DECISÃO (UE) 2019/422 DA COMISSÃO

de 20 de setembro de 2018

relativa ao auxílio estatal SA 36112 (2016/C) (ex 2015/NN) concedido por Itália à Autoridade Portuária de Nápoles e à Cantieri del Mediterraneo S.p.A.

[notificada com o número C(2018) 6037]

(Apenas faz fé o texto em língua italiana)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), 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 *supra* ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em março de 2006, a Comissão pediu informações às autoridades italianas sobre o potencial apoio do Estado à Cantieri del Mediterraneo S.p.A. («CAMED») relativamente a obras previstas numa doca seca situada no porto de Nápoles (doca seca n.º 3). Após a resposta das autoridades italianas de 3 de abril de 2006, a Comissão não agiu nem aprofundou a investigação na sequência das observações de Itália, e os serviços da Comissão encerraram o processo internamente, dado que se considerou que o apoio não envolvia auxílios estatais. A Itália nunca notificou formalmente a Comissão das medidas em questão.

(2) Em 21 de janeiro de 2013, uma empresa de reparação naval ativa no Porto de Nápoles manifestou preocupações relativamente ao financiamento concedido pelas autoridades públicas em Itália a três projetos de investimento alegadamente realizados entre 2006 e 2014 para a renovação de três docas secas (*bacini di carenaggio*) geridas pela CAMED por meio de um contrato de concessão. O processo foi registado com o número SA.36112 (2013/CP) — Alegado auxílio à Cantieri del Mediterraneo. Em 27 de junho de 2013, o autor da denúncia apresentou informações adicionais à Comissão.

(3) Entre 28 de fevereiro de 2013 e 12 de junho de 2013, a Comissão solicitou informações às autoridades italianas à luz das alegações do autor da denúncia.

(4) Em 21 de outubro de 2013, os serviços da Comissão comunicaram ao autor da denúncia as suas conclusões preliminares relativamente ao alegado auxílio estatal à CAMED, informando-o de que, com base nas informações disponíveis na altura, as alegadas medidas não pareciam constituir auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE dado que a presença de uma vantagem a favor da CAMED parecia estar excluída. Os serviços da Comissão explicaram que, nessa fase, não havia indicações de que tivesse sido concedido um auxílio ao funcionamento ao nível do operador, dado que a CAMED não parecia ter sido libertada dos custos que normalmente teria de suportar no âmbito da sua gestão corrente ou das suas atividades normais.

(5) Entre 19 de novembro de 2013 e 10 de fevereiro de 2015, o autor da denúncia enviou informações adicionais, expressando, em particular, o receio de que as medidas em causa constituíssem um auxílio ilegal ao investimento a favor da Autoridade Portuária de Nápoles (APN) e um auxílio ilegal ao funcionamento a favor da CAMED. Os serviços da Comissão solicitaram informações adicionais às autoridades italianas em 17 de junho de 2014, 14 de novembro de 2014 e 12 de março de 2015. As autoridades italianas responderam em 1 de agosto, 3 e 29 de setembro de 2014, 11 de fevereiro de 2015 e 10 de junho de 2015. Dado que as informações disponíveis mostraram que o financiamento público já havia sido concedido, em 4 de junho de 2015 os serviços da Comissão informaram a Itália de que as medidas seriam registadas como auxílio ilegal (2015/NN) — Auxílio ao investimento à Autoridade Portuária de Nápoles e à Cantieri del Mediterraneo S.p.A., e de que as normas processuais aplicáveis seriam as estabelecidas no capítulo III do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ([2]).

([1]) JO C 369 de 7.10.2016, p. 78.

([2]) 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). Este regulamento foi substituído pelo 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).

(6) Em 21 de setembro de 2015, os serviços da Comissão reuniram com as autoridades italianas e, em 7 de outubro de 2015, a Comissão apresentou um pedido de informações adicionais, ao qual as autoridades italianas responderam em 9 de novembro de 2015. Em 11 de novembro de 2015, os serviços da Comissão reuniram com o autor da denúncia.

(7) Por carta de 28 de junho de 2016, a Comissão informou as autoridades italianas da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE relativamente ao referido auxílio.

(8) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento («decisão de início do procedimento») foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([3]) de 7 de outubro de 2016. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente ao auxílio/às medidas.

(9) A Comissão recebeu observações de duas partes interessadas: a CAMED e o autor da denúncia. Transmitiu-as às autoridades italianas, dando-lhes a oportunidade de se pronunciarem; as suas observações foram recebidas por ofício de 12 de janeiro de 2017.

(10) A Comissão enviou questões adicionais à Itália em 9 e 16 de novembro de 2017, que respondeu em 24 de novembro de 2017.

2. **DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO**

2.1. **Contexto e beneficiários do auxílio**

(11) O porto de Nápoles situa-se na região da Campânia e é administrado pela APN.

(12) No porto de Nápoles existem três docas secas detidas pelo Estado (docas secas n.ºs 1, 2, e 3) e duas docas flutuantes detidas por dois operadores privados (docas n.ºs 5 e 6).

(13) As docas secas n.ºs 1, 2, e 3 são utilizadas pela CAMED para prestar atividades de reparação naval e, em princípio, por qualquer outra empresa de reparação naval em conformidade com o «Regulamento para o funcionamento das docas de reparação naval do porto de Nápoles» ([4]), adotado em 2002 e posteriormente alterado («regulamento de 2002») ([5]). De acordo com as autoridades italianas, todas as docas secas do porto de Nápoles devem estar acessíveis a todos os utilizadores interessados (como outras empresas de reparação naval), com base em determinadas regras objetivas e previamente definidas.

(14) As autoridades italianas explicaram que, na sequência da decisão do grupo Fincantieri de se retirar do porto de Nápoles — na altura, um dos maiores operadores do setor da construção naval — no final do século passado, as docas encontravam-se numa situação de deterioração substancial. Na altura, a CAMED ([6]) atuava como empresa de reparação naval no porto de Nápoles em virtude de um ato de concessão de domínio público válido de 1909 a 2008. Segundo as autoridades italianas, a CAMED aceitou investir na área, na condição de a APN realizar uma série de investimentos estruturais nas docas secas n.ºs 1, 2, e 3. Na sequência de um pedido apresentado pelo CAMED à APN, em 1999, esta última aceitou realizar obras para modernizar a doca seca n.º 3 e torná-la adequada para utilização («acordo de 2001» ([7])).

(15) Em 2001, a CAMED solicitou autorização à APN para realizar uma série de obras nas docas em troca de uma prorrogação de 40 anos da concessão de domínio público existente (*concessione demaniale*). Na sequência do pedido da CAMED, a APN iniciou o procedimento administrativo previsto pela lei italiana para a adjudicação de um contrato de concessão de domínio público ([8]), publicando no registo municipal e no seu próprio registo, por um período de 20 dias (de 18 de janeiro de 2002 a 6 de fevereiro de 2002), o pedido da CAMED relativamente à concessão de domínio público, acompanhado do plano de atividades. A publicação convidava as partes interessadas a apresentarem as suas observações ou propostas alternativas. De acordo com o procedimento, em caso de objeções ou reclamações, a decisão sobre a adjudicação da concessão é tomada pelo ministro competente.

(16) Dado que não recebeu quaisquer observações na sequência da publicação do pedido da CAMED, a APN concedeu à primeira o ato de concessão de domínio público (*atto di concessione demaniale*) n.º 125 de 29 de julho de 2004 («concessão de 2004») para a gestão e a utilização das três docas secas, com a obrigação de as tornar acessíveis a todos os utilizadores interessados (como outras empresas de reparação naval), em conformidade com o regulamento de 2002. A CAMED acordou resolver a concessão de domínio público anterior válida desde 1909.

([3]) Ver nota 1.
([4]) *Regolamento per l'esercizio dei bacini di carenaggio*, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/05/RegolamentoBacini.pdf
([5]) A última alteração do regulamento teve lugar em 2012, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza_N.6_03-04-2012.pdf
([6]) As autoridades italianas explicaram que a empresa sofreu uma série de transformações corporativas e mudou de nome várias vezes. Para simplificar, a decisão utiliza o nome «CAMED» para referir a empresa, mesmo que no passado esta tivesse outro nome (Bacini Napoletani S.p.A.).
([7]) Acordo (*Convenzione*) entre a Autoridade Portuária de Nápoles e a Bacini Napoletani S.p.A. (ou seja, a CAMED) de 12 de junho de 2001. Segundo o acordo de 2001, a CAMED gere a doca seca n.º 3, pelo menos, desde 1959.
([8]) Artigo 36.º do Código Naval (*Codice navale*) e artigo 18.º do Regulamento para a execução do Código de Navegação Marítima (*Regolamento per l' esecuzione del codice della navigazione marittima*).

Em virtude da concessão de 2004, a CAMED tem o direito de gerir e utilizar as docas secas durante 30 anos a partir de 28 de julho de 2003, em vez dos 40 anos solicitados, em troca de uma taxa de utilização do solo anual calculada em função de parâmetros fixos (EUR/m²) previstos por lei e ajustados anualmente à inflação nos termos do Decreto Ministerial de 15 de novembro de 1995. A taxa de utilização do solo paga no período de 2004-2017 é apresentada no quadro 1.

Quadro 1

Taxas de concessão

(em EUR)

Ano	Taxa de concessão anual
2004	124 117
2005	103 300
2006	139 900
2007	147 800
2008	146 341
2009	154 392
2010	149 148
2011	153 321
2012	159 071
2013	143 671
2014	142 178
2015	132 664
2016	133 658
2017	133 257

(17) Nos termos do artigo 1.º da concessão de 2004, a duração da concessão permite a amortização de investimentos anteriores e um novo programa de investimentos por parte da CAMED no valor de 24 milhões de EUR (47 662 milhões de liras italianas — ITL) ([9]). De acordo com a concessão de 2004, a CAMED também pagou uma garantia (*cauzione*) de 275 000 EUR relativamente às obrigações previstas ao abrigo da concessão.

(18) Nos termos do artigo 3.º da concessão de 2004, a APN também se comprometeu a realizar, até 2006, obras estruturais na área concedida à CAMED, nomeadamente: i) adaptar a estação de bombagem das docas n.ºs 1 e 2; ii) construir uma nova porta batel certificada (*barche-porte*) para as docas n.ºs 1, 2 e 3; iii) reabilitar as paredes (*paramenti*) e a base (*platea*) da doca n.º 2; iv) proceder à reabilitação estrutural de cais (*banchine*) e paredes para a doca n.º 2 e o cais 33b.

(19) Após a decisão de início do procedimento, as autoridades italianas clarificaram que a CAMED realizou investimentos no valor de 24 610 420 EUR em conformidade com a concessão de 2004 e investimentos adicionais no valor de 17 931 075 EUR até 2016.

2.2. **Alegação de auxílio estatal por parte do autor da denúncia**

(20) No primeiro documento apresentado, o autor da denúncia argumentou que a CAMED recebeu auxílios a dois níveis: i) enquanto operadora (ou seja, gestora das docas secas), através de uma redução dos custos para a renovação da infraestrutura (auxílio ao funcionamento); e ii) enquanto utilizadora da infraestrutura (por exemplo, como empresa de reparação naval), dado que a infraestrutura, que deveria, em princípio, estar aberta a todos os utilizadores finais comerciais numa base não discriminatória, foi, na verdade, utilizada exclusivamente pela CAMED. A denúncia também continha alegações em matéria de *antitrust* que não são pertinentes para a presente decisão e relativamente às quais o autor da denúncia foi objeto de uma decisão separada adotada em 24 de julho de 2014.

([9]) O montante do investimento especificado na concessão de 2004 é, na verdade, de 24 milhões de EUR e não de 24 000 EUR conforme indicado na decisão de início do procedimento.

(21) De acordo com o autor da denúncia, a vantagem recebida pela CAMED resultou da realização das seguintes obras («intervenções»):

(1) Intervenção n.º 1: Renovação estrutural de algumas partes da doca n.º 3 (montante do auxílio: 12 928 537 EUR);

(2) Intervenção n.º 2: Adaptação da estação de bombagem das docas n.ºs 1 e 2, renovação das paredes de acostagem adjacentes à doca n.º 2 (montante do auxílio: 23 170 000 EUR);

(3) Intervenção n.º 3: Reparação e reforço do cais interno da doca n.º 3 (*Molo Cesario Console*) (montante do auxílio: 13 000 000 EUR).

(22) Com a apresentação de 19 de novembro de 2013, o autor da denúncia alargou o âmbito da mesma, alegando que as intervenções conferiram também um auxílio à APN, em conformidade com a prática processual da Comissão ([10]). De acordo com o autor da denúncia, haveria também auxílio ao nível da concessionária (CAMED), porque a concessão não foi atribuída através de um concurso público aberto, transparente e não discriminatório. O autor da denúncia salientou também que não há elementos de prova que permitam concluir que a taxa de utilização do solo paga pela CAMED pode excluir qualquer vantagem. Segundo este, a metodologia prevista pela legislação nacional para estabelecer a taxa de utilização do solo (ver considerando 16) não permite refletir o aumento do valor da infraestrutura após eventuais intervenções, uma vez que consiste num montante fixo de EUR/m^2.

(23) Em 1 de outubro de 2015, o autor da denúncia apresentou também uma lista de decisões da APN (*delibere* n.º 308/2015, n.º 181/2015, n.º 233/2015, n.º 277/2015, n.º 279/2015, n.º 281/2015, n.º 293/2015, n.º 302/2015) relativas a obras a realizar nas docas secas, como prova da violação da obrigação de suspensão.

2.3. **Observações da Itália sobre a alegada medida de auxílio estatal/Financiamento do projeto de investimento e base jurídica**

(24) Antes da adoção da decisão de início do procedimento, as autoridades italianas clarificaram que apenas uma parte dos trabalhos previstos para a renovação da doca seca n.º 3 tinha sido concluída em 2006, na sequência de um processo de concurso público (intervenção n.º 1), enquanto os trabalhos previstos pelas intervenções 2 e 3 ainda não tinham sido concluídos. De todo o projeto acordado com a CAMED no acordo de 2001 e na concessão de 2004, apenas uma parte tinha sido efetivamente executada na íntegra.

(25) De acordo com a Itália, o direito legal de receber financiamento já tinha sido atribuído à APN em 1998, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 413/1998, que prevê que o Ministério dos Transportes e da Navegação («Ministério») deve adotar um programa de investimentos nos portos com base nos pedidos das autoridades portuárias ([11]). O programa de investimentos parece ter sido adotado por meio de dois decretos emitidos pelo Ministério, tendo sido posteriormente alterado. O primeiro decreto de 27 de outubro de 1999 ([12]) («Decreto Ministerial de 27 de outubro de 1999») apresenta uma lista de 20 portos que beneficiam do financiamento nacional, e o segundo ([13]) («Decreto Ministerial de 2 de maio de 2001») amplia essa lista para 25 portos. Com base nesses decretos, as autoridades portuárias estão autorizadas a contrair empréstimos ou a solicitar outras operações financeiras num montante total de 100 mil milhões de ITL (aproximadamente 51 milhões de EUR). O Ministério reembolsaria diretamente as instituições financeiras todos os anos ([14]). Por conseguinte, de acordo com a Itália, as medidas a favor da APN foram concedidas em 1998 por meio da Lei n.º 413/1998.

(26) Após a decisão de início do procedimento, as autoridades italianas prestaram esclarecimentos adicionais relativamente aos montantes dos investimentos da parte do Estado italiano e da APN.

Intervenção n.º 1

(27) As autoridades italianas indicaram que os trabalhos relativos à intervenção n.º 1 começaram em 21 de outubro de 2002 e foram concluídos em 24 de janeiro de 2006. Os custos incorridos na altura em que a presente decisão foi adotada ascendem a 12 859 854,50 EUR.

([10]) O autor da denúncia referiu, nomeadamente, a Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal SA.34940 (N/2012) — Itália — *Porto de Augusta* de 19 de dezembro de 2012 (JO C 77 de 15.3.2013, p. 1).

([11]) «*Per la realizzazione di opere infrastrutturali di amplimento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, il Ministero dei trasporti e della navigazione adotta un programma sulla base delle richieste delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, sentite le regioni interessate*».

([12]) «Decreto 27 ottobre 1999 Adozione del programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti. (GU Serie Generale n.10 del 14-01-2000)».

([13]) «Decreto 2 maggio 2001 Ripartizione delle risorse di cui all'art. 9 della legge n. 413 del 1998, rifinanziate dall'art. 54, comma 1, della legge n. 488 del 1999 e dall'art. 144, comma 1, della legge n. 388 del 2000 per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, l'ammodernamento e riqualificazione dei porti. (GU Serie Generale n.199 del 28-08-2001)».

([14]) Posteriormente, foi concedido um financiamento adicional também por meio do artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 488/1999, pelo artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 388/2000, e pelo artigo 36.º da Lei n.º 166/2002.

Intervenção n.º 2

(28) A intervenção n.º 2 foi cofinanciada pelo Ministério no montante de 14 971 621,41 EUR. O montante de 5 498 378,59 EUR, a ser parcialmente avançado pela APN e depois reembolsado através de prestações pecuniárias pelo Ministério, ainda não foi, contudo, pago pelo mesmo.

(29) Para a intervenção n.º 2, a APN disponibilizou recursos próprios no montante de 2 700 000 EUR (*Delibera* 89/2016 de 22 de março de 2016) e 5 830 000 EUR (*Delibera* 175/2017 de 31 de maio de 2017).

(30) Os trabalhos relativos à intervenção n.º 2 tiveram início em 5 de novembro de 2012 e ainda não foram concluídos. Os custos incorridos na altura em que a presente decisão foi adotada ascendem a 11 192 515,79 EUR. Prevê-se que os custos totais para esta intervenção cheguem aos 29 000 000 EUR.

Intervenção n.º 3

(31) Por último, a intervenção n.º 3 é financiada parcialmente através de recursos próprios da APN (5 091 000 EUR, previstos na *Delibera* 356/2014 de 24 de dezembro de 2014).

(32) Em dezembro de 2017, os trabalhos relativos à intervenção n.º 3 ainda não tinham começado (os trabalhos foram adjudicados em 19 de julho de 2017) e os custos incorridos ascendiam a 6 880,50 EUR. Prevê-se que os custos totais para esta intervenção cheguem aos 15 900 000 EUR.

(33) O custo total do projeto de investimento (nomeadamente, das três intervenções) é de 57 759 874,5 EUR, tendo sido dividido em três partes, conforme demonstrado no quadro 2.

Quadro 2

Investimentos públicos previstos

Intervenção	Montantes	Pago?	Data de pagamento	Custo do investimento previsto
1. Renovação estrutural de algumas partes da doca n.º 3	9 760 629,57	Sim	8.1.2003 21.12.2004 14.7.2005 26.10.2005 12.12.2011	12 859 854,50
	3 099 224,93	Sim	31.12.2002 26.4.2004 19.4.2005 6.10.2005 24.4.2006	
2. Adaptação da estação de bombagem das docas n.ºs 1 e 2, renovação das paredes de acostagem adjacentes à doca n.º 2	8 300 000,00	Sim	4.8.2006 27.12.2006 29.12.2006	29 000 000,00
	6 671 621,41	Sim	1.9.2011 22.3.2013 17.12.2014	
	2 700 000,00 (contribuição própria da APN)	Sim	23.3.2016	
	5 498 378,59 (a ser avançado pela APN e reembolsado pelo Estado italiano)	Não	Não aplicável	
	5 830 000,00 (contribuição própria da APN)	Sim	31.5.2017	

Intervenção	Montantes	Pago?	Data de pagamento	Custo do investimento previsto
3. Reparação e reforço do cais interno da doca n.º 3	10 809 000,00	Sim	18.11.2014	15 900 000
	5 091 000,00 (contribuição própria da APN)	Sim	24.12.2014	
Financiamento total da APN				13 621 000,00
Financiamento total do Estado italiano				**44 138 854,50**
Total				**57 759 854,50**

(34) À luz do que precede, o financiamento do Estado italiano já concedido ou autorizado para o projeto ascendeu a 44 138 854,50 EUR, tendo assumido principalmente a forma de reembolsos diretos por parte do Ministério às instituições financeiras para os empréstimos contraídos pela APN, bem como de subvenções diretas à APN a partir do orçamento nacional italiano. As autoridades italianas explicaram que o montante remanescente de 13 621 000 EUR (dos quais 2 700 000 EUR e 5 830 000 EUR para a intervenção n.º 2 e 5 091 000 EUR para a intervenção n.º 3) foi fornecido pela APN a partir dos seus recursos próprios, acumulados no contexto do exercício da sua atividade económica de gestão do porto.

2.4. **Motivos para dar início ao procedimento**

(35) Em 28 de junho de 2016, a Comissão adotou a decisão de início do procedimento formal de investigação no que diz respeito às medidas supramencionadas, a fim de dissipar as suas dúvidas quanto à possível natureza de auxílios estatais dessas medidas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e à sua compatibilidade com o mercado interno.

2.4.1. *Dúvidas sobre a presença de auxílio à APN*

(36) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que a medida constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porque a APN recebeu recursos estatais para melhorar as instalações de reparação naval que explora comercialmente. A APN — enquanto entidade que exerce uma atividade económica em nome do proprietário, ou seja, o Estado italiano — pode ser qualificada como uma empresa. Por conseguinte, a transferência parece corresponder a uma transferência de recursos estatais e é imputável ao Estado.

(37) Além disso, de acordo com a decisão de início do procedimento, o financiamento público parece conferir uma vantagem económica seletiva à APN. A Comissão levantou dúvidas sobre se a APN é obrigada a cumprir obrigações de serviço público («OSP») que tenham sido claramente definidas e que preencham as quatro condições cumulativas do acórdão Altmark. O serviço prestado pela APN (ou seja, a locação de instalações de reparação naval em troca de uma remuneração) não apresenta caraterísticas especiais em comparação com os de outras atividades económicas. A Comissão levantou dúvidas sobre se i) a APN foi efetivamente encarregada do cumprimento de OSP, e se essas obrigações foram claramente definidas, ii) os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, iii) a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações, iv) o operador foi escolhido através de um processo de concurso público ou se os custos de cumprimento das OSP estão limitados aos custos de uma empresa média (bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas).

(38) A Comissão considerou, a título preliminar, que o projeto de investimento permitiria à APN continuar a atividade económica de locação das docas secas, que é um setor aberto à concorrência e ao comércio a nível da União, e que a medida é suscetível de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais na União.

(39) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que qualificar as medidas como auxílio estatal não resultaria numa violação do artigo 345.º do TFUE, que estabelece o princípio da neutralidade entre entidades públicas e privadas. A Comissão observou preliminarmente que considerar as medidas um auxílio estatal não parece discriminar os proprietários públicos, uma vez que os proprietários privados que trabalham no mesmo setor também teriam de preparar um plano de atividades *ex ante* e realizar o investimento apenas se, nesse base, tal fosse rentável. Se tal não for o caso, tanto os proprietários públicos como privados poderão potencialmente receber auxílios compatíveis se todas as condições previstas nas regras aplicáveis aos auxílios estatais no setor da construção naval forem respeitadas.

(40) Além disso, na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que as medidas em questão não podiam ser classificadas como auxílios existentes na aceção do artigo 1.º, alínea b), do Regulamento (UE) 2015/1589 («Regulamento Processual»), uma vez que o apoio público às instalações de construção naval e reparação naval já tinha sido considerado um auxílio estatal mesmo antes do acórdão Leipzig Halle.

2.4.2. *Dúvidas sobre a presença de auxílio à CAMED*

(41) Relativamente a um eventual auxílio à CAMED, na decisão de início do procedimento a Comissão observou que o apoio público à APN a libertou parcialmente de custos de investimento que qualquer outro proprietário privado de instalações de reparação naval no mercado teria de suportar na totalidade, permitindo-lhe assim cobrar taxas mais baixas à CAMED.

(42) As medidas em causa são imputáveis ao Estado (ou seja, concedidas pela APN, que faz parte da administração do Estado, mesmo que a autoridade em questão goze de autonomia jurídica em relação às outras autoridades públicas). Além disso, na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que ao disponibilizar as docas secas à CAMED a um custo potencialmente inferior às taxas de mercado, a APN poderá ter renunciado a recursos do Estado.

(43) Na ausência de um concurso, e uma vez que a taxa de utilização do solo paga pela CAMED à APN foi calculada em função de determinados parâmetros legais fixos, a Comissão considerou, a título preliminar, que as disposições contratuais entre a APN e a CAMED podem conferir a esta última uma eventual vantagem económica acima das condições de mercado, facultando docas secas renovadas a preços potencialmente inferiores aos preços de mercado. Além disso, mesmo que se pudesse aceitar que a CAMED realizou alguns investimentos em troca da conclusão das intervenções, não há indicação de que o valor dos investimentos realizados pela CAMED para a APN, juntamente com a taxa de utilização do solo, corresponda ao valor das intervenções realizadas pela APN para a CAMED. Assim sendo, a Comissão convidou as autoridades italianas e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre estas conclusões preliminares.

(44) Na decisão de início do procedimento, a Comissão levantou dúvidas quanto ao facto de as quatro condições Altmark estarem cumulativamente preenchidas no que respeita às medidas em apoio à CAMED.

(45) A Comissão também observou que as medidas eram suscetíveis de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais na União.

2.4.3. *Dúvidas quanto à compatibilidade do auxílio*

(46) Relativamente à compatibilidade, a Comissão considerou, a título preliminar, que as docas secas não são infraestruturas de transporte, mas instalações de produção para estaleiros, visto que são utilizadas para a construção ou reparação naval e não para fins de transporte. Por conseguinte, o auxílio não pode ser apreciado diretamente ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE enquanto auxílio ao investimento para infraestruturas de transporte.

2.4.3.1. Compatibilidade do auxílio à APN

(47) A Comissão também duvidou da compatibilidade do auxílio à APN ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 e das regras em matéria de auxílios estatais para o setor da construção naval aplicáveis no momento da concessão de cada medida. Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou, a título preliminar, que, em princípio, a concessão das medidas ocorreu quando cada um dos investimentos foi incluído no programa de investimentos com base no pedido das autoridades portuárias. Considerou também que as informações a este respeito não eram suficientes e convidou a Itália a fornecer as datas de concessão pertinentes para cada medida/intervenção.

(48) No entanto, a Comissão levantou dúvidas quanto à plena conformidade das medidas em questão dado que a intensidade do auxílio parecia exceder a intensidade máxima de auxílio admissível para os auxílios regionais ao investimento destinados às instalações de construção naval (a que é feita referência nos quadros sucessivos), independentemente da data exata de concessão de cada medida e ao abrigo das seguintes bases de compatibilidade que podem ser aplicáveis ao auxílio à construção naval:

— Regulamento (CE) n.º 1540/98 do Conselho ([15]),

([15]) Regulamento (CE) n.º 1540/98 do Conselho, de 29 de junho de 1998, que estabelece novas regras de auxílio à construção naval, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1999 até 31 de dezembro de 2003 (JO L 202 de 18.7.1998, p. 1).

— Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2004, que foi originalmente aplicável de 1 de janeiro de 2004 até 31 de dezembro de 2006, e posteriormente prorrogado duas vezes até 31 de dezembro de 2008 e 31 de dezembro de 2011 ([16]),

— Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2011 ([17]), que foi aplicável aos auxílios não notificados concedidos após 31 de dezembro de 2011. A aplicação deste enquadramento foi prorrogada até 30 de junho de 2014 ([18]),

— Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020, a partir de 1 de julho de 2014 ([19]).

(49) Como a Itália não forneceu as informações necessárias para estabelecer a data clara da concessão, a Comissão não estava em condições de proceder a uma apreciação completa da compatibilidade, uma vez que não conseguiu identificar a base jurídica correta. Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão observou que não podia excluir que pelo menos uma parte das medidas pudesse ser declarada compatível ao abrigo das regras pertinentes em matéria de auxílios estatais e convidou as autoridades italianas a fornecerem uma análise de compatibilidade para cada medida.

2.4.3.2. Compatibilidade do auxílio à CAMED

(50) A Comissão levantou dúvidas relativamente à compatibilidade das medidas ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 no que respeita ao alegado auxílio à CAMED.

(51) No entanto, como não pôde excluir totalmente que pelo menos uma parte das medidas a favor da APN pudesse ser declarada compatível ao abrigo das regras pertinentes aplicáveis em matéria de auxílios estatais no setor da construção naval no momento da concessão das medidas, não se excluiu que tal apreciação pudesse também influenciar a apreciação da compatibilidade relativamente ao auxílio à CAMED. A Comissão convidou as autoridades italianas a fornecerem uma análise de compatibilidade para cada medida (relativamente à CAMED) com base na legislação aplicável, em função das datas de concessão de cada medida.

3. **OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA**

3.1. **Observações sobre a decisão de início do procedimento**

(52) Na opinião das autoridades italianas, a decisão de início do procedimento viola as fontes primárias do direito da União e os princípios gerais da boa administração, da segurança jurídica, da confiança legítima e da proteção jurisdicional efetiva. A Itália argumenta que qualquer decisão da Comissão revogaria, com efeito, uma decisão anterior de encerramento do processo, que a Comissão tinha adotado em 2006 ([20]).

(53) A Itália alega também que a conclusão de um processo dentro de um prazo razoável é um princípio geral do direito da União ([21]), que impede a Comissão de prolongar, à sua discrição, a duração da fase de análise preliminar iniciada após a receção de uma denúncia sobre um alegado auxílio não notificado, a menos que tal medida seja ilegal ([22]). Segundo as autoridades italianas, não é o caso do presente processo.

(54) As autoridades italianas remetem para o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento Processual, nos termos do qual a Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito da União.

3.1.1. *Sobre a presença de auxílio à APN*

(55) No que se refere à existência de um auxílio à APN, a Itália explicou que as autoridades portuárias não são empresas, mas entidades públicas não económicas (*enti pubblici non economici*), regidas pelo direito público (por exemplo, Lei n.º 84/1994, a lei-quadro italiana sobre os portos) ([23]). As autoridades portuárias nacionais possuem autonomia administrativa, organizacional, regulamentar, orçamental e financeira. O Estado italiano conferiu às autoridades portuárias o mandato institucional de desempenhar, em seu nome e exclusivamente no interesse público, as funções de administração, regulação e controlo dos portos italianos. Por conseguinte, as autoridades portuárias não exploram comercialmente os bens patrimoniais do Estado, limitando-se a administrá-los, no cumprimento do mandato institucional que lhes foi conferido.

([16]) JO C 317 de 30.12.2003, p. 11. Ver também a Comunicação da Comissão relativa à prorrogação do Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval (JO C 260 de 28.10.2006, p. 7) e a Comunicação da Comissão relativa à prorrogação do Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval (JO C 173 de 8.7.2008, p. 3).
([17]) JO C 364 de 14.12.2011, p. 9.
([18]) Ver Comunicação da Comissão prolongamento da aplicação do Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval (JO C 357 de 6.12.2013, p. 1).
([19]) JO C 209 de 23.7.2013, p. 1.
([20]) Ver acórdão no processo C-222/92, *SFEI*, ECLI:EU:C:1994:396.
([21]) Ver acórdão no processo T-156/94, *Aristrain/Comissão* ECLI:EU:T:1999:53.
([22]) Ver acórdão no processo C-362/09 P, *Athinaïki Techniki/Comissão* ECLI:EU:C/2010:783.
([23]) Ver *Legge 28 gennaio 1994, n. 84: Riordino della legislazione in materia portuale, Gazzetta Ufficiale n.28 del 4-2-1994 — Supplemento Ordinario n. 21*.

(56) As autoridades italianas afirmam que as autoridades portuárias não oferecem bens ou serviços em qualquer mercado e, por conseguinte, não exercem qualquer atividade económica. Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 84/1994, as autoridades portuárias não podem exercer qualquer atividade portuária, direta ou indiretamente ([24]). Além disso, a administração dos portos italianos está reservada por lei à autoridade portuária territorialmente competente. Por conseguinte, segundo as autoridades italianas, enquanto cumprem o mandato institucional de administrar os portos italianos, as autoridades portuárias não atuam num mercado aberto à concorrência, uma vez que: i) nenhuma outra parte pode realizar essa atividade e ii) estão proibidas de exercer atividades económicas em setores abertos à concorrência.

(57) De acordo com as autoridades italianas, a taxa de utilização do solo (*canone demaniale*) não constitui uma compensação pela prestação de um serviço económico, mas uma contrapartida pela ocupação privada do domínio público. A cobrança da taxa, em nome do Estado, faz parte do mandato institucional conferido às autoridades portuárias.

(58) Segundo as autoridades italianas, apenas as taxas comerciais, que podem ser estabelecidas de forma independente pelas autoridades portuárias e calculadas com base em valores de mercado, poderiam permitir classificar a atividade como económica ([25]). No presente caso, contudo, a taxa é determinada pelo Decreto Ministerial n.º 595/1995 com base em parâmetros fixos que estão relacionados com a área da propriedade relativamente à qual foi concedida a concessão. As taxas são aplicáveis por todas as autoridades portuárias italianas para todas as concessões, independentemente da utilização que o concessionário pretenda fazer da área em questão, ou de quaisquer lucros ou perdas que possa obter. Por conseguinte, a taxa faz parte da carga fiscal total a que estão sujeitas as entidades que operam em áreas detidas pelo Estado, e não apenas no setor da construção naval. Além disso, as autoridades italianas observam que a taxa não pode ser fixada com base em valores de mercado, uma vez que não existe qualquer mercado relacionado com a propriedade e/ou a administração de bens públicos.

(59) A Itália explica também que as medidas não eram seletivas, uma vez que as obras realizada nas docas secas do porto de Nápoles são apenas um de vários investimentos feitos pelo Estado italiano em bens de que é proprietário, que não estão apenas relacionados com os portos. O Estado italiano financia a manutenção extraordinária de uma grande variedade de bens pertencentes ao domínio público, entre os quais (de acordo com o Código da Navegação e o Código Civil) se encontram os portos italianos, incluindo as docas de alvenaria.

(60) Além disso, o financiamento público para os trabalhos de expansão, modernização e requalificação de portos, atribuído com base na Lei n.º 413/1998 (e refinanciado nos termos da Lei n.º 388/2000 e da Lei n.º 166/2002), foi disponibilizado a todas as autoridades portuárias italianas ([26]). A manutenção extraordinária das docas secas n.ºs 1, 2 e 3 não é uma decisão de investimento *ad hoc*, mas uma transferência de fundos internos para as autoridades públicas, em conformidade com o ordenamento jurídico nacional, que estabelece que o Estado é o proprietário e o responsável pela administração dos portos. As autoridades italianas argumentam que a Comissão não pode pôr em causa, nos termos do artigo 107.º do TFUE, medidas que não sejam seletivas, mas de aplicação geral e que constituam a expressão de opções de política económica e industrial de cada Estado-Membro.

(61) No que respeita à possível vantagem económica atribuída à APN, as autoridades italianas consideram que, nos termos da Lei n.º 84/1994 e da Lei n.º 112/1998 ([27]), cabe ao proprietário, ou seja, o Estado italiano, e não ao gestor da infraestrutura suportar as obras extraordinárias de renovação. Por conseguinte, o financiamento público dos custos de manutenção extraordinária não isenta a autoridade portuária de qualquer encargo, nem lhe confere qualquer vantagem.

(62) Além disso, de acordo com as autoridades italianas, não existe qualquer vantagem económica para a APN, uma vez que as medidas são necessárias para a execução do SIEG, ou seja, para a gestão das docas secas (no contexto do mandato conferido e das proibições impostas à autoridade portuária nos termos da Lei n.º 84/1994). Segundo a Itália, esta atividade, levada a cabo por todas as autoridades portuárias italianas, é expressamente descrita pelo direito nacional como estando abrangida pelos SIEG. Por conseguinte, as medidas não conferem qualquer vantagem seletiva à APN em comparação com outras autoridades portuárias italianas.

([24]) De acordo com esta lei, as principais funções das autoridades portuárias italianas são: a) a programação, coordenação e promoção das atividades industriais e comerciais realizadas nos portos; b) a manutenção de um acesso aberto a infraestruturas e espaços; c) a subcontratação a terceiros e o controlo das atividades portuárias destinadas a prestar serviços de interesse geral aos utilizadores do porto em troca de uma remuneração.

([25]) As autoridades italianas remetem para o acórdão no processo T-128/98, *Aéroports de Paris/Comissão*, ECLI:EU:T:2000:290. Segundo as mesmas, a possibilidade de fixar livremente o montante da taxa cobrada aos potenciais utilizadores por parte do gestor de uma infraestrutura constitui um requisito necessário e indispensável para qualificar a taxa como comercial e a atividade como económica.

([26]) De acordo com a Itália, no quadro do plano nacional de requalificação dos portos italianos, através da adoção da Lei n.º 413/1998, as autoridades nacionais atribuíram fundos para a realização de obras infraestruturais destinadas a expandir, modernizar e requalificar portos, autorizando as autoridades portuárias a investirem em obras infraestruturais nos portos um montante total de aproximadamente 50 milhões de EUR por ano.

([27]) De acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 84/1994 e com o artigo 104.º do Decreto Legislativo n.º 112/1998, cabe exclusivamente ao Estado italiano o encargo económico de realizar trabalhos extraordinários de reestruturação em infraestruturas públicas das quais seja proprietário exclusivo.

(63) As autoridades italianas remetem para o Protocolo 26 do TFUE, que confere um amplo poder de apreciação às autoridades nacionais relativamente aos SIEG e considera que o papel da Comissão deve limitar-se ao controlo de erros manifestos. De acordo com a Itália, a atividade do SIEG não consiste na locação de uma infraestrutura mediante remuneração, nem na utilização direta da infraestrutura pela APN para realizar atividades de construção naval. O âmbito do SIEG é a obrigação imposta às autoridades portuárias pela Lei n.º 84/1994 de administrar as docas secas em nome do Estado italiano e, em especial, o dever de realizar e zelar pela manutenção extraordinária desses bens detidos pelo Estado, em conformidade com o interesse público.

(64) O financiamento público concedido pelo Estado para permitir a reparação das docas secas n.os 1, 2 e 3 não conferiu qualquer vantagem à APN, dado que constituiu uma mera transferência de recursos dentro do domínio público para a execução de funções específicas atribuídas pelo Estado às autoridades portuárias ou, em alternativa, a compensação pelos custos incorridos pela APN no cumprimento das obrigações impostas pela Lei n.º 84/1994 a todas as autoridades portuárias italianas.

(65) No que respeita às obras de renovação, as autoridades italianas explicaram que o financiamento público não ultrapassa o estritamente necessário para compensar os custos incorridos pela APN. Os contratos relativos às obras foram adjudicados com base num processo de concurso público (que resultou numa redução de custos face ao inicialmente estimado). Além disso, a CAMED fez investimentos significativos complementares aos efetuados pela APN, num montante superior a 40 milhões de EUR.

(66) No que respeita à tarefa institucional de administrar os portos em nome do Estado, a Itália declarou ainda que, nos termos dos artigos 28.º e 29.º do Código da Navegação e dos artigos 822.º e 823.º do Código Civil, esta tarefa não pode ser confiada a outras entidades que não as autoridades portuárias, e muito menos através de um concurso. Em contrapartida, a concessão dos bens públicos em questão foi adjudicada à CAMED nos termos da legislação nacional ([28]), de uma forma concorrencial e não discriminatória e em conformidade com os princípios da União.

(67) A Itália também alega que as medidas não falseiam a concorrência nem afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros. O setor portuário em Itália não está liberalizado, logo as autoridades portuárias italianas não operam num setor aberto à concorrência. Segundo as autoridades italianas, a Comissão errou na decisão de início do procedimento ao classificar a atividade como «arrendamento» em vez de «adjudicação de uma concessão relativa a bens estatais». Ao contrário de um locatário que arrenda um bem, um concessionário tem de respeitar o interesse público e estar sujeito ao controlo da autoridade portuária de acordo com o direito público.

(68) Além disso, a Itália alega que a Comissão não tomou em consideração as diferenças entre os Estados-Membros na forma como gerem os portos. Na ausência de uma abordagem uniforme a nível da União, a Itália optou por manter a gestão do setor portuário dentro do âmbito público. Por conseguinte, uma vez que o setor portuário em Itália não está liberalizado e que as autoridades portuárias não operam num setor aberto à concorrência, de acordo com a Itália, as medidas não falseiam a concorrência nem afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros no âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(69) As autoridades italianas consideram que classificar as medidas como auxílio estatal seria uma violação do artigo 345.º do TFUE, que estabelece o princípio da neutralidade entre entidades públicas e privadas. Um proprietário privado é livre de investir o que quiser nos seus próprios bens, enquanto os investimentos do Estado na sua própria infraestrutura constituiriam sempre um auxílio estatal. As autoridades italianas não concordam com a consideração preliminar da Comissão de que, regra geral, os proprietários privados só fazem investimentos que sejam rentáveis (um exemplo podem ser os investimentos para melhoria de imagem).

(70) A Itália alega ainda que, nos termos do artigo 345.º do TFUE, o direito da União não pode impor qualquer privatização aos Estados-Membros, nem exigir a venda de bens que o Estado-Membro tenha decidido manter no domínio público, especialmente na ausência de medidas comuns para liberalizar o setor. Qualquer outra interpretação violaria o princípio geral da igualdade de tratamento, que proíbe tratar da mesma forma factos que são marcadamente diferentes.

(71) Além disso, a Comissão não pode impedir os Estados-Membros de realizarem a manutenção de tais bens. O direito de preservar as condições de operação e eficiência dos próprios bens está na base do direito de propriedade, que se encontra agora também protegido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma fonte primária de direito que também é vinculativa para as instituições da União.

([28]) A concessão foi adjudicada nos termos do artigo 36.º do Código Naval (*Codice navale*) e do artigo 18.º do Regulamento para a execução do Código de Navegação Marítima (*Regolamento per l' esecuzione del codice della navigazione marittima*).

(72) No que respeita à classificação das medidas como auxílio existente, a Itália salienta que a Comissão, nas conclusões preliminares que enviou ao autor da denúncia em 2013, afirmou que as docas secas em questão fazem parte da propriedade pública marítima. As autoridades italianas salientam que, até ao acórdão *Leipzig Halle*, a própria Comissão considerava que os investimentos em infraestruturas, incluindo em zonas portuárias, eram uma atividade que não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º do TFUE. Na altura em que se decidiu realizar as obras nas bacias n.os 1, 2 e 3 do porto de Nápoles (ou seja, antes de 2001), o apoio público às infraestruturas não constituía normalmente um auxílio, mas medidas gerais decorrentes da soberania do Estado em matéria de política económica, ordenamento do território e desenvolvimento.

(73) As autoridades italianas remetem ainda para a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio ([29]), segundo a qual, devido à incerteza que existia antes do acórdão *Aéroports de Paris*, as autoridades públicas podiam considerar com legitimidade que o financiamento público de infraestruturas concedido antes desse acórdão não constituiu um auxílio estatal e que, por conseguinte, essas medidas não tinham de ser notificadas à Comissão. Por conseguinte, a Itália considera que essas medidas não podem ser postas em causa com base nas regras em matéria de auxílios estatais, tendo em conta os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima ([30]).

(74) Quanto à conclusão preliminar da Comissão na decisão de início do procedimento de que o apoio estatal a instalações de construção e reparação naval sempre foi considerado um auxílio estatal (mesmo antes do acórdão de Leipzig Halle), as autoridades italianas formularam as observações que se seguem. De acordo com a Itália, na decisão de início do procedimento, a Comissão refere-se incorretamente à Decisão 94/374/CE da Comissão ([31]). A Itália afirma que, ao abrigo dessa decisão, várias medidas de apoio público «a favor das instalações de reparação naval [de uma] doca seca» podem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º do TFUE. Por conseguinte, a decisão dizia respeito às «instalações», ou seja, às superestruturas portuárias (estruturas móveis, gruas, etc.) detidas por concessionários individuais e não às infraestruturas portuárias detidas pelo Estado. A decisão afirma expressamente que i) o financiamento público da entidade gestora de um porto italiano «diz respeito à gestão das infraestruturas da região, pelo que não pode ser considerado auxílio estatal» e que ii) as medidas de «financiamento de infraestruturas realizadas por um organismo público […] não podem ser consideradas na aceção do artigo» 107.º, n.º 1, do TFUE, confirmando que, até ao acórdão Leipzig Halle, a própria Comissão também considerava que o investimento em infraestruturas, nomeadamente em zonas portuárias, era uma atividade que não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º do TFUE.

(75) A Itália reitera o argumento de que as autoridades portuárias italianas não operam num mercado aberto à concorrência. Segundo a jurisprudência constante, os auxílios executados em mercados não liberalizados constituem auxílios existentes, que apenas podem ser objeto de uma declaração de incompatibilidade *ex nunc* e que, enquanto tal, não se encontram sujeitos a uma obrigação de restituição.

3.1.2. *Sobre a presença de auxílio à CAMED*

(76) Relativamente ao alegado auxílio à CAMED, as autoridades italianas explicaram que, nos termos da legislação italiana, as obras extraordinárias de renovação das docas secas são da responsabilidade do proprietário (ou seja, o Estado) e não do gestor da infraestrutura. Tal como num contrato de arrendamento, as obras ordinárias são da responsabilidade do gestor, enquanto o proprietário deve assegurar que a infraestrutura permanece adequada para a utilização permitida ao gestor ao abrigo do contrato de concessão durante toda a sua duração. No final do período de concessão, a infraestrutura permanecerá propriedade do Estado. De acordo com as autoridades italianas, tal aplica-se não só à concessão de 2004 adjudicada à CAMED, mas a todas as concessões para a utilização e gestão de bens do Estado ([32]).

(77) A Itália argumenta, portanto, que as medidas têm um alcance geral e transversal uma vez que, de acordo com o modelo público segundo o qual a legislatura italiana organizou o setor portuário, todas as autoridades portuárias italianas (não apenas a APN) sempre receberam e continuam a receber fundos públicos destinados a financiar obras infraestruturais em bens estatais. Daqui decorre que todas as empresas (não apenas a CAMED) que operam na zona portuária de todos os portos italianos (não apenas no de Nápoles) e em todos os setores económicos (não apenas na construção naval) «beneficiaram» de «auxílios» idênticos àquele de que a CAMED terá

([29]) 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).

([30]) A Itália salienta que o acórdão *Aéroports de Paris* descreveu a gestão de aeroportos e não a construção da infraestrutura como uma atividade económica. Por conseguinte, é necessário remeter, pelo menos, para o acórdão *Leipzig/Halle*. As autoridades italianas continuam a contestar a transposição do acórdão em causa para o setor portuário, uma vez que existe um risco considerável de a sua aplicação arrastar toda a política económica e industrial dos Estados-Membros no setor portuário para o âmbito das regras em matéria de auxílios estatais, afetando as esferas de competência da União e dos Estados-Membros, de forma prejudicial para os últimos.

([31]) Ver, por exemplo, Decisão 94/374/CE da Comissão, de 2 de fevereiro de 1994, respeitante à Lei Regional n.º 23/1991 da região da Sicília, relativa às intervenções extraordinárias a favor da indústria e ao artigo 5.º da Lei Regional n.º 8/1991 da região da Sicília, relativa, nomeadamente, a financiamentos a favor da sociedade SITAS (JO L 170 de 5.7.1994, p. 36).

([32]) As autoridades italianas também indicaram exemplos de situações semelhantes em que outros concessionários ativos no porto de Nápoles assinaram acordos semelhantes, ao abrigo dos quais as obras em diversas infraestruturas foram financiadas pela autoridade portuária. Em particular, referem um contrato de concessão assinado pela autoridade portuária com o autor da denúncia para a realização de atividades de construção naval no porto de Nápoles, onde o trabalho de manutenção (de rotina) é da responsabilidade do concessionário, enquanto a autoridade portuária concordou financiar a construção de uma nova doca (trabalho extraordinário).

alegadamente beneficiado. As autoridades italianas argumentam que todos os operadores económicos que obtiveram uma concessão relativamente a bens públicos: i) participaram num concurso aberto e concorrencial, ii) puderam utilizar áreas, bens e infraestruturas construídos e reparados utilizando fundos públicos e iii) pagaram uma taxa de utilização do solo de acordo com a lei nacional. Portanto, a CAMED não obteve qualquer vantagem seletiva em comparação com outras empresas que estão em situações factuais e jurídicas semelhantes, como outros construtores navais, operadores de terminais, companhias de navegação, etc. ([33]). Além disso, de acordo com o regulamento do 2002, a CAMED é obrigada a conceder acesso à infraestrutura do Estado a outros operadores em igualdade de condições e com base em critérios de prioridade transparentes e não discriminatórios, de acordo com tarifas publicadas, o que, na opinião das autoridades italianas, reitera ainda mais a não seletividade das medidas.

(78) A taxa de utilização do solo paga pela CAMED pela utilização da propriedade do Estado é determinada de acordo com a legislação nacional, em particular com o Decreto Ministerial n.º 595/1995. A APN não podia cobrar uma taxa inferior à CAMED, dado que não se trata de uma taxa comercial negociada entre as partes de acordo com as taxas de mercado. As taxas de utilização do solo são fixadas de forma objetiva e são idênticas para todas as concessões portuárias para este tipo de atividades, não sendo, portanto, determinadas de forma seletiva. Por conseguinte, a medida não reduziu os custos a suportar pela APN, nem lhe permitiu cobrar taxas inferiores à CAMED.

(79) Além disso, as autoridades italianas consideram que não é necessário, durante o período de concessão, que o concessionário de bens estatais invista um montante que, quando combinado com a taxa paga, corresponda ao de qualquer manutenção extraordinária realizada pelo Estado na sua qualidade de proprietário exclusivo do bem. Para a utilização temporária do bem, o concessionário não é obrigado a suportar os mesmos encargos económicos que o proprietário para manter tais bens em condições operacionais, aumentando assim o seu valor.

(80) As autoridades italianas afirmam também que a decisão de início do procedimento não tem em conta o facto de, mesmo não sendo necessário, a CAMED ter realizado um plano de investimentos considerável complementar aos da APN, num montante superior a 40 milhões de EUR.

(81) As autoridades italianas consideram que a CAMED não obteve qualquer vantagem com o projeto de investimento, dado que a concessão de 2004 lhe foi adjudicada através de um procedimento público e aberto (ver considerando 15) e que a CAMED tem o direito de gerir uma infraestrutura que seja adequada à utilização acordada. Além disso, de acordo com as autoridades italianas, a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([34]) relativa à adjudicação de contratos de concessão não se aplica aos concursos relativos à concessão de zonas portuárias. Por conseguinte, a APN não era obrigada a abrir um concurso para a adjudicação da concessão relativa a essas docas secas, especialmente no que respeita a uma concessão adjudicada mais de 10 anos antes da entrada em vigor dessa diretiva.

(82) A Itália alega também que as medidas não falseiam a concorrência nem afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros, uma vez que não reforçam a posição de uma empresa em comparação com outras empresas ativas no mesmo setor. Nas condições estabelecidas no regulamento de 2002, qualquer empresa pode pedir para utilizar as docas, independentemente do seu local de estabelecimento. Segundo as autoridades italianas, as medidas não têm, portanto, qualquer efeito nas condições de investimento e/ou estabelecimento transfronteiras.

(83) Segundo a Itália, a Comissão não pode contestar uma medida pública geral aplicável a todo o território nacional e a todas as empresas que aí operam, alegando que esta última confere uma vantagem a esses operadores em comparação com as condições de que beneficiam as empresas estabelecidas e que operam noutros Estados-Membros. Com efeito, a concessão de uma vantagem seletiva deve ser determinada, exclusivamente, a nível nacional uma vez que, na ausência de regras comuns a nível da União, a comparação com as condições oferecidas às empresas em diferentes Estados-Membros compararia, na prática, diferentes situações factuais e jurídicas resultantes de disparidades legislativas ou regulamentares entre os Estados-Membros, que distorceria assim o objetivo e o funcionamento do controlo dos auxílios estatais.

(84) As autoridades italianas reiteram os argumentos relativos à classificação das medidas como auxílio existente (ver considerando 75).

([33]) As autoridades italianas explicaram que, especialmente a nível local, em aplicação da Lei n.º 413/1998, a Autoridade Portuária de Nápoles executou uma série de medidas, utilizando fundos públicos, para renovar e modernizar um grande número de infraestruturas e bens do Estado, utilizados por empresas que operam em todos os setores económicos e não apenas por empresas de construção naval e forneceu exemplos específicos.

([34]) Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

3.1.3. *Sobre a compatibilidade do alegado auxílio à APN e à CAMED*

(85) A Itália não concorda com a avaliação da Comissão de que a concessão ocorreu quando cada um dos investimentos foi incluído no programa de investimentos com base nos pedidos das autoridades portuárias. A Itália reitera que a data de concessão de um regime de auxílios estatais deve ser o momento em que a base jurídica que criou o direito de o alegado beneficiário obter as medidas de apoio entrou em vigor, e não a data de adoção de medidas de execução posteriores, potencialmente numerosas. A Itália observa que todas as medidas de execução identificadas pela Comissão referem expressamente os atos de refinanciamento ao abrigo da Lei n.º 413/1998, que constitui, por isso, a verdadeira e única base jurídica da intervenção, bem como as várias decisões da APN em 2001 e a concessão concedida à CAMED em 2004.

(86) De acordo com a Itália, as medidas não devem ser apreciadas com base nos enquadramentos dos auxílios estatais à construção naval (ver considerando 48), uma vez que se referem apenas à manutenção extraordinária de infraestruturas portuárias detidas pelo Estado. Segundo as autoridades italianas, o alegado auxílio não se destina a favorecer o aumento da produtividade das instalações existentes num estaleiro naval, nomeadamente as denominadas superestruturas portuárias (estruturas móveis, gruas, etc.), mas à manutenção extraordinária de determinadas infraestruturas portuárias da exclusiva propriedade do Estado, para evitar que se tornem obsoletas, especialmente em termos de segurança, tendo em conta o facto de todos os utilizadores do porto poderem ter acesso às mesmas em condições de igualdade e não discriminatórias. Por conseguinte, a compatibilidade das medidas em questão não pode ser apreciada com base nas regras setoriais relativas aos auxílios à construção naval.

(87) Segundo a Itália, as medidas são compatíveis com o mercado interno de acordo com o artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, uma vez que se destinam a restaurar propriedade estatal que havia sido danificada pelos bombardeamentos da Segunda Guerra Mundial e pelo terramoto de 1980 que atingiu a cidade de Nápoles. As alegadas medidas de auxílio são também proporcionadas, uma vez que o financiamento público se limitou ao estritamente necessário e os trabalhos para a manutenção extraordinária foram adjudicados mediante um concurso público aberto e concorrencial que permitiu reduzir os custos em comparação com os montantes inicialmente estimados. As autoridades italianas também observam que a CAMED efetuou investimentos significativos, reduzindo a intensidade da contribuição pública para cerca de 40 % dos custos totais de investimento. As medidas também são proporcionadas considerando que, de acordo com o regime jurídico aplicável às concessões públicas, as obras realizadas pelo concessionário ficam da posse do Estado no final da concessão, sem que a CAMED tenha direito a qualquer compensação ou reembolso. A Itália reitera que as alegadas medidas de auxílio favorecem a economia de uma região desfavorecida, assistida ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE.

(88) As autoridades italianas enviaram informações adicionais em novembro de 2017, nas quais reiteraram a sua opinião de que as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis à construção naval não constituem a base jurídica adequada para apreciar a compatibilidade do auxílio, apresentando ainda as seguintes observações.

(89) No que respeita à compatibilidade do auxílio concedido à APN, a Itália confirmou que a APN não apresentou pedidos de auxílio (invocando as regras pertinentes em matéria de construção naval) antes do início dos trabalhos relativos a cada um dos investimentos. As autoridades italianas confirmaram a sua posição de que os fundos foram utilizados para a manutenção da infraestrutura portuária existente e não constituem auxílios às instalações de construção naval.

(90) Por último, a Itália argumenta que os montantes em análise não podem ser recuperados, uma vez que o prazo de prescrição previsto no artigo 17.º do Regulamento Processual já expirou.

4. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

4.1. **Observações da CAMED**

(91) A CAMED argumenta que a legalidade das medidas em questão já foi examinada e verificada em 2006, quando a Comissão, após solicitar informações às autoridades italianas, encerrou o procedimento. A decisão de início do procedimento constitui, assim, uma revogação ilegal dessa decisão de encerramento, tomada mais de 10 anos após a primeira medida, o que viola os princípios gerais do direito da União da boa administração, da segurança jurídica e da proteção jurisdicional efetiva.

(92) Além disso, a CAMED considera que as medidas em questão não constituem um auxílio estatal a favor da APN ou a seu favor, uma vez que dizem respeito à gestão e administração normais de uma determinada categoria de bens e não de uma atividade económica específica, nomeadamente, propriedade pública pertencente ao Estado. Nenhuma das condições previstas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE está preenchida.

(93) A CAMED reitera os argumentos apresentados pela Itália de que as autoridades portuárias são entidades públicas não económicas proibidas pela Lei n.º 84/1994 de desenvolverem qualquer atividade económica ou de prestarem serviços portuários. Além disso, segundo a CAMED, as autoridades portuárias italianas também não são livres de determinar o montante das taxas estatais cobradas aos concessionários em nome do Estado, uma vez que estas foram estabelecidas no Decreto Ministerial n.º 595/1995.

(94) De acordo com a CAMED, a intervenção não confere qualquer vantagem económica à APN ou a si própria. A manutenção extraordinária dos bens públicos em questão cabe, por lei, exclusivamente ao Estado enquanto proprietário dos mesmos, além de ser necessária e instrumental para o cumprimento das OSP. Como tal, as medidas não libertam a CAMED de qualquer encargo financeiro, nem lhe conferem qualquer vantagem.

(95) A CAMED salienta também que, quando as medidas públicas foram planeadas e aprovadas, ainda não era a concessionária dos terrenos públicos em questão, uma vez que o procedimento de adjudicação aberto e concorrencial ainda não tinha tido lugar. Por conseguinte, a APN assumiu o compromisso de investimento independentemente da identidade do futuro concessionário. Qualquer empresa poderia ter apresentado uma proposta concorrente para a concessão e ter obtido os bens sob concessão. Por conseguinte, o procedimento passa no teste do operador numa economia de mercado e não confere qualquer vantagem ao adjudicatário.

(96) A CAMED também afirma que as medidas em causa não são seletivas, dado que se trata de uma forma de intervenção normal do Estado que, em geral (e não apenas para os portos ou para o setor da construção naval), procura manter em condições de operação e de segurança uma grande quantidade e variedade de infraestruturas e bens públicos. Tal aplica-se, nomeadamente, aos bens que o Estado decidiu reservar ao domínio público — uma decisão isenta de revisão pela Comissão nos termos do artigo 345.º do TFUE. No caso em apreço, a intervenção também foi planeada e autorizada como parte de um programa de financiamento lançado em 1998 pela legislação nacional para a construção de infraestruturas para a expansão, modernização e requalificação de todos os portos italianos.

(97) De acordo com a CAMED, tal também demonstra a natureza não seletiva das medidas no que se refere: i) à posição da APN relativamente a todas as outras autoridades portuárias, que receberam o mesmo financiamento público para realizar obras em infraestruturas e bens públicos no âmbito portuário na sua jurisdição territorial; e ii) à posição da CAMED relativamente a outras empresas que operam no setor da construção naval, entre outros, no porto de Nápoles ou em qualquer outro porto italiano.

(98) Além disso, na opinião da CAMED, ao abrigo das regras que regem a utilização da infraestrutura pública que foi objeto dos trabalhos de manutenção, qualquer empresa tem o direito de aceder, mediante pedido, às docas geridas pela mesma nos termos da concessão, com base em critérios transparentes e não discriminatórios e mediante o pagamento de tarifas públicas. O acesso à infraestrutura ocorre em condições de concorrência equitativas relativamente a outros potenciais utilizadores, não apenas outras empresas de reparação naval, mas qualquer parte interessada na utilização da infraestrutura, como companhias de navegação, operadores de serviços portuários, agentes de navegação e empresas de gestão de embarcações. A CAMED considera que esta é mais uma confirmação da natureza não seletiva das medidas para renovar as docas, que não favorecem «certas empresas ou certas produções».

(99) A CAMED também reitera os argumentos de Itália em como as medidas não falseiam a concorrência nem afetam as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(100) A CAMED considera que as medidas seriam sempre compatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, do TFUE, uma vez que se destinam a «*remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários*», neste caso os bombardeamentos e o terramoto de 1980, e nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE, uma vez que as medidas prosseguem um objetivo de interesse comum. Além disso, as medidas são proporcionadas devido aos investimentos realizados pela própria CAMED (no montante de 42 541 495 EUR), que reduziram a intensidade da intervenção do Estado para aproximadamente 40 % dos custos totais. De acordo com as informações fornecidas, a CAMED investiu 11,1 milhões de EUR nas docas, e os restantes montantes noutras despesas relacionadas, por exemplo, com os bens/a área abrangidos pela taxa de concessão, armazéns e edifícios, custos de transporte, equipamentos de TI e de escritório.

(101) Por último, a CAMED afirma que se as medidas fossem consideradas um auxílio, este constituiria um auxílio existente, uma vez que o prazo de prescrição previsto no artigo 17.º do Regulamento Processual já expirou.

4.2. **Observações do autor da denúncia**

(102) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão de que a APN deve ser considerada uma empresa que desenvolve atividades económicas, e considera que o facto de os portos nacionais realizarem atividades económicas, em concorrência entre si e com outros portos europeus e do Mediterrâneo, é um facto

que deve ser incontestável, tendo em conta os esclarecimentos prestados pela Comissão na sua prática processual. Por exemplo, na sua decisão de 2012 ([35]), a Comissão considerou que a autoridade portuária de Augusta era uma empresa quando exercia a atividade económica que consistia na exploração da infraestrutura portuária pertencente ao Estado, através da locação desta infraestrutura a operadores portuários, mediante uma taxa de concessão. Este é um precedente para a APN, uma vez que a autoridade portuária de Augusta opera com base nas mesmas regras nacionais ([36]).

(103) No que respeita à taxa de concessão, o autor da denúncia considera que esta foi determinada ao abrigo da legislação nacional ([37]), que foi erroneamente considerada aplicável, uma vez que a concessão não diz exclusivamente respeito à utilização das docas para atividades de reparação naval, mas também à gestão das docas secas por parte da CAMED. Por conseguinte, o autor da denúncia alega que, ao conceder a adjudicação da concessão diretamente à CAMED sem organizar um concurso, a APN renunciou ao direito de receber uma taxa pela gestão das docas secas, uma vez que recebe apenas uma taxa pela concessão de domínio público. O autor da denúncia também especifica que o artigo 6.º do contrato de concessão prevê expressamente que a CAMED deve pagar a taxa à APN «como consideração pela presente concessão» e não a título de imposto.

(104) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão relativamente à natureza pública dos recursos e à seletividade das medidas que beneficiam a APN. Além disso, afirma especificamente que as medidas não podem representar uma mera transferência de recursos entre administrações públicas. Com efeito, de acordo com a Lei n.º 84/1994, apesar de serem entidades públicas não económicas com personalidade jurídica no âmbito do direito público, as autoridades portuárias gozam de ampla autonomia administrativa e monetária, e o controlo ministerial não se aplica à adjudicação de concessões relativas, nomeadamente, à gestão de docas secas.

(105) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão de que as medidas não satisfazem as quatro condições do acórdão *Altmark* e que, por conseguinte, a gestão das docas secas realizada pela APN não constitui um serviço de interesse económico geral, concedendo-lhe uma vantagem económica.

(106) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão de que as medidas são suscetíveis de falsear a concorrência entre os portos europeus e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em especial, reitera que os portos italianos competem com vários portos europeus num mercado competitivo e que, por conseguinte, o argumento das autoridades italianas de que a procura de infraestruturas de reparação naval é de escala local deve ser rejeitado.

(107) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão quanto à existência de um auxílio estatal a favor da CAMED dado que, ao atribuir a esta última a concessão das docas secas por um preço inferior ao preço de mercado, a APN pode ter renunciado a recursos públicos. Apoia também a apreciação preliminar da Comissão de que a CAMED beneficiou de uma vantagem económica, tanto porque a concessão não foi adjudicada através de um concurso adequado, mas de acordo com um procedimento diferente (cuja publicidade foi considerada apenas local), como porque a taxa de concessão foi determinada com base em parâmetros fixos (sem ter em conta as infraestruturas com as quais a área está equipada) e não com base num preço de mercado. O autor da denúncia explica novamente que a concessão inclui não só o direito de utilizar a infraestrutura pública para atividades de construção naval, mas também a gestão de docas secas. Com efeito, a forma como a taxa de concessão é calculada reflete as duas atividades realizadas pela CAMED e o valor económico real da concessão.

(108) O autor da denúncia alega também que a gestão das docas secas é um serviço de valor económico considerável, que se estima poder representar um volume de negócios anual para a CAMED entre 6 e 9 milhões de EUR (em comparação com a taxa anual paga pela CAMED no valor de 137 409,68 EUR) e, portanto, que o valor da duração total da concessão para a gestão das docas secas públicas se encontra entre os 180 e os 270 milhões de EUR. Em particular, as receitas provenientes das taxas recebidas pela CAMED são constituídas pelas taxas pagas: i) pela utilização das docas secas e ii) pela prestação por parte da CAMED de outros serviços conexos (por exemplo, atividade necessária para a entrada, saída e permanência de uma embarcação numa doca ou o fornecimento de eletricidade). O autor da denúncia salienta que a CAMED pode estabelecer as taxas livremente, sem qualquer controlo da APN, e que as taxas cobradas pela CAMED são excessivamente altas e muito superiores às cobradas pelos gestores de infraestruturas similares localizadas noutros portos (em novembro de 2012, a CAMED aumentou as taxas em mais de 300 %).

(109) O autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão de que a CAMED não satisfaz as condições cumulativas do acórdão *Altmark* e que, consequentemente, não se pode considerar que as suas

([35]) Decisão da Comissão de 19 de dezembro de 2012, SA.34940 — Porto de Augusta (JO C 77 de 15.3.2013, p. 1).
([36]) Lei n.º 84/1994, a lei-quadro italiana sobre os portos.
([37]) Decreto do ministro dos Transportes e da Navegação n.º 595, de 15 de novembro de 1995, em concertação com o ministro do Tesouro e o ministro das Finanças, intitulado «Regulamento que estabelece as regras para a determinação das taxas para concessões públicas marítimas», no GURI n.º 158 de 8 de julho de 1996.

atividades representem uma OSP. O autor da denúncia considera que, eventualmente, apenas o serviço de gestão da doca seca n.º 3 pode constituir um serviço público, dado que representa a maior doca do porto de Nápoles. Além disso, na realidade, as docas secas geridas pela CAMED não estão realmente abertas a utilizadores terceiros. A CAMED é um utilizador privilegiado que impede que outros operadores portuários tenham acesso livre. Além disso, as taxas que a CAMED exige para conceder acesso à infraestrutura a terceiros estão alegadamente acima do preço de mercado.

(110) Segundo o autor da denúncia, as medidas falseiam a concorrência em dois níveis. Em primeiro lugar, como gestora da infraestrutura, a CAMED recebeu uma vantagem relativamente aos seus potenciais concorrentes i) tendo obtido a concessão para gerir as docas secas sem um concurso público e ii) pagando um nível injustificadamente baixo de taxas à APN enquanto cobra taxas excessivas a outras empresas de reparação naval que desejam utilizar as docas. Em segundo lugar, enquanto empresa de reparação naval, a CAMED recebeu uma vantagem como utilizadora indevidamente privilegiada das docas públicas.

(111) No que respeita à incidência nas trocas comerciais, o autor da denúncia salienta que a procura de infraestruturas de reparação de navios provém principalmente de operadores internacionais, que pertencem muitas vezes a grandes grupos multinacionais.

(112) Quanto à compatibilidade das medidas de auxílio com o mercado interno, o autor da denúncia concorda com a apreciação preliminar da Comissão de que as docas secas não são infraestruturas de transporte e, como tal, não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Além disso, o autor da denúncia considera que as medidas não satisfazem os critérios de compatibilidade i) do artigo 107.º, n.º 3, alíneas a) ou c), relacionados com os auxílios regionais, ou ii) do Enquadramento SIEG de 2011 ou iii) das regras setoriais relativas aos auxílios estatais no setor da construção naval.

(113) Por último, o autor da denúncia apoia a opinião da Comissão de que as medidas de auxílio foram concedidas quando as intervenções relevantes foram incluídas no programa de investimentos preparado com base nos pedidos da APN e não em 1998 (tal como alegado pelas autoridades italianas), nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 413/1998.

5. **APRECIAÇÃO**

(114) De acordo 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*».

(115) Na aceção desta disposição, a classificação de uma medida como auxílio pressupõe, portanto, o cumprimento das seguintes condições cumulativas: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário; iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida tem de falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

5.1. **Existência de auxílio à Autoridade Portuária de Nápoles**

5.1.1. *Conceito de empresa*

(116) De acordo com a legislação italiana, as autoridades portuárias são entidades públicas não económicas que visam assegurar a manutenção geral e o desenvolvimento da infraestrutura portuária. Para o efeito, os recursos financeiros à disposição de uma autoridade portuária só podem ser utilizados para a gestão do porto e para o desempenho das funções que lhe são atribuídas pela lei (ver considerando 55).

(117) O Tribunal de Justiça da União Europeia ([38]) («Tribunal de Justiça») tem sistematicamente definido empresas como entidades que desenvolvem uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo como são financiadas. Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma atividade económica ([39]).

(118) Por conseguinte, a classificação de uma determinada entidade como empresa depende inteiramente da natureza das suas atividades. Este princípio geral tem três consequências importantes: i) o estatuto da entidade ao abrigo do direito nacional não é decisivo, ii) a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais não depende do facto de a entidade ser criada com fins lucrativos, e iii) a classificação de uma entidade como empresa está sempre relacionada com uma atividade específica.

([38]) Ver, por exemplo, acórdão no processo C-41/90, *Hofner e Elsner/Macroton*, ECLI:EU:C:1991:161, n.º 21; acórdão no processo C-160/91, *Poucet e Pistre/AGF e Cancava*, ECLI:EU:C:1993:63, n.º 17; acórdão no processo C-35/96, *Comissão/Itália*, ECLI:EU:C:1998:303.

([39]) Ver acórdão no processo 118/85, *Comissão/Itália*, ECLI:EU:C:1987:283, n.º 7; acórdão no processo C-35/96, *Comissão/Itália*, ECLI:EU:C:1998:303, n.º 36; acórdão nos processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e o.*, ECLI:EU:C:2000:428, n.º 75.

(119) As medidas em causa dizem respeito ao financiamento da renovação da infraestrutura de reparação naval (docas secas) situada num porto que é propriedade do Estado italiano, que exerce os seus direitos de propriedade através da APN, que opera como gestora. A Comissão considera que as docas secas não são infraestruturas portuárias, mas instalações de produção para estaleiros, visto que são utilizadas para atividades de construção e reparação naval. Tal como estabelecido na prática decisória da Comissão, a construção naval é uma atividade económica em que existem trocas comerciais entre Estados-Membros ([40]).

(120) As docas secas são comercialmente exploradas pela APN, que cobra taxas de utilização do solo pela sua utilização. A este respeito, contrariamente ao que alegam as autoridades italianas (ver considerandos 57 e 58), estas taxas representam uma compensação pela prestação de um serviço económico (ou seja, a locação de instalações de reparação naval mediante remuneração). As taxas constituem uma das fontes de rendimento da APN, permitindo-lhe financiar as suas atividades, que incluem investimentos para manter as docas secas operacionais. Manter as docas secas num estado operacional para alojar a reparação naval permite à APN evitar uma redução nas suas atividades de gestão relativamente ao porto e atrair empresas de reparação naval. Na verdade, sem essas obras, as docas secas não funcionariam devidamente e, a longo prazo, a APN não poderia continuar a sua atividade económica de locação mediante remuneração. A este respeito, a concessão de 2004 prevê no seu artigo 1.º que «a concessão é concedida para efeitos de realizar atividades de conversão e reparação de navios e embarcações de recreio, bem como para a gestão das docas secas …» ([41]), especificando assim, antecipadamente, a utilização exata do solo público em questão.

(121) Embora não se possa excluir que, dadas as suas funções públicas, a APN também possa desempenhar atividades do âmbito público, a presente decisão diz exclusivamente respeito à gestão das docas secas subsidiadas e à sua locação mediante remuneração. De acordo com a jurisprudência constante, a classificação de uma entidade como empresa é sempre relativa a uma atividade específica. Uma entidade que desenvolve simultaneamente atividades económicas e não económicas deve ser considerada uma empresa apenas no que se refere às primeiras. Por conseguinte, a Comissão não é obrigada a determinar se as outras atividades da APN (para além da locação de instalações de reparação naval mediante remuneração) constituem atividades económicas.

5.1.2. *Recursos estatais e imputabilidade*

(122) Os recursos concedidos a projetos de investimento foram transferidos para a APN a partir do orçamento de Estado. Conforme indicado na secção 5.1.1, a APN pode ser classificada como empresa para efeitos da presente decisão na qualidade de entidade que desenvolve uma atividade económica em nome do proprietário, ou seja, o Estado italiano. Por conseguinte, a transferência corresponde a uma transferência de recursos estatais e é imputável ao Estado.

5.1.3. *Seletividade*

(123) Para ser considerada um auxílio estatal, uma medida deve ser específica ou seletiva no sentido de favorecer apenas certas empresas e/ou certas produções.

(124) Dado que o presente processo diz respeito às medidas de auxílio concedidas individualmente à APN, a existência de vantagem económica implica a presunção de que as medidas são seletivas ([42]).

(125) Em qualquer caso, a Comissão considera que as medidas em questão favorecem a APN em comparação com outras empresas numa situação factual e jurídica comparável. A Lei n.º 413/1998 prevê que o Ministério, na sequência dos pedidos das autoridades portuárias, deve adotar um programa de investimentos. A pedido da APN, o programa de investimentos foi adotado com dois decretos ministeriais (de 27 de outubro de 1999 e 2 de maio de 2001) (ver considerando 25). Embora várias outras autoridades portuárias enumeradas nesse programa de investimentos ([43]) também pudessem utilizar fundos públicos para realizar investimentos noutros portos italianos, a Comissão considera que as medidas favorecem seletivamente a instalação de construção naval da APN. De

([40]) Ver, por exemplo, Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2004, relativa ao auxílio estatal executado pela Espanha com vista a um novo auxílio à reestruturação dos estaleiros públicos espanhóis, processo C 40/00 (ex NN 61/00) (2005/173/CE).

([41]) «*la concessione è assentita allo scopo di esercitarvi un cantiere di transformazioni e riparazioni di navi e/o imbarcazioni da diporto nonché per la gestione dei bacini di carenaggio in muratura…*».

([42]) Acórdão no processo T-314/15, *Grécia/Comissão*, ECLI:EU:T:2017:903, n.º 79.

([43]) O Programa de 27 de outubro de 1999 enumera 20 portos que beneficiam de financiamento nacional e o Programa de 2 de maio de 2001 alarga ainda mais esta lista (para 25 portos).

facto, a APN recebeu financiamento estatal para expandir, modernizar e melhorar a instalação de construção naval que gere, ao contrário de outros gestores de instalações de construção naval não incluídos no programa de investimentos, por exemplo, porque não constituem autoridades portuárias. Tais gestores de instalações de construção naval não incluídos no programa encontram-se numa situação factual e jurídica comparável à da APN, mas tiveram de expandir, modernizar ou melhorar a infraestrutura de construção naval sem receberem financiamento estatal. De acordo com o Tribunal, nem o número elevado de empresas beneficiárias (que pode até incluir todas as empresas de um dado setor), nem a diversidade e importância dos setores a que pertencem permitem considerar que uma iniciativa estatal constitui uma medida geral de política económica ([44]). Por último, a Comissão observa que as medidas são seletivas também porque favorecem um gestor de instalações de construção e reparação naval, em comparação com os gestores de instalações de produção ou de reparação noutros setores da economia. Estes últimos encontram-se numa situação factual e jurídica comparável, uma vez que também exercem a sua atividade económica com base nas instalações de produção ou reparação que gerem. No entanto, têm de desenvolver a sua atividade económica sem beneficiarem do apoio ao investimento concedido à APN.

5.1.4. *Vantagem económica*

(126) O financiamento público de 44 138 854,50 EUR é concedido sob a forma de subvenções ou reembolsos de empréstimos contraídos pela APN com instituições de crédito, conforme indicado no quadro 2 *supra*. Uma subvenção é um instrumento de financiamento não reembolsável que não comporta qualquer custo de financiamento. Da mesma forma, o reembolso, por parte do Estado, de empréstimos contraídos por uma empresa que não comporta os custos financeiros enquanto beneficiária não constitui um instrumento disponível em condições normais de mercado, uma vez que liberta a empresa dos encargos económicos que normalmente teria de suportar. No mercado, tais instrumentos de financiamento não estariam disponíveis para o beneficiário. O financiamento público concedido confere, por conseguinte, uma vantagem económica à APN.

(127) No entanto, decorre do acórdão Altmark que uma compensação concedida pelo Estado ou através de recursos estatais, enquanto compensação direta como contrapartida de prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias no cumprimento de obrigações de serviço público, não confere uma vantagem às ditas empresas, pelo que não constitui um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, desde que se verifiquem os quatro pressupostos seguintes ([45]):

— em primeiro lugar, *a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas*. Dado que a definição de SIEG é da competência dos Estados-Membros, os poderes da Comissão limitam-se, em princípio, a verificar se o Estado-Membro cometeu um erro manifesto ao definir o serviço como SIEG,

— em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação devem ter sido previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente. A necessidade de estabelecer previamente os parâmetros da compensação não significa que a compensação tenha de ser calculada com base numa fórmula específica. O importante é que fique claro, desde o início, a forma como a compensação é determinada. Regra geral, o ato pertinente que atribui a OSP deve, no mínimo, especificar o teor e a duração da mesma, a empresa e o território em causa, os parâmetros para o cálculo, o controlo e a revisão da compensação, e as medidas destinadas a evitar e a recuperar uma eventual compensação em excesso,

— em terceiro lugar, a compensação não deve 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, assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações,

— em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público não tiver sido efetuada através de um processo de concurso público, o nível da compensação necessária deve ter sido determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.

(128) No presente caso (ver considerando 62), a Itália argumentou que o artigo 1.º, alínea g), do Decreto Ministerial de 14 de novembro de 1994 estabelecia uma OSP para todas as autoridades portuárias italianas. Por conseguinte, a Comissão avaliará se todos os quatro critérios Altmark estão satisfeitos.

([44]) Ver, por exemplo, acórdão no processo C-75/97, *Bélgica/Comissão*, ECLI:EU:C:1999:311, n.º 32; e acórdão no processo C-143/99, *Adria-Wien Pipeline & Peggauer Zementwerke*, ECLI:EU:C:2001:598, n.º 48.

([45]) Ver acórdão no processo C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, n.os 87-88.

(129) Segundo a jurisprudência ([46]), dado que o primeiro requisito Altmark prossegue um objetivo de transparência e de segurança jurídica, exige a reunião de dois critérios mínimos: i) a empresa deve ser efetivamente incumbida da execução de obrigações de serviço público, e ii) a natureza, a duração e o alcance das obrigações de serviço público devem estar claramente definidos. Sem a definição clara desses critérios objetivos, não seria possível controlar se uma atividade particular é suscetível de se enquadrar no conceito de SIEG. Esses dois critérios mínimos são de aplicação estrita e não estão abrangidos pelo amplo poder de apreciação dos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão controla rigorosamente o seu cumprimento e, nesta fase, não aplica o critério do erro manifesto, que é aplicado apenas numa fase posterior, para controlar se os serviços e obrigações efetivamente incumbidos e claramente definidos estão aptos a serem designados SIEG. Só nessa última fase é que a existência de uma falha de mercado pode ser relevante.

(130) No presente caso, a natureza, a duração e o alcance da obrigação de serviço público alegadamente confiada à APN não foram claramente definidos. Ao contrário do que as autoridades italianas alegam (ver considerando 63), o direito nacional (artigo 1.º, alínea g), do Decreto Ministerial de 14 de novembro de 1994) descreve apenas em termos muito gerais a obrigação imposta a todas as autoridades portuárias, que consiste na gestão de docas secas («*gestione di […] bacini di carenaggio per il settore industriale*»), sem especificações adicionais. O artigo 1.º, alínea g), não define, de todo, a duração da alegada obrigação de serviço público. Além disso, a formulação geral de tal disposição não define claramente a natureza e o alcance da obrigação.

(131) Em qualquer caso, no que respeita ao facto de as alegadas obrigações de serviço público estarem aptas a serem designadas SIEG, a Comissão considera que as autoridades italianas cometeram um erro manifesto. As autoridades italianas não apresentaram qualquer prova que demonstre que a APN, ao arrendar instalações de reparação naval mediante remuneração, presta uma atividade que não está disponível no mercado em condições comparáveis de preço, qualidade, continuidade e acesso ao serviço. A Comissão considera que a existência (ou a possibilidade de construção) de outras docas secas e flutuantes da mesma dimensão no porto de Nápoles e noutros portos vizinhos pode excluir a classificação da gestão de uma doca seca específica pela autoridade portuária como um SIEG. Além disso, as instalações subsidiadas não oferecem um benefício geral à sociedade, mas um simples serviço de reparação naval na região de Nápoles ([47]). No acórdão *Enirisorse* ([48]), o Tribunal confirmou que a exploração de qualquer porto comercial não constitui automaticamente a gestão de um serviço de interesse económico geral. Consequentemente, a Comissão considera que os serviços económicos prestados pela APN não apresentam quaisquer características especiais em comparação com a locação de instalações de reparação naval no mercado ([49]) e não colmatam qualquer falha de mercado.

(132) Relativamente à segunda e terceira condições Altmark, a Comissão observa o seguinte. O Decreto Ministerial de 14 de novembro de 1994 não prevê qualquer quantificação ou parâmetros objetivos e transparentes para o cálculo prévio da compensação pelas OSP alegadamente prestadas pela APN. Além disso, os atos de concessão (ver considerando 125) não especificam mais a alegada compensação pelas OSP.

(133) Por conseguinte, não é possível determinar se qualquer compensação concedida não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos relevantes ocasionados pelo cumprimento das alegadas OSP, incluindo um lucro razoável.

(134) No que respeita à quarta condição Altmark, a Comissão observa que, segundo a Itália, ao abrigo da legislação italiana, a OSP não foi e não pode ser confiada à APN através de um processo de concurso público (ver considerando 66).

(135) De acordo com o acórdão Altmark, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de OSP não for efetuada através de um processo de concurso público para selecionar um concorrente capaz de prestar os serviços referidos ao menor custo para a comunidade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada com os meios necessários para cumprir as OSP, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.

([46]) Acórdão nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comissão*, ECLI:EU:C:2017:999, n.os 72, 73 e 75; ver também as Conclusões do advogado-geral Wathelet nos processos apensos C-66/16 P a C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comissão*, ECLI:EU:C:2017:654, n.os 112, 114-117 e 121-122.

([47]) Ver Comunicação SIEG 2011, n.º 50.

([48]) Acórdão nos processos apensos C-34/01 a C-38/01, *Enirisorse*, ECLI:EU:C:2003:640, n.º 33.

([49]) Ver Comunicação C(2011)9404 final relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, de 20 de dezembro de 2011 (Comunicação SIEG 2011, ponto 45).

(136) As autoridades italianas não forneceram qualquer análise abrangente dos custos que uma empresa adequadamente equipada teria de suportar para cumprir as alegadas OSP, nem indicaram que tal análise tenha sido realizada para determinar a metodologia para o cálculo da compensação.

(137) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que as quatro condições não estão cumulativamente preenchidas; por conseguinte, as medidas em questão implicam uma vantagem económica.

5.1.5. *Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais*

(138) De acordo com a jurisprudência constante, quando o apoio financeiro concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa em comparação com outras empresas concorrentes no comércio intra-União, existe pelo menos um efeito potencial no comércio entre Estados-Membros e a concorrência ([50]).

(139) A Comissão toma nota dos argumentos da Itália segundo os quais, nos termos da legislação nacional, a gestão dos portos é da competência das autoridades públicas e as autoridades portuárias não operam num setor liberalizado e aberto à concorrência e ao comércio entre Estados-Membros.

(140) Tal como indicado nos considerandos 118 e 119, o projeto de investimento, ao restabelecer as condições de utilização adequadas das docas secas, permitirá à APN continuar a atividade económica de arrendar as docas secas, melhorando assim a sua posição concorrencial. Embora a APN esteja ativa num mercado a montante da locação de infraestruturas de construção/reparação naval, o facto de essa infraestrutura ser subsidiada e depois utilizada para prestar serviços de construção e reparação naval a jusante falseia a concorrência e afeta as trocas comerciais a nível da União Europeia. Tal deve-se ao facto de o setor da construção/reparação naval estar aberto à concorrência e ao comércio a nível da União. Por essa razão, as regras específicas do setor aplicáveis à construção naval estabelecem um quadro para uma possível intervenção pública nessas instalações ([51]). Além disso, a APN concorre com outros gestores que podem arrendar infraestruturas de construção/reparação naval na União e, por conseguinte, opera num mercado aberto à concorrência e ao comércio a nível da União.

(141) Por conseguinte, a Comissão conclui que as medidas em questão são suscetíveis de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais na União.

5.1.6. *Sobre a alegada violação do artigo 345.º do TFUE*

(142) As autoridades italianas alegam que considerar as medidas um auxílio estatal seria uma violação do artigo 345.º do TFUE, que estabelece o princípio da neutralidade entre entidades públicas e privadas. Um proprietário privado é livre de investir o que quiser nas instalações de reparação naval, enquanto os investimentos do Estado na sua própria infraestrutura constituiriam sempre um auxílio estatal.

(143) A Comissão observa que a ordem jurídica da União é neutra no que respeita ao regime de propriedade e em nada prejudica o direito dos Estados-Membros de atuarem como operadores económicos. No entanto, quando as autoridades públicas efetuam direta ou indiretamente operações económicas, qualquer que seja a sua forma ([52]), são abrangidas pelas regras da União em matéria de auxílios estatais. As operações económicas realizadas por organismos públicos (incluindo as empresas públicas) não conferem uma vantagem à sua contraparte e, por conseguinte, não constituem auxílios, desde que sejam efetuadas em conformidade com as condições normais de mercado ([53]).

(144) A Comissão considera que, ao fornecer financiamento estatal à APN, o Estado italiano não investiu em conformidade com o «princípio do investidor numa economia de mercado». Em primeiro lugar, tal princípio não é aplicável numa situação em que uma autoridade pública se apresenta como autoridade que organiza e delega o serviço público. A aplicabilidade desse princípio é automaticamente afastada, uma vez que, por definição, o Estado-Membro age na qualidade de poder público na organização e delegação do alegado serviço público ([54]). Em segundo lugar, mesmo que o princípio do investidor numa economia de mercado fosse aplicável, a Comissão considera que um operador privado do mesmo setor teria preparado um plano de atividades *ex ante* e só teria realizado o investimento se, nesse base, tal fosse rentável. Outras considerações (por exemplo, a melhoria de imagem, como referido pela Itália — ver considerando 69) poderiam ser tomadas excecionalmente em conta na análise da viabilidade, mas teriam de ser documentadas por provas objetivas, que não foram fornecidas pelas autoridades italianas.

([50]) Ver, por exemplo, acórdão no processo 730/79, *Philip Morris/Comissão*, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11, e acórdão no processo C-372/97, *Itália/Comissão*, ECLI:EU:C:2004:234, n.º 44.
([51]) Ver Decisão da Comissão, de 12 de maio de 2004, relativa ao auxílio estatal executado pela Espanha com vista a um novo auxílio à reestruturação dos estaleiros públicos espanhóis; processo de auxílio estatal C 40/00 (ex NN 61/00), (2005/173/CE).
([52]) Ver, por exemplo, acórdão no processo 40/85, *Bélgica/Comissão*, ECLI:EU:C:1986:305, n.º 12.
([53]) Acórdão no processo C-39/94, *SFEI e o.*, ECLI:EU:C:1996:285, n.ºs 60-61.
([54]) Acórdão no processo T-454/13, *SNCM/Comissão*, ECLI:EU:T:2017:134, n.º 233.

(145) Como referido na decisão de início do procedimento, as autoridades italianas apresentaram uma análise financeira baseada no défice de financiamento calculado como a diferença entre o valor descontado do lucro operacional esperado do investimento e os custos de investimento descontados do projeto. Os resultados deste cálculo mostram que, ao longo de um período de referência de 25 anos, o projeto tem um valor financeiro atual líquido negativo de – 44 274 286,68 EUR.

(146) Por conseguinte, a Comissão considera que a qualificação das medidas como auxílios estatais não constituiria uma violação do artigo 345.º do TFUE.

5.1.7. *Classificação das medidas como auxílios existentes*

(147) A Itália alega que as medidas em causa constituem um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual, que define auxílios existentes como «*os auxílios considerados existentes por se poder comprovar que não constituíam auxílios no momento da sua execução, tendo-se subsequentemente transformado em auxílios devido à evolução do mercado interno e sem terem sido alterados pelo Estado-Membro*.» O artigo 1.º, alínea b), subalínea v), prevê ainda que «*quando determinadas medidas se transformem em auxílios na sequência da liberalização de uma atividade provocada pela legislação da União, essas medidas não serão consideradas auxílios existentes depois da data fixada para a liberalização*».

(148) A Comissão considera que o auxílio não pode ser classificado como auxílio existente, dado que o apoio estatal a infraestruturas de construção naval e reparação naval sempre foi considerado um auxílio estatal, mesmo antes do acórdão Leipzig/Halle ([55]).

(149) A Comissão toma nota dos argumentos da Itália de que a Decisão 94/374/CE respeitante à Lei Regional da Sicília (citada na decisão de início do procedimento, ver considerando 74) não permite concluir que as medidas de apoio público às instalações de reparação naval numa doca seca sempre tenham estado abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. No entanto, considera que a decisão supracitada estabelece uma distinção clara entre o apoio público concedido à entidade responsável pela gestão do porto (não classificado como auxílio estatal) e o apoio público prestado ao mesmo organismo público para o trabalho de manutenção da doca seca (que foi classificado como auxílio estatal). Em todo o caso, o conceito de auxílio estatal é um conceito objetivo, que depende apenas do facto de uma medida estatal conferir ou não um benefício a uma ou a certas empresas, sendo que essa noção objetiva não é influenciada pela prática decisória da Comissão ([56]).

(150) Por conseguinte, a Comissão reitera a sua conclusão de que as medidas em questão constituíam um auxílio estatal também antes do acórdão Leipzig Halle.

5.2. **Existência de auxílio à CAMED**

(151) Dado que a APN recebeu e continuará a receber apoio público para financiar as intervenções acordadas com a CAMED, esta última não teve de suportar a totalidade dos custos de investimento como qualquer outro operador privado de instalações de reparação naval no mercado. A Comissão considera que, ao conceder as docas secas à CAMED a taxas inferiores às do mercado, a Itália concedeu uma vantagem económica seletiva a favor da CAMED.

5.2.1. *Recursos estatais e imputabilidade*

(152) Dado que a APN é uma entidade pública que faz parte da administração do Estado (mesmo que se considere que agiu como uma empresa privada, ver considerando 118), a Comissão considera que as medidas são imputáveis ao Estado. Nos casos em que uma autoridade pública concede um auxílio a um beneficiário, esta transferência é imputável ao Estado, mesmo que o organismo em questão disponha de autonomia jurídica relativamente a outras autoridades públicas.

(153) Os recursos estatais incluem todos os recursos do setor público, nomeadamente os das entidades intraestatais (descentralizadas, federadas, regionais ou outras). Além disso, renunciar a receitas que, de outro modo, teriam sido pagas ao Estado constitui uma transferência de recursos estatais. Se as autoridades públicas fornecem bens ou serviços a um preço inferior às taxas de mercado, tal implica uma renúncia a recursos estatais (bem como a concessão de uma vantagem).

(154) Por conseguinte, a Comissão considera que, ao conceder as docas secas à CAMED abaixo das taxas de mercado, a APN renunciou a recursos do Estado.

([55]) Ver, por exemplo, Decisão 94/374/CE.
([56]) Acórdão no processo T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management/Comissão*, ECLI:EU:T:2009:50, n.º 145.

5.2.2. *Seletividade*

(155) Para ser considerada um auxílio estatal, uma medida deve ser específica ou seletiva no sentido de favorecer apenas certas empresas e/ou certas produções. A Itália alega que as medidas têm um alcance geral e transversal pois, de acordo com o modelo público ao abrigo do qual a legislatura italiana organizou o setor portuário, todas as empresas (não apenas a CAMED) que operam na zona portuária em todos os portos italianos (não apenas no de Nápoles), e em todos os setores económicos (não apenas na construção naval) «beneficiaram» de «auxílios» idênticos àquele de que a CAMED terá alegadamente beneficiado. A Comissão não concorda com esta avaliação pelas razões apresentadas em seguida.

(156) Em primeiro lugar, dado que o contrato de concessão foi assinado especificamente com a CAMED, presume-se que a vantagem foi concedida à CAMED de forma seletiva. Em medidas de auxílio individuais, a existência de uma vantagem económica implica a presunção de que a medida é seletiva ([57]). Em segundo lugar, e em qualquer caso, as medidas são seletivas porque favorecem a CAMED em comparação com outras empresas que se encontram numa situação factual e jurídica comparável. Conforme demonstrado no ponto 5.2.3 da presente decisão, a CAMED pode levar a cabo atividades de construção e reparação naval no porto de Nápoles, pagando apenas uma pequena parte dos seus custos. Por outro lado, outros estaleiros (noutros portos ou fora da zona portuária) que utilizam instalações não estatais e que, portanto, não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Decreto Ministerial n.º 595/1995, têm, em princípio, de suportar a totalidades dos custos para criar as suas próprias instalações de construção e reparação naval, que utilizam para prestar tais serviços. Por último, a Comissão observa que as medidas são seletivas também porque favorecem um operador de instalações de construção e reparação naval, em comparação com os operadores de instalações de produção ou de reparação noutros setores da economia. Estes últimos encontram-se numa situação factual e jurídica comparável, uma vez que também exercem a sua atividade económica com base nas instalações de produção ou reparação que operam. No entanto, ao contrário da CAMED, têm de desenvolver a sua atividade económica sem beneficiar de preços de arrendamento inferiores aos custos para as suas instalações.

5.2.3. *Vantagem económica*

(157) No que respeita à CAMED, a Comissão observa que o contrato de concessão não foi atribuído através de um concurso público, mas através de um tipo de procedimento diferente, em que os outros operadores podiam apresentar observações ou propostas alternativas contra um determinado pedido de concessão (uma espécie de «processo de oposição», ver considerando 15).

(158) A Comissão observa também que a taxa paga pela CAMED de acordo com a concessão de 2004 não corresponde a uma taxa que satisfaz as condições do mercado. A taxa de utilização do solo paga pela CAMED à APN foi calculada com base em parâmetros legais fixos e equivale a cerca de 140 201,29 EUR em média por ano, o que, para o período de concessão de 30 anos, corresponde a cerca de 4,2 milhões de EUR ([58]). Essa taxa é determinada com base no Decreto n.º 595, de 15 de novembro de 1995, e tem em conta o número de metros quadrados de área pública sujeitos à concessão, multiplicado por um montante unitário em euros, majorado anualmente com base num coeficiente expresso em percentagem. O valor unitário em euros varia de acordo com as atividades abrangidas pela concessão. Uma das atividades referidas em tal decreto são as «atividades de estaleiros navais» (ou seja, reparações/conversões de navios). No entanto, a atividade de gestão de docas secas, que também foi atribuída à CAMED com base na concessão, não é referida no decreto supramencionado.

(159) A Comissão considera que a taxa determinada com base no método acima referido constitui uma mera consideração pela ocupação de uma propriedade estatal, mas não tem em conta o objeto e o valor económico real da concessão. Especificamente, a taxa não tem em conta o facto de a concessão permitir que a CAMED não só realize atividades de reparação naval, mas também a gestão exclusiva das docas secas estatais. Tal permite que a CAMED cobre uma taxa aos outros operadores portuários que desejam realizar trabalhos de reparação nessas docas ([59]).

(160) Além disso, a Comissão observa que, de acordo com a concessão de 2004, a CAMED comprometeu-se a realizar investimentos no valor de 24 610 420 EUR. Segundo as autoridades italianas e a CAMED, na realidade, o programa de investimentos da CAMED ascendia a 42 541 495 milhões de EUR (ver considerandos 80 e 100).

(161) A Comissão conclui que a CAMED, enquanto gestora e operadora das docas secas (ou seja, prestadora de serviços de reparação naval), seria responsável por suportar todos os custos dos trabalhos de renovação. Em alternativa,

([57]) Acórdão no processo T-314/15, *Grécia/Comissão*, ECLI:EU:T:2017:903, n.º 79.

([58]) Este valor resulta da extrapolação ao longo de um período de 30 anos da taxa de concessão média já paga pela CAMED para o período de 2004-2017.

([59]) Em particular, a taxa paga por outros operadores portuários à CAMED abrange: i) a utilização das docas secas e ii) a prestação por parte da CAMED de «serviços conexos» como a entrada, saída e permanência de uma embarcação numa doca, o fornecimento de eletricidade, ar comprimido, guindastes portuários, monitorização e segurança ambiental.

caso as instalações renovadas sejam colocadas à sua disposição, a CAMED deveria pagar uma taxa (de concessão) que reflita, pelo menos, o valor do investimento realizado pelo Estado italiano e pela APN para as renovações. Tal ocorre porque a CAMED utiliza a infraestrutura subsidiada para o seu ciclo de vida, pelo que, no final do período de concessão, o Estado reterá apenas um valor residual limitado.

(162) A Comissão observa que apenas uma parte dos investimentos da CAMED diz respeito à renovação das docas secas (ver considerando 100). A (maior) parte restante dos investimentos está diretamente relacionada com o funcionamento diário e a gestão das instalações, pelos quais a CAMED seria sempre responsável.

(163) Por conseguinte, os investimentos no valor de 42 milhões de EUR que a CAMED realizou para seu próprio benefício (ou seja, os custos que, em qualquer caso, teria de suportar) constituem um investimento privado adicional que se junta a todas as intervenções públicas indicadas no quadro 2 e não podem ser considerados uma contribuição relativa a uma taxa de concessão em condições de mercado. Nem a parte desse montante (11,1 milhões de EUR) investida pela CAMED nas docas (ver considerando 15) pode ser considerada uma contribuição própria uma vez que, no final do contrato de concessão, a APN não recupera qualquer valor (ou um valor mínimo) devido à desvalorização de todos os bens.

(164) Além disso, como referido na decisão de início do procedimento, a Comissão tinha dúvidas quanto à imposição de uma OSP à CAMED no contexto do contrato de concessão. A Itália argumentou antes da decisão de início do procedimento que, dado que a CAMED utiliza as docas secas para a prestação de um SIEG, qualquer investimento necessário para prestar tal serviço representa uma compensação pelo mesmo.

(165) Embora após a decisão de início do procedimento, a Itália não tenha voltado a alegar que uma OSP tinha sido imposta à CAMED, por uma questão de exaustividade, a Comissão avalia nos considerandos seguintes se as quatro condições Altmark estão cumulativamente satisfeitas relativamente às medidas a favor da CAMED.

(166) No que respeita à primeira condição Altmark, os critérios mínimos referidos no considerando 129 não estão satisfeitos. Especificamente, a natureza, a duração e o alcance da obrigação de serviço público alegadamente confiada à CAMED não foram claramente definidos. A obrigação é definida na concessão através de uma mera referência à disposição genericamente formulada do artigo 1.º, alínea g), do Decreto Ministerial de 14 de novembro de 1994. Por conseguinte, mesmo que se pudesse argumentar que a duração da obrigação é definida pelos 30 anos de duração da concessão, continua a não existir uma definição clara da natureza e do alcance da alegada obrigação de serviço público pelas razões expostas no considerando 130 da presente decisão.

(167) Em qualquer caso, no que respeita ao facto de as alegadas obrigações de serviço público estarem aptas a serem designadas SIEG, a Comissão não considera que a CAMED esteja obrigada a cumprir obrigações que possam ser definidas como obrigações de serviço público. De facto, o serviço em questão (a gestão de docas secas) já é prestado e pode ser prestado de forma satisfatória por outras empresas que operam em condições normais de mercado. O serviço não apresenta quaisquer características especiais em comparação com os dos proprietários privados de serviços de reparação naval e gestores de tais instalações e não colmata qualquer falha de mercado. As autoridades italianas não apresentaram qualquer prova que demonstre que a CAMED realiza uma atividade que não é oferecida no mercado em condições comparáveis de preço, qualidade, continuidade e acesso ao serviço. Além disso, as instalações subsidiadas não oferecem um benefício geral à sociedade, mas um simples serviço aos proprietários de navios na região de Nápoles ([60]).

(168) No que respeita à segunda condição Altmark, a concessão de 2004 não prevê explicitamente qualquer quantificação ou parâmetros previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente para calcular o montante da compensação que a APN deve pagar à CAMED em troca da obrigação de conceder acesso livre às docas secas a outros reparadores. A concessão de 2004 não estabelece qualquer ligação explícita entre esta obrigação e o compromisso da APN de realizar as intervenções em questão. Além disso, não identifica claramente o prejuízo operacional alegadamente sofrido pela CAMED, nem o montante das intervenções.

(169) A Comissão observa igualmente que o financiamento das intervenções como compensação à CAMED pela obrigação de conceder livre acesso às docas secas não pode excluir o risco de sobrecompensação, conforme estabelecido no terceiro critério Altmark De facto, na ausência de qualquer cálculo ou estimativa do prejuízo alegadamente sofrido pelo cumprimento das OSP, não parece possível verificar se o montante dos investimentos concedido para as intervenções corresponde a tais prejuízos operacionais, tendo em conta uma margem de lucro razoável.

([60]) Ver Comunicação SIEG 2011, n.º 50.

(170) No que respeita à quarta condição Altmark, a concessão de domínio público foi atribuída à CAMED sem um processo de concurso público, e a Itália nunca forneceu as informações necessárias para avaliar se o montante dos investimentos concedidos para as intervenções corresponde ao nível de custos de uma empresa média, bem gerida, que garante o livre acesso às docas secas a outras empresas de reparação naval.

(171) Como tal, a Comissão considera que as quatro condições não estão cumulativamente preenchidas; por conseguinte, as medidas em questão implicam uma vantagem económica para a CAMED.

5.2.4. *Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais*

(172) A reparação naval constitui uma atividade económica num setor aberto à concorrência e ao comércio a nível da União. Por conseguinte, qualquer vantagem concedida à CAMED é suscetível de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais na União.

5.2.5. *Classificação das medidas como auxílios existentes*

(173) Pelos motivos analisados na secção 5.1.7 da presente decisão relativamente à APN, a Comissão também considera que as medidas a favor da CAMED não podem ser consideradas auxílios existentes.

5.3. **Compatibilidade**

(174) A Comissão considera que as docas secas não são infraestruturas de transporte, mas instalações de produção para estaleiros, visto que são utilizadas para a construção ou reparação naval e não para fins de transporte. Por conseguinte, é da opinião que as medidas em questão não podem ser apreciadas diretamente, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, enquanto auxílios ao investimento em infraestruturas de transporte, como alegam as autoridades italianas (ver considerando 86).

(175) A Comissão considera também que o auxílio não pode ser apreciado com base no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE relativo a auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. Observa que os auxílios só podem ser considerados compatíveis nos termos do artigo supracitado se estiverem preenchidas condições muito estritas, nomeadamente, que os auxílios compensem apenas os danos causados diretamente pelo evento em questão e não resultem numa sobrecompensação, que não foram demonstradas neste caso ([61]).

(176) Por conseguinte, a Comissão considera que a análise da compatibilidade das medidas a favor da APN e da CAMED deve ser efetuada, em primeiro lugar, ao abrigo da Comunicação da Comissão — Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público («Enquadramento SIEG de 2011») ([62]).

(177) Se as condições de compatibilidade estabelecidas pelo Enquadramento SIEG de 2011 não estiverem preenchidas, a Comissão considera que o exame da compatibilidade das medidas concedidas à APN e à CAMED também pode ser efetuado ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis ao setor da construção naval no momento da concessão de cada medida.

(178) A Comissão observa que a data da concessão dos auxílios individuais à APN não é a data de entrada em vigor da Lei n.º 413/1998, como afirmado pela Itália (ver considerando 85). Tal lei é demasiado genérica e não confere ao beneficiário o direito legal de receber os auxílios, uma vez que não indica os beneficiários específicos ou o montante dos auxílios ([63]). Em vez disso, a Comissão considera que o direito de receber o auxílio em questão deriva do Decreto Ministerial de 27 de dezembro de 1999, adotado no âmbito do quadro geral estabelecido pela Lei n.º 413/1998, em conjunto com o Decreto Ministerial de 2 de maio de 2001, que são os ato de execução efetivos da medida, conforme exigido pela Lei n.º 413/1998.

(179) Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 413/1998, com base num pedido das autoridades portuárias pertinentes, o artigo 1.º do Decreto Ministerial de 27 de outubro de 1999 prevê a adoção de um programa de obras infraestruturais para a expansão, modernização e requalificação de portos e a atribuição dos recursos indicados no anexo do mesmo. De acordo com esse anexo, o Ministério disponibilizaria à APN 51,403 milhões de EUR (99,53 mil milhões de ITL) para obras de investimento para as docas secas no porto de Nápoles. Os montantes a disponibilizar a todos os investimentos em infraestruturas portuárias de 2001 a 2017 foram fixados no anexo do Decreto Ministerial de 2 de maio de 2001, também adotado com base na Lei n.º 413/1998. No que diz respeito à APN, este decreto estabelece um limite máximo total de financiamento de 102 milhões de EUR (197,5 mil milhões de ITL). Estes decretos conferiram à APN, nomeadamente, o direito de obter do Ministério o reembolso

([61]) Decisão da Comissão SA.39622 (2014/N), República da Eslovénia — Auxílio destinado a remediar os danos causados pelo gelo vítreo na Eslovénia em janeiro e fevereiro de 2014 (todos os setores, excluindo a agricultura, a silvicultura, a pesca e a pesca aquicultura).
([62]) JO C 8 de 11.1.2012, p. 15.
([63]) Ver acórdão no processo C-245/16, *NEREA* ECLI:EU:C:2017:521, n.º 32.

dos empréstimos relativamente aos projetos de infraestruturas portuárias previstos no anexo dos decretos ministeriais, incluindo os relativos às docas secas em causa. Estes investimentos já estavam previstos na época da concessão de 2004 à CAMED e a própria concessão refere esses investimentos, já previstos na convenção de 2001. Por conseguinte, as seguintes bases de compatibilidade poderiam ser aplicáveis aos auxílios à construção naval (auxílios regionais a favor do investimento na requalificação ou modernização de estaleiros existentes com o objetivo de melhorar a produtividade das instalações existentes) a favor da APN e da CAMED:

1) Regulamento (CE) n.º 1540/98;

2) Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2004, que foi originalmente aplicável de 1 de janeiro de 2004 até 31 de dezembro de 2006, e posteriormente prolongado duas vezes até 31 de dezembro de 2008 e 31 de dezembro de 2011;

3) Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2011, que foi aplicável aos auxílios não notificados concedidos após 31 de dezembro de 2011. A aplicação deste enquadramento foi prorrogada até 30 de junho de 2014;

4) Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020, a partir de 1 de julho de 2014.

(180) A Itália argumentou que a base de compatibilidade acima referida para os auxílios à construção naval não deveria ser aplicada enquanto tal e que, em vez disso, a compatibilidade deveria ser apreciada diretamente com base no artigo 107.º do TFUE e à luz de outras disposições do direito derivado adotadas no domínio dos auxílios estatais ([64]). Referiu os bombardeamentos da Segunda Guerra Mundial, terramotos, o desenvolvimento da economia de uma região desfavorecida e a modernização e o desenvolvimento de infraestruturas portuárias.

(181) Segundo a jurisprudência, cabe ao Estado-Membro demonstrar que as circunstâncias de uma medida nacional são distintas das visadas pelos enquadramentos relevantes e, portanto, que a Comissão deve apreciar a medida diretamente nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE ([65]). Na medida em que a Itália argumenta que os bombardeamentos da Segunda Guerra Mundial e os terremotos constituem um fundamento para um desvio das orientações *supra*, a Comissão já explicou no considerando 175 por que razão as condições previstas no artigo 107.º, n.º 2, alínea b), do TFUE não estão, de forma alguma, satisfeitas para as medidas em causa. No que respeita ao argumento relativo à modernização e ao desenvolvimento da infraestrutura portuária como base para apreciar as medidas diretamente ao abrigo do Tratado, a Comissão também explicou no considerando 174 que as docas secas não são infraestruturas de transporte e, portanto, não podem ser apreciadas diretamente ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Por último, no que respeita ao argumento da Itália relativo ao desenvolvimento da economia da região desfavorecida em causa, a Comissão observa que tal auxílio não seria apreciado ao abrigo das orientações relativas aos auxílios com finalidade regional aplicáveis no momento da concessão das medidas dado que os auxílios à construção naval eram regidos por regras setoriais, conforme indicado no considerando 176, um facto claramente reconhecido por cada uma das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional aplicáveis no momento da concessão dos auxílios ([66]). Também faz sentido que os auxílios ao setor da construção naval sejam apreciados à luz das regras setoriais específicas da construção naval, e não com base em regras mais gerais relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, uma vez que apenas as orientações setoriais podem abranger as especificidades do setor e, portanto, abordar da melhor forma o objetivo comum prosseguido pelo auxílio.

5.3.1. *Apreciação da compatibilidade do auxílio à APN*

(182) Uma das condições para considerar o auxílio compatível ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 é que os auxílios devem ser concedidos a verdadeiros SIEG, corretamente definidos, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Além disso, os SIEG devem ser atribuídos através de um ato que especifique as OSP e os métodos de cálculo da compensação, e o montante da compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos ocasionados pelo cumprimento das OSP, incluindo um lucro razoável.

(183) Os argumentos apresentados no ponto 5.1.4 mostram que a Comissão considera que a Itália cometeu um erro manifesto de apreciação no que respeita à definição do serviço público imposto à APN. Além disso, os atos pertinentes não dão qualquer indicação do montante da compensação a conceder à APN pela gestão das docas secas nem da forma como essa compensação deve ser calculada e, por conseguinte, não permitem verificar se

([64]) Aqui, a Itália remete para a Comunicação 2003/C 317/06 (JO C 317 de 30.12.2003, p. 11), em particular para o ponto 12, segundo o qual «os auxílios à construção naval podem ser concedidos nos termos dos artigos [107.º e 108.º do TFUE] e de toda a legislação e medidas adotadas com base nesses artigos.».

([65]) Processo C-431/14 P, *Grécia/Comissão*, ECLI:EU:C:2016:145, n.ºs 70-72.

([66]) Ver ponto 8 (e nota de rodapé 9) das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 (JO C 54 de 4.3.2006, p. 13): «[…] alguns outros setores [os transportes e a construção naval] também são objeto de regras específicas que têm em conta a sua situação particular e que podem derrogar total ou parcialmente as presentes orientações», ver ponto 2 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (2000-2006) (JO C 74 de 10.3.1998, p. 9): «A certos setores abrangidos pelas presentes orientações aplicam-se, além disso, regras específicas».

a compensação concedida se limita ao montante necessário para cobrir os custos relevantes ocasionados pelo cumprimento das alegadas OSP. Além disso, como explicado no considerando 167, a natureza, a duração e o alcance das alegadas obrigações de serviço público da APN não foram claramente definidos.

(184) Por conseguinte, a Comissão considera que as medidas não preenchem todas as condições de compatibilidade e, consequentemente, não podem ser declaradas compatíveis ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 no que respeita ao auxílio concedido à APN.

(185) A Comissão apreciou também se as medidas podem ser declaradas compatíveis com base nas regras aplicáveis à construção naval.

(186) A Comissão observa que, tendo em conta os atos de concessão dos auxílios (ver considerandos 25 e 179), as bases jurídicas aplicáveis aos vários auxílios são o Regulamento (CE) n.º 1540/98 e o Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval, conforme indicado nas alíneas i) e ii) do considerando 179) ([67]). A Comissão verificou se as condições de cada uma das bases de compatibilidade referidas são respeitadas.

(187) Para serem elegíveis ao abrigo das regras aplicáveis à construção naval, os auxílios devem ser concedidos para a melhoria ou modernização dos estaleiros existentes, não associados a uma reestruturação financeira do ou dos estaleiros em causa, com o objetivo de melhorar a produtividade das instalações existentes (excluindo meras substituições de ativos amortizados) ([68]).

(188) As autoridades italianas afirmaram (ver considerando 86) que o alegado auxílio não se destina a promover um aumento da produtividade das instalações existentes num estaleiro, mas à manutenção extraordinária de determinadas infraestruturas portuárias da exclusiva propriedade do Estado e a evitar que se tornem obsoletas. Por conseguinte, os investimentos não são elegíveis para auxílios ao abrigo das regras aplicáveis à construção naval.

(189) Além disso, a Itália não demonstrou que o auxílio tenha um efeito de incentivo, ou seja, que foi apresentado um pedido de auxílio antes da data de início dos trabalhos, ou que os auxílios se limitam a apoiar despesas elegíveis, tal como definidas nas orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional aplicáveis (ver considerando 89).

(190) O financiamento público já concedido a este projeto (44 138 854,50 EUR, ou seja, 76,42 % dos custos totais de investimento) excede a intensidade máxima de auxílio admissível para os auxílios regionais ao investimento destinados às instalações de construção naval ao abrigo dos três enquadramentos da construção naval subsequentes (que variaram entre 12,5 % e 22,5 % dos custos totais de investimento em função do estatuto de auxílio regional da região em questão).

(191) Tendo em conta o facto de as condições de compatibilidade acima mencionadas não estarem satisfeitas, a Comissão conclui que as medidas de auxílio a favor da APN não são compatíveis com o mercado interno.

5.3.2. *Apreciação da compatibilidade do auxílio à CAMED*

(192) Conforme demonstrado no ponto 5.2.3, a Itália cometeu um erro manifesto de apreciação ao qualificar os serviços de reparação naval atribuídos à CAMED como OSP. Além disso, os atos pertinentes não dão qualquer indicação do montante da compensação a conceder à CAMED pela obrigação de manter o acesso aberto às docas secas e, portanto, não permitem verificar se qualquer compensação concedida não ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos relevantes ocasionados pelo cumprimento da OSP. A Comissão observa que considerar o financiamento das intervenções (no montante de 44 138 854,50 EUR, concedido pelo Estado italiano, e de 13 621 000 EUR fornecidos pelos recursos próprios da APN) uma compensação pelo cumprimento da obrigação imposta à CAMED para manter o acesso aberto às docas secas não pode excluir o risco de sobrecompensação (ver considerando 169). Além disso, como explicado no considerando 162, a natureza e o alcance das alegadas obrigações de serviço público não foram claramente definidos.

(193) Por conseguinte, a Comissão conclui que as medidas não podem ser declaradas compatíveis ao abrigo do Enquadramento SIEG de 2011 no que respeita ao auxílio concedido à CAMED.

([67]) Ver i) o Regulamento (CE) n.º 1540/98, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1999 até 31 de dezembro de 2003; ii) o Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2004, que foi originalmente aplicável de 1 de janeiro de 2004 até 31 de dezembro de 2006, e posteriormente prolongado duas vezes até 31 de dezembro de 2008 e 31 de dezembro de 2011.

([68]) Ver artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1540/98; ponto 26 do Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2003; ponto 13 do Enquadramento dos auxílios estatais à construção naval de 2011; ver também a Decisão 2007/529/CE da Comissão relativa ao auxílio estatal C 21/06 (ex N 635/05) que a República Eslovaca tenciona executar a favor da Slovenské lodenice Komárno.

(194) No que respeita à compatibilidade do auxílio concedido à CAMED com base nas regras aplicáveis à construção naval, a Comissão observa que a CAMED — na qualidade de gestora e operadora das instalações subvencionadas — beneficiou de auxílios ao funcionamento (sob a forma de taxas de concessão reduzidas) destinados a reduzir as despesas que a mesma teria de suportar. As regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis ao setor da construção naval no momento da concessão de cada medida (ver considerando 179) não preveem auxílios ao funcionamento a gestores ou utilizadores de instalações de construção naval. Por conseguinte, a Comissão conclui que o auxílio concedido à CAMED não pode ser declarado compatível.

6. **CONCLUSÃO SOBRE A EXISTÊNCIA E A COMPATIBILIDADE DOS AUXÍLIOS**

(195) A Comissão considera que a Itália executou ilegalmente auxílios ao investimento a favor da APN, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

(196) A Comissão considera também que a Itália executou ilegalmente auxílios ao funcionamento a favor da CAMED, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

(197) Já que não é possível identificar motivos para considerar as medidas compatíveis com o mercado interno, é necessário considerá-las incompatíveis.

7. **RECUPERAÇÃO**

7.1. **Prazo de prescrição**

(198) A Comissão observa que, segundo as autoridades italianas, o apoio público em apreciação não pode ser recuperado, uma vez que o prazo de prescrição previsto no artigo 17.º do Regulamento Processual expirou.

(199) O artigo 17.º, n.º 1, estabelece que «os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos». Contudo, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, «o prazo de prescrição começa a contar na data em que o auxílio ilegal tenha sido concedido ao beneficiário, quer como auxílio individual, quer como auxílio ao abrigo de um regime de auxílio. O prazo de prescrição é interrompido por quaisquer atos relativos ao auxílio ilegal praticados pela Comissão ou por um Estado-Membro a pedido desta. Cada interrupção inicia uma nova contagem de prazo. O prazo de prescrição será suspenso enquanto a decisão da Comissão for objeto de um processo no Tribunal de Justiça da União Europeia».

(200) A Comissão considera que os argumentos das autoridades italianas não podem ser aceites. Com efeito, as ações da Comissão de enviar um pedido de informações em março de 2006, duas cartas de avaliação preliminar ao autor da denúncia em 2013 e 2014, bem como pedidos de informações adicionais às autoridades italianas (ver considerandos 3, 5 e 6) interromperam o prazo de prescrição e, portanto, o prazo de prescrição de 10 anos não expirou.

7.2. **Confiança legítima e segurança jurídica**

(201) Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento Processual, qualquer auxílio considerado incompatível com o mercado interno deve ser recuperado.

(202) O referido artigo prevê, contudo, que «*a Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito da União*». A este respeito, o Tribunal de Justiça estabeleceu que a Comissão deve automaticamente ter em consideração as circunstâncias excecionais que justifiquem, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, a renúncia à decisão de recuperação dos auxílios concedidos de forma ilegal sempre que essa recuperação seja contrária a um princípio geral de direito da União ([69]).

(203) A Comissão observa que a Itália e a CAMED, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, argumentam que a decisão da Comissão é ilegal e constitui uma violação dos princípios gerais da boa administração, da segurança jurídica e da confiança legítima (ver considerandos 52-54 e 91).

([69]) Acórdão no processo 223/85, *RSV/Comissão*, ECLI:EU:C:1987:502.

(204) De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que foram fornecidas garantias precisas, incondicionais e concordantes de fontes autorizadas e fiáveis ao interessado pelas autoridades competentes da União ([70]). De acordo com a jurisprudência, tais garantias podem ser explícitas (por exemplo, sob a forma de comunicação direta a um Estado-Membro sobre a validade de uma determinada medida) ([71]) ou implícitas (por exemplo, um atraso indevido no procedimento ou a aprovação de regimes semelhantes no passado) ([72]). Uma confiança legítima na regularidade de um auxílio só pode, em princípio e salvo circunstâncias excecionais, ser invocada se esse auxílio tiver sido concedido em conformidade com as obrigações de notificação estabelecidas no artigo 108.º do TFUE ([73]).

(205) A Comissão considera que não existe violação do princípio da confiança legítima no processo em apreço. Com efeito, conforme explicado nos considerandos 147 a 150, o auxílio nunca foi notificado à Comissão pelas autoridades italianas. Além disso, a Comissão não forneceu qualquer garantia precisa, incondicional e concordante sobre a medida ser um «não auxílio» ou auxílio compatível ([74]).

(206) A exigência fundamental da segurança jurídica, também prevista no artigo 16.º do Regulamento Processual, visa assegurar a previsibilidade das situações e das relações jurídicas reguladas pelo direito da União e, por conseguinte, tem por efeito impedir a Comissão de atrasar indefinidamente o exercício das suas competências ([75]).

(207) Tendo em conta as circunstâncias muito específicas do caso em apreço, a Comissão considera que o princípio da segurança jurídica não foi tido em devida consideração em relação às autoridades italianas.

(208) A Comissão considera que existe um conjunto de provas que sugerem i) que a Comissão atrasou o exercício das suas competências no momento de examinar as medidas em causa e, ii) que a indicação implícita dada pela Comissão às autoridades italianas antes da reabertura do processo em 2013 pode tê-las induzido em erro quanto à legalidade de tais medidas ([76]).

(209) Em primeiro lugar, a Comissão atrasou o exercício das suas competências na análise das medidas em questão: a Comissão enviou um pedido de informações em março de 2006, ao qual a Itália respondeu em 3 de abril de 2006, fornecendo informações completas que deveriam ter levado a Comissão a concluir que a medida em questão constituía, de facto, um apoio público. No entanto, os serviços da Comissão não deram seguimento a essa carta por qualquer meio e, além disso, o processo foi encerrado, tendo sido reaberto apenas sete anos mais tarde, após uma denúncia formal em fevereiro de 2013. A decisão de início do procedimento foi finalmente publicada em junho de 2016.

(210) Em segundo lugar, a indicação implícita dada pela Comissão às autoridades italianas antes da reabertura do processo em 2013 poderia tê-las induzido em erro quanto à sua legitimidade. Por carta de 3 de abril de 2006, as autoridades italianas alegaram que as docas secas em causa eram infraestruturas públicas e, como tal, não estavam sujeitas às Orientações relativas à construção naval. No entanto, as informações fornecidas pelas autoridades italianas à Comissão deveriam ter levado a Comissão a concluir que a medida em questão constituía, de facto, um apoio público à construção e à reparação naval, que configurava um auxílio estatal, que deveria ter sido notificado à Comissão. Por conseguinte, mesmo que a Comissão tenha sido informada da natureza do projeto de investimento subvencionado, não empreendeu quaisquer novas ações nem iniciou novos inquéritos no período de 2006-2013, dando à Itália o sinal implícito de que a sua classificação das docas secas como infraestrutura portuária estava correta.

(211) Os sete anos que decorreram entre a resposta das autoridades italianas à carta da Comissão e o pedido de informações posterior enviado pela Comissão à Itália podem ter levado esta última — neste caso específico — a presumir que, devido ao silêncio da Comissão, a sua posição inicial, segundo a qual a medida não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do controlo dos auxílios estatais e, por conseguinte, não era necessária notificação, tinha sido implicitamente aprovada pela Comissão. Embora seja verdade que, em princípio, a ausência de reação da parte da Comissão à resposta de um Estado-Membro não pode, por si só, constituir uma violação do princípio da segurança jurídica, é, no entanto, evidente que este caso específico não envolve apenas

([70]) Acórdão no processo C-537/08 P, *Kahla Thuringen Porzellan*, ECLI:EU:C:2010:769, n.º 63 e jurisprudência citada.
([71]) Acórdão no processo 265/85 *Van den Bergh en Jurgens/Comissão* ECLI:EU:C:1987:121, n.º 44.
([72]) Acórdão no processo 223/85, *RSV/Comissão*, ECLI:EU:C:1987:502.
([73]) Acórdão nos processos apensos C-630/11 P a C-633/11 P, *HGA e o.*, ECLI:EU:C:2013:387, n.º 134.
([74]) Ver, sobre a definição do princípio da confiança legítima, os acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos 265/85, *Van den Bergh en Jurgens/Comissão*, ECLI:EU:C:1987:121, n.º 44, e C-152/88, *Sofrimport/Comissão*, ECLI:EU:C:1990:259, n.º 26; os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância nos processos T-290/97, *Mehibas Dordtselaan/Comissão*, ECLI:EU:T:2000:8, n.º 59, e T-223/00, *Kyowa Hakko Kogyo/Comissão*, ECLI:EU:T:2003:194, n.º 51; ver, sobre a falta de confiança legítima dos beneficiários de auxílios concedidos ilegalmente, o acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-183/02 P e C-187/02 P, *Demesa e Territorio Histórico de Álava/Comissão*, ECLI:EU:C:2004:701, n.ºs 44 e 45, e a jurisprudência citada nos mesmos.
([75]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos C-74/00 P e C-75/00 P, *Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão*, ECLI:EU:C:2002:524, n.º 140.
([76]) Ver Decisão 2007/256/CE da Comissão, de 20 de dezembro de 2006, relativa ao regime de auxílio executado pela França ao abrigo do artigo 39.º CA do Código Geral dos Impostos — Auxílio estatal C 46/04 (ex NN 65/04) (JO L 112 de 30.4.2007, p. 41), e acórdão no processo C-408/04 P, *Salzgitter*, ECLI:EU:C:2008:236, n.º 106.

uma inação por parte da Comissão, mas também uma indicação implícita dada pelos serviços da Comissão à Itália, que resulta numa combinação de circunstâncias excecionais. Consequentemente, i) o atraso de sete anos no processo de tomada de decisão inicial da Comissão (não dando seguimento à carta inicial das autoridades italianas de 3 de abril de 2006), combinado com ii) a inatividade da Comissão que, nas circunstâncias específicas do presente caso, pode ter sido interpretada como uma aceitação tácita da posição das autoridades italianas sobre a identificação e a interpretação do quadro jurídico para a avaliação da medida, podem ter deixado margem para dúvidas sobre a legalidade das medidas e impedido as autoridades italianas de tomar medidas para adequar as medidas em questão às regras em matéria de auxílios estatais em tempo útil.

(212) Por conseguinte, com base nas circunstâncias específicas do caso em apreço e nos elementos supracitados no seu todo, para assegurar a previsibilidade das situações e das relações jurídicas reguladas pelo direito da União, a Comissão conclui que as circunstâncias específicas do presente processo significam que a Itália não é obrigada a recuperar qualquer auxílio incompatível referido na secção 5 a favor da APN ou da CAMED que tenha sido concedido antes do pedido de informações enviado pela Comissão à Itália em 28 de fevereiro de 2013, através do qual o presente processo foi reaberto.

(213) No que respeita aos auxílios concedidos após 28 de fevereiro de 2013, qualquer auxílio incompatível é recuperável dos seus beneficiários. Com efeito, a Comissão considera que, após o envio do pedido de informações pormenorizadas em 28 de fevereiro de 2013, as autoridades italianas foram plenamente informadas das dúvidas da Comissão quanto à legalidade e compatibilidade do auxílio.

(214) Contudo, como indicado no considerando 178 *supra*, a Comissão considera que todas as medidas em causa foram concedidas à APN antes de 28 de fevereiro de 2013, a data do pedido de informações enviado pela Comissão à Itália na sequência da denúncia formal de 2013. A CAMED também recebeu todas as medidas em causa antes de 28 de fevereiro de 2013, uma vez que obteve o direito legal de receber o auxílio em virtude do contrato de concessão de 2004. Por conseguinte, nenhuma das medidas de auxílio objeto do presente processo foi concedida após 28 de fevereiro de 2013.

7.3. **Auxílio a recuperar da APN e da CAMED**

(215) À luz das circunstâncias específicas do presente caso, conforme explicado nos considerandos 207 a 211 e da conclusão do considerando 214, a Itália não deve recuperar qualquer montante da APN e da CAMED. Pelas mesmas razões, a presente decisão não se opõe a futuros pagamentos relativos aos montantes específicos de auxílio já concedidos à APN (em virtude do Decreto Ministerial de 27 de outubro de 1999, adotado no âmbito do quadro geral estabelecido pela Lei n.º 413/1998, em combinação com o Decreto Ministerial de 2 de maio de 2001) e à CAMED (em virtude do contrato de concessão de 2004) antes de 28 de fevereiro de 2013.

(216) No entanto, caso a Itália considere a concessão de outras medidas de auxílio no porto de Nápoles, será obviamente obrigada, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, a notificar tais medidas à Comissão para apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno (exceto, evidentemente, quando tais medidas beneficiem da isenção por categoria do requisito de notificação).

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. Os auxílios estatais sob a forma de auxílios ao investimento concedidos pela Itália à APN através do Decreto Ministerial de 27 de outubro de 1999, adotado no âmbito do quadro geral estabelecido pela Lei n.º 413/1998, em combinação com o Decreto Ministerial de 2 de maio de 2001, executados ilegalmente pela Itália em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, são incompatíveis com o mercado interno.

2. Os auxílios estatais sob a forma de taxas de concessão indevidamente baixas concedidas pela Autoridade Portuária de Nápoles à CAMED, executados ilegalmente pela Itália através do contrato de concessão de 2004 assinado pela CAMED e pela APN em 29 de julho de 2004, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, são incompatíveis com o mercado interno.

Artigo 2.º

A Itália não é obrigada a recuperar os auxílios referidos no artigo 1.º.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

Feito em Bruxelas, em 20 de setembro de 2018.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão