



Bruxelas, 11.04.2016
C(2016) 2197 final

VERSÃO PÚBLICA

O presente documento é um documento interno da Comissão disponível exclusivamente a título informativo.

**Assunto: Auxílio estatal SA.43975 (2016/NN) – Portugal
Auxílio ao investimento concedido ao Porto do Funchal**

Excelência,

1. PROCEDIMENTO

- (1) Em 19 de dezembro de 2015, Portugal notificou um apoio público para um projeto de infraestrutura portuária no porto do Funchal (Madeira).
- (2) Uma vez que o financiamento público para o projeto já tinha sido concedido, a Comissão informou Portugal, por carta de 25 de janeiro de 2016, que a medida tida sido registada como auxílio ilegal (2016/NN) e que, por conseguinte, seriam aplicáveis as regras processuais estabelecidas no capítulo III do Regulamento (UE) n.º 2015/1589 do Conselho¹ («processo aplicável aos auxílios ilegais»).
- (3) Na sua carta de 25 de janeiro de 2016, a Comissão solicitou igualmente informações adicionais. Portugal respondeu por carta de 25 de fevereiro de 2016.

¹ Regulamento (UE) n.º 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.

S. Ex.^a o Ministro dos Negócios Estrangeiros
Augusto SANTOS SILVA
Largo do Rilvas
P – 1399-030 – Lisboa

2. DESCRIÇÃO

2.1. Objetivo

- (4) O objetivo do projeto foi a reabilitação, adaptação e expansão da infraestrutura portuária no porto do Funchal, de modo a fazer face à crescente procura de serviços relacionados com navios de cruzeiro. O Funchal é o porto principal no arquipélago da Madeira. O porto é administrado e gerido pela Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira («APRAM»), uma empresa pública.

2.2. Intervenções no projeto

- (5) O projeto era composto por dois subprojetos, ou «intervenções».
- A intervenção n.º 1 consistiu na reabilitação de um cais que se destinava principalmente a navios de cruzeiro de passageiros («cais Norte»). O cais Norte encontrava-se gravemente danificado na sequência de uma tempestade em fevereiro de 2010. O custo da intervenção n.º 1 foi de 4,11 milhões de EUR.
 - A intervenção n.º 2 consistiu na construção de um novo cais de 330 metros de comprimento para navios de cruzeiro de passageiros na parte Este do porto («cais Este»). O custo da intervenção n.º 2 foi de 18,65 milhões de EUR.
- (6) A intervenção n.º 1 foi concluída em junho de 2015 e a intervenção n.º 2 em dezembro de 2015. O custo total foi de 22,76 milhões de EUR (a preços correntes).
- (7) Portugal informa que a nova infraestrutura integra o domínio público e será administrada e explorada pela APRAM. O acesso aos cais será concedido de forma não discriminatória a todos os utilizadores que o pretendam, aos quais serão cobradas as mesmas taxas de acordo com o sistema tarifário aplicável. Essas taxas estão em conformidade com as taxas cobradas em portos comparáveis em Portugal.

2.3. Financiamento do projeto, duração e cumulação do auxílio

- (8) Os custos do projeto foram financiados através de uma subvenção de 18,71 milhões EUR concedida pelo Estado através do Fundo Europeu de Coesão e de outra subvenção de 2,11 milhões de EUR a cargo do orçamento regional da Madeira². A APRAM suportou os restantes custos, no valor de 1,94 milhões de EUR, com os seus próprios financiamentos comerciais. O financiamento foi concedido entre 2013 e 2015. Portugal confirmou que o projeto não recebeu quaisquer outros auxílios de outras fontes em relação aos mesmos custos elegíveis.

² Uma vez que o financiamento público foi concedido em prestações, Portugal, por analogia com o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 651/2014, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1), também forneceu o valor atualizado deste financiamento, que ascende a 19,54 milhões de EUR.

- (9) As autoridades portuguesas estimaram o «défice de financiamento» do projeto, calculado como a diferença entre o valor atualizado dos lucros líquidos de exploração esperados do investimento, tendo em conta os custos atualizados (21,32 milhões de EUR), por um lado, e as receitas provenientes das taxas dos navios de cruzeiro (pagas pelos navios por arqueação bruta) e das taxas de passageiro (pagas pelos passageiros), incluindo ainda um eventual valor residual (0,41 milhões de EUR), por outro.
- (10) Os cálculos revelam que, sem o apoio público, o projeto seria deficitário, uma vez que, ao longo de 25 anos, o valor atual líquido é consideravelmente negativo (-20,91 milhões de EUR).

2.4. Contexto concorrencial

- (11) Portugal afirma que o efeito do projeto sobre a concorrência deve ser apreciado no mercado relevante dos serviços portuários prestados a navios de cruzeiro em trânsito e em *turnaround* no corredor do Atlântico Sul Europeu, que abrange 1 000 milhas náuticas a partir do Funchal. Neste contexto, Portugal alega que o âmbito geográfico da concorrência entre os vários portos se restringe a determinadas zonas, tais como os corredores das Caraíbas, do Mediterrâneo ou do Atlântico Sul Europeu, onde os navios de cruzeiros escolhem fazer escala. Alegadamente, um porto no corredor do Atlântico Sul Europeu concorre para prestar serviços com outros portos no mesmo corredor, mas não concorre com um porto no Mediterrâneo.
- (12) Portugal considera que o mercado relevante abrange os seguintes portos: Acerrife, Bilbao, Cádiz, Ferrol, Funchal, La Coruña, La Estaca, Las Palmas, Leixões, Lisboa, Portimão, Puerto Del Rosario, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de La Palma, Santa Cruz de Tenerife, Santander, São Miguel, Vigo e Vilagarcia. Tipicamente, os navios de cruzeiro podem escolher fazer escala em portos diferentes e substituíveis dentro do corredor do Atlântico Sul Europeu.
- (13) Segundo as autoridades portuguesas, uma capacidade de acostagem acrescida no porto do Funchal não irá afetar significativamente a concorrência no mercado relevante. As autoridades portuguesas afirmam que a capacidade de acostagem acrescida tem de ser encarada no contexto de um forte crescimento do mercado. Em especial, entre 2009 e 2014, as escalas em portos de navios de cruzeiro aumentaram 27 % no mercado relevante e os passageiros aumentaram 44 %. Entretanto, a quota de mercado do porto do Funchal diminuiu de 15 % para 12 % no que respeita a escalas e de 16 % para 12 % no que respeita a passageiros.
- (14) Para além do mercado relevante, Portugal representa 3,98 % dos destinos de navios de cruzeiro na UE e a Madeira apenas 0,4 % dos embarques de passageiros.

2.5. Base jurídica

- (15) A base jurídica para o financiamento público é i) o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, validado pelo Governo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007, de 28 de junho de 2007, e assinado com a Comissão Europeia em 2 de julho de 2007; ii) o Programa Operacional Temático «Valorização do Território 2007-2013», aprovado pela Decisão C(2007)5110, alterada pela Decisão C(2014)6165 final; iii) o Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17

de setembro de 2007, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008 de 22 de abril de 2008; e iv) o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, conforme alterado, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

3. APRECIÇÃO

3.1. Existência de auxílio

- (16) O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estabelece que são incompatíveis com o mercado comum, 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.
- (17) A qualificação de uma medida como auxílio, na aceção desta disposição exige, por conseguinte, o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem a uma empresa; iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.
- (18) No caso em apreço, analisa-se se são concedidos auxílios à APRAM, que gere e explora a infraestrutura portuária objeto de auxílio, e às empresas de navios de cruzeiros, que podem acostar nessa infraestrutura.

3.1.1. *Existência de auxílio a nível da APRAM*

3.1.1.1. Conceito de empresa

- (19) A APRAM explora comercialmente o porto do Funchal, mediante remuneração, e vai continuar a fazê-lo com os cais reabilitados ou recém-construídos. Existe uma concorrência indubitável no mercado entre portos marítimos, no que diz respeito à prestação de serviços a navios de cruzeiro, conforme confirmado também por Portugal. Por conseguinte, a APRAM presta serviços no mercado em concorrência com outros portos.
- (20) Deste modo, a APRAM exerce uma atividade económica e deve, por conseguinte, ser considerada uma empresa para efeitos da presente decisão, no que respeita à construção e à exploração de uma infraestrutura portuária.

3.1.1.2. Recursos estatais e imputabilidade

- (21) A subvenção regional provém diretamente do orçamento regional, que é controlado pela região autónoma de Madeira. Os recursos estatais também abrangem os recursos das entidades regionais, tais como a região da Madeira³. As autoridades da Madeira tomaram a decisão de conceder a subvenção para o projeto. Por conseguinte, a concessão de recursos estatais sob a forma de subvenção regional é imputável ao Estado.

³ Processo 248/84, *Alemanha/Comissão*, Coletânea 1987, p. 4013, n.º 17; Processos apensos T-92/00 e 103/00, *Território Histórico de Álava e Outros/Comissão*, Coletânea 2002, p. II-1385, n.º 57.

- (22) Os recursos do Fundo Europeu de Coesão foram postos à disposição das autoridades portuguesas antes de terem sido concedidos à APRAM e, por conseguinte, devem também ser considerados como recursos estatais. As autoridades portuguesas gozam de um grau elevado de discricionariedade na seleção dos projetos a financiar através do Fundo. O projeto foi escolhido pelas autoridades portuguesas. Por conseguinte, a utilização dos recursos do Fundo é, no caso em apreço, imputável ao Estado.

3.1.1.3. Vantagem económica seletiva

- (23) Os recursos estatais em apreço foram disponibilizados sob a forma de duas subvenções especificamente concedidas à APRAM para fazer face a parte dos custos do projeto. Uma subvenção é um instrumento financeiro não reembolsável que não implica quaisquer custos de financiamento. Em condições de mercado, a APRAM nunca teria acesso a um financiamento não reembolsável sem quaisquer custos.
- (24) Deste modo, o financiamento público conferiu à APRAM uma vantagem económica seletiva de que não poderia dispor em condições de mercado.

3.1.1.4. Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais

- (25) De acordo com a jurisprudência constante, se um apoio financeiro concedido por um Estado-Membro reforçar a posição de uma empresa em relação a outras empresas concorrentes no comércio intra-União, existe pelo menos um efeito potencial sobre o comércio entre Estados-Membros e a concorrência.⁴
- (26) As subvenções em apreço foram utilizadas para melhorar e expandir a capacidade de acostagem do porto do Funchal. Como tal, reforçam a posição concorrencial do porto e, por conseguinte, o projeto falseia, pelo menos potencialmente, a concorrência entre terminais para navios de cruzeiro no mercado relevante. Além disso, o Funchal concorre com alguns portos espanhóis no que se refere à prestação de serviços portuários a navios de cruzeiro no corredor do Atlântico Sul Europeu, tal como reconhecido pela autoridades portuguesas (ver considerandos 11 a 13 da presente decisão).
- (27) O financiamento público do projeto é, por conseguinte, suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros e de falsear a concorrência entre portos na UE.

3.1.1.5. Conclusão sobre a existência de um auxílio à APRAM

- (28) À luz do que precede, o financiamento público concedido à APRAM constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

3.1.2. Existência de auxílio aos utilizadores

- (29) Será proporcionado um acesso igual e não discriminatório a todos os navios de cruzeiro que pretendam fazer escala no porto do Funchal. Além disso, as informações fornecidas por Portugal revelam que as taxas cobradas a esses navios

⁴ Ver, por exemplo, o acórdão no Processo 730/79, *Philip Morris/Comissão*, EU:C:1980:209, n.º 11, e o acórdão no Processo C-372/97, *Itália/Comissão*, EU:C:2004:234, n.º 44.

correspondem ao nível das taxas cobradas em portos comparáveis e constituem, por conseguinte, preços de mercado.

- (30) Deste modo, pode concluir-se que o auxílio estatal concedido à APRAM não confere aos futuros utilizadores do porto do Funchal qualquer vantagem económica de que não poderiam dispor em condições de mercado e que, por conseguinte, não foi concedido qualquer auxílio estatal a esses utilizadores.

3.2. Compatibilidade do auxílio

- (31) De acordo com a prática decisória consagrada⁵, a base jurídica adequada para apreciar os auxílios estatais a projetos de investimento portuário é o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, que estabelece que «os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum» podem ser considerados compatíveis com o mercado interno.
- (32) Deste modo, em conformidade com a referida prática decisória consagrada, deve avaliar-se se o auxílio estatal concedido à APRAM realiza um objetivo de interesse comum claramente definido, é necessário e proporcional a esse objetivo, tem um efeito de incentivo e não afeta a concorrência e as trocas comerciais intra-UE numa medida contrária ao interesse comum.

3.2.1. Objetivo de interesse comum

- (33) Na prática decisória consagrada referida no considerando 30, a Comissão considerou que uma infraestrutura portuária melhorada contribui para os objetivos comuns da UE. Além disso, e mais especificamente, o Regulamento relativo à rede transeuropeia de transportes (RTE-T)⁶, inclui o porto do Funchal como parte do corredor da rede global europeia.
- (34) Estes elementos demonstram que o auxílio ao investimento concedido ao projeto contribui para um objetivo de interesse comum da UE.

3.2.2. Necessidade, proporcionalidade e efeito de incentivo do auxílio

- (35) O valor atual líquido («VAL») negativo (défice de financiamento) de 20,91 milhões de EUR ao longo de um período de referência de 25 anos revela que as receitas líquidas esperadas da APRAM não cobrem os custos de investimento de

⁵ Desde 2012, a Comissão adotou mais de 35 decisões que não levantam objeções à concessão de auxílios para infraestruturas portuárias, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE; ver *ex multis*, por exemplo, a Decisão da Comissão de 15 de dezembro de 2009 no processo de auxílio estatal n.º 385/2009 – *Financiamento público de infraestruturas portuárias no porto de Ventpils*, JO C 72 de 20.3.2010; Decisão da Comissão de 2 de julho de 2013 no processo de auxílio estatal n.º SA.35418 (2012/N) – *Grécia – Extensão do porto de Pireu*, JO C 256 de 5.9.2013, p. 2; Decisão da Comissão de 27 de março de 2014 no processo de auxílio estatal n.º SA.38302 – *Itália – Porto de Salerno*, JO C 156 de 23.5.2014, p. 1; Decisão da Comissão de 30 de abril de 2015 no processo de auxílio estatal n.º SA.39608 – *Alemanha – Extensão do porto marítimo de Wismar*, JO C 203 de 19.6.2015, p. 3; Decisão da Comissão de 30 de abril de 2015 no processo de auxílio estatal n.º SA.39637 – *Alemanha – Extensão do terminal de cruzeiros em Wismar*, JO C 203 de 19.6.2015, p. 3; Decisão da Comissão de 26 de novembro de 2015 no processo de auxílio estatal n.º 43250 – *Portugal – Terminal de cruzeiros do Porto de Leixões*, JO C 66 de 19.2.2016, p. 9.

⁶ Ver Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE, JO L 348 de 20.12.2013, p.1-128.

22,76 milhões de EUR. A APRAM contribui com 1,91 milhões de EUR para o financiamento do projeto. Não é provável que a APRAM tivesse conseguido obter o montante que excede a sua contribuição em condições de mercado. Por conseguinte, o auxílio é necessário para este projeto.

- (36) A APRAM apresentou o pedido de auxílio em 20 de junho de 2013 e as autoridades portuguesas aprovaram o pedido antes do início dos trabalhos, em 18 de outubro de 2013. Por outro lado, o financiamento público possibilitou a concretização de um projeto que a APRAM não conseguiria financiar numa base comercial, o que significa que o projeto não poderia ser realizado sem o auxílio. Assim, deve considerar-se que o auxílio tem um efeito de incentivo.
- (37) De acordo com a prática decisória consagrada referida no considerando 30, o auxílio concedido à infraestrutura portuária é considerado proporcional se o montante não exceder o défice de financiamento do projeto. O montante atualizado do auxílio concedido ao porto do Funchal é de 19,54 milhões de EUR⁷. Resulta dos cálculos apresentados no considerando 9 que este montante não excede o défice de financiamento de 20,91 milhões de EUR, pelo que o auxílio é, por conseguinte, proporcional.
- (38) À luz do que precede, o auxílio é necessário, proporcional e tem um efeito de incentivo.

3.2.3. *Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros*

- (39) Na prática decisória consagrada referida no considerando 30, a Comissão considerou que os auxílios à infraestrutura em portos com quotas minoritárias inferiores a 5 % do tráfego de passageiros ou mercadorias da UE não causam efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros, especialmente nos casos em que os portos tinham vindo a perder quotas de mercado nos últimos anos.
- (40) A capacidade de o porto do Funchal beneficiar do crescimento do mercado observado no corredor do Atlântico Sul Europeu referido nos considerandos 12 a 14 tem sido condicionada pela saturação da sua capacidade de acostagem. Apesar do crescimento do mercado, a quota de mercado do Funchal diminuiu de 16 % para 12 % no que respeita a passageiros até 2014.
- (41) Além disso, a importância do Funchal no setor dos cruzeiros parece ser marginal, com um *turnaround* de passageiros de apenas 4 261 em 2014, comparado com o total de 155 117 passageiros que transitaram pelos 20 maiores portos da UE. Por conseguinte, a quota de mercado do porto do Funchal pode ser considerada relativamente pequena.
- (42) Tendo em conta a quota de mercado relativamente modesta, e em diminuição, do Funchal, e em conformidade com a prática decisória consagrada, pode concluir-se

⁷ Para determinar o montante do auxílio quando este já foi concedido em várias prestações, o valor atualizado do auxílio deve ser reportado ao momento da sua concessão, como todos os outros fluxos de caixa. Ver Decisão da Comissão de 13 de julho de 2015 no processo de auxílio estatal n.º SA.41865 – Alemanha – *Extensão do porto de Sassnitz*, JO C 292 de 4.9.2015, p. 22, n.º 54.

que o auxílio concedido a este projeto não afeta a concorrência e as trocas comerciais intra-UE numa medida contrária ao interesse comum.

4. CONCLUSÃO

A Comissão conclui que as subvenções de 20,82 milhões de EUR (o que equivale, em valores atualizados, a 19,54 milhões de EUR) concedidas por Portugal à APRAM constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A Comissão lamenta que Portugal tenha concedido este auxílio em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado.

No entanto, a Comissão decidiu, com base na apreciação que precede, não levantar objeções ao auxílio, pelo facto de este ser compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

No que diz respeito aos utilizadores da infraestrutura, a Comissão conclui que não existe qualquer auxílio estatal.

Caso a presente carta contenha elementos confidenciais que não devam ser divulgados a terceiros, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data de receção. Se não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, a Comissão presumirá que existe acordo quanto à divulgação a terceiros e à publicação do texto integral da carta, na língua que faz fé, no seguinte sítio: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

O pedido de V. Ex.^a deve ser enviado por via eletrónica para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
Direção-Geral da Concorrência
Registo dos Auxílios Estatais
BB-1049 Bruxelas
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Queira Vossa Excelência aceitar os protestos da minha elevada consideração.

Pela Comissão

Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão

