativa e em situação de liquidação. Por ato autenticado por notário de abril de 2016, a empresa alterou o seu nome e a sua estrutura jurídica de Compagnia delle Isole S.p.A. para *Compagnia delle Isole S.r.l. in liquidazione*, bem como alterou ainda a sua sede social de Palermo para Nápoles e nomeou um liquidatário. Desde então, a empresa deixou de ter qualquer objeto social, não exerce quaisquer atividades comerciais, vendeu todas as suas embarcações e não tem trabalhadores (salvo os agentes estatutários exigidos por lei para as empresas em situação de liquidação). Mesmo que o processo de liquidação ainda esteja em curso, a Comissão considera que foi suprimida qualquer eventual distorção da concorrência quando a CdI cessou as suas atividades comerciais. Neste contexto, deixou de haver motivos que justifiquem dar continuidade ao procedimento formal de investigação no que diz respeito a qualquer das medidas ainda pendentes em avaliação no âmbito do presente processo de auxílio estatal a favor desta empresa. Como resultado, a investigação relativa ao aumento de capital da CdI ficou desprovida de objeto ([163]).

8.1.3.7. Contragarantia

(409) Conforme descrito na secção 3.3.2 da Decisão de 2012, a Comissão considerou, a título preliminar, que a contragarantia pode ter implicado um auxílio estatal a favor da CdI e/ou da Unicredit. Com base nas informações recebidas durante a investigação formal, a Comissão observa, em primeiro lugar, que o potencial auxílio estatal a estas duas empresas deve ser avaliado separadamente, uma vez que as suas funções no processo eram distintas.

Auxílio à Unicredit

(410) *Vantagem económica*: a fim de ser considerada auxílio estatal, uma medida deve conferir uma vantagem económica ao seu beneficiário. Na sua Decisão de 2012, a Comissão recordou que, ao abrigo da Comunicação relativa às garantias, o auxílio é concedido aquando da atribuição da garantia, e não aquando da sua execução ou da realização de pagamentos ao abrigo da garantia. O ponto 2.3.1 da Comunicação relativa às garantias também estabelece que, «*apesar de, normalmente, o beneficiário do auxílio ser o mutuário, não se pode excluir que, em determinadas circunstâncias, também o mutuante beneficie diretamente da concessão de um auxílio*». Além disso, a Comunicação relativa às garantias esclarece que as garantias podem ser fornecidas diretamente pelo Estado ou fornecidas como contragarantias a um garante de primeiro grau. Por último, a Comunicação relativa às garantias explica

([163]) Ver igualmente as decisões anteriores da Comissão desprovidas de objeto, como a relativa à Mines de potasse d'Alsace (JO L 86 de 24.3.2006, p. 20) e a relativa à Ducatt (processo SA.39990, ainda não publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*).

que, em tais circunstâncias, «*se for concedida uma garantia ex post no que se refere a um empréstimo ou outra obrigação financeira já contraídos, sem que as condições do referido empréstimo ou obrigação financeira sejam adaptadas ou se um empréstimo garantido for utilizado para reembolsar outro empréstimo, por sua vez não garantido, à mesma instituição de crédito, é possível que o mutuante beneficie igualmente de um auxílio, na medida em que é reforçada a segurança do empréstimo. Se a garantia contiver um elemento de auxílio a favor do mutuante, convém salientar que este auxílio poderá, em princípio, constituir um auxílio ao funcionamento*».

(411) Neste contexto, a Comissão observa que, no caso em apreço, a Sicília concedeu indiretamente uma contragarantia à CdI, ou seja, por intermédio da Unicredit na qualidade de garante de primeiro grau. Com efeito, a Sicília concedeu uma contragarantia à Unicredit para os montantes diferidos do preço de aquisição do ramo de atividade da Siremar no mesmo dia em que a Unicredit concedeu a sua própria garantia à CdI (ver secção 2.3.3.5). A concessão da contragarantia pela Sicília era uma condição para que a Unicredit concedesse a sua garantia nesses termos, conforme estabelecido pelo CdS na sua Decisão 592/14. Em conformidade com a Comunicação relativa às garantias, a contragarantia teria conferido uma vantagem à Unicredit se a Sicília tivesse concedido a garantia *ex post* no que se refere a uma obrigação financeira já contraída, sem que as condições desta obrigação financeira tivessem de ser adaptadas. No entanto, uma vez que, no caso em apreço, a contragarantia foi fornecida no mesmo dia em que foi concedida a garantia à CdI pela Unicredit — uma condição efetivamente necessária para a concessão dessa garantia — nada prova que a Unicredit, na qualidade de garante de primeiro grau, reduziu os riscos associados à sua própria garantia. Por conseguinte, a Comissão conclui que a contragarantia não proporcionou qualquer vantagem à Unicredit.

(412) *Conclusão*: uma vez que nem todos os critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estão preenchidos, a Comissão conclui que a contragarantia concedida pela Sicília da garantia fornecida pela Unicredit para os montantes diferidos do preço de aquisição do ramo de atividade da Siremar não constitui um auxílio a favor da Unicredit.

Auxílio à CdI

(413) A Comissão observa que, aquando da adoção da presente decisão, a CdI está inativa e em situação de liquidação (ver considerando 408). Mesmo que o processo de liquidação ainda esteja em curso, a Comissão considera que foi suprimida qualquer eventual distorção da concorrência quando a CdI cessou as suas atividades comerciais. Neste contexto, deixou de haver motivos que justifiquem dar continuidade ao procedimento formal de investigação no que diz respeito a qualquer das medidas ainda pendentes em avaliação no âmbito do presente processo de auxílio estatal a favor desta empresa. Como resultado, a investigação relativa a qualquer possível auxílio concedido à CdI através da contragarantia ficou desprovida de objeto.

8.1.4. *Medidas previstaspela Lei de 2010*

(414) Na Decisão de 2011, a Comissão considerou, a título preliminar, que todas as medidas estabelecidas pela Lei de 2010 constituem um auxílio estatal a favor das empresas do antigo grupo Tirrenia, na medida em que os respetivos beneficiários puderam utilizar estas medidas para cobrir as necessidades de liquidez e, assim, melhorar a sua posição financeira global.

(415) Com base nas informações recebidas durante a investigação formal, a Comissão considera que as três medidas devem ser apreciadas separadamente.

8.1.4.1. Possível utilização de fundos destinados à modernização das embarcações para efeitos de liquidez

(416) Dado que os critérios para qualificar uma medida como auxílio estatal são cumulativos, a Comissão pode iniciar a sua avaliação valendo-se de qualquer um deles. No caso em apreço, avaliará, em primeiro lugar, se a medida confere efetivamente alguma vantagem à Siremar.

(417) Vantagem económica: a Comissão observa que a Siremar recebeu 7 215 800 euros para realizar as modernizações das embarcações necessárias para cumprir as normas internacionais de segurança e, com base na Lei de 2010, podia utilizar estes fundos temporariamente para efeitos de liquidez (ver considerando 132). No entanto, a Siremar não utilizou estes fundos para efeitos de liquidez. Pelo contrário, a Itália confirmou que estes fundos foram gastos para modernizar as embarcações como inicialmente previsto (ver considerando 228). Por conseguinte, a Comissão observa que a Siremar não utilizou estes fundos para efeitos de liquidez, ou seja, para evitar custos, que normalmente teria de cobrir utilizando os seus próprios recursos financeiros, e, consequentemente, não recebeu qualquer vantagem económica através desta medida.

(418) Uma vez que, no caso da Siremar, o critério da vantagem económica não está preenchido, a Comissão conclui que a medida não constitui um auxílio e que as suas dúvidas manifestadas na Decisão de 2011, no que diz respeito à Siremar, ficam dissipadas.

8.1.4.2. Isenções fiscais relacionadas com o processo de privatização

(419) Conforme descrito no considerando 133, alínea b), nos termos do artigo 1.º da Lei de 2010, determinados atos e operações realizados para privatizar o grupo Tirrenia e descritos no artigo 19.º-B, n.ºs 1 a 15, do Decreto-Lei 135/2009, convertido, com alterações, na Lei de 2009, estão isentos de quaisquer impostos normalmente devidos sobre esses atos e operações.

(420) Em primeiro lugar, a Comissão observa que esta isenção fiscal, que é incondicional, diz respeito a dois conjuntos separados de transferências: 1) as transferências das antigas filiais Caremar, Saremar e Toremar da Tirrenia (atualmente em AE) para as regiões da Campânia, Sardenha e Toscânia; e 2) a transferência do ramo de atividade da Siremar em administração extraordinária para a CdI e posteriormente para a SNS. Os impostos sujeitos a isenção são, a saber: o imposto de registo, as taxas de registo predial e da hipoteca, o imposto de selo (coletivamente, «impostos indiretos»), o IVA e o imposto sobre as sociedades. Os beneficiários desta medida de auxílio seriam o vendedor, o adquirente ou ambos. Na presente decisão, só será avaliado o segundo conjunto de transferências.

(421) Antes de mais, a Comissão observa que, ao abrigo do Decreto Presidencial n.º 633, de 26 de outubro de 1972, as transferências de empresas em atividade ou de unidades de negócio para outra empresa não são consideradas entregas de bens, pelo que estão isentas de IVA. Por conseguinte, as operações, como a venda do ramo de atividade da Siremar, não estão sujeitas a IVA e a isenção fiscal não pode ter conferido uma vantagem à Siremar no que diz respeito ao IVA. Além disso, no que toca aos impostos indiretos, a Comissão constata que o contrato de venda do ramo de atividade da Siremar à CdI indica claramente que o adquirente tem de suportar todos os impostos, taxas e custos notariais relacionados com a operação. A Itália também forneceu meios de prova de que a CdI não fez uso desta isenção fiscal aquando do registo do contrato. Por conseguinte, a Comissão aceita que a CdI não beneficiou desta medida. No entanto, o contrato de venda da transferência para a SNS, que inclui a mesma disposição, também estipula que o adquirente terá direito a uma taxa de registo fixa com base nas isenções fiscais previstas na Lei de 2010.

(422) Neste contexto, a Comissão avaliará o seguinte:

1) Se a Siremar (em AE) e a SNS beneficiaram de qualquer isenção de imposto de registo, de taxas de registo predial e da hipoteca e de imposto de selo («impostos indiretos») no que respeita à transferência do ramo de atividade da Siremar para a SNS; e

2) Se a Siremar (em AE) beneficiou de qualquer isenção de imposto sobre as sociedades referente ao produto da transferência do ramo de atividade da Siremar para a SNS.

(423) Recursos estatais: uma isenção fiscal implica, por definição, uma renúncia de recursos estatais. Além disso, uma vez que estas isenções foram concedidas por força da Lei de 2010 [ver considerando 133, alínea b)], são também imputáveis ao Estado.

(424) Seletividade: como as isenções fiscais foram concedidas apenas para as operações e os atos relacionados com a privatização do antigo grupo Tirrenia, são consideradas seletivas. A Itália não argumentou nem demonstrou que as isenções fiscais não são seletivas.

(425) Vantagem económica: relativamente aos impostos indiretos, a Siremar foi dispensada de os pagar com relação às operações e aos atos relacionados com a transferência do ramo de atividade da Siremar para a SNS, pelo que beneficiou de uma vantagem económica equivalente aos impostos normalmente devidos por estes tipos de operações e de atos ao abrigo do direito nacional.

(426) No que se refere aos impostos indiretos, a SNS beneficiou de um imposto fixo de registo do contrato de compra do ramo de atividade da Siremar em conformidade com a Lei de 2010, conforme previsto no artigo 9.º daquele contrato. Por conseguinte, a SNS beneficiou de uma vantagem económica equivalente à diferença entre o imposto normalmente devido pelo registo destes atos ao abrigo do direito nacional e o imposto efetivamente pago. […]

(427) Relativamente à isenção à CdI, e posteriormente à SNS, de imposto sobre as sociedades referente ao produto da transferência do ramo de atividade da Siremar, a Comissão observa, a título preliminar, que o momento adequado para avaliar se uma medida constitui um auxílio estatal é quando a medida é concedida, ou seja, quando é conferido o direito ao beneficiário de receber um auxílio ao abrigo dessa medida nos termos do direito nacional ([164]). No caso em apreço, tal momento é a data de entada em vigor da Lei de 2010. Seguidamente, na sua investigação de um auxílio concedido ilegalmente, a Comissão pode ter em conta, com base nas informações de que dispõe, se esse auxílio já foi ou não pago e se poderá ser pago no futuro, em conformidade com a metodologia aplicável estabelecida pelo direito nacional. Tal esclarece a Comissão no sentido de ordenar a recuperação de qualquer auxílio considerado incompatível ou de ordenar aos Estados-Membros que não paguem qualquer auxílio considerado incompatível no futuro, mas não põe em causa a existência de um auxílio no momento em que foi concedido.

(428) Neste contexto, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a transferência do ramo de atividade da Siremar foi efetuada a troco de uma contrapartida, inicialmente paga pela CdI e posteriormente pela SNS. No entanto, a venda do ramo de atividade à CdI por 69,15 milhões de euros foi anulada (ver considerando 99). Por conseguinte, essa isenção não teve qualquer efeito prático e não foi conferida qualquer vantagem à Siremar através dessa primeira transferência. Pelo contrário, a venda à SNS por 55,1 milhões de euros estaria normalmente sujeita ao

([164]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2019, *Arriva Italia Srl*, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, n.º 36.

imposto sobre as sociedades. A isenção deste imposto constitui uma vantagem económica, dado que o produto de uma venda de certos ativos seria normalmente tido em conta no cálculo do imposto sobre as sociedades de uma empresa. Com efeito, nos casos de processos de insolvência, como o que envolve a Siremar em administração extraordinária, a metodologia de cálculo dos rendimentos está prevista no artigo 183.º da Lei consolidada relativa à tributação dos rendimentos. Com base nessa disposição, os rendimentos de uma empresa relativamente ao período que vai do início do processo de insolvência até à sua conclusão representam a diferença entre os ativos da empresa no início do processo e os ativos residuais no final do mesmo. Aquando da adoção da presente decisão, o processo de liquidação da Siremar em administração extraordinária continua em curso e, como tal, não é possível prever se haverá um imposto a pagar e qual será a sua importância, uma vez que não está claro se será devido qualquer imposto sobre o rendimento. No entanto, pelas razões explicadas no considerando 427, tal não afeta a conclusão da existência de uma vantagem económica, dado que a Lei de 2010 estabeleceu um direito incondicional a uma isenção fiscal.

(429) Efeito nas trocas comerciais: pelos motivos expostos nos considerandos 312 e 313, a Comissão considera que a isenção da Siremar e da SNS de determinados impostos é suscetível de afetar as trocas comerciais da União e de distorcer a concorrência no mercado interno.

(430) Conclusão: as isenções à SNS de imposto sobre as sociedades referente ao produto da venda do ramo de atividade da Siremar e de impostos indiretos sobre as transferências do mesmo ramo de atividade pela Lei de 2010 constituem um auxílio estatal a favor da Siremar. O pagamento pela SNS de um imposto fixo de registo do contrato de compra do ramo de atividade da Siremar nos termos da Lei de 2010, em vez do imposto normalmente devido ao abrigo do direito nacional, constitui um auxílio estatal a favor da SNS.

8.1.4.3. Possibilidade de utilizar recursos do FAS

(431) Nas Decisões de 2011 e 2012, a Comissão mencionou a possibilidade de as antigas empresas do grupo Tirrenia utilizarem recursos do FAS [ver considerando 133, alínea c)] a fim de satisfazerem as atuais necessidades de liquidez. Contudo, no decurso do procedimento formal de investigação, as autoridades italianas esclareceram que os recursos do FAS não se destinavam a constituir uma compensação adicional para qualquer das empresas do antigo grupo Tirrenia. Em vez disso, esses recursos foram disponibilizados para complementar as dotações orçamentais afetadas para o pagamento das compensações de serviço público às empresas do antigo grupo Tirrenia, caso provassem ser insuficientes. Efetivamente, o artigo 1.º, n.º 5-B, da Lei de 2010 previa que as regiões utilizassem os recursos do FAS para financiarem (uma parte da) compensação de serviço público regular, garantindo assim a continuidade dos serviços públicos marítimos. Dito de outro modo, esta medida diz respeito apenas a uma afetação de recursos no orçamento do Estado italiano para o pagamento da compensação de serviço público.

(432) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que os recursos do FAS são apenas uma fonte de financiamento para permitir ao Estado pagar as compensações de serviço público (concedidas com base na Convenção inicial prorrogada) e não constituem uma medida da qual a Siremar possa beneficiar adicionalmente a estas compensações de serviço público. Dito de outro modo, a possível utilização de recursos do FAS não constitui um auxílio estatal a favor da Siremar e, portanto, não será avaliada de forma mais pormenorizada na presente decisão.

8.1.5. *Conclusão sobre a existência de auxílio*

(433) Com base na avaliação acima, a Comissão constata que:

— a compensação à Siremar pela exploração de rotas marítimas no período de 1 de janeiro de 2009 a 30 de julho de 2012 e a prioridade de acostagem nestas rotas constituem auxílios estatais a favor da Siremar, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, e podem ser consideradas um novo auxílio,

— a prorrogação do auxílio de emergência de 28 de agosto de 2011 a 18 de setembro de 2012 constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

— a adjudicação da nova Convenção para o período de 1 de agosto de 2012 a 11 de abril de 2016 agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à CdI foi anulada e não pôde ser avaliada em separado. A adjudicação da nova Convenção para o período de 11 de abril de 2016 a 11 de abril de 2028 agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS cumpre o quarto critério Altmark e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal a favor da SNS na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. A investigação relativa ao aumento de capital da CdI ficou desprovida de objeto. A contragarantia não constitui um auxílio à Unicredit, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. A investigação relativa a qualquer possível auxílio concedido à CdI através da contragarantia ficou desprovida de objeto,

— uma vez que a Siremar não utilizou os fundos para modernizar as embarcações para efeitos de liquidez, conforme permitido pela Lei de 2010, essa medida não constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

— as isenções de: i) impostos indiretos sobre a transferência do ramo de atividade da Siremar, e ii) imposto sobre as sociedades referente ao produto da venda do ramo de atividade da Siremar concedidas pela Lei de 2010 constituem um auxílio estatal a favor da Siremar e da SNS na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, e

— a possibilidade de utilizar recursos do FAS para satisfazer necessidades de liquidez, conforme previsto na Lei de 2010, não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.2. **Legalidade do auxílio**

(434) Todas as medidas de auxílio abrangidas pela presente decisão foram postas em prática antes de aprovação formal pela Comissão. Por conseguinte, na medida em que não estavam isentas de notificação nos termos da Decisão SIEG de 2005 ou da Decisão SIEG de 2011, estas medidas de auxílio foram concedidas pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE ([165]).

8.3. **Compatibilidade do auxílio**

(435) Uma vez que as medidas identificadas anteriormente constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a sua compatibilidade deve ser avaliada tendo em conta as exceções previstas nos n.ºs 2 e 3 desse artigo e no artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.

8.3.1. *A prorrogação da Convenção inicial entre o Estado e a Siremar*

8.3.1.1. Regras aplicáveis

(436) Conforme já mencionado anteriormente, a prorrogação da Convenção inicial para além do final de 2008 foi executada por atos jurídicos subsequentes:

a) O Decreto-Lei 207/2008, convertido na Lei n.º 14 de 27 de fevereiro de 2009, prorrogou as Convenções iniciais de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2009;

b) O Decreto-Lei 135/2009, convertido na Lei de 2009, prorrogou, entre outros aspetos, as Convenções iniciais de 1 de janeiro de 2010 a 30 de setembro de 2010; e

c) O Decreto-Lei 125/2010, convertido na Lei de 2010, prorrogou novamente as Convenções iniciais de 1 de outubro de 2010 até ao final dos processos de privatização da Tirrenia e da Siremar.

(437) Neste contexto, a Comissão observa que a concessão da compensação de serviço público ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial é anterior à entrada em vigor da Decisão SIEG de 2011 e do Enquadramento SIEG de 2011. Contudo, o pacote SIEG de 2011 estabelece — no artigo 10.º da Decisão SIEG de 2011 e no ponto 69 do Enquadramento SIEG de 2011 — regras relativas à sua aplicação aos auxílios concedidos antes da sua entrada em vigor, em 31 de janeiro de 2012. Em especial, o artigo 10.º, alínea b), da Decisão SIEG de 2011 dispõe que:

«*Os auxílios executados antes da entrada em vigor da presente decisão [ou seja, antes de 31 de janeiro de 2012] e que não sejam compatíveis com o mercado interno, nem isentos da obrigação de notificação em conformidade com a Decisão 2005/842/CE, mas que cumpram as condições estabelecidas na presente decisão, são compatíveis com o mercado interno e estão isentos da obrigação de notificação prévia*».

(438) No que diz respeito ao Enquadramento SIEG de 2011, os seus pontos 68 e 69 especificam que a Comissão aplicará os seus princípios a todos os projetos de auxílio que lhe sejam notificados, independentemente da data da notificação, bem como a todos os auxílios ilegais sobre os quais venha a tomar uma decisão após 31 de janeiro de 2012, mesmo que o auxílio tenha sido concedido antes de 31 de janeiro de 2012. Neste último caso, não são aplicáveis as disposições dos pontos 14, 19, 20, 24, 39 e 60 do Enquadramento SIEG de 2011.

([165]) As autoridades italianas só notificaram a compensação de serviço público concedida ao abrigo da nova Convenção, que a Comissão considerou não constituir um auxílio estatal (ver considerando 9). Além disso, a Siremar em administração extraordinária alegou que a compensação de serviço público concedida à Siremar ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial seria compatível e isenta de notificação ao abrigo da Decisão SIEG de 2011. A Comissão avaliará se tal se confirma na secção 8.3.1.

(439) Consequentemente, as regras relativas à aplicação da Decisão SIEG de 2011 e do Enquadramento SIEG de 2011, conforme descritas anteriormente, implicam que a compensação de serviço público concedida à Siremar durante o período de prorrogação possa ser avaliada com base no pacote SIEG de 2011. Se as condições pertinentes da Decisão SIEG de 2011 ou do Enquadramento SIEG de 2011 forem cumpridas, essa medida de auxílio é compatível com o mercado interno durante todo o período de 1 de janeiro de 2009 a 30 de julho de 2012 ([166]).

(440) A Comissão observa que tanto a Decisão SIEG de 2005, que entrou em vigor em 19 de dezembro de 2005, como a Decisão SIEG de 2011 só são aplicáveis aos auxílios estatais sob a forma de compensações de serviço público concedidas para as ligações marítimas insulares, que tenham registado um tráfego médio anual inferior a 300 000 passageiros durante os dois exercícios precedentes ao da atribuição do SIEG. Os meios de prova fornecidos pela Itália mostram que, nos anos de 2007 e 2008, para as quatro ligações marítimas exploradas pela Siremar ao abrigo da Convenção inicial, conforme prorrogada, o número de passageiros não excedeu, em média, o limiar de 300 000 passageiros por ano. Estas são os agrupamentos Trapani-Pantelleria, Porto Empedocle-ilhas Pelágias, Palermo-Ustica (ou seja, as rotas mistas D1, D4, D5 e a rota ALD/1 de transporte exclusivo de passageiros). Todas as outras rotas estavam, a título independente, acima do limiar (como era o caso da ALC/6, Lípara-Vulcano--Milazzo) ou faziam parte de um agrupamento de rotas que ultrapassava largamente o limiar (como eram os casos dos agrupamentos Milazzo-Ilhas Eolianas-Nápoles e Trapani-Ilhas Egadi). Por conseguinte, para as outras 16 rotas exploradas ao abrigo da Convenção inicial, conforme prorrogada, a Comissão não pode avaliar a compatibilidade da compensação de serviço público paga à Siremar ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial até 30 de julho de 2012 nem com base na Decisão SIEG de 2005 nem com base na Decisão SIEG de 2011.

(441) Consequentemente, a compatibilidade da compensação de serviço público concedida à Siremar a partir de 2009 e até à conclusão da privatização seria normalmente abrangida pelo âmbito de aplicação do Enquadramento SIEG de 2011. No entanto, em conformidade com o ponto 9 do Enquadramento SIEG de 2011, o auxílio a prestadores de SIEG em dificuldade deve ser avaliado com base nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004. A Siremar foi admitida para o procedimento de administração extraordinária em 17 de setembro de 2010 e declarada insolvente em 5 de outubro de 2010. Por conseguinte, era um prestador de SIEG em dificuldade na aceção do ponto 10, alínea c), das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004, pelo menos durante parte do período de prorrogação (de 5 de outubro de 2010 até à sua venda em 30 de julho de 2012).

(442) As Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2014 ([167]), em vigor desde 1 de agosto de 2014, são aplicáveis retroativamente aos auxílios concedidos a prestadores de SIEG. Essas orientações estabelecem que a avaliação da compatibilidade dos auxílios concedidos antes de 31 de janeiro de 2012, ou seja, a data de entrada em vigor do Enquadramento SIEG de 2011, a prestadores de SIEG em dificuldade deve ser realizada em conformidade com o Enquadramento SIEG de 2011, com exceção do disposto nos pontos 9, 14, 19, 20, 24, 39 e 60 ([168]). Por conseguinte, aplicam-se as mesmas regras para todo o período de 1 de janeiro de 2009 até à transferência do ramo de atividade para a CdI, em 30 de julho de 2012.

(443) Uma vez que 16 das rotas da Siremar em avaliação não são abrangidas pelo âmbito de aplicação das Decisões SIEG de 2005 e 2011, e por uma questão de brevidade e eficiência, a Comissão avaliará, em primeiro lugar, se a compensação de serviço público concedida à Siremar para a exploração de todas as 20 rotas de transporte marítimo dos cinco agrupamentos durante o período de prorrogação satisfaz as condições do Enquadramento SIEG de 2011, com exceção das condições previstas nos seus pontos 9, 14, 19, 20, 24, 39 e 60. Só após esta primeira etapa, a Comissão avaliará se essa mesma compensação (unicamente para os agrupamentos de rotas que não excedam o limiar de 300 000 passageiros) é eventualmente compatível com o mercado interno e isenta da obrigação de notificação nos termos da Decisão SIEG de 2005, uma vez que diz respeito a um auxílio que foi concedido entre 19 de dezembro de 2005 e 31 de janeiro de 2012 (ver considerando 436).

([166]) Por uma questão de exaustividade, a Comissão observa que a disposição transitória constante do artigo 10.º, alínea a), da Decisão SIEG de 2011, nos termos da qual quaisquer regimes de auxílio executados antes da entrada em vigor dessa decisão (ou seja, antes de 31 de janeiro de 2012), que sejam compatíveis com o mercado interno e isentos da obrigação de notificação em conformidade com a Decisão SIEG de 2005, continuam a ser compatíveis com o mercado interno e a estar isentos da obrigação de notificação por um período suplementar de dois anos (ou seja, até 30 de janeiro de 2014, inclusive). Tal significa que os auxílios concedidos ao abrigo do regime em causa durante o período compreendido entre a entrada em vigor da Decisão SIEG de 2005, em 19 de dezembro de 2005, e a entrada em vigor da Decisão SIEG de 2011, em 31 de janeiro de 2012, serão considerados compatíveis com o mercado interno, mas só a partir da data em que foram concedidos até 30 de janeiro de 2014, inclusive. Em todo o caso, a disposição transitória constante do artigo 10.º, alínea a), da Decisão SIEG de 2011 não é aplicável aos auxílios concedidos a partir de 31 de janeiro de 2012 e a avaliação da compatibilidade deve ser efetuada com base na Decisão SIEG de 2011.

([167]) JO C 249 de 31.7.2014, p. 1.

([168]) Ver o ponto 140 das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2014.

8.3.1.2. Verdadeiro serviço de interesse económico geral a que se refere o artigo 106.º do TFUE

(444) De acordo com o ponto 12 do Enquadramento SIEG de 2011, «[o]s auxílios devem ser concedidos a verdadeiros serviços de interesse económico geral, corretamente definidos, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado». O ponto 13 esclarece que «os Estados-Membros não podem impor obrigações específicas de serviço público a serviços cuja prestação esteja já assegurada ou possa ser assegurada, de forma satisfatória e em condições, como o preço, características objetivas de qualidade, continuidade e acesso ao serviço, que se coadunem com o interesse público, tal como definido pelo Estado, por empresas que operem em condições normais de mercado. Quanto à questão de saber se se trata de um serviço que pode ser fornecido pelo mercado, a avaliação da Comissão limita-se a controlar se a definição do Estado-Membro está viciada por um erro manifesto, salvo se o direito da União impuser normas mais rigorosas». Por último, o ponto 56 do Enquadramento SIEG de 2011 faz referência à «vasta margem discricionária dos Estados-Membros» quanto à natureza dos serviços suscetíveis de serem qualificados de interesse económico geral.

(445) A avaliação no sentido de apurar se o SIEG é verdadeiro também deve ser realizada tendo em conta a Comunicação SIEG (ver considerandos 326 e 341), o Regulamento Cabotagem Marítima (ver considerandos 328 a 330) e a jurisprudência (ver considerandos 332 e 333). Por conseguinte, a Comissão deve avaliar, relativamente ao período de prorrogação:

1) se houve procura dos utilizadores;

2) se a procura não poderia ser satisfeita pelos operadores do mercado na ausência de quaisquer obrigações impostas pelas autoridades públicas (existência de uma deficiência do mercado);

3) se o mero recurso a obrigações de serviço público teria sido insuficiente para corrigir essa carência (abordagem menos restritiva).

(446) A Comissão salienta que as rotas de serviço público exploradas pela Siremar durante o período de prorrogação são as mesmas que as que foram confiadas à CdI, e posteriormente à SNS, ao abrigo da nova Convenção. Além disso, a Comissão já descreveu e avaliou a situação de concorrência nesses agrupamentos de rotas durante o período de prorrogação. Neste contexto, a próxima avaliação basear-se-á e fará referência às partes competentes da avaliação anteriormente realizada em relação à nova Convenção (ver secção 8.1.3.1).

(447) Neste contexto, a Comissão recorda, em primeiro lugar (ver considerando 184), que a Itália impôs as obrigações de serviço público previstas na Convenção inicial sobretudo para: i) garantir a continuidade territorial entre a Sicília e as suas ilhas mais pequenas, e ii) contribuir para o desenvolvimento económico das ilhas mais pequenas, através de serviços de transporte marítimo regulares e fiáveis. A Comissão já concluiu que estes são, de facto, objetivos legítimos de interesse público (ver considerando 335).

(448) As rotas em causa foram exploradas, sem grandes alterações, durante muitos anos, ou seja, pelo menos desde a entrada em vigor da Convenção inicial. A Itália confirmou que não houve alterações do âmbito dos serviços confiados à Siremar durante o período de prorrogação. Antes do período de prorrogação, a Comissão observa que, ao longo de 2008, houve uma redução das rotas exploradas ao abrigo do regime de serviço público. Em especial, a rota Mazara del Vallo-Pantelleria, explorada seis dias por semana pela Siremar com o *ferry* rápido Guizzo, foi suspensa, e a frequência de determinadas rotas nos horários da época alta para os agrupamentos de rotas das ilhas Eolianas e das ilhas Egadi diminuiu.

(449) Para ilustrar a procura real dos serviços por parte dos utilizadores, as autoridades italianas forneceram dados estatísticos pormenorizados que mostram que, em 2008, o último ano de vigência da Convenção inicial antes da sua prorrogação, a Siremar transportou 1 821 387 passageiros e 397 626,5 metros lineares de carga nos cinco agrupamentos de rotas combinados. Os valores de 2009 demonstram que a Siremar transportou 1 513 214 passageiros e 324 540 metros lineares de carga nessas rotas.

(450) Em 2010, estes valores foram ligeiramente inferiores (ver considerando 337), mas comparáveis, o que demonstra que a procura agregada dos utilizadores foi significativa e relativamente estável ao longo dos anos. Na verdade, as autoridades italianas também forneceram dados estatísticos pormenorizados relativos a cada rota para o período 2007-2019 ([169]). A Comissão observa que houve flutuações no número de viagens e de passageiros nos vários agrupamentos de rotas ao longo dos anos. No entanto, a explicação para tal poderá residir no facto de estas rotas ligarem ilhas muito pequenas, com infraestruturas portuárias limitadas, que estão relativamente próximas umas das outras, o que implica um ajustamento frequente dos horários para suprir a procura dos utilizadores a nível local. Na verdade, a Comissão já demonstrou (ver quadro Table 5) que, em 2010, havia procura dos utilizadores em cada uma das rotas. A mesma análise referente aos anos de 2009, 2011 e ao período de janeiro a julho de 2012 ([170]), não forneceu quaisquer indícios de que a procura de serviços de *ferry* por parte dos utilizadores em quaisquer dos agrupamentos de rotas em causa tivesse deixado de existir.

([169]) Com exceção de 2015 (dados não validados pelos consultores externos — ver nota de rodapé 120) e do período de 1 de janeiro a 10 de abril de 2016 (falta de dados — ver nota de rodapé 121).

([170]) Por uma questão de brevidade, a Comissão não inclui os valores pormenorizados na presente decisão.

(451) A Comissão considera que os dados estatísticos acima indicados demonstram claramente que existiu uma procura real de serviços de transporte de passageiros e de mercadorias em cada uma das rotas de serviço público em causa no período de janeiro de 2009 a julho de 2012. Por conseguinte, pode concluir-se que estes serviços satisfizeram a procura real dos utilizadores, suprindo assim as verdadeiras necessidades do público.

(452) Conforme explicado no considerando 341, a Comissão também deve examinar se estes serviços teriam sido inadequados se a sua prestação fosse assegurada exclusivamente pelas forças de mercado, tendo em conta os requisitos impostos pela Itália através da prorrogação da Convenção inicial. A este respeito, o ponto 48 da Comunicação SIEG observa que «*a avaliação da Comissão limita-se a analisar se o Estado-Membro cometeu um erro manifesto*».

(453) Em primeiro lugar, a Comissão observa que não foi detetado qualquer erro manifesto na definição do SIEG para a Siremar relativamente ao período 1992-2008, conforme constatado na sua Decisão de 2004, e que esta conclusão não foi posta em causa pelo acórdão de 2009 nem pela Decisão de 2020 relativa ao grupo Tirrenia (ver considerando 342). Além disso, a situação económica difícil vivida em Itália no período compreendido entre 2009 e 2012 teria provavelmente reduzido ainda mais a rendibilidade dessas rotas.

(454) A Comissão observa ainda que, durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2009 e 30 de julho de 2012, em todos os agrupamentos de rotas que tiveram de ser explorados pela Siremar ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial, outros operadores ofereceram serviços marítimos, embora não necessariamente durante todo o ano, muitas vezes com uma frequência ou um tipo de embarcação diferente e, inclusive, várias vezes a título de compensação pública. A Comissão já avaliou anteriormente (ver considerandos 341 a 349), para cada um dos agrupamentos de rotas em causa, se os serviços prestados por outros operadores que não receberam compensação pública eram equivalentes aos que a CdI, e posteriormente a SNS, tinha de prestar ao abrigo da nova Convenção. A Comissão recorda que esta avaliação teve por base a situação de concorrência nessas rotas entre 1 de janeiro de 2009 e 30 de julho de 2012. Uma vez que os serviços que a CdI, e posteriormente a SNS, teve de prestar são muito semelhantes em termos de rotas servidas e de frequências aos que a Siremar teve de prestar durante o período de prorrogação, a conclusão da Comissão de que as forças de mercado, por si só, eram insuficientes para satisfazer as necessidades de serviço público também é válida para a Siremar durante todo o período de prorrogação. Em especial, a Comissão observa que, no momento da atribuição, não havia outro operador a prestar os serviços durante todo o ano em qualquer um dos agrupamentos de rotas explorados pela Siremar, sem ser beneficiário de compensação pública. Os outros operadores, também encarregados de obrigações de serviço público, ofereciam um serviço que não era equivalente em termos de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade, pelo que não satisfaziam em pleno as obrigações de serviço público impostas à Siremar por força da Convenção inicial (conforme prorrogada).

(455) Por último, tendo em conta a privatização planeada, e de modo a garantir a continuidade dos serviços públicos prestados ao abrigo da Convenção inicial, a Itália decidiu prorrogar esta Convenção sem alterações (com a exceção da alteração da metodologia de compensação aplicável a partir de 2010). A Comissão aceita que a procura dos utilizadores, conforme descrito nos considerandos 449 a 451, não poderia ter sido satisfeita ao impor obrigações de serviço público aplicáveis a todos os operadores que serviam as rotas em causa. Com efeito, nas rotas exploradas pela Siremar, todos os serviços comparáveis prestados pelos demais operadores também foram subvencionados e, em todo o caso, a oferta fornecida por esses operadores não cumpriu os requisitos de regularidade, continuidade e qualidade ao longo do ano. Além disso, a exploração dessas rotas na época baixa é deficitária, pelo que, sem a compensação de serviço público, o mais provável seria que fossem exploradas só na época alta. A Ecorys chegou a uma conclusão semelhante no seu relatório, afirmando que essas rotas não são economicamente viáveis (ver considerando 119). Ademais, a Comissão aceita que, tendo em vista o processo de privatização da Siremar, a prorrogação do contrato de fornecimento de serviços públicos existente fosse a única forma de garantir a continuidade dos serviços públicos até à conclusão da privatização.

(456) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Itália não cometeu um erro manifesto ao definir os serviços confiados à Siremar durante o período de prorrogação como SIEG. Ficam assim dissipadas as dúvidas manifestadas pela Comissão nas Decisões de 2011 e 2012.

8.3.1.3. Necessidade de um ato de atribuição que defina as obrigações de serviço público e as modalidades do cálculo da compensação

(457) Conforme indicado na secção 2.3 do Enquadramento SIEG de 2011, a responsabilidade pela gestão de um serviço de interesse económico geral, na aceção do artigo 106.º do TFUE, deve ser confiada à empresa em causa mediante um ou mais atos oficiais.

(458) Estes atos devem indicar, nomeadamente:

a) a natureza precisa das obrigações de serviço público e a sua duração;

b) a empresa e o território em causa;

c) a natureza dos direitos exclusivos;

d) os parâmetros para o cálculo da compensação e respetivo acompanhamento e revisão;

e) as medidas destinadas a evitar e a recuperar uma eventual compensação em excesso.

(459) Nas suas Decisões de 2011 e 2012, a Comissão manifestou dúvidas sobre se o ato de atribuição fornecia uma descrição abrangente da natureza das obrigações de serviço público da Siremar durante o período de prorrogação. Em especial, a Comissão salientou que não havia sido adotado qualquer plano quinquenal, conforme exigido pela Convenção inicial, para os períodos 2000-2004 e 2005-2008. Não obstante, a Comissão recordou também que os diferentes elementos da atribuição podem ser dispostos em vários atos sem colocar em causa a adequação da definição das obrigações. Durante o período de prorrogação, o ato de atribuição da Siremar incluía a Convenção inicial (conforme alterada e prorrogada ao longo do tempo), os planos quinquenais validados, determinadas decisões *ad hoc* das autoridades italianas, a Diretiva CIPE e a Lei de 2009.

(460) Neste contexto, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a Convenção inicial (conforme alterada ao longo do tempo), que constitui o núcleo do ato de atribuição da Siremar, permaneceu plenamente aplicável até à conclusão da privatização, com base numa série de decretos-lei (ver considerando 436). Esses documentos especificam que foram confiadas à Siremar obrigações de serviço público até à conclusão da sua privatização.

(461) De acordo com a Convenção inicial, os planos quinquenais determinam as rotas e os portos a servir, o tipo e a capacidade das embarcações afetas às ligações marítimas, a frequência do serviço e as tarifas a cobrar, incluindo as tarifas subvencionadas, designadamente as aplicáveis aos residentes das ilhas mais pequenas. No entanto, a Itália alegou que, uma vez que a investigação da Comissão sobre as empresas do grupo Tirrenia (incluindo a Siremar), com o número de processo SA.15631, ainda estava em curso entre 1999 e 2004, a Itália não adotou qualquer plano quinquenal para essas empresas para o período 2000-2004 ([171]). Consequentemente, o último plano quinquenal formalmente aprovado para a Siremar foi o de 1995-1999, sendo que a Siremar continuou em atividade nos anos subsequentes, com base na rede de rotas de 1999. Após a adoção da Decisão de 2004, o Ministério dos Transportes elaborou um projeto de plano para o período 2005-2008, que não pressupôs alterações significativas da rede de rotas ou dos seus horários. No entanto, dado que os debates preparatórios e os trabalhos relativos à privatização iminente já haviam iniciado, a Itália decidiu não aprovar o plano formalmente. Por conseguinte, as obrigações da Siremar ao abrigo da Convenção inicial continuaram a ser aplicáveis, tal como foram definidas em 1999 e confirmadas no Decreto de 2004 (ver considerando 40). Dito de outro modo, a menos que fosse tomada uma decisão para alterar determinados elementos específicos (por exemplo, uma rota, uma frequência, um tipo de embarcação) relativamente aos horários de 2004, as disposições constantes da Convenção inicial, tal como aplicadas nesse ano, continuaram a aplicar-se na íntegra durante o período de 1 de janeiro de 2009 a 30 de julho de 2012. Adicionalmente, a Itália confirmou que, durante todo o período de prorrogação, não foram promulgados quaisquer decretos interministeriais destinados a alterar as tarifas a cobrar pelas empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar. Nesta base, a Comissão conclui que, tendo em conta as circunstâncias muito específicas da privatização do grupo Tirrenia em geral e do ramo de atividade da Siremar em particular, as obrigações de serviço público que a Siremar teve de cumprir durante o período de prorrogação foram definidas de uma forma suficientemente clara.

(462) A Comissão já observou nos considerandos 239 e 240 da Decisão de 2011 que os parâmetros necessários para o cálculo do montante da compensação haviam sido fixados previamente e tinham sido claramente descritos. Nomeadamente, para o ano de 2009, a Convenção inicial contém uma lista exaustiva e precisa dos elementos de custo a ter em conta, bem como a metodologia do cálculo da rendibilidade do capital para o operador (ver considerandos 45 a 47). Para o período de 1 de janeiro de 2010 a 30 de julho de 2012, a metodologia aplicável é definida na Diretiva CIPE (ver considerandos 48 a 58). Em especial, a Diretiva CIPE especifica os elementos de custo e a rendibilidade do capital a ter em conta, ao passo que a Lei de 2009 estabelece o montante máximo de compensação de 55 694 895 euros para a Siremar aplicável a partir de 2010. Por último, a Convenção inicial assegurava que a compensação se basearia nos custos e nas receitas reais ocasionados pela prestação do serviço público e estabelecia que a compensação seria paga em prestações. Deste modo, a compensação em excesso poderia ser facilmente detetada e evitada. Sempre que aplicável, o Estado poderia então recuperar a compensação em excesso da Siremar.

(463) Nesta base, a Comissão considera que, para o período de prorrogação da Convenção inicial, os atos de atribuição estabelecem uma clara definição das obrigações de serviço público, da duração, da empresa e do território em causa, dos parâmetros para o cálculo da compensação e respetivo acompanhamento e revisão, e das medidas destinadas a evitar e a recuperar uma eventual compensação em excesso, conforme exigido ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011.

([171]) Após a adoção da Decisão de 2001, as autoridades italianas elaboraram um plano quinquenal para a Tirrenia di Navigazione para o período 2000-2004. Esse plano foi aprovado por decreto ministerial de 20 de setembro de 2001.

8.3.1.4. Duração do período de atribuição

(464) Conforme indicado no ponto 17 do Enquadramento SIEG de 2011, «[a] duração do prazo de atribuição deve ser justificada com base em critérios objetivos, tais como a necessidade de amortizar imobilizações financeiras não transmissíveis. Em princípio, a duração da atribuição não deve exceder o período necessário para a amortização dos ativos mais significativos necessários para prestar os SIEG».

(465) A Itália alegou que a duração da prorrogação está em sintonia com o período exigido para a amortização dos ativos mais significativos utilizados na prestação do SIEG, ou seja, as embarcações da Siremar. Nomeadamente, a vigência total da Convenção inicial, conforme prorrogada, totaliza pouco mais de 23,5 anos. As embarcações utilizadas pela Siremar para a prestação do serviço público têm uma vida útil ([172]) de 30 anos (para os *ferries* a motor) e de 20 anos (para as embarcações de alta velocidade de transporte exclusivo de passageiros) e são amortizadas ao longo deste período. Além disso, a avaliação por peritos, realizada no contexto da privatização do ramo de atividade, referiu que as embarcações estavam bastante desgastadas e adaptadas à prestação de serviços de caráter local no Mediterrâneo. Por este motivo, não eram facilmente transferíveis, o que, em princípio, justifica um longo período de atribuição. Além disso, a Itália recordou que a prorrogação de 1 de janeiro de 2009 a 30 de julho de 2012 era necessária para garantir a continuidade do serviço público até à conclusão da privatização.

(466) Nesta base, a Comissão conclui que a duração do prazo de atribuição é suficientemente justificada, cumprindo-se assim o previsto no ponto 17 do Enquadramento SIEG de 2011.

8.3.1.5. Observância da Diretiva 2006/111/CE e separação da contabilidade

(467) De acordo com o ponto 18 do Enquadramento SIEG de 2011, «os auxílios só serão considerados compatíveis com o mercado interno com base no artigo 106.º, n.º 2, do Tratado quando a empresa em causa cumprir, se for caso disso, o disposto na Diretiva 2006/111/CE [relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas] ([173])».

(468) Além disso, o ponto 44 do Enquadramento SIEG de 2011 exige: «Quando uma empresa desenvolve simultaneamente atividades abrangidas e não abrangidas pelo âmbito dos SIEG, a sua contabilidade interna deve apresentar, separadamente, os custos e as receitas relativos ao SIEG e os relativos aos outros serviços, em conformidade com os princípios estabelecidos no ponto 31».

(469) A Comissão observa que o cumprimento de ambos os pontos do Enquadramento SIEG de 2011 exige uma separação adequada da contabilidade por parte da empresa encarregada da prestação do serviço. Quanto a esta questão, a Itália recordou que o artigo 2.º da Decisão de 2004 exigia que a Siremar começasse a elaborar uma contabilidade separada para cada rota a partir de 1 de janeiro de 2004. No contexto das Decisões de 2001 e 2004, e a pedido da Comissão, a PriceWaterhouseCoopers («PWC») preparou um estudo que reconstituiu a contabilidade analítica da Siremar para o período 1992-1999, complementado pelas autoridades italianas com a inclusão dos anos 2000 e 2001. Nesse contexto, a PWC emitiu um parecer que confirmava que a metodologia utilizada para preparar esta contabilidade era adequada e conforme com a prática contabilística aplicável. Segundo a Itália, a Siremar continuou a efetuar a sua contabilidade analítica nesta base e, por conseguinte, cumpriu os requisitos previstos na Decisão de 2004. Para o período em apreço, a Itália também apresentou, como meio de prova, a contabilidade por rota da Siremar referente aos anos de 2009 e 2010.

(470) O administrador extraordinário não preparou essa contabilidade relativamente ao período de 1 de janeiro de 2011 a 30 de julho de 2012. No entanto, a Itália confirmou que, durante o período de prorrogação, a Siremar não realizou qualquer atividade fora do âmbito das suas obrigações de serviço público. Por conseguinte, está excluída qualquer eventual subvenção cruzada. Além disso, o administrador extraordinário apresentou as demonstrações financeiras trimestrais de 2011 e 2012 ao Ministério do Desenvolvimento Económico. Estas demonstrações estão disponíveis no sítio Web da Siremar em administração extraordinária e mostram que, entre setembro de 2010 e junho de 2012, os resultados de exploração foram negativos (prejuízo total de 0,7 milhões de euros). Além disso, em setembro de 2012, essas perdas aumentaram para 4,8 milhões de euros. A Comissão considera que tais perdas são um forte indício de que, no período de 1 de janeiro de 2011 a 30 de julho de 2012, quando não foi efetuada uma contabilidade por linha, a Siremar em administração extraordinária não foi beneficiária de compensação em excesso (ver igualmente a secção 8.3.1.6). A Comissão observa que os dois principais objetivos da contabilidade separada, ou seja, evitar a compensação em excesso e a subvenção cruzada, são assim alcançados também para esse período.

(471) Com base no que precede, e tendo em conta as circunstâncias muito específicas da privatização, realizada pela administração extraordinária ao mesmo tempo que assegurava a continuidade dos serviços públicos, a Comissão conclui que os requisitos estabelecidos nos n.ºs 18 e 44 do Enquadramento SIEG de 2011 foram cumpridos.

([172]) Conforme decidido pela Conferência Iterministerial de 30 de dezembro de 2004. Esta decisão prorrogou o período de amortização inicialmente previsto de 20 para 30 anos para os *ferries* a motor e de 15 para 20 anos para as embarcações de passageiros de alta velocidade. A Conferência Interministerial foi instituída em conformidade com o artigo 11.º da Lei 856/1986 e contou com representantes do Ministério dos Transportes, do Ministério da Economia e do Ministério do Desenvolvimento Económico.

([173]) JO L 318 de 17.11.2006, p. 17.

8.3.1.6. Montante da compensação

(472) O ponto 21 do Enquadramento SIEG de 2011 estabelece que «o montante da compensação não deve exceder o necessário para cobrir os custos líquidos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável».

(473) No caso em apreço, uma vez que pelo menos uma parte da compensação constitui um auxílio ilegal concedido antes da sua entrada em vigor ([174]), o ponto 69 do Enquadramento SIEG de 2011 prevê especificamente que, para efeitos da avaliação do auxílio estatal, não seja exigida a utilização da metodologia dos custos líquidos evitados. Pelo contrário, podem utilizar-se metodologias alternativas, como a metodologia baseada na imputação de custos. Ao abrigo desta última metodologia, os custos líquidos seriam calculados como a diferença entre os custos e as receitas associados ao cumprimento das obrigações de serviço público, conforme especificado e estimado no ato de atribuição. Os pontos 28 a 38 do Enquadramento SIEG de 2011 estabelecem em maior pormenor o modo de aplicação desta metodologia.

(474) Nas suas Decisões de 2011 e 2012, não foi possível à Comissão concluir se o montante da compensação era proporcional, uma vez que ainda tinha dúvidas quanto à classificação de alguns dos serviços públicos confiados à Siremar como verdadeiros SIEG. Estas dúvidas foram abordadas na secção 8.3.1.2.

(475) Contudo, a Comissão também manifestou dúvidas quanto ao prémio de risco de 6,5 % aplicável desde 2010. Em especial, a Comissão tinha dúvidas quanto a esse prémio refletir um nível de risco adequado, atendendo a que, à primeira vista, a Siremar não parecia assumir os riscos normalmente suportados na prestação desse tipo de serviços. Com efeito, a Comissão recorda que, na Decisão de 2011, considerou, a título preliminar, que a Siremar poderia ter recebido uma compensação em excesso apenas relativamente ao exercício de tarefas de serviço público a partir de 2010, o que significa que a Comissão não precisa de avaliar *ex post* se houve, no ano de 2009 ([175]), qualquer compensação em excesso.

(476) Por conseguinte, a Comissão avaliará se houve compensação em excesso durante todo o período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 30 de julho de 2012, em conformidade com o ponto 47 do Enquadramento SIEG de 2011. Relativamente a este período, a Comissão observa o seguinte:

— em primeiro lugar, o relatório sobre os motivos da insolvência da Tirrenia e da Siremar, elaborado pela administração extraordinária em maio de 2011, indica que a compensação pública à Siremar ao abrigo da Convenção inicial, antes de 2010, ascendia, em média, a 70 milhões de euros por ano, o que representou entre 70 % e 75 % do volume de negócios da Siremar naquele período. Por conseguinte, a Siremar dependia quase inteiramente da compensação de serviço público para realizar as suas operações. Com efeito, embora a Siremar dependesse cada vez mais das compensações públicas entre 1999 e 2008, uma compensação anual de limite máximo de 55,7 milhões de euros teria sido insuficiente para que esta pudesse cumprir as suas obrigações de serviço público a longo prazo. Em especial, o relatório indica de que forma a metodologia de cálculo da compensação pública ao abrigo da Convenção inicial aplicável até 2009, inclusive, permitiu sempre à Siremar remunerar adequadamente todos os seus fatores de produção (ou seja, o capital e a mão de obra), apesar de realizar, em média, uma baixa taxa de rendibilidade dos capitais próprios. No entanto, a partir de 2010 esta metodologia deixou de ser aplicável. Inversamente, aplicou-se a nova metodologia prevista na Diretiva CIPE e na Lei de 2009, que incluía um limite máximo para a Siremar fixado num montante consideravelmente inferior à compensação média recebida na última década,

— em segundo lugar, os documentos apresentados mostram que, para 2010, a Siremar solicitou cerca de 66 milhões de euros, mas a Itália só aprovou uma compensação de 55,7 milhões de euros. Além disso, esse montante indica que a compensação diminuiu 17 % entre 2009 e 2010, período em que entrou em vigor a nova metodologia de cálculo da compensação combinada com o limite máximo fixo. Se a comparação for entre 2008-2009 e 2010-2011, a diferença é ainda mais acentuada: a compensação diminuiu significativamente 22 % nesse período,

— em terceiro lugar, com base na contabilidade por rota efetuada pela Siremar para 2010, a Comissão observa que, em 2010, a Siremar comunicou um resultado de exploração positivo de cerca de 5,9 milhões de euros. A Itália esclareceu que este montante era igual à rentabilidade do capital investido, calculada mediante a aplicação de uma taxa de 7,6 % a um capital investido de 77,5 milhões de euros. A Comissão observa que

([174]) Conforme estabelecido no considerando 440. A legalidade do auxílio concedido para as outras rotas será examinada mais circunstanciadamente na secção 8.3.1.8.

([175]) As autoridades italianas forneceram algumas informações relativas a esse ano: o cálculo do montante da compensação para 2009, ou seja, 67 milhões de euros, foi determinado com base na metodologia prevista na Convenção inicial e na contabilidade por linha. Para esse ano, a Siremar solicitou cerca de 72,2 milhões de euros, mas a Itália rejeitou alguns dos custos propostos, uma vez que não eram elegíveis ao abrigo da metodologia aplicável. O valor de 67 milhões de euros concedido representou uma redução considerável relativamente ao montante da compensação aprovado para 2008 (ou seja, 75,4 milhões de euros). A Itália esclareceu ainda que a rentabilidade do capital investido foi calculada em 2,9 milhões de euros, mediante a aplicação da Convenção inicial. Este montante foi adicionado aos custos totais para determinar a compensação de 67 milhões de euros.

o capital investido comunicado relativamente a 2010 representa mais do dobro do capital médio anual investido comunicado pela CdI, e posteriormente pela SNS (ver nota de rodapé 135), e que a taxa é superior ao prémio de risco de capital de 6,5 % previsto na Diretiva CIPE, mas inferior à taxa resultante da aplicação integral da metodologia CIPE (ou seja, 8,87 %, ver considerando 218). Caso tivesse sido aplicada a taxa de 6,5 %, teria sido realizada uma rentabilidade do capital investido de apenas 5 milhões de euros. Deste modo, a Comissão observa que, em 2010, a Siremar recebeu compensação em excesso num montante de aproximadamente 0,9 milhões de euros,

— em quarto lugar, após a Siremar ter sido colocada sob administração extraordinária em setembro de 2010 (neste caso, em processo de liquidação), não foram elaboradas as demonstrações financeiras referentes a 2010, 2011 e 2012. O mesmo se aplica à contabilidade por linha para 2011 e 2012. Pelo contrário, e nos termos da legislação aplicável, a administração extraordinária elaborou relatórios trimestrais que apresentou às autoridades nacionais de fiscalização, ou seja, ao Ministério do Desenvolvimento Económico. Estes relatórios mostram que, entre setembro de 2010 e junho de 2012, os resultados totais de exploração foram negativos, com um prejuízo de 0,7 milhões de euros. Em setembro de 2012, ou seja, após a transferência do ramo de atividade para a CdI, essas perdas de exploração aumentaram para 4,8 milhões de euros. Por conseguinte, a Siremar registava perdas, uma vez que continuava a cumprir as obrigações de serviço público enquanto decorria o procedimento de venda do seu ramo de atividade. Embora a Comissão lamente que não tenha sido elaborada uma contabilidade por linha para 2011 e para o primeiro semestre de 2012, a Itália confirmou que a Siremar não prestava quaisquer serviços fora das suas obrigações de serviço público durante a prorrogação. Atendendo a que os resultados financeiros globais para o período compreendido entre setembro de 2010 e setembro de 2012 foram negativos, esses documentos sugerem fortemente que a Siremar não foi beneficiária de compensação em excesso no período após ter sido colocada sob administração extraordinária e que a compensação em excesso limitada que recebeu em 2010 foi perdida nos anos subsequentes.

(477) Neste contexto, tendo em conta as circunstâncias muito específicas da privatização do ramo de atividade da Siremar, e com base nas informações fornecidas pelas autoridades italianas, a Comissão observa que a compensação em excesso limitada que identificou relativamente a 2010 foi absorvida pelas perdas do período subsequente. Por conseguinte, a Comissão conclui que a Siremar não foi beneficiária de compensação em excesso no período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 30 de julho de 2012, considerado no seu conjunto. Uma vez que a Comissão manifestou dúvidas na sua Decisão de 2011 quanto à potencial compensação em excesso à Siremar apenas para esse período, a Comissão considera que ficam dissipadas as suas dúvidas sobre esta questão.

(478) O ponto 49 do Enquadramento SIEG de 2011 prevê que os Estados-Membros assegurem que a compensação concedida para a gestão do SIEG não resulte no recebimento de uma compensação em excesso (conforme definida no ponto 47 do mesmo enquadramento) por parte das empresas. Com efeito, a pedido da Comissão, os Estados-Membros devem fornecer elementos que o comprovem. Além disso, devem realizar ou assegurar a realização de verificações periódicas no final do período de atribuição e, em qualquer caso, a intervalos máximos de três anos. A este respeito, a Comissão observa que as autoridades italianas forneceram os meios de prova necessários, conforme descrito acima (ver considerandos 469 e 470). Com efeito, em 2009 e 2010, a Siremar apresentou a sua contabilidade por rota ao Ministério Supervisor para que este pudesse analisar o montante da compensação. A partir de 17 de setembro de 2010, a presença do administrador extraordinário nomeado pelo Estado italiano, sujeito a regras específicas ao abrigo do direito nacional e com responsabilidade civil e criminal, proporcionou outra salvaguarda contra a compensação em excesso. Além disso, a Comissão recorda que a compensação é paga em prestações, que o reembolso final é efetuado com base nos custos e nas receitas reais do ano e que, após 25 de novembro de 2010, por decisão da Conferência Interdepartamental, qualquer montante de compensação em excesso é deduzido dos pagamentos adiantados de subvenção futuros (ver considerando 43). Neste contexto, embora a Siremar tenha sido beneficiária de compensação em excesso em 2010, a Comissão observa que essa compensação em excesso foi utilizada nos anos subsequentes, uma vez que a Siremar em administração extraordinária registava perdas (ver considerando 476). Por conseguinte, não foi concedida qualquer compensação em excesso para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 30 de julho de 2012, considerado no seu conjunto. Neste contexto, a Comissão conclui que, tendo em conta as circunstâncias muito específicas da privatização, realizada pela administração extraordinária ao mesmo tempo que assegurava a continuidade dos serviços públicos, as medidas descritas anteriormente podem ser consideradas suficientes para evitar e detetar uma compensação em excesso.

(479) Com base nos elementos descritos anteriormente (ver considerandos 472 a 478), a Comissão conclui que os requisitos aplicáveis da secção 2.8 («Montante da compensação») do Enquadramento SIEG de 2011 são cumpridos.

8.3.1.7. Prioridade de acostagem

(480) O artigo 19.º-B, n.º 21, do Decreto-Lei 135/2009 especifica claramente que a prioridade de acostagem é necessária para garantir a continuidade territorial com as ilhas e à luz das obrigações de serviço público das empresas do antigo grupo Tirrenia, incluindo a Siremar. De facto, se não houvesse prioridade de acostagem para as

empresas encarregadas de obrigações de serviço público, estas poderiam ter (por vezes) de aguardar a sua vez antes de atracarem e, assim, incorrer em atrasos, o que invalidaria o propósito de garantir uma ligação fiável e conveniente para os cidadãos. No caso da Siremar, é, com efeito, necessário um horário regular para satisfazer as necessidades de mobilidade das populações das ilhas mais pequenas e para contribuir para o desenvolvimento económico destas ilhas. Além disso, uma vez que a Siremar estava sujeita a obrigações específicas de horários ao abrigo da Convenção inicial, a prioridade de acostagem ajudou a garantir que os portos afetassem os atracadouros e os tempos de acostagem de forma a permitir à Siremar respeitar as suas obrigações de serviço público.

(481) Neste contexto, a Comissão considera que esta medida foi concedida para permitir à Siremar cumprir as suas obrigações de serviço público que constituam um verdadeiro SIEG (ver considerando 456). Além disso, as autoridades italianas confirmaram que a prioridade de acostagem só é aplicável aos serviços prestados ao abrigo do regime de serviço público e que a Siremar não estava a prestar qualquer serviço fora das suas obrigações de serviço público durante a prorrogação da Convenção inicial. A Comissão já avaliou em pormenor a compatibilidade do SIEG e da compensação correspondente para a Siremar durante a prorrogação da Convenção inicial (ver considerandos 444 a 479). Assim sendo, a Comissão considera que a sua avaliação da compatibilidade da prioridade de acostagem pode limitar-se a determinar se esta medida poderia ou não resultar numa compensação em excesso.

(482) A Itália alegou que qualquer eventual vantagem monetária decorrente da prioridade de acostagem não pode ser quantificada (ver considerando 227). Em todo o caso, a Comissão observa que, na medida em que esta medida reduziria os custos de exploração ou aumentaria as receitas do operador de serviço público, estes efeitos seriam plenamente refletidos na contabilidade interna do operador. Por conseguinte, os controlos da compensação em excesso que foram aplicados à Siremar, conforme descrito anteriormente (ver secção 8.3.1.6), também são adequados para detetar qualquer eventual compensação em excesso resultante da prioridade de acostagem.

(483) Por conseguinte, a Comissão conclui que a prioridade de acostagem, que está inextricavelmente ligada ao SIEG prestado pela Siremar, também é compatível com o mercado interno com base no artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e no Enquadramento SIEG de 2011.

8.3.1.8. Observância da Decisão SIEG de 2005

(484) Conforme explicado anteriormente (ver considerando 440), o tráfego médio anual durante os dois exercícios precedentes ao da atribuição do SIEG foi superior a 300 000 passageiros nos seguintes agrupamentos de rotas:

— Trapani-Pantelleria (rota mista D4),

— Porto Empedocle-ilhas Pelágias (rota mista D5),

— Palermo-Ustica (rota mista D1 e rota ALD/1 de transporte exclusivo de passageiros).

(485) Por conseguinte, para as rotas D1, D4, D5 e ALD/1, o requisito do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Decisão SIEG de 2005 foi cumprido. Além disso, a Comissão considera também satisfeito o disposto no artigo 2.º, n.º 2, da Decisão SIEG de 2005, que requer a conformidade com o Regulamento Cabotagem Marítima ([176]). Nesta base, a Comissão conclui que estas quatro rotas podem ser avaliadas com base na Decisão SIEG de 2005.

(486) A Comissão já determinou anteriormente (ver secção 8.3.1.3) que, para o período de prorrogação da Convenção inicial, os atos de atribuição estabelecem uma clara definição das obrigações de serviço público, da duração, da empresa e do território em causa, dos parâmetros para o cálculo da compensação e respetivo acompanhamento e revisão, e das medidas destinadas a evitar e a recuperar uma eventual compensação em excesso. Por conseguinte, para as rotas D1, D4, D5 e ALD/1, o artigo 4.º («Atribuição») da Decisão SIEG de 2005 foi cumprido.

(487) Além disso, a Comissão concluiu (ver secção 8.3.1.6) que: i) a Siremar não foi beneficiária de qualquer compensação em excesso durante o período de prorrogação da Convenção inicial, considerado no seu conjunto, e ii) as autoridades italianas realizaram controlos regulares para evitar que a Siremar recebesse uma compensação em excesso. Nesta base, a Comissão considera igualmente que o artigo 5.º («Compensação») e o artigo 6.º («Controlo do excesso de compensação») da Decisão SIEG de 2005 foram cumpridos em relação às rotas D1, D4, D5 e ALD/1.

(488) Dada a ligação inextricável com a prestação do serviço público, e tendo em conta a avaliação acima (ver secção 8.3.1.7), também a prioridade de acostagem concedida para a exploração das rotas D1, D4, D5 e ALD/1 está em conformidade com a Decisão SIEG de 2005.

8.3.1.9. Conclusão

(489) Com base na avaliação constante dos considerandos 436 a 483, a Comissão conclui que a compensação concedida à Siremar para a prestação dos serviços marítimos, sujeita à prorrogação da Convenção inicial no período de 1 de janeiro de 2009 a 1 de agosto de 2012, e a ligação inextricável com a prioridade de acostagem cumprem as condições aplicáveis do Enquadramento SIEG de 2011, pelo que são compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 106.º do TFUE.

([176]) A Comissão recorda, neste contexto, que estas quatro rotas foram consideradas um verdadeiro SIEG (ver secção 8.3.1.2) e cumprem os requisitos das obrigações de serviço público, conforme previsto no Regulamento Cabotagem Marítima. Além disso, a Comissão aceitou a prorrogação da Convenção inicial da Siremar atendendo ao processo de privatização dessa empresa, pelo que o seu parecer fundamentado de 21 de junho de 2012 não dizia respeito à Siremar (ver considerando 143).

(490) Além disso, com base na avaliação constante dos considerandos 484 a 488, a compensação concedida à Siremar e a prioridade de acostagem para a exploração das rotas D1, ALD/1, D4 e D5 durante o período de prorrogação são também compatíveis com o mercado interno e isentas da obrigação de notificação prévia nos termos da Decisão SIEG de 2005.

8.3.2. *Prorrogação ilegal do auxílio de emergência à Siremar*

(491) Com base na Decisão de 2010, o auxílio de emergência à Siremar, na medida em que estava limitado ao período de seis meses que expirou em 28 de agosto de 2011, era compatível com o mercado interno. Contudo, em conformidade com as Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004, a Itália era obrigada a transmitir à Comissão, no prazo de seis meses: i) provas de que o empréstimo havia sido integralmente reembolsado e/ou de que a garantia se havia extinguido, ou ii) um plano de reestruturação (ou de liquidação).

(492) A garantia foi acionada em 11 de julho de 2011 e a Siremar só reembolsou o montante total devido ao Estado em 18 de setembro de 2012 (ver considerando 65). Por conseguinte, a Itália não pôde fornecer provas de que o empréstimo havia sido integralmente reembolsado e/ou de que a garantia se havia extinguido no prazo de seis meses, que expirou em 28 de agosto de 2011.

(493) De acordo com as informações fornecidas pela Itália (ver secção 4.2) no decurso do procedimento formal de investigação, o plano de liquidação da Siremar teria sido disponibilizado no sítio Web da Siremar em administração extraordinária antes do termo do prazo de seis meses previsto pelas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação de 2004. Ademais, a Itália alega que manteve sempre a Comissão atualizada sobre a evolução do processo de privatização do ramo de atividade da Siremar.

(494) As informações constantes do dossiê do processo da Comissão confirmam que as autoridades italianas mantiveram efetivamente a Comissão atualizada sobre a privatização então em curso do ramo de atividade da Siremar. Além disso, a Itália confirmou ainda a intenção da Siremar de reembolsar o auxílio de emergência antes do termo do prazo de seis meses utilizando o produto desta privatização. Contudo, as autoridades italianas não apresentaram formalmente um plano de reestruturação ou de liquidação à Comissão. Na altura, a Comissão desconhecia que o plano de liquidação havia sido publicado no sítio Web da Siremar em administração extraordinária. Além disso, o facto de a Comissão ter sido informada do processo de privatização do ramo de atividade da Siremar não pode substituir a apresentação formal de um plano de liquidação. Mais concretamente, tem de ser dada à Comissão a oportunidade de avaliar se o plano de liquidação cumpre as Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004, pelo que esse plano deveria ter sido formalmente apresentado pela Itália.

(495) Além disso, a Comissão observa que, em 5 de outubro de 2011, havia enviado um ofício no qual solicitava à Itália que confirmasse se tinha cumprido os requisitos das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2004 e da Decisão de 2010. A Comissão enviou um ofício de insistência à Itália em 28 de novembro de 2011 e recebeu uma resposta das autoridades italianas em 12 de dezembro de 2011. Por conseguinte, pela parte da Comissão, até à última data (e, logo, após o termo do prazo de seis meses) a Itália não tinha apresentado: i) provas de que o empréstimo havia sido integralmente reembolsado e/ou de que a garantia se havia extinguido, ou ii) um plano de reestruturação (ou de liquidação).

(496) Na sua resposta ao ofício da Comissão de 5 de outubro de 2011, a Itália confirmou que a sua intenção era que a Siremar efetuasse o reembolso do auxílio de emergência antes de 28 de agosto de 2011, após a venda do seu ramo de atividade, mas que o processo de privatização da Siremar tinha sido adiado devido à necessidade de obter a aprovação da Comissão para a fusão. Como o produto da privatização do ramo de atividade da Siremar era necessário para reembolsar o Estado, este reembolso não pôde ser efetuado antes do termo do prazo em 28 de agosto de 2011. No seu ofício de 12 de dezembro de 2011, a Comissão salienta que as autoridades italianas não fizeram qualquer referência ao plano de liquidação da Siremar que, de acordo com as suas declarações posteriores, já teria sido tornado público antes de 28 de agosto de 2011. Pelo contrário, a Itália apenas tentou explicar por que motivo o reembolso não podia ser efetuado antes do termo do prazo de seis meses. Contudo, se as autoridades italianas tivessem apresentado um plano de reestruturação ou de liquidação à Comissão antes de 28 de agosto de 2011, não teriam carecido de apresentar tais explicações. A Comissão considera que este facto é mais uma prova de que a Itália não apresentou um plano de reestruturação ou de liquidação no prazo de seis meses exigido.

(497) Tendo em conta o que precede, mesmo que a Comissão tivesse conhecimento do processo de privatização, a Itália não cumpriu o seu compromisso assumido na Decisão de 2010 de comunicar à Comissão um plano de reestruturação (ou de liquidação) no prazo de seis meses a contar da autorização do auxílio de emergência. Como resultado, a partir do termo do prazo de seis meses em 28 de agosto de 2011, o auxílio de emergência deve ser considerado como um auxílio ilegal e incompatível. A Comissão entende que o auxílio de emergência

ilegalmente prorrogado não pode ser considerado compatível por outros motivos, uma vez que não cumpre as condições pertinentes das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação nem as do Enquadramento SIEG de 2011 ([177]).

(498) Efetivamente, no caso em apreço, a Comissão observa que o auxílio de emergência ilegalmente prorrogado não foi concedido a um verdadeiro e corretamente definido serviço de interesse económico geral, conforme exigido pelo ponto 12 do Enquadramento SIEG de 2011. A Siremar já recebeu compensação pela prestação dos serviços públicos com base na Convenção inicial (conforme prorrogada), ao passo que o auxílio de emergência foi notificado e aprovado como uma medida de auxílio de emergência temporária e não como compensação pela prestação de um SIEG. Por conseguinte, não pode ser declarado compatível com base no Enquadramento SIEG de 2011.

(499) Neste contexto, a Comissão constata que a Siremar em administração extraordinária já reembolsou um montante de 15 511 529,35 euros em 18 de setembro de 2012. Este pagamento foi superior aos 15 121 838,33 euros ([178]) devidos ao Estado em 11 de julho de 2011. Contudo, uma vez que o auxílio de emergência ilegalmente prorrogado foi considerado incompatível, o reembolso deve incluir pelo menos o montante dos juros a título de recuperação. Se os juros já pagos pela Siremar em administração extraordinária fossem insuficientes, ainda teria de ser recuperado o restante montante dos juros.

8.3.3. *Isenções fiscais relacionadas com o processo de privatização*

(500) A Comissão concluiu acima (ver considerandos 419 a 430) que as isenções à Siremar de imposto sobre as sociedades referente ao produto da venda do ramo de atividade da Siremar e à Siremar e à SNS de impostos indiretos sobre a transferência do mesmo ramo de atividade, concedidas pela Lei de 2010, constituem um auxílio estatal a favor da Siremar e da SNS.

(501) Em ambos os casos, o auxílio é equivalente à diferença entre o imposto normalmente devido por estes tipos de operações e o imposto efetivamente pago. Por conseguinte, a compatibilidade deste auxílio estatal deve ser avaliada tendo em conta as exceções previstas no artigo 107.º, n.os 2 e 3, e no artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.

(502) Em primeiro lugar, a Comissão entende que nenhuma destas isenções pode ser considerada compatível com base em qualquer uma das derrogações previstas no artigo 107.º, n.os 2 e 3, do TFUE.

(503) Em segundo lugar, a Comissão observa que estas isenções fiscais sobre a venda do ramo de atividade da Siremar são medidas pontuais relacionadas com uma transferência de ativos que fazia parte da reestruturação e privatização mais amplas do grupo Tirrenia. Como tal, a Comissão considera que este auxílio não está inextricavelmente ligado ao SIEG prestado pela Siremar e posteriormente pela SNS, pelo que não deve ser avaliado com fundamento na mesma base de compatibilidade. Com efeito, estas isenções não estão relacionadas com a prestação dos serviços de interesse económico geral, conforme definidos tanto na Convenção inicial como na nova Convenção ([179]). Por conseguinte, não é possível invocar os fundamentos de compatibilidade previstos no artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.

(504) A Comissão conclui, por isso, que as isenções fiscais a favor da Siremar e da SNS constituem um auxílio ao funcionamento que reduziu os custos que a Siremar em administração extraordinária e a SNS, de outro modo, teriam de suportar utilizando os seus próprios recursos, pelo que é incompatível com o mercado interno ([180]).

8.3.4. *Conclusão sobre a compatibilidade do auxílio*

(505) Com base na avaliação acima, a Comissão considera que:

— a compensação concedida à Siremar e a prioridade de acostagem para a exploração de rotas marítimas no período de 1 de janeiro de 2009 a 1 de agosto de 2012 são compatíveis com o mercado interno ao abrigo do artigo 106.º do TFUE, do Enquadramento SIEG de 2011 e, para quatro rotas agrupadas em três agrupamentos, também ao abrigo da Decisão SIEG de 2005,

— o auxílio de emergência concedido à Siremar foi ilegalmente prorrogado no período de 28 de agosto de 2011 a 18 de setembro de 2012 (quando foi reembolsado) e é incompatível com o mercado interno,

— a isenção à Siremar de impostos indiretos sobre as operações e os atos relacionados com a transferência do ramo de atividade da Siremar para a SNS e de imposto sobre as sociedades referente ao produto dessa transferência constitui um auxílio ao funcionamento incompatível a favor da Siremar,

([177]) Mesmo que este auxílio tenha sido concedido antes da entrada em vigor das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2014, em conformidade com o ponto 139 dessas orientações, a Comissão deve aplicar as disposições das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2014 quando examinar o auxílio aos prestadores de SIEG em dificuldade, independentemente da data em que o auxílio foi concedido. Quando a Comissão avaliar a compatibilidade do auxílio concedido antes de 31 de janeiro de 2012 a prestadores de SIEG em dificuldade ao abrigo das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à restruturação de 2014, esse auxílio será considerado compatível com o mercado interno se respeitar o disposto no Enquadramento SIEG de 2011, com exceção dos pontos 9, 14, 19, 20, 24, 39 e 60.

([178]) Este montante inclui os juros devidos ao Estado no montante de 11 367,51 euros para o período compreendido entre 30 de junho de 2011 e 11 de julho de 2011.

([179]) *Ad abundantiam*, no que diz respeito ao auxílio concedido à Siremar através destas isenções fiscais, a Comissão observa que, aquando da adoção da presente decisão, a Siremar em administração extraordinária já não prestava um SIEG nem exercia qualquer outra atividade económica.

([180]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 1990, *França/Comissão*, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, n.º 41.

— o pagamento pela SNS de um imposto fixo de registo do contrato de compra do ramo de atividade da Siremar nos termos da Lei de 2010, em vez do imposto normalmente devido ao abrigo do direito nacional, constitui um auxílio estatal a favor da SNS.

8.4. **Resposta às observações da CdI**

(506) Conforme descrito anteriormente (ver secção 6), a CdI apresentou três denúncias à Comissão. Estas denúncias foram apresentadas após o termo dos prazos previstos para a apresentação de observações sobre as Decisões de 2011 e 2012 por parte dos terceiros interessados.

(507) A Comissão observa o seguinte com relação aos argumentos aduzidos pela CdI nas suas observações:

— no que diz respeito às informações fornecidas sobre as rotas que explorou no período compreendido entre 1 de agosto de 2012 e 31 de dezembro de 2012, a Comissão confirma que teve em conta essas informações na sua avaliação,

— no que diz respeito à venda do ramo de atividade da Siremar, nomeadamente se foi efetuada ao preço de mercado, a Comissão observa que, aquando da adoção da presente decisão, as autoridades italianas e a CdI já haviam rescindido tanto o contrato de venda inicial como a nova Convenção, e que essa Convenção, agregada ao ramo de atividade da Siremar, tinha sido terminantemente adjudicada à SNS. Conforme estabelecido no considerando 295, concluir a investigação sobre a adjudicação inicial da nova Convenção agregada ao ramo de atividade da Siremar à CdI durante o período de 1 de agosto de 2012 a 10 de abril de 2016 seria logicamente impossível. Por conseguinte, a Comissão não se pronunciará sobre os contributos da CdI para a privatização do ramo de atividade da Siremar,

— no que diz respeito à alegação implícita constante de vários ofícios da CdI de que as obrigações de serviço público impostas pela nova Convenção para o período de 1 de agosto de 2012 a 10 de abril de 2016 são verdadeiros SIEG, a Comissão concluiu no considerando 351 que essas obrigações de serviço público, conforme confiadas à SNS, suprem a procura real dos utilizadores, dão resposta à real deficiência do mercado e podem ser consideradas a abordagem menos restritiva. No entanto, a Comissão observa que, uma vez que a nova Convenção celebrada entre a Itália e a CdI foi revogada e as obrigações de serviço público foram por fim confiadas à SNS, pelos mesmos motivos expostos anteriormente, não é possível avaliar em separado se as obrigações de serviço público impostas à CdI pela nova Convenção representam um verdadeiro SIEG. Por conseguinte, a Comissão não se pronunciará sobre os contributos da CdI para esta questão,

— no que diz respeito à contragarantia e ao aumento de capital, a Comissão concluiu nos considerandos 408 e 413 que a investigação sobre estas medidas já não tem qualquer objeto. Por conseguinte, a Comissão não se pronunciará sobre os contributos da CdI para estas medidas,

— no que diz respeito à descontinuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI, a Comissão observa que, uma vez que o ramo de atividade da Siremar e a nova Convenção foram por fim adjudicados à SNS, pelos mesmos motivos expressos anteriormente, não é necessário avaliar em separado a existência de qualquer potencial continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI. Pelo contrário, a Comissão avaliará na secção 11 a existência de qualquer continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS ([181]). Além disso, e a título de argumento adicional, a Comissão observa que, atualmente, a CdI está em situação de liquidação e inativa. Como tal, no caso de auxílio de Estado em apreço, a investigação sobre qualquer auxílio que lhe fosse concedido ficaria desprovida de objeto. Neste contexto, a Comissão também considera que a avaliação de qualquer potencial continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI não teria qualquer objeto. Por conseguinte, a Comissão não se pronunciará sobre os contributos da CdI para a descontinuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a CdI.

9. **CONCLUSÃO**

(508) A Comissão considera que a Itália aplicou ilegalmente algumas das medidas de auxílio em avaliação, violando o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Com base na avaliação precedente, a Comissão decidiu que a compensação de serviço público concedida à Siremar ao abrigo da prorrogação da Convenção inicial é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 106.º do TFUE. Além disso, uma vez que a prioridade de acostagem está inextricavelmente ligada à prestação do SIEG por parte da Siremar, essa medida também é compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 106.º do TFUE. Para quatro das 20 rotas de serviço público em causa, a Itália foi dispensada da obrigação de notificação prévia prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, uma vez que a compensação de serviço público e a prioridade de acostagem concedidas à Siremar para a exploração dessas quatro rotas estavam em conformidade com a Decisão SIEG de 2005.

([181]) A propósito, a Comissão observa que, uma vez que o ramo de atividade foi restituído à Siremar em administração extraordinária e adjudicado depois à SNS juntamente com a nova Convenção, fica excluída qualquer potencial continuidade económica entre a CdI e a SNS, que são duas partes distintas num procedimento de concurso.

(509) Contudo, o auxílio de emergência concedido à Siremar, que foi ilegalmente prorrogado no período de 28 de agosto de 2011 a 18 de setembro de 2012, é incompatível com o mercado interno. Por último, a isenção à Siremar e à SNS de impostos indiretos sobre as operações e os atos relacionados com a transferência do ramo de atividade da Siremar e à Siremar de imposto sobre as sociedades referente ao produto da venda do ramo de atividade da Siremar também constitui um auxílio ao funcionamento a favor da Siremar e da SNS que é incompatível com o mercado interno.

(510) A presente decisão não diz respeito nem prejudica quaisquer outras questões abrangidas pelas Decisões de 2011 e 2012 ou levadas ao conhecimento da Comissão pelas partes interessadas no decurso da investigação aberta no âmbito dessas decisões.

10. **RECUPERAÇÃO**

(511) Em conformidade com o TFUE e com a jurisprudência constante dos tribunais da União, a Comissão tem competência para obrigar o Estado-Membro em causa a modificar ou suprimir o auxílio quando se demonstre que este é incompatível com o mercado interno ([182]). Os tribunais da União têm também defendido, de forma reiterada, que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de eliminar auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como finalidade restabelecer a situação anteriormente existente ([183]).

(512) Neste contexto, os tribunais da União indicaram que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado relativamente aos seus concorrentes no mercado interno, e a situação anterior à concessão do auxílio se encontrar reposta ([184]).

(513) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([185]) prevê que «[n]as decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».

(514) Deste modo, uma vez que as medidas em causa foram aplicadas em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, devendo por isso ser consideradas auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperadas a fim de restabelecer a situação existente no mercado interno antes da sua concessão. A recuperação deve abranger todo o período a partir do momento em que o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário até à sua recuperação efetiva. Ao montante a recuperar acrescem juros até à data da sua recuperação efetiva.

(515) No caso em apreço, o beneficiário do auxílio (a Siremar em administração extraordinária) já se encontra em processo de insolvência. Por conseguinte, a recuperação efetiva pode ser conseguida através da inscrição do crédito relacionado com o auxílio a recuperar na tabela de créditos ([186]). Nesse caso, a inscrição do crédito deve ser seguida: i) da recuperação da totalidade do montante da recuperação ou, se tal não puder ser alcançado, ii) da liquidação da empresa e da cessação definitiva das suas atividades.

(516) O auxílio estatal incompatível indicado no considerando 505 concedido à Siremar em administração extraordinária e à SNS deve ser reembolsado à Itália na medida em que tenha sido pago. Nomeadamente, o auxílio a recuperar foi estabelecido do seguinte modo:

a) o capital do auxílio de emergência, ou seja, 15 121 838,33 euros, acrescido de juros a título de recuperação decorrentes a partir das datas de pagamento das duas parcelas do empréstimo e a partir da data em que a garantia do Estado foi acionada pela BIIS (ou seja, 28 de fevereiro de 2011 para a primeira parcela de 12 000 000 de euros, 23 de março de 2011 para a segunda parcela de 3 000 000 de euros e 11 de julho de 2011 para o montante de 121 838,33 euros) até à recuperação total. A Comissão regista que o capital do auxílio e uma parte dos juros a título de recuperação já foram reembolsados pela Siremar em administração extraordinária;

b) na medida em que os impostos indiretos sobre as operações e os atos relacionados com a transferência do ramo de atividade da Siremar sejam pagos pelo vendedor (ou seja, a Siremar em administração extraordinária), o capital do auxílio é equivalente aos impostos normalmente devidos por estes tipos de operações. A Itália também deve calcular a diferença entre o imposto fixo pago pela SNS pelo registo do contrato de compra do

([182]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1973, *Comissão/Alemanha*,C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.
([183]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1990, *Bélgica/Comissão*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 66.
([184]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de junho de 1999, *Bélgica/Comissão*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, n.ºs 64 e 65.
([185]) 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).
([186]) A legislação nacional regulamenta a posição do crédito em matéria de auxílios estatais na tabela de créditos, desde que a classificação respeite o princípio da efetividade e o princípio da equivalência. Ver o ponto 64 da comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis,JO C 247 de 23.7.2019, p. 1. Em todo o caso, o crédito do auxílio estatal não pode ser classificado abaixo dos créditos ordinários não garantidos. O registo final do crédito do auxílio estatal também interrompe o acréscimo de juros adicionais a título de recuperação.

ramo de atividade da Siremar nos termos da Lei de 2010 e o imposto normalmente devido ao abrigo do direito nacional. […] A Itália deve fornecer ainda uma lista de todos os documentos relativamente aos quais se verificou uma isenção efetiva dos impostos e calcular os impostos normalmente devidos pela Siremar e pela SNS e os impostos efetivamente pagos. A estes montantes devem ser acrescidos os juros a título de recuperação decorrentes a partir da(s) data(s) dos documentos oficiais relativamente aos quais se verificou uma isenção dos impostos, até à recuperação total.

(517) Além disso, a Itália não deve excluir o produto da venda do ramo de atividade da Siremar do imposto sobre as sociedades a pagar pela Siremar em administração extraordinária.

11. **CONTINUIDADE ECONÓMICA**

(518) Em caso de venda ou transferência do beneficiário de um auxílio estatal ilegal e incompatível, a obrigação de reembolso pode ser alargada a outras empresas para as quais tenham sido transferidas ações ou negócios do beneficiário ([187]). Em caso de cessão de ações, em que o beneficiário ainda exista e esteja ativo no mercado e tenha apenas mudado de proprietários, a obrigação de reembolsar o auxílio continua a ser imputada ao beneficiário. Em caso de cessão de ativos, em que outra empresa dê continuidade ao negócio com alguns ou todos os ativos do beneficiário original, essa outra empresa deve ser considerada o beneficiário do auxílio estatal, desde que a estrutura de transferência ou venda leve a concluir que existe uma continuidade económica entre as duas empresas.

(519) Pelo contrário, quando for possível demonstrar que, não obstante uma transferência de alguns ou de todos os ativos, o benefício do auxílio ilegal continua a ser detido pelo destinatário original e a empresa adquirente exerce uma atividade substancialmente diferente, a obrigação de reembolso continuará a ser imputada ao destinatário original do auxílio. Segundo a jurisprudência, para apreciar a existência de continuidade económica, podem ser tomados em consideração os seguintes elementos: o âmbito da transferência (ativos e passivos, continuidade dos efetivos, ativos agregados), o preço da transferência, a identidade dos proprietários da empresa adquirente e da empresa original, o momento em que a transferência ocorre (após o início da investigação, a abertura do procedimento ou a decisão final) e a lógica económica da operação ([188]).

(520) Ao abrigo da mesma jurisprudência, os elementos acima referidos podem ser tidos em consideração em diferentes graus, de acordo com as especificidades do caso em apreço. Daqui resulta que a Comissão não é obrigada a tomar em consideração todos os elementos referidos, o que é comprovado pela utilização da expressão «podem ser tidos em consideração» ([189]) e por não haver qualquer hierarquia entre esses elementos. Em especial, no caso em apreço, a Comissão considera que a apreciação da continuidade económica deve ter em consideração a natureza específica da operação entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS, que dizia respeito à privatização de uma empresa pública através de um procedimento de concurso para a adjudicação de um contrato de fornecimento de serviços públicos de 12 anos, combinada com os ativos necessários para prestar os SIEG descritos nesse contrato. Até à data, a Siremar em administração extraordinária continua a existir como uma entidade distinta, mas não realiza quaisquer atividades comerciais e continua sujeita a um processo de insolvência cujo principal objetivo é reembolsar os seus credores e concluir o processo de liquidação.

(521) A fim de decidir se existe ou não continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS e, assim, determinar se esta última deverá ser considerada responsável pelo reembolso do auxílio incompatível concedido à primeira, a Comissão aplicou os indicadores acima mencionados às circunstâncias específicas do caso em apreço.

11.1. **Âmbito da transferência**

(522) Este indicador diz respeito ao âmbito da transferência dos ativos e dos passivos existentes, incluindo as relações contratuais com os trabalhadores e os fornecedores, da Siremar (posteriormente em AE) para a SNS. Primeiramente, é importante referir que nenhum dos passivos existentes foi transferido: permaneceram inteiramente na Siremar em administração extraordinária e assim permanecem à data de adoção da presente decisão. A transferência implicava a anulação completa de qualquer crédito sobre os ativos a serem transferidos, como hipotecas, embargos e créditos prioritários.

(523) Adicionalmente, no que se refere aos ativos, a Comissão observa, em primeiro lugar, que o procedimento de venda do ramo de atividade da Siremar se seguiu a uma tentativa falhada de privatização da Tirrenia di Navigazione no seu todo, com todos os seus ativos e passivos, incluindo a sua então filial Siremar.

([187]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 1991, *Itália/Comissão*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136.
([188]) Acórdão do Tribunal Geral de 24 de setembro de 2019, *Fortischem a.s./Comissão*, T-121/15, ECLI:EU:T:2019:684, n.º 208.
([189]) Acórdão do Tribunal Geral de 28 de março de 2012, *Ryanair/Comissão*, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, n.º 156.

A segunda tentativa de privatização do ramo de atividade da Siremar, desta feita com êxito, envolveu a marca Siremar ([190]), os ativos considerados necessários para o cumprimento das obrigações de serviço público impostas à Siremar e as relações contratuais com os fornecedores, com um âmbito mais restrito e diferente quando comparado com o da primeira tentativa (por exemplo, cerca de 45 % no que respeita ao número de embarcações). Os ativos pertencentes à Siremar em administração extraordinária que não foram considerados necessários para o cumprimento das obrigações de serviço público foram vendidos em separado, em concursos diferentes e independentes, inclusivamente a embarcação rápida Guizzo.

(524) Por último, a Comissão também observa que, no que se refere aos efetivos, não houve qualquer transferência de contratos de trabalho da Siremar em administração extraordinária para a SNS. Na verdade, o artigo 2112.º do Código Civil italiano exige que, em caso de transferência de uma empresa, os contratos de trabalho existentes sejam assumidos pelo adquirente e que cada trabalhador mantenha todos os direitos decorrentes. Contudo, nos termos do Decreto-Lei 270/1999, este regime geral não é aplicável à transferência de um ramo de atividade de uma empresa sujeita a um procedimento de administração extraordinária e que preste serviços públicos essenciais. Pelo contrário, o novo proprietário é obrigado a assumir os efetivos necessários para a prestação do serviço e a abster-se de despedimentos coletivos durante dois anos (ver considerando 195). A Comissão observa que, embora a regra geral garantisse uma clara continuidade dos efetivos entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS por intermédio da CdI, esta exceção permitia efetivamente à Siremar em administração extraordinária rescindir todos os contratos com os seus trabalhadores. Mais tarde, a CdI, e posteriormente a SNS, ofereceu novos contratos aos trabalhadores efetivamente contratados para a execução das obrigações de serviço público.

(525) A obrigação de manter o número de trabalhadores estava prevista numa lei geral, pelo que não podia ser ignorada pelas autoridades italianas na estrutura do procedimento de venda. Contudo, mesmo sem esta obrigação jurídica, a Comissão observa que a atividade de navegação requer um número mínimo obrigatório de trabalhadores para operar as embarcações, com um conjunto muito específico de competências, conforme previsto nos quadros de lotação (ver considerando 210). Na verdade, no caso em apreço, após lhe ter sido adjudicada a nova Convenção, a CdI, e posteriormente a SNS, teria de recrutar cerca de 500 trabalhadores, num curto período, para cumprir as suas obrigações. Por conseguinte, é altamente provável que a SNS contratasse a maior parte dos trabalhadores da Siremar em administração extraordinária, mesmo que não fosse obrigada a oferecer-lhes contratos de trabalho, por uma questão de celeridade e para reduzir os custos de recrutamento.

(526) Neste contexto, a Comissão conclui que, embora tenha havido, *de facto*, continuidade dos efetivos, tal deveu-se às circunstâncias factuais do caso (ou seja, à dimensão da transferência) e à legislação laboral aplicável. Por outro lado, quase todos os ativos da Siremar em administração extraordinária e nenhum dos seus passivos foram transferidos para a SNS. De um modo global, no que diz respeito ao âmbito da transferência, a Comissão considera que existem indícios de continuidade económica entre estas empresas.

11.2. **Preço da transferência**

(527) Em conformidade com a jurisprudência constante, a transferência dos ativos a um preço abaixo do preço de mercado constituiria também um indício de continuidade económica entre a empresa liquidada, responsável pelo reembolso do auxílio ao Estado, e a empresa recém-criada. No caso em apreço, a Comissão observa que os ativos foram transferidos como resultado de um concurso que foi suficientemente aberto, transparente e não discriminatório para obter um preço de mercado, conforme descrito na secção 8.1.3.4. Não há provas de que a adjudicação conjunta dos ativos e do contrato de fornecimento de serviços públicos tenha tido um impacto negativo no resultado do concurso. Pelo contrário, a Itália demonstrou que, quando foram organizados concursos separados para algumas das outras embarcações da Tirrenia e da Siremar, só foi possível vendê-las ao valor residual. Efetivamente, as condições impostas ao adquirente, como o requisito de manter os níveis de efetivos durante dois anos, não reduziram o preço, conforme definido pelo relatório da Ecorys (ver considerando 121). Além disso, o preço eventualmente pago pela SNS, ou seja, 55,1 milhões de euros, foi superior ao preço mínimo identificado na avaliação por peritos independentes da Banca Profilo, ou seja, 55 milhões de euros, e a SNS tem de pagar juros anuais de 1,5 % sobre as duas prestações diferidas de 9 milhões de euros cada. Ademais, conforme referido no considerando 122, aquando da transferência do ramo de atividade para a SNS, o segundo relatório da Ecorys estimou o respetivo valor de mercado em 39,9 milhões de euros mediante uma metodologia de avaliação dos capitais próprios. Por último, a Comissão observa que os numerosos convites à apresentação de melhores propostas durante o procedimento de concurso (ver considerandos 79 a 100) demonstram claramente que existia uma dinâmica concorrencial entre a CdI e a SNS, e mesmo que a primeira tenha sido excluída em último lugar do procedimento, aquando da formulação da proposta bem-sucedida da SNS pela primeira vez, a CdI ainda era um proponente ativo no procedimento. É jurisprudência constante que, quando uma autoridade pública procede à venda de uma empresa através de um concurso aberto, transparente e incondicional, se pode presumir que o preço de mercado corresponde à proposta vinculativa e credível mais elevada apresentada. Além disso,

([190]) No entanto, conforme descrito na nota de rodapé 41, atualmente a SNS só oferece os seus serviços sob o nome de Caronte & Tourist ou sob o nome de Liberty Lines e não a título próprio (consultar, por exemplo, o sítio Web da Siremar, http://siremar.it/, que direciona imediatamente o visitante para um dos sítios Web de uma das duas empresas).

em conformidade com a jurisprudência, mesmo que existam condições ilícitas inerentes a essa proposta, se essas condições não diminuírem o montante da proposta, esta conclusão não poderá ser posta em causa ([191]).

(528) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que as circunstâncias da transferência excluem a transferência para a SNS de qualquer vantagem económica recebida pela Siremar em administração extraordinária. Por este motivo, no caso em apreço, o preço da transferência não pode ser considerado um indício de continuidade económica.

11.3. **Identidade dos proprietários**

(529) Quando a transferência dos ativos ocorre entre duas entidades coligadas, tal é um forte indício de que o objetivo da transferência poderá ser contornar a obrigação de reembolsar o auxílio identificado como sendo ilegal e incompatível numa decisão da Comissão. No caso em apreço, a Comissão observa que a Siremar em administração extraordinária e a SNS não tinham nem têm qualquer tipo de ligação. A primeira era uma empresa pública totalmente detida, em última instância, pelo Ministério da Economia (ver considerando 22). A segunda é uma empresa privada detida em 50 % pela Ustica Lines S.p.A. e 50 % pela Caronte & Tourist S.p.A. Por conseguinte, a Comissão observa que não podia ser exercido qualquer controlo da Siremar em administração extraordinária com relação à SNS ou vice-versa.

(530) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que, no caso em apreço, também o critério da identidade dos acionistas indica que não existe continuidade económica.

11.4. **Momento da transferência**

(531) Se a transferência dos ativos ocorrer após a adoção de uma decisão da Comissão que levante dúvidas quanto à compatibilidade de um auxílio o qual já tenha sido concedido, este é outro indício de que essa transferência poderá ter sido criada para contornar uma ordem de recuperação. No caso em apreço, a Comissão observa que a publicação do convite à manifestação de interesse ocorreu em 4 de outubro de 2010, ao passo que a SNS apresentou a sua proposta vinculativa em 23 de maio de 2011. A decisão da Comissão de dar início a um procedimento formal de investigação sobre, entre outros aspetos, a privatização do ramo de atividade da Siremar foi adotada em 5 de outubro de 2011. Posteriormente, em 20 de outubro de 2011, a CdI assinou o contrato de venda com base na sua última proposta apresentada em 13 de outubro de 2011. A transferência só foi concluída em 30 de julho de 2012, devido às contestações jurídicas contra a adjudicação do ramo de atividade e da nova Convenção à CdI. Subsequentemente, em 7 de novembro de 2012, a Comissão alargou a investigação formal, em especial, à nova Convenção assinada pela CdI. Por fim, em abril de 2016, o ramo de atividade foi adjudicado à SNS, após o processo judicial descrito na secção 2.3.3.2.

(532) Neste contexto, a Comissão considera que, mesmo que a transferência para a SNS tivesse ocorrido após as Decisões de 2011 e 2012, altura em que a SNS estava a elaborar, para depois apresentar a sua proposta vinculativa, ou seja, em maio de 2011, nem a SNS nem a Siremar em administração extraordinária poderiam prever que, alguns meses mais tarde, a Comissão daria início a uma investigação formal. Parece muito pouco provável que qualquer das partes já tivesse conhecimento do conteúdo das Decisões de 2011 e 2012, avaliado os riscos que estas implicavam e decidido transferir os ativos para desprover a investigação de qualquer objeto.

(533) Adicionalmente, a Comissão observa que a Itália havia informado a Comissão da sua intenção de vender o ramo de atividade da Siremar agregado à nova Convenção com muita antecedência, no contexto das discussões com a Comissão para a aplicação do Regulamento Cabotagem Marítima (ver igualmente a secção 2.4). Além disso, a Itália também notificou, por motivos de segurança jurídica, o projeto da nova Convenção (ver considerando 9). Este é outro indício de que a Itália não pretendia contornar qualquer futura ordem de recuperação ao organizar a transferência do ramo de atividade e a atribuição da nova Convenção da forma descrita e avaliada na secção 8.1.3.

(534) Atendendo ao que precede, mesmo que a transferência para a SNS tivesse ocorrido após a adoção das Decisões de 2011 e 2012, a Comissão considera que, tendo em conta as circunstâncias específicas descritas anteriormente e, em especial, o moroso processo judicial contra a primeira adjudicação do ramo de atividade à CdI, o calendário dos acontecimentos sugere que não existe continuidade económica no caso em apreço.

11.5. **Lógica económica da transferência**

(535) Este indicador diz respeito tanto às intenções das partes quanto à transferência dos ativos como à lógica económica desta última, tendo em conta a atividade futura da empresa que explorará esses ativos. A este respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que, por um lado, a intenção das autoridades italianas era cumprir a obrigação de liberalizar o setor do transporte marítimo, conforme previsto no Regulamento Cabotagem Marítima, ao privatizar o seu principal operador público, o grupo Tirrenia, incluindo a Siremar, e ao atribuir a obrigação de serviço público à empresa adquirente. Embora não fosse exigido por esse regulamento, esta transferência dos ativos e da compensação de serviço público era, na verdade, uma das opções ao dispor da Itália para executar essa

([191]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de outubro de 2013, *Burgenland/Comissão*, processos apensos C-214/12 P, C-215/12 P e C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, n.os 94 a 96.

liberalização (ver considerando 136) e, nestas circunstâncias, também era ideal em termos de preço de venda dos ativos, comparativamente com a utilização de dois procedimentos separados (ver considerando 393). Por outro lado, a intenção da SNS era explorar as rotas ao abrigo da obrigação de serviço público de uma forma mais eficiente do que a Siremar (posteriormente, em AE) e, assim, obter lucros.

(536) O âmbito da atividade, ou seja, a prestação de serviços marítimos para e entre determinadas ilhas da Sicília ao abrigo de obrigações de serviço público específicas relativas à frequência, às tarifas e às características das embarcações, permanece essencialmente o mesmo.

(537) No que diz respeito à atividade futura da empresa, a Comissão observa que, embora seja verdade que a SNS oferece rotas e frequências iguais ou muito semelhantes às da Siremar, esta é a consequência lógica da necessidade permanente de prestar verdadeiros serviços de interesse económico geral, conforme previsto na nova Convenção. Dito de outro modo, a continuidade do serviço público não deve ser confundida nem misturada com a continuidade económica ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais. Com efeito, a Comissão considera que a Itália não poderia ter alterado arbitrariamente o âmbito dos serviços públicos prestados pela SNS sem contrariar o próprio objetivo da nova Convenção, ou seja: i) garantir a continuidade territorial entre o continente e as ilhas, e ii) contribuir para o desenvolvimento económico das ilhas em causa.

(538) Além disso, a Comissão observa que as condições para a execução diária das obrigações de serviço público pela SNS são diferentes das aplicáveis até 2009, inclusive. O montante da compensação é fixado utilizando um mecanismo diferente, que exige uma operação eficiente por parte do operador. Ademais, como não existe qualquer garantia da plena cobertura de custos e como o montante da compensação nominal é fixado para vários anos (ou seja, decresce em termos reais), a SNS não teve outra escolha senão realizar uma reformulação da estratégia empresarial seguida pela Siremar. Esta última, em toda a sua longa história no grupo Tirrenia, operou sempre e consistentemente como um serviço público, sem qualquer estratégia para alcançar uma rendibilidade sustentável, ao passo que a Siremar em administração extraordinária visava simplesmente a liquidação ordenada da empresa, garantindo ao mesmo tempo a continuidade do serviço público até à transferência de propriedade para a CdI, e posteriormente para a SNS, após o procedimento de concurso.

(539) Com efeito, a Comissão observa que, no seu primeiro plano de negócios elaborado em maio de 2011, que abrange o período 2011-2022, a SNS se propôs a aumentar a eficácia da frota em termos de manutenção, seguros, custos dos combustíveis, a melhorar as vendas em linha, a economizar nos custos da mão de obra através de novos contratos de trabalho e a reduzir os custos mediante a celebração de novos contratos com fornecedores. No seu segundo plano de negócios elaborado em fevereiro de 2016, que abrange o período 2016--2027, a SNS atualizou as suas projeções e pressupostos financeiros com base nos dados da CdI, afetou dadas embarcações a diferentes rotas, especialmente os serviços de transporte exclusivo de passageiros, e alterou certos pressupostos sobre despesas com os efetivos e amortizações ([192]). Por último, a partir de 1 de setembro de 2016, a SNS cindiu, a título efetivo, a sua atividade em serviços de *ferry* e serviços de transporte exclusivo de passageiros, confiando-os à Caronte & Tourist e à Liberty Lines, respetivamente, e transferindo os seus ativos de modo proporcional. A Comissão observa que este aspeto constitui uma diferença fundamental entre a SNS e a Siremar em administração extraordinária no que respeita à prestação dos serviços públicos.

(540) Daí resulta que a SNS executou as suas obrigações de serviço público em condições de exploração diferentes das da Siremar em administração extraordinária, com base na sua própria estratégia empresarial. Com efeito, as autoridades italianas não exigiram à SNS que seguisse qualquer modelo de negócios específico nem que mantivesse um determinado âmbito das atividades, além dos definidos na nova Convenção, nem que assumisse quaisquer ativos ou trabalhadores específicos que não estivessem intrinsecamente ligados à execução das obrigações de serviço público, conforme definido na nova Convenção. Nesta matéria, a SNS era (e ainda é) livre de efetuar quaisquer alterações ao modo de gestão do negócio que considere apropriadas.

(541) Neste contexto, a Comissão observa que, embora as obrigações de serviço público em si, em termos de rotas e frequências, sejam inevitavelmente similares por responderem a necessidades de serviço público semelhantes, as condições para a sua execução e a estratégia empresarial subjacente são diferentes. Efetivamente, esta semelhança na atividade realizada deveu-se às circunstâncias muito específicas do caso e foi atenuada pelas diferentes restrições financeiras às operações da SNS. De um modo global, no que diz respeito à lógica económica da transferência, a Comissão considera que, no caso em apreço, existem alguns indícios da existência de continuidade económica.

11.6. **Conclusão sobre a continuidade económica entre a Siremar em administração extraordinária e a SNS**

(542) Com base no que precede, a Comissão observa que o preço da transferência, o seu calendário e a identidade dos proprietários não representam qualquer indício de continuidade económica. Mesmo que o âmbito da operação e a sua lógica económica contenham alguns elementos sugestivos de que poderá haver continuidade económica, com

([192]) O plano de negócios para o período 2016-2027 não incluiu a frequência das linhas (ver considerando 123), bem como não incluiu os principais «fatores» estratégicos do plano de negócios, que foram incluídos no plano para o período 2011-2022: novos contratos de trabalho para todos os efetivos, vendas através da Internet, eficiência de consumo de combustível, eficiência em termos de exploração.

relação a estes critérios, a Comissão observa que qualquer elemento de potencial continuidade é motivado pelas circunstâncias muito específicas da operação, ou seja, a agregação da transferência dos ativos ao contrato de fornecimento de serviços públicos num único procedimento, a dimensão da operação e a legislação laboral geralmente aplicável. Em especial, não existem indícios de contornamento de uma obrigação de recuperação. Neste contexto, a Comissão conclui que, em última análise, não existe continuidade económica entre a Siremar e a SNS, o que também significa que a obrigação de reembolsar o auxílio estatal ilegal e incompatível concedido à Siremar não deve ser alargada à SNS,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. A compensação concedida à Siremar e a prioridade de acostagem atribuída para a prestação de serviços marítimos ao abrigo da Convenção inicial, conforme prorrogada no período de 1 de janeiro de 2009 a 30 de julho de 2012, constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Com exceção do auxílio estatal concedido para a exploração das rotas D1 (Trapani-Pantelleria), D4 (Porto Empedocle-Linosa-Lampedusa), D5 (Palermo-Ustica) e ALD/1 (Palermo-Ustica), o auxílio foi ilegalmente concedido pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

2. O auxílio estatal a que se refere o n.º 1 do presente artigo é compatível com o mercado interno.

Artigo 2.º

1. A prorrogação do auxílio de emergência de 28 de agosto de 2011 a 18 de setembro de 2012 constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O auxílio estatal foi ilegalmente concedido pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

2. O auxílio estatal a que se refere o n.º 1 do presente artigo — no valor de 15 121 838,33 euros — é incompatível com o mercado interno.

Artigo 3.º

1. A isenção à SNS de impostos indiretos sobre a transferência do ramo de atividade da Siremar constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O auxílio estatal foi ilegalmente concedido pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

2. O pagamento pela SNS de um imposto fixo de registo do contrato de compra do ramo de atividade da Siremar nos termos da Lei de 2010, em vez do imposto normalmente devido ao abrigo do direito nacional, constitui um auxílio estatal a favor da SNS na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O auxílio estatal foi ilegalmente concedido pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

3. A isenção à SNS de imposto sobre as sociedades referente ao produto da venda do ramo de atividade da Siremar constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O auxílio estatal foi ilegalmente concedido pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

4. O auxílio a que se referem os n.os 1, 2 e 3 do presente artigo é incompatível com o mercado interno.

5. Aquando da adoção da presente decisão, a Itália não reembolsou ainda o auxílio mencionado no n.º 3 do presente artigo.

Artigo 4.º

1. A adjudicação da nova Convenção para o período de 11 de abril de 2016 a 11 de abril de 2028 agregada ao ramo de atividade da Siremar e à prioridade de acostagem à SNS não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

2. A possibilidade de utilizar recursos do *Fondo Aree Sottoutilizzate* para satisfazer necessidades de liquidez, conforme previsto na Lei de 2010, não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

3. A possibilidade de utilizar, a título temporário, os recursos financeiros já afetados para a atualização e modernização da frota, para cobrir as necessidades de liquidez urgentes, conforme previsto na Lei de 2010, não foi aproveitada no que diz respeito à Siremar. Por conseguinte, não constitui um auxílio estatal a favor da Siremar na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 5.º

1. A Itália deve recuperar, junto dos beneficiários, os auxílios incompatíveis a que se referem os artigos 2.º e 3.º, na medida em que tenham sido pagos.

2. Aos montantes a recuperar acrescem juros desde a data em que foram colocados à disposição do beneficiário até à sua recuperação efetiva.

3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 e no Regulamento (CE) n.º 271/2008 que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.

4. Com base nas informações de que dispõe, a Comissão confirma que o beneficiário já reembolsou o capital do auxílio a que se refere o artigo 2.º e parte dos juros a título de recuperação.

5. A Itália deve cancelar todos os pagamentos pendentes do auxílio referido no artigo 3.º, n.º 2, com efeito a partir da data de adoção da presente decisão.

Artigo 6.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 5.º é imediata e efetiva.

2. A Itália deve garantir a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da notificação da mesma.

Artigo 7.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália deve fornecer as seguintes informações à Comissão:

— o montante total (capital e juros a título de recuperação) a recuperar junto dos beneficiários,

— uma descrição pormenorizada das medidas já tomadas ou previstas para dar cumprimento à presente decisão,

— provas documentais de que os beneficiários foram intimados a reembolsar o auxílio.

2. A Itália deve manter a Comissão informada da evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até estar concluída a recuperação do auxílio referido no artigo 6.º. Deve comunicar imediatamente, a simples pedido da Comissão, as informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Deve ainda fornecer informações pormenorizadas sobre os montantes dos auxílios e dos juros a título de recuperação já reembolsados pelos beneficiários.

Artigo 8.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

A Comissão pode publicar os montantes dos auxílios e dos juros a título de recuperação em aplicação da presente decisão, sem prejuízo do artigo 30.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho.

Feito em Bruxelas, em 17 de junho de 2021.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente-Executiva