DECISÃO (UE) 2018/118 DA COMISSÃO

de 31 de agosto de 2017

relativa ao auxílio estatal SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) concedido por Espanha a favor da Iberpotash

[notificada com o número C(2017) 5877]

(Apenas faz fé o texto na língua espanhola)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Através de uma denúncia datada de 30 de novembro de 2012, a Comissão foi informada de que a Espanha tinha aplicado uma série de alegadas medidas de auxílio a favor da Iberpotash S.A., que passou a designar-se ICM Iberia Súria & Sallent em 2014 (a seguir designadas ambas por «Iberpotash»). O autor da denúncia, que solicitou o anonimato, complementou a sua denúncia com a apresentação de informações adicionais em 28 de dezembro de 2012, 14 e 24 de fevereiro e 6 de maio de 2014, bem como em 27 de janeiro de 2015.

(2) A denúncia foi transmitida a Espanha em 10 de janeiro de 2013, juntamente com um pedido de informações. A Espanha respondeu em 8 de março de 2013. Posteriormente, foram enviados pedidos de informação a Espanha em 14 de maio de 2013, e em 16 de janeiro e 26 de março de 2014. Por cartas de 13 de junho de 2013 e de 14 de fevereiro e 15 de abril de 2014, respetivamente, a Espanha apresentou informações adicionais à Comissão em resposta aos referidos pedidos.

(3) Em 30 de janeiro de 2015, a Comissão enviou ao autor da denúncia uma carta de avaliação preliminar. Em resposta a esta carta, o autor da denúncia apresentou informações adicionais em 5 de março (a seguir denominada «resposta preliminar») e em 21 de abril de 2015 (a seguir denominada «resposta definitiva à carta de avaliação preliminar»). Além disso, em 9 de março de 2015 teve lugar uma reunião com o autor da denúncia, que apresentou informações suplementares em 4 de junho de 2015.

(4) A resposta definitiva do autor da denúncia à carta de avaliação preliminar foi enviada a Espanha em 9 de junho de 2015, com vista a recolher as suas observações, juntamente com um novo pedido de informações complementares. A Espanha enviou a sua resposta em 8 de julho de 2015. A pedido de Espanha, em 31 de julho de 2015, foi-lhe comunicada uma versão não confidencial da carta de avaliação preliminar.

(5) Por carta de 26 de janeiro de 2016, a Comissão informou o Estado espanhol de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no que diz respeito às duas alegadas medidas de auxílio. Na mesma carta, a Comissão concluiu que as outras três medidas objeto de denúncia não constituíam auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(6) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre as alegadas medidas de auxílio.

(7) Por carta de 19 de abril de 2016, a Espanha apresentou as suas observações sobre a Decisão de início do procedimento. Por carta de 6 de outubro de 2016, a Comissão solicitou às autoridades espanholas que apresentassem informações adicionais, as quais foram facultadas por Espanha, por carta de 28 de novembro de 2016.

(8) A Comissão recebeu observações de três partes interessadas, incluindo a Iberpotash, alegada beneficiária do auxílio, e transmitiu-as a Espanha, dando-lhe a possibilidade de as comentar; esses comentários foram recebidos por cartas de 27 de julho de 2016 e 6 de abril de 2017.

([1]) JO C 142 de 22.4.2016, p. 18.
([2]) Ver nota 1.

2. **DESCRIÇÃO CIRCUNSTANCIADA DO AUXÍLIO**

2.1. *O BENEFICIÁRIO*

(9) A Iberpotash detém e explora duas minas de potassa situadas na bacia hidrográfica do rio Llobregat, na região catalã do Bages, no município de Súria, e outra nos municípios de Sallent e Balsareny. A potassa é utilizada para a produção de fertilizantes. Além disso, a Iberpotash também produz e comercializa sal, principalmente para utilizações industriais.

(10) A Iberpotash é uma filial da multinacional israelita ICL Fertilisers, a maior produtora mundial de fertilizantes. As minas de potassa da região são objeto de exploração já desde 1920 e foram propriedade do Estado até 1998. A Iberpotash adquiriu as minas de potassa de Súria e Sallent/Balsareny mediante um contrato de compra e venda celebrado em 21 de outubro de 1998 com a Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), um grupo de empresas detidas pelo Estado espanhol.

2.2. *ALEGADAS MEDIDAS DE AUXÍLIO ESTATAL*

(11) Segundo o autor da denúncia, as autoridades espanholas concederam auxílios estatais ilegais e incompatíveis à Iberpotash através de uma série de medidas, todas elas respeitantes às obrigações ambientais da Iberpotash no que se refere às suas explorações mineiras na bacia hidrográfica do rio Llobregat e às escombreiras de resíduos de sal acumuladas nestes sítios como resultado de décadas de exploração das minas. As alegadas medidas de auxílio estatal incluem:

a) O incumprimento, por parte de Espanha, do artigo 14.º da Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) (a seguir designada «Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas»), que alegadamente conduziu a uma diminuição das garantias financeiras para obtenção das autorizações de exploração das minas da Iberpotash («Medida 1: redução das garantias financeiras»);

b) Os investimentos efetuados pelas autoridades espanholas para limitar ou reparar os danos alegadamente causados pela Iberpotash no ambiente em violação do princípio do «poluidor-pagador», nomeadamente:

— A construção de um novo coletor de salmouras, que entrou em funcionamento em 2008 («Medida 2: novo coletor de salmouras»)

— Investimentos destinados a melhorar as instalações de tratamento de águas em Abrera e Sant Joan Despí, no rio Llobregat («Medida 3: investimentos em instalações de tratamento de águas»)

— A cobertura de uma escombreira de resíduos da Iberpotash na mina de sal de Vilafruns («Medida 4: cobertura da escombreira de Vilafruns»);

c) O financiamento de um estudo de impacto ambiental relativo à escombreira de Cogulló («Medida 5: escombreira de Cogulló»).

(12) O autor da denúncia considera que o total do alegado auxílio à Iberpotash, decorrente das referidas medidas, se situa entre os 260 milhões e os 407 milhões de EUR.

(13) O autor da denúncia apresentou igualmente uma denúncia quanto a uma alegada violação da legislação ambiental da UE. Com base nesta denúncia, em julho de 2014, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir a Espanha, dando início a um processo por incumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas. Em setembro de 2015, uma carta de notificação adicional alargou o processo em curso ao incumprimento da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]) (a seguir designada «Diretiva relativa à água»). O processo por incumprimento permanece pendente ([5]).

2.3. *RAZÕES PARA O INÍCIO DO PROCEDIMENTO*

(14) Em 26 de janeiro de 2016, a Comissão adotou a Decisão de início do procedimento formal de investigação no que diz respeito às Medidas 1 e 4 ([6]) (a seguir designadas por «Decisão de início do procedimento»), 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 Tratado e à sua compatibilidade com o mercado interno.

([3]) Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE (JO L 102 de 11.4.2006, p. 15).

([4]) Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

([5]) As alegadas infrações à Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas expostas no presente processo por incumprimento não estão relacionadas com o montante das garantias financeiras previstas no artigo 14.º da Diretiva, tal como estabelecido na presente decisão.

([6]) Ver nota 1.

(15) Na mesma altura, a Comissão concluiu que as Medidas 2, 3 e 5 não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Uma vez que esta conclusão não foi refutada, as Medidas 2, 3 e 5 não são objeto da presente decisão e não serão avaliadas abaixo.

2.3.1. DÚVIDAS RELATIVAS À MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

(16) A Comissão concluiu na sua Decisão de início do procedimento não ser possível excluir a possibilidade de a Medida 1 constituir auxílio estatal. Nutria, nomeadamente, dúvidas sobre se a Medida 1 configurava uma transferência de recursos do Estado e uma vantagem económica para a Iberpotash; por conseguinte, convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentar provas suplementares nesse sentido.

(17) Caso a Medida 1 configurasse auxílio estatal, a Comissão duvidava que pudesse ser considerada compatível.

2.3.2. DÚVIDAS RELATIVAS À MEDIDA 4: COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

(18) A Comissão concluiu na sua Decisão de início do procedimento que o financiamento público da cobertura da escombreira de Vilafruns constitui provavelmente um auxílio estatal. Considerou, em particular, que a Medida 4 poderia conferir uma vantagem económica seletiva a favor da Iberpotash, garantindo maior prevenção contra a poluição na escombreira detida pela Iberpotash e, por conseguinte, facilitando o cumprimento das suas obrigações ambientais. Assim sendo, a Comissão convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre estas conclusões preliminares.

(19) Além disso, a Comissão considerou que, uma vez que os custos de investimento tinham sido inteiramente financiados pelas autoridades públicas, tendo a Iberpotash suportado apenas os custos de manutenção subsequentes, a intensidade do auxílio subjacente à Medida 4 é muito superior à intensidade do auxílio às empresas que superem as normas comunitárias ou que melhorem o nível de proteção ambiental na ausência de tais normas, nos termos da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (2008/C 82/01) (a seguir «Enquadramento ambiental de 2008»). ([7]) Por conseguinte, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade desse auxílio e convidou as autoridades espanholas e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre esta conclusão preliminar.

3. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

3.1. *OBSERVAÇÕES DA IBERPOTASH*

(20) Na sua maioria, as observações da Iberpotash coincidem com as apresentadas por Espanha a respeito das duas medidas objeto de investigação.

(21) A Iberpotash observa, para além disso, que a Medida 1 não inclui fundos estatais porque, até à data, não se verificou qualquer transferência de recursos de Espanha para a Iberpotash. Por outro lado, o risco de isso acontecer é muito baixo, uma vez que a Iberpotash não enfrenta dificuldades económicas e pode suportar os custos da reabilitação ambiental, caso o valor da garantia seja insuficiente. A Iberpotash expressa a mesma preocupação que a Espanha em relação à seletividade das medidas e ao facto de conferirem ou não uma vantagem económica ou de distorcerem a concorrência entre os Estados-Membros.

(22) A Iberpotash reitera que a Medida 4 é compatível com o Enquadramento ambiental de 2008 e que a intensidade do auxílio aplicável à recuperação de sítios contaminados é de 100 %.

3.2. *OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELA PRIMEIRA PARTE INTERESSADA (O AUTOR DA DENÚNCIA)*

(23) A primeira parte interessada, que deseja manter o anonimato, concorda com o início do procedimento de investigação formal e com os argumentos aduzidos pela Comissão na Decisão de início do procedimento relativamente a ambas as medidas.

(24) A primeira parte interessada acrescenta que o estabelecimento de uma garantia insuficiente pressupõe um encargo real para as autoridades públicas, que devem suportar o custo das obrigações ambientais da Iberpotash. Acrescenta igualmente que a Iberpotash obteve uma vantagem económica por via da utilização dos recursos financeiros que não teve de desembolsar para financiar as suas próprias atividades económicas.

(25) A primeira parte interessada concorda com a Comissão quanto à incompatibilidade do auxílio pois este constitui um auxílio ao funcionamento.

([7]) Enquadramento Comunitário dos Auxílios Estatais a Favor do Ambiente (JO C 82 de 1.4.2008, p. 1).

(26) No que diz respeito à Medida 2, a primeira parte interessada chama a atenção da Comissão para uma resolução da Audiencia Provincial de Barcelona, datada de 22 de fevereiro de 2016, que confirmou a responsabilidade da Iberpotash na reabilitação dos terrenos afetados pela sua atividade. Além disso, acrescenta que a cobertura da escombreira não constitui um «projeto-piloto», visto que nenhum dos documentos relacionados com o financiamento público desta medida descreve o projeto como tal e que o método utilizado é conhecido e utilizado por outras empresas de mineração desde há, pelo menos, 15 anos em escombreiras semelhantes.

3.3. *OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELA SEGUNDA PARTE INTERESSADA*

(27) A segunda parte interessada, que deseja manter o anonimato, concorda com a Decisão de início do procedimento da Comissão.

(28) No que diz respeito à Medida 1, afirma também que a questão de saber se o montante da garantia é compatível com o direito da União ou a legislação espanhola é irrelevante, pois o auxílio consiste na assunção por parte do Estado do risco financeiro relacionado com a reabilitação dos locais afetados; a quantificação desse risco é exclusivamente uma questão de facto e não de direito.

(29) Por outro lado, a segunda parte interessada questiona a disponibilidade da Iberpotash para pagar a reabilitação ambiental quando surja essa obrigação, uma vez que os únicos ativos espanhóis da Iberpotash são as suas instalações de mineração, que serão encerradas e terão, portanto, reduzido valor após 2035.

(30) A segunda parte interessada salienta ainda que o estabelecimento de um montante de garantia suficiente implicaria um custo anual de pelo menos 2 806 000 EUR para a Iberpotash, que dificilmente pode ser classificado como insignificante. Acrescenta que o montante atual das garantias estabelecidas significa igualmente que a Iberpotash evita a colateralização das suas reservas financeiras.

(31) No que diz respeito à Medida 2, a segunda parte interessada observa que a sentença do Tribunal Supremo de 14 de maio de 2009, em conjugação com a Diretiva 75/442/CEE do Conselho ([8]) e, se for caso disso, a legislação espanhola, estabelecem que a Iberpotash é a única responsável pela cobertura da escombreira de Vilafruns a partir do momento em que os direitos de mineração foram transferidos para a mesma, independentemente de a área de extração estar ou não em atividade.

(32) No que diz respeito à Medida 4, a segunda parte interessada sustenta que a cobertura da escombreira da Iberpotash em Vilafruns é da responsabilidade da Iberpotash e que, por conseguinte, esta beneficiou de uma vantagem seletiva, devido ao financiamento público da cobertura. Além disso, a segunda parte interessada não concorda com a qualificação da cobertura como um projeto-piloto relativo a uma nova técnica de reabilitação, argumentando que a cobertura de escombreiras de resíduos de sal por geomembranas é uma técnica antiga, utilizada desde há muito, por exemplo, por empresas de potassa alsacianas e alemãs.

(33) Por último, a segunda parte interessada sustenta que a questão de saber se a Iberpotash é o único produtor de potassa em Espanha é irrelevante, uma vez que o mercado relevante da potassa é de âmbito mundial. A existência de consequências para o comércio é inquestionável, uma vez que, do ponto de vista geográfico, a Iberpotash compete com os produtores de sal franceses, como evidenciado pela proximidade geográfica (menos de 100 km) das instalações de Súria e Sallent com a fronteira francesa.

(34) Tanto a primeira como a segunda partes interessadas apresentaram ainda observações sobre as outras três medidas analisadas na Decisão de início do procedimento [medidas relativas a: i) um novo coletor de salmoura, ii) investimentos em instalações de tratamento de águas e iii) um estudo sobre a escombreira de resíduos de sal de Cogulló]. Contudo, tal como referido no considerando 15, a Comissão já concluiu, na sua Decisão de início do procedimento, que estas medidas não configuram auxílio estatal e, por conseguinte, não são objeto do procedimento de investigação formal. Deste modo, as observações das partes interessadas relativas exclusivamente às medidas não abrangidas pelo procedimento de investigação formal são consideradas irrelevantes para efeitos da presente decisão.

4. **COMENTÁRIOS DE ESPANHA**

4.1. *COMENTÁRIOS SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO*

(35) No que diz respeito à Medida 1, a Espanha considera que o montante da garantia sempre foi adequado e estabelecido de acordo com a legislação espanhola e da União. Mais concretamente, a Espanha argumenta que as possíveis violações da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas não incluem o estabelecimento de um montante de garantia demasiado baixo, pelo que não se verifica uma violação da Diretiva.

([8]) Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194 de 25.7.1975, p. 39).

(36) Além disso, no que respeita à questão da determinação do montante adequado da garantia, a Espanha rejeita, por ser inconclusiva, a declaração de 2 de outubro de 2013 de Assumpta Feran (Diretora da Dirección de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña) perante a Comisión de Medio Ambiente do Parlamento de Cataluña, de acordo com a qual a garantia financeira deveria ascender a 200 milhões de EUR. Segundo refere a Espanha, a declaração foi proferida no contexto de um debate entre partidos políticos opostos e, por conseguinte, determinada por considerações políticas. A Espanha considera ainda que a sentença de 11 de outubro de 2011 do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña não é conclusiva para fins de determinação do valor adequado da garantia, uma vez que o próprio Tribunal renunciou ao seu cálculo.

(37) Por outro lado, a Espanha não considera fiável o estudo apresentado pelo autor da denúncia e que a Comissão citou no considerando 71 da Decisão de início do procedimento, uma vez que no estudo não está calculado o montante adequado da garantia, com base nos critérios estabelecidos no Decreto 202/1994, de 14 de junho, ou seja, na legislação aplicável no que respeita ao valor da garantia.

(38) A Espanha alega ainda que a Medida 1 não confere uma vantagem económica seletiva à Iberpotash. Qualquer alegada vantagem foi determinada com base num quadro jurídico aplicável igualmente a todos os potenciais concorrentes. Além disso, as explorações de Sallent e Súria são as únicas em atividade em Espanha, pelo que a Iberpotash não poderia ter obtido qualquer vantagem, uma vez que não existem explorações comparáveis no território espanhol.

(39) A Espanha alega que não estão em causa fundos estatais, uma vez que, em caso de insuficiência do montante da garantia, se mantém a obrigação da Iberpotash de reabilitar o território afetado pelas atividades de extração. Consequentemente, a Espanha pode impor a obrigação à Iberpotash por via da apreensão das suas propriedades e direitos em território espanhol.

(40) Por fim, a Espanha refere que a Medida 1 não distorce a concorrência ou afeta o comércio entre os Estados-Membros, uma vez que os custos em que a Iberpotash deveria incorrer, caso fosse obrigada a fixar um montante de garantia mais elevado, seriam insignificantes em relação às normas praticadas na indústria de extração de potassa.

(41) No que se refere à Medida 4, a Espanha argumenta que a Iberpotash não poderia ter obtido qualquer vantagem económica, uma vez que, tratando-se de um poluidor, não era obrigada a proceder à cobertura da escombreira de Vilafruns, de acordo com a legislação espanhola geralmente aplicável. Além disso, a Iberpotash suporta os custos de manutenção da cobertura da escombreira e, por conseguinte, ainda que graças ao financiamento público lhe tenha sido possível economizar na construção da escombreira, está obrigada a despender um montante muito mais elevado na sua manutenção, durante as próximas décadas, perdendo assim a vantagem económica decorrente da medida.

(42) A Espanha afirma que a Medida 4 não pode ser considerada seletiva, visto que a Iberpotash é a única empresa a realizar atividades de extração de potassa em Espanha.

(43) Além disso, a medida não tem um efeito de distorção da concorrência entre os Estados-Membros, uma vez que o sal extraído, devido a dificuldades de transporte, não pode ser transferido entre Estados-Membros.

(44) Se, apesar do que precede, a Comissão entender que a Medida 4 constitui um auxílio estatal, a Espanha considera que estará dentro dos limiares dos auxílios *de minimis*, nos termos do Regulamentos (CE) n.º 1998/2006 ([9]) e (UE) n.º 1407/2013 da Comissão ([10]).

(45) Por último, a Espanha solicita que a Medida 4 seja declarada compatível com o mercado interno com base no Enquadramento ambiental de 2008 e, em particular, na natureza inovadora da tecnologia utilizada para a cobertura da escombreira de Vilafruns, que, ao contrário da tecnologia utilizada noutras instalações de mineração, também foi concebida para evitar fugas do material depositado.

4.2. *RESPOSTA DE ESPANHA ÀS OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELAS PARTES INTERESSADAS*

(46) A Espanha respondeu às observações apresentadas pelas duas partes interessadas em relação à Medida 1, apontando, mais uma vez, o procedimento administrativo em vigor nos termos da legislação espanhola para o cumprimento das obrigações ambientais da Iberpotash e o reembolso por parte da Iberpotash de qualquer montante que a Espanha pudesse ter pago no caso de a garantia de reabilitação ambiental ser insuficiente. A capacidade de fazer cumprir, como tal, essa obrigação da Iberpotash implica que não existam encargos para o orçamento estatal e, portanto, transferência de recursos estatais.

([9]) Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

([10]) Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* (JO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

(47) A Espanha respondeu às observações apresentadas relativamente à Medida 4 por ambas as partes interessadas, alegando que a decisão da Audiencia Provincial de Barcelona de 22 de fevereiro de 2016 incluía uma lista de domínios em que se impunha à Iberpotash a obrigação de aplicar medidas de reabilitação ambiental, sem qualquer referência à escombreira de Vilafruns ou menção de que esta constituísse uma fonte de poluição. Além disso, as pessoas condenadas ao abrigo daquela decisão pertenciam à empresa que operava as minas antes da aquisição da concessão de mineração pela Iberpotash. Por outro lado, essas pessoas foram condenadas por ações e omissões que ocorreram muito antes da cobertura da escombreira de Vilafruns.

(48) A Espanha reitera também as suas afirmações quanto à inexistência, de acordo com a legislação espanhola, da obrigação da Iberpotash de proceder à cobertura da escombreira de Vilafruns.

(49) Por último, a Espanha observa que, embora a primeira parte interessada saliente que nenhum documento relativo ao financiamento público da cobertura da escombreira descreva o projeto como «projeto-piloto», essa parte, no entanto, não pôs em causa que a tecnologia utilizada na cobertura é distinta e, ao contrário da tecnologia utilizada noutras minas de potassa, tem igualmente por objetivo impedir a fuga do material depositado. O facto de o termo «piloto» não ser mencionado, não exclui o caráter inovador da tecnologia utilizada.

5. **AVALIAÇÃO DO AUXÍLIO**

(50) Na presente decisão analisar-se-á, em primeiro lugar, se as duas medidas sujeitas a avaliação implicam um auxílio estatal à Iberpotash, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e se tal auxílio, caso exista, é lícito e compatível com o mercado interno.

5.1. *EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL*

(51) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre 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».

(52) Para concluir se existe um auxílio estatal, a Comissão deve avaliar se estão preenchidos os critérios cumulativos enunciados no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ou seja, transferência de recursos estatais, vantagem seletiva, potencial distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros) nas medidas objeto de apreciação.

5.1.1. MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

(53) Em conformidade com o direito nacional e, no caso das minas já exploradas em 1 de maio de 2008 igualmente com a legislação da União a partir de 2014, os operadores de explorações mineiras são obrigados a constituir uma garantia financeira destinada a assegurar que dispõem de recursos suficientes para cobrir os custos de reabilitação dos terrenos após as suas atividades mineiras. Além disso, estes recursos podem ser utilizados pelas autoridades públicas, por força do direito nacional aplicável, para financiar as medidas de proteção do ambiente que os operadores são obrigados a adotar, no caso de estes não as adotarem. O operador pode constituir essas garantias, sob a forma de garantia bancária, pela qual paga uma comissão. Segundo o autor da denúncia, a Iberpotash recebeu um auxílio ilegal e incompatível pelo facto de as autoridades competentes terem estabelecido o montante da garantia financeira num nível muito baixo.

5.1.1.1. ***Vantagem económica seletiva***

(54) A Comissão deve, em primeiro lugar, avaliar se os níveis das garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades espanholas eram inferiores ao exigido pela regulamentação aplicável no período relevante. Essa é uma condição prévia necessária para a existência de um eventual auxílio estatal relativamente a esta medida em concreto. Se, pelo contrário, o nível das garantias tiver sido fixado em conformidade com a regulamentação aplicável, então a Iberpotash terá sido tratada como qualquer outra empresa em situação similar, e não terá havido razão para considerar que teria sido favorecida de forma seletiva, mediante a aplicação concreta, ao seu caso, das regras relativas às garantias financeiras.

Legislação aplicável

(55) Assim, em primeiro lugar, é necessário fazer uma resenha das disposições nacionais e da União aplicáveis ao estabelecimento das garantias financeiras.

(56) Nos termos do artigo 14.º da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, «[a]ntes do início de qualquer operação que envolva a acumulação ou deposição de resíduos da extração numa instalação de resíduos, a autoridade competente exigirá a constituição de uma garantia financeira (por exemplo, sob a forma de um depósito financeiro, incluindo fundos de garantia mútua setoriais) ou equivalente». A garantia destina-se a fazer com que se respeitem «todas as obrigações decorrentes da licença emitida em aplicação da presente diretiva, incluindo as disposições relativas à fase de pós-encerramento» e a assegurar «a rápida disponibilidade, a todo o momento, de fundos para a reabilitação dos terrenos afetados pela instalação de resíduos».

(57) Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Diretiva, o cálculo da garantia financeira será efetuado com base: i) no impacto ambiental potencial da instalação de resíduos, ii) no pressuposto de que os trabalhos de reabilitação eventualmente necessários serão avaliados e efetuados por terceiros independentes e devidamente qualificados. O montante da garantia será periodicamente ajustado de acordo com quaisquer trabalhos de reabilitação que for necessário efetuar.

(58) No que diz respeito às normas nacionais, a diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas foi transposta para a legislação espanhola pelo Real Decreto 975/2009, de 12 de junho de 2009, relativo à gestão dos resíduos das indústrias extrativas e à proteção e reabilitação do espaço afetado por atividades de extração (a seguir «Real Decreto 975/2009»). Em conformidade com a primeira disposição transitória do Real Decreto 975/2009, as disposições do referido Decreto relativas às garantias financeiras (em especial o artigo 43.º) serão aplicáveis a partir de 1 de maio de 2014 aos depósitos minerais já explorados em 1 de maio de 2008 (incluindo as explorações de Iberpotash).

(59) No entanto, antes da aplicabilidade do Real Decreto 975/2009, que transpôs a Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, na Comunidade Autónoma da Catalunha, as licenças, planos de reabilitação e garantias, no caso das empresas mineiras, eram regidas pela Lei 12/1981, que estabelece normas adicionais de proteção das zonas naturais afetadas por atividades extrativas (a seguir designada «Lei 12/1981») ([11]), e pelo Decreto 202/1994, que estabelece critérios para determinar as garantias relativas aos programas de reabilitação ligada às atividades extrativas (a seguir «Decreto 202/1994») ([12]). Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981, o montante da caução deve ser fixado com base na superfície abarcada pela reabilitação ou pelo custo global da referida reabilitação. O artigo 2.º do Decreto 202/1994 quantifica o montante das cauções por hectare para diferentes medidas normalizadas de reabilitação e indica que, para qualquer outro tipo de medidas específicas, o montante deve ter em conta o seu custo ([13]). Além disso, o artigo 3.º do Decreto 202/1994 prevê que, para as atividades extrativas não situadas em zonas naturais de especial interesse (incluindo as explorações de Iberpotash), o montante calculado de acordo com o disposto no artigo 2.º deve ser reduzido em 50 %.

Montantes da garantia financeira estabelecidos para a Iberpotash

(60) Com base nestas disposições nacionais, em 9 de novembro de 2006 a Iberpotash obteve da Generalitat de Cataluña uma licença para o exercício da atividade de extração de potassa na sua exploração de Súria e, em 28 de abril de 2008, na de Balsareny/Sallent. Estas licenças constituem decisões administrativas autónomas, que estabelecem uma série de garantias financeiras de 1 130 128 EUR para a exploração de Balsareny/Sallent e de 773 682,28 EUR (828 013,24 EUR em 2008) para a de Súria. Estes montantes das garantias não foram revistos até 2015, altura em que as autoridades espanholas propuseram níveis significativamente mais elevados, de 6 979 471,83 EUR para Balsareny/Sallent (aplicável apenas após a aprovação pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña em dezembro de 2016; ver abaixo) e de 6 160 872,35 EUR para Súria (a partir de maio de 2015). Os montantes das garantias são fixados por decisões autónomas e específicas aprovadas pela Generalitat em relação à Iberpotash.

Provas de que as garantias da Iberpotash são inferiores às exigidas

(61) A este respeito, importa recordar que incumbe em primeiro lugar às autoridades competentes em matéria ambiental determinar e aprovar os montantes das garantias financeiras no quadro nas normas nacionais ou regionais aplicáveis ao caso em apreço. Embora a Comissão seja responsável por assegurar a correta transposição e aplicação da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, que é aplicável às garantias financeiras da Iberpotash a partir de 1 de maio de 2014, a referida Diretiva deixa uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros para determinar o montante exato das garantias. Assim, a Comissão não efetuou a sua própria avaliação dos níveis corretos das garantias financeiras por força da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, mas limita a sua avaliação à análise das provas existentes da insuficiência das garantias financeiras, uma vez que existe um conjunto de indícios que sugerem que o montante das garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades públicas em 2006 e 2008 foi efetivamente inferior ao exigido ao abrigo da legislação aplicável.

([11]) Lei 12/1981, de 24 de dezembro, que estabelece normas adicionais de proteção das zonas de especial interesse natural afetadas por atividades extrativas.

([12]) Decreto 202/1994, de 14 de junho, que estabelece os critérios para a determinação das garantias relativas aos programas de reabilitação de atividades extrativas.

([13]) Ver o artigo 2.º, n.º 4, alínea h), do Decreto 202/1994.

(62) É da maior importância que o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tenha estabelecido, em 11 de outubro de 2011, que o montante da garantia financeira para a escombreira de Cogulló da Iberpotash nas suas instalações de Balsareny/Sallent, no montante de 585 153 EUR, era inferior ao requerido. A sentença refere que o montante da garantia não respeita os parâmetros jurídicos e regulamentares estabelecidos pela legislação nacional, referindo, nomeadamente, o artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 e o Decreto 202/1994. A sentença salienta que, mesmo na ausência de «uma prova conclusiva determinada» do montante correto da garantia, o Tribunal pode concluir que um montante de garantia fixado em apenas 585 153 EUR é claramente contrário a estas disposições. O Tribunal considera, pois, que a garantia é insuficiente e não conforme com a legislação aplicável e ordena às autoridades espanholas que estabeleçam um novo nível da garantia financeira. Esta sentença foi confirmada em sede de recurso por sentença do Tribunal Supremo de 9 de julho de 2014. Por último, como assinalado pelas autoridades espanholas, na sua sentença de 14 de dezembro de 2016, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmou ser adequado o novo montante proposto de 6 979 471,83 EUR para a totalidade da exploração de Balsareny/Sallent.

(63) À luz da sentença do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de outubro de 2011, que interpreta com autoridade as disposições nacionais relevantes, a Comissão considera demonstrado que o montante inicial da garantia financeira da Iberpotash em Balsareny/Sallent, fixado em 2006, em 1 130 128 EUR (incluindo 585 153 EUR para a escombreira de Cogulló) era claramente insuficiente. Nas suas conclusões de 2016, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña confirmou que o montante total destinado a Balsareny/Sallent deveria efetivamente ter sido ajustado para um nível pelo menos seis vezes mais elevado, e provavelmente mesmo mais elevado durante o período anterior ao anúncio do Plano Phoenix em 2011 (ver considerandos 73, 80 e 81).

(64) Embora não exista qualquer outra decisão judicial relativamente à garantia para o depósito mineral de Súria, existem provas convincentes de que a constatação da clara insuficiência do nível da garantia teria sido igualmente provável no caso de ter sido intentada qualquer ação judicial. O montante da garantia inicial de 773 682,28 EUR (aumentado para 828 013,24 EUR em 2008) reflete proporcionalmente o facto de o depósito mineral de Súria possuir uma dimensão inferior à do de Balsareny/Sallent no que se refere à massa de resíduos acumulados e à superfície total das escombreiras ([14]). Além disso, a garantia, no caso de Súria, aumentou substancialmente, até 6 160 872,35 EUR, ao mesmo tempo que para Balsareny/Sallent (ou seja, só após a sentença do Tribunal e a sua confirmação em sede de recurso), e inclusive numa proporção superior (mais de sete vezes). Assim, na ausência de qualquer outro fator que explique a diferença entre os montantes das garantias relativos a Súria e a Balsareny/Sallent, o montante da garantia no caso de Súria pode também ser considerado insuficiente.

(65) Tanto as autoridades espanholas como a Iberpotash confirmam, nas suas observações, que o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, considerou que a garantia para El Cogulló era insuficiente. Procuram atenuar a sentença do Tribunal argumentando que: i) o Tribunal reconheceu que, pelo menos em parte, a situação remonta a 1929, ii) o Tribunal admitiu não dispor de provas conclusivas, e iii) alegadamente o Tribunal não identificou qualquer violação específica de uma norma jurídica concreta. Todavia, nenhum destes argumentos relativamente à sentença afeta a constatação da insuficiência da garantia. O facto de as autoridades espanholas, de facto, reverem o montante da garantia após a confirmação da sentença proferida em sede de recurso e o sujeitarem à aprovação do Tribunal confirma a pertinência da sentença. Acresce que a sentença de 11 de outubro de 2011 refere expressamente as disposições legislativas pertinentes constantes do artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 e do Decreto 202/1994.

(66) Para além da decisão vinculativa de um órgão jurisdicional nacional, o inquérito revelou a existência de vários outros elementos de prova que corroboram a conclusão de que o nível inicial das garantias financeiras era demasiado baixo.

(67) Em primeiro lugar, as partes interessadas apresentaram atas integrais oficiais da audição realizada na Comissão do Ambiente do Parlamento da Catalunha, em 2 de outubro de 2013, com a declaração explícita da Diretora-Geral do Ambiente da Generalitat de Cataluña, de acordo com a qual as garantias eram claramente insuficientes. A Diretora-Geral sugeriu que o montante requerido poderia atingir os 200 milhões de EUR. Embora as transcrições do debate político no Parlamento não contenham qualquer justificação pertinente desse montante e, por conseguinte, devam ser tratadas com prudência, as ordens de grandeza e a diferença relativamente ao montante real confirmam as conclusões dos peritos do setor, que já consideraram os montantes efetivos das garantias estabelecidas em 2006 e 2008 como claramente insuficientes.

([14]) De acordo com o estudo FER apresentado pelo autor da denúncia (ver considerando 68), em 2011, a escombreira em atividade de Balsareny/Sallent (El Cogulló) tinha uma superfície de 35 hectares e uma massa de 41 milhões de toneladas de resíduos, ao passo que a escombreira em atividade de Súria (El Fusteret) tinha uma superfície de 27 hectares e uma massa de 22 milhões de toneladas de resíduos.

(68) Em segundo lugar, o autor da denúncia apresentou um estudo de agosto de 2012, encomendado a especialistas em matéria de ambiente (a seguir designado «estudo FER»), que continha uma análise realizada por especialistas que recolhia e abrangia uma considerável quantidade de informação existente (jurídica, académica ou proveniente de estudos de mercado) sobre esta matéria. O estudo FER analisava a situação existente no que diz respeito ao impacto ambiental dos depósitos minerais da Iberpotash e previa a evolução futura no que se refere à quantidade total de material acumulado nas escombreiras, concluindo que o impacto ambiental das escombreiras era significativo e que deveria aumentar no futuro.

(69) Com base na informação disponível, o estudo FER considerava a seguinte evolução do volume de resíduos acumulados nas escombreiras de Súria e Sallent até à conclusão das atividades mineiras em 2035: Aumento líquido anual do volume (em kt/ano)

Quadro 1

Acumulação estimada de resíduos nas escombreiras de Súria e Sallent

	Volume em 2012 (em kt)	Aumento anual do volume (em kt/ano)	Volume em 2035 (em kt)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súria	22 000	525	33 895
TOTAL	**63 000**	**1 979**	**108 426**

(70) Além disso, o estudo FER analisava as possíveis opções para a reabilitação das escombreiras, incluindo: i) o enchimento de minas subterrâneas com resíduos; ii) a dissolução do sal contido nas escombreiras por bombeamento de água e a eliminação da salmoura resultante, escoando-a ou para o mar ou para o subsolo; ou iii) a cobertura das escombreiras com um material que impeça a infiltração das águas pluviais e evite a fuga de sais para o ambiente. Conclui que, no caso dos depósitos minerais da Iberpotash, o método mais adequado é a cobertura das escombreiras. Trata-se de um método simples e bem conhecido, uma vez que foi anteriormente utilizado num certo número de casos, inclusivamente pelas próprias autoridades catalãs. Além disso, é o método mais adequado para a reabilitação pelas administrações públicas no caso de a empresa mineira não cumprir as suas obrigações, uma vez que, contrariamente a outros procedimentos, não exige a instalação de qualquer infraestrutura industrial adicional significativa. Por conseguinte, o estudo FER calcula os custos esperados da reabilitação dos depósitos minerais da Iberpotash mediante a cobertura das escombreiras.

(71) O cálculo dos custos previstos baseia-se na análise dos custos unitários dos componentes individuais para a cobertura da escombreira, como resultado de um estudo de mercado realizado pelos peritos junto de empreiteiros e fornecedores e utilizando os dados relativos aos preços de 2012 publicados pelo Instituto de Tecnologia de la Construcció de Catalunya (ITeC). Para efeitos de comparação, o estudo utiliza igualmente os custos totais das reabilitações para as diferentes opções de reabilitação, tal como estimados no estudo de 2001 do Symonds Group para a DG Ambiente da Comissão Europeia ([15]). Inclui igualmente os custos de manutenção e controlo das escombreiras durante 10 anos após a conclusão da cobertura. Os custos unitários são aplicados à quantidade estimada de material residual acumulado nas escombreiras em três momentos distintos: i) montantes reais em 2012; ii) montantes previstos para 2015 (ano previsto para o início da produção de sal proveniente de resíduos de uma nova instalação em Súria); e iii) montantes previstos em 2035 (altura em que se prevê que cessem as atividades de extração da Iberpotash). Os custos totais resultantes da reabilitação durante esses períodos de tempo são resumidos no quadro seguinte:

Quadro 2

Estimativa dos custos de reabilitação de acordo com o estudo FER

Ano	Custos de reabilitação calculados (em milhões de EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Total
2012	24,8	46,2	**71,0**

([15]) *A study of the costs of improving management of mine waste* (Estudo sobre custos relacionados com a melhoria da gestão de resíduos de indústrias extrativas), Symonds Group, em parceria com a COWI, relatório para a DG Ambiente, Comissão Europeia, relatório final de outubro de 2001.

Ano	Custos de reabilitação calculados (em milhões de EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Total
2015	26,9	52,3	**79,2**
2035	38,2	83,8	**122,0**

(72) Nesta base, o estudo FER considera que o montante da garantia financeira, ao abrigo das novas normas do Real Decreto 975/2009, não deveria, sem dúvida, ser inferior aos custos de reabilitação em 2012 num montante de 71 milhões de EUR para ambas as explorações e que o seu montante adequado, tendo em conta a totalidade dos custos futuros, deveria rondar os 100 milhões de EUR.

(73) Por último, o estudo FER analisa o impacto do projeto de extração e comercialização do sal existente nas escombreiras com base no Plano Phoenix, que tinha sido recentemente anunciado, cuja aplicação teve início em 2012. Tendo em conta as diversas hipóteses no que se refere à futura produção prevista de potassa e sal (incluindo os planos mais ambiciosos da Iberpotash de vender anualmente 1,5 milhões de toneladas de sal), o estudo FER conclui que em todos estes casos o Plano Phoenix só abrandaria, sem o travar, o crescimento anual contínuo do total dos resíduos acumulados nas explorações da Iberpotash. Na hipótese mais otimista, o Plano Phoenix levaria a uma redução dos resíduos depositados nas escombreiras que poderia atingir 1 213 kt por ano (em comparação com 1 979 kt sem o plano). Por conseguinte, embora o plano tenha um impacto apreciável ao reduzir a acumulação anual de resíduos até 40 %, o estudo FER considera que o Plano Phoenix não pode ser considerado uma medida de reabilitação autossuficiente, mas antes um fator atenuante, dado que, no máximo, abrandaria o crescimento das escombreiras existentes, mas não as eliminaria.

(74) A Iberpotash alega que o estudo FER não pode servir de base para calcular o montante da garantia, uma vez que ela própria reconhece que não se baseia nas disposições pertinentes do Decreto 202/1994 e que contém uma série de afirmações e de dados imprecisos ou incorretos.

(75) A Comissão reconhece que o estudo não segue as disposições pertinentes do Decreto 202/1994 e se centra mais nas condições estabelecidas no Real Decreto 975/2009, que transpõe a Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, com ênfase nos custos esperados da reabilitação. No entanto, os resultados indicam que os custos estimados da reabilitação de cada um dos depósitos minerais da Iberpotash têm por base uma metodologia coerente e hipóteses razoáveis, tal como se descreve nos considerandos 68 a 73, e, por conseguinte, são relevantes para o cálculo das garantias, também nos termos do Decreto 202/1994, como o demonstra, em particular, o seu artigo 2.º, n.º 4, alínea h), que faz referência aos custos de quaisquer outras medidas de reabilitação que possam ser necessárias, não limitando, assim, o cálculo às medidas referidas nos números anteriores do artigo 2.º ([16]).

(76) Além disso, também é evidente a relevância do alcance dos danos ao ambiente e dos custos de reabilitação previstos, pelo menos implicitamente, como se depreende da redação da sentença do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 11 de outubro de 2011, na qual, em relação ao montante das garantias financeiras, se assinala que: «a disposição crucial e central do caso é o artigo 8.º, n.º 2, da Lei 12/1981 […] ao estabelecer que, em todo o caso, no que diz respeito à reabilitação, o montante deve ser fixado em função da superfície afetada pela reabilitação, pelo custo global da reabilitação ou por ambos os aspetos […])» e conclui que a autorização não está em conformidade com a legislação aplicável, uma vez que «não estabeleceu uma caução ajustada ao caso nos limites legais […])». Por último, estes custos de reabilitação esperados são claramente relevantes para o cálculo da garantia, em conformidade com o artigo 43.º do Real Decreto 975/2009, aplicável à Iberpotash desde 1 de maio de 2014.

(77) A Comissão observa ainda que, para além de críticas gerais quanto a hipóteses alegadamente imprecisas e erróneas do estudo FER, nem as autoridades espanholas, nem a Iberpotash identificam essas hipóteses alegadamente imprecisas e erróneas, assim como não apresentam argumentos precisos nem propõem uma estimativa alternativa específica do total dos custos de reabilitação para os depósitos minerais da Iberpotash.

([16]) A conveniência em evocar o artigo 2.º, n.º 4, alínea h), do Decreto 202/1994 parece ser reconhecida também pelas observações da Iberpotash a respeito da Decisão de início do procedimento (ver, nomeadamente, o n.º 68 das observações).

(78) As autoridades espanholas argumentam que os montantes das garantias respeitaram os critérios em conformidade com a legislação nacional, tendo em conta os custos previstos de acordo com o plano de reabilitação existente no momento. Além disso, a Iberpotash apresentou o seu próprio estudo, realizado por peritos, para demonstrar que a garantia era suficiente em relação aos dois critérios especificados na legislação nacional, ou seja, a dimensão da zona afetada e a previsão dos custos de reabilitação.

(79) Contudo, tal como supramencionado, a conformidade com os critérios estabelecidos na legislação nacional não foi confirmada pela sentença do Tribunal. Acresce que as medidas contidas no plano de reabilitação e tidas em conta no estudo apresentado pela Iberpotash se limitavam à construção de canais perimétricos, bacias para a salmoura recolhida e medidas semelhantes destinadas a limitar a poluição, mas não conduzem claramente a uma reabilitação a longo prazo das escombreiras. Por conseguinte, ao calcular os custos previstos, o estudo não inclui nem quantifica as medidas de reabilitação adequadas. Uma vez que os custos reais previstos de reabilitação são relevantes para o cálculo da garantia financeira, tanto no quadro da legislação catalã (ver considerando 75) como da legislação da União, as conclusões do estudo apresentado pela Iberpotash não podem servir de base para determinar o montante total e correto das garantias. Como o demonstram não só o estudo FER, mas também os exemplos de escombreiras semelhantes em França ou na Alemanha ([17]), a referida reabilitação implica normalmente: a) a eliminação total da escombreira (por exemplo, mediante o preenchimento de minas subterrâneas com o escombro), b) a dessalinização gradual da escombreira por bombagem de água e a recolha da salmoura, ou c) a cobertura permanente da escombreira. Estas medidas de reabilitação adequadas são, contudo, muito mais dispendiosas do que a construção de canais perimétricos, bacias para a salmoura recolhida e medidas semelhantes destinadas a limitar a poluição. Isso fica também bem patente pelo custo da cobertura da escombreira de Vilafruns, que ascendia a 7,9 milhões de EUR (não incluindo os custos anuais de manutenção). Considerando que Vilafruns, com cerca de 3 milhões de toneladas de material contendo sal, é uma escombreira de pequena dimensão quando comparada com a escombreira em atividade de El Cogulló (Balsareny/Sallent), com 41 milhões de toneladas, ou com a de Fusteret (Súria), com 22 milhões de toneladas, os custos totais da reabilitação destas minas ativas e da cobertura das escombreiras podem ser significativamente mais elevados do que os custos de Vilafruns.

(80) A Iberpotash alega ainda que a quantidade de resíduos nas escombreiras será significativamente reduzida, devido ao seu Plano Phoenix, anunciado em 2011, cujo objetivo é o tratamento dos resíduos nas escombreiras para a produção de sal técnico destinado à venda no mercado. Como parte deste projeto, a Iberpotash tenciona construir uma unidade de extração de sal sob vácuo a partir dos resíduos produzidos durante as atividades de extração de potassa e vender o sal no mercado. Espera começar a vender anualmente cerca de 750 000 toneladas de sal, quantidade que prevê aumentar posteriormente até 1,5 milhões de toneladas por ano.

(81) No entanto, embora o plano de processar e comercializar pelo menos parte do escombro pudesse, em princípio, reduzir o volume e a salinidade das escombreiras e, por conseguinte, reduzir também os custos esperados da sua reabilitação, este plano só foi anunciado pela Iberpotash em 2011 e a sua execução, iniciada em 2012, está ainda em curso. Por este motivo, fica claro que o Plano Phoenix não deveria ter sido tido em conta para determinar o montante das garantias em 2006 e 2008, uma vez que era ainda demasiado incerto nesse momento.

Conclusão sobre a existência de uma vantagem económica seletiva

(82) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que os elementos de prova recolhidos e os relatórios elaborados por peritos corroboram a afirmação do órgão jurisdicional nacional de que os montantes iniciais da garantia financeira eram claramente insuficientes para assegurar uma reabilitação adequada.

(83) Por conseguinte, a Comissão considera que as garantias financeiras estabelecidas pelas autoridades espanholas em 2006 e 2008 eram efetivamente inferiores ao nível normalmente exigido em conformidade com a legislação nacional aplicável. Assim, foi concedida à Iberpotash uma vantagem económica que consiste na redução das comissões bancárias pagas anualmente pela garantia financeira. Dado que, segundo a Iberpotash, essas comissões ascendiam a 1 % do montante anual das garantias, um nível total de garantias significativamente inferior reduziu consequentemente as comissões bancárias a pagar pela Iberpotash e, por conseguinte, implicou custos mais baixos em comparação com os de outros operadores, cujas garantias respeitavam a legislação. Em suma, a Comissão considera que a Iberpotash beneficiou de uma vantagem económica devido ao reduzido nível das garantias financeiras.

(84) Não podem ser aceites os argumentos das autoridades espanholas e da Iberpotash no sentido de que as autoridades públicas não concederam à Iberpotash qualquer vantagem ou tratamento preferencial em

([17]) Ver, por exemplo, o relatório anual de 2015 da empresa mineira alemã de potassa K + S Kali GmbH, p. 48 (http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html), os métodos de reabilitação utilizados nas escombreiras da Alsácia, descritos no documento ACA apresentado como anexo 2 das alegações apresentadas pelas autoridades espanholas em 19 de abril de 2016 ou o livro do perito alemão Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/.

consequência de uma aplicação rigorosa das regras pertinentes, uma vez que ficou claro que estas decisões das autoridades públicas conduziram a um nível de garantias financeiras inferior ao habitualmente exigido. Por outro lado, o argumento segundo o qual a legislação catalã era, de facto, mais rigorosa do que outras normas semelhantes a nível estatal ou noutras Comunidades Autónomas de Espanha é irrelevante, uma vez que esses custos são específicos para cada exploração e que as normas relativas às garantias financeiras que deviam ser dadas pela Iberpotash deviam ser as aplicáveis na Catalunha, onde se situam as escombreiras. As autoridades públicas autorizaram a Iberpotash a manter garantias financeiras inferiores às normalmente exigidas pela legislação catalã aplicável, pelo que esta empresa beneficiou de uma vantagem seletiva sob a forma de comissões bancárias mais baixas em virtude das garantias menos significativas que teve de apresentar quando comparadas com as de outros operadores que se encontram em situação semelhante.

(85) Assim, a Comissão conclui que a Medida 1 conferiu uma vantagem económica seletiva à Iberpotash.

5.1.1.2. ***Transferência de recursos estatais***

(86) No que respeita ao critério dos recursos estatais, o autor da denúncia alega que uma garantia demasiado baixa e que não abranja a totalidade dos custos da reabilitação pressupõe uma (potencial) transferência de recursos públicos e implica, possivelmente, o risco de, no caso de a Iberpotash não cumprir as suas obrigações relativas à reabilitação das suas zonas de extração, o Estado ter de suportar estes custos. O autor da denúncia remete para a decisão da Comissão no processo Georgsmarienhütte ([18]), na qual a Comissão considerou como auxílio de Estado a isenção concedida a um produtor de aço das suas obrigações ambientais relacionadas com a reciclagem e eliminação de poeiras industriais.

(87) As autoridades espanholas e a Iberpotash alegam que, mesmo que a garantia fosse inferior à requerida, a Iberpotash continuaria a ter a obrigação geral de reabilitar os seus depósitos minerais e seria obrigada a suportar os custos dessa reabilitação. Estes custos não estão de forma alguma limitados pelo montante da garantia financeira. Por conseguinte, o Estado não isentou a Iberpotash das suas obrigações financeiras. Por outro lado, o risco de, no futuro, a Iberpotash não estar em condições de suportar todos esses custos e de o Estado ter de intervir através de recursos públicos é extremamente remoto e pouco provável, tendo em conta a situação financeira sólida da empresa-mãe da Iberpotash. As autoridades espanholas argumentam que se, no futuro, a Iberpotash não cumprir estas obrigações, existem ativos suficientes da Iberpotash em Espanha suscetíveis de ser penhorados pelas autoridades a fim de cobrir os custos da reabilitação.

(88) A Comissão observa que as garantias em causa no presente processo não são examinadas ao abrigo das regras relativas aos auxílios estatais no que respeita ao montante das comissões não pagas em função do risco ou da exposição do garante (isto é, um banco privado, e não o Estado), mas sim em função do risco para o Estado, no caso de o montante garantido ser inferior ao custo real dos danos ambientais e no caso de a entidade garantida não pagar ou não conseguir pagar a totalidade dos custos de reabilitação.

(89) No que respeita ao precedente invocado pelo autor da denúncia, o processo Georgsmarienhütte era muito diferente, na medida em que o *Land* da Baixa Saxónia assumiu claramente a responsabilidade pela eliminação das poeiras e pagou efetivamente 64,64 milhões de marcos alemães para a eliminação definitiva. Não é esse o caso em apreço, uma vez que, independentemente do montante da garantia, a Iberpotash continua a ser responsável pela reabilitação dos depósitos minerais e as autoridades espanholas não se comprometeram até à data a pagar esses custos em vez da Iberpotash. Por conseguinte, o processo Georgsmarienhütte não pode servir de precedente no presente caso.

(90) A garantia financeira da Iberpotash reveste a forma de garantia bancária que não é livre de encargos para o Estado. Pode ser utilizada apenas para medidas estritamente definidas pela lei, em particular para o financiamento da remoção de resíduos, reabilitação dos depósitos minerais e outras medidas ambientais, caso a Iberpotash não cumpra as suas obrigações nesta matéria. O Estado não recebe quaisquer juros sobre os fundos de garantia ou qualquer outra vantagem financeira, cujo valor diminuiria em caso de uma redução do montante da garantia. Além disso, até agora, o Estado não teve de recorrer, em circunstância alguma, à garantia para qualquer dos fins acima mencionados. Contudo, mesmo que, até agora, a diminuição do montante da garantia não tenha produzido qualquer efeito real sobre os recursos estatais, este facto, por si só, não exclui a existência de um potencial impacto nos recursos estatais devido ao risco acrescido de o Estado ser obrigado a gastar os seus recursos no futuro.

(91) De facto, a criação de um risco concreto que imponha um encargo suplementar para o Estado no futuro é suficiente para efeitos do cumprimento da noção de auxílio estatal prevista no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado ([19]). O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, para que este critério seja satisfeito, não é necessário que a relação estreita ou as repercussões de uma medida de auxílio estatal nos recursos estatais sejam diretos.

([18]) Decisão 1999/227/CE da Comissão, de 29 de julho de 1998, relativa a auxílios concedidos pelo Estado federado da Baixa Saxónia (Alemanha) a favor da Georgsmarienhütte (JO L 83 de 27.3.1999, p. 72).

([19]) Ver também o Processo C-200/97 *Ecotrade*, ECLI:EU:C1998:579, em especial o seu n.º 41.

(92) O objetivo final destas garantias financeiras é assegurar que as empresas mineiras disponham de recursos suficientes para cobrir os futuros custos de reabilitação, independentemente da sua situação financeira no (frequentemente muito longínquo) futuro. É claro, por isso, que, sempre que o montante da garantia seja significativamente inferior aos custos de reabilitação previstos, existe pelo menos um risco maior de os recursos estatais poderem ser afetados no futuro. Este risco de custos potenciais para o orçamento público é claramente mais elevado do que no caso de o montante garantido ter sido fixado de forma adequada em conformidade com a legislação aplicável, levando devidamente em conta os custos de reabilitação previstos. Se estes recursos forem significativamente inferiores aos necessários, em última análise, os recursos estatais terão de cobrir uma grande maioria desses custos, no caso de a Iberpotash, por qualquer razão, não estar na disposição ou em condições de o fazer. Além disso, no caso de a Iberpotash não ter capacidade, no futuro, para pagar os custos de reabilitação, é pouco provável que uma eventual penhora, pelas autoridades espanholas, de ativos da Iberpotash proporcione recursos adicionais significativos, dado que os únicos ativos espanhóis da Iberpotash (e de todo o grupo ICL) são as instalações de exploração de potassa. No entanto, uma vez que as minas de potassa estão encerradas, o valor desses ativos afigura-se duvidoso.

(93) Está bem estabelecido na legislação aplicável que o Estado seria obrigado a agir por sua conta caso a Iberpotash não pretendesse ou não pudesse adotar as necessárias medidas de reabilitação relativamente às suas escombreiras.

(94) Em primeiro lugar, nos termos do artigo 102.º da Lei 39/2015, o Estado pode proceder à execução subsidiária em vez do sujeito legalmente obrigado a adotar essas medidas ([20]). A Espanha deveria: i) instar a Iberpotash a tomar medidas especificamente definidas; ii) informar a Iberpotash de que, caso contrário, a administração adotará tais medidas, bem como do respetivo custo; iii) executar essas medidas; e iv) tentar recuperar o custo da Iberpotash, o que, por definição, não é possível se a Espanha tiver de executar uma garantia financeira insuficiente. Embora esta decisão seja formalmente opcional, caso a Iberpotash não cumprisse a obrigação de reabilitar os seus depósitos minerais, a Espanha não teria alternativa senão pagar antecipadamente essa reabilitação, uma vez que de outro modo não poderia cumprir as suas obrigações.

(95) Em segundo lugar, tal como referido no considerando 13, a Espanha poderá estar a violar as suas obrigações no âmbito da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e da Diretiva que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da água. Por conseguinte, no caso de a Iberpotash abandonar as suas instalações depois de esgotar os recursos minerais e não reabilitar as instalações, e dada a garantia insuficiente, a única forma de Espanha cumprir as obrigações que lhe incumbem por força dessas diretivas e, em última análise, evitar o pagamento das sanções pecuniárias compulsórias diárias impostas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia seria arcar com os custos de eliminação das escombreiras ou proceder a uma reabilitação igualmente eficaz.

(96) Em terceiro lugar, nos termos do disposto na Lei 27/2006 espanhola, de 18 de julho de 2006 ([21]), as autoridades espanholas podem ser obrigadas a cumprir as suas obrigações ao abrigo da legislação ambiental. Qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados na Lei 27/2006 pode, no caso de uma infração ambiental entre as enumeradas no artigo 18.º, n.º 1, da Lei 27/2006 (incluindo, por exemplo, as infrações relativas às obrigações no domínio da proteção das águas), recorrer aos tribunais para obrigar a administração a cumprir as suas obrigações ambientais.

(97) Em quarto lugar, a Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([22]) especifica, no seu artigo 6.º, n.º 3, que, quando um operador responsável por adotar as medidas de reparação em relação a um dano ambiental não cumpre as suas obrigações, a autoridade competente pode adotar essas medidas por si, como último recurso. Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, a autoridade competente pode, caso o operador o não faça, tomar as medidas preventivas necessárias para eliminar uma ameaça iminente de ocorrência de dano ambiental. Se a Iberpotash não tomar as medidas de reparação necessárias após a cessação das suas atividades mineiras, as escombreiras podem tornar-se uma ameaça iminente para o ambiente que exija ações corretivas ou preventivas por parte das autoridades públicas competentes, como último recurso.

(98) Por último, as próprias autoridades espanholas indicam ([23]) que, em conformidade com o artigo 9.º da Lei 12/1981, no caso de o operador não cumprir as suas obrigações, a Generalitat pode executar coercivamente estas medidas, sendo os custos suportados pelo operador. Observam que, na prática, a administração aplica as medidas pertinentes que, posteriormente, são financiadas a título da garantia financeira, ou, no caso de a garantia não ser suficiente, da venda dos ativos do operador. Por conseguinte, se a garantia financeira for significativamente inferior à exigida, a administração corre o risco de os ativos do operador não serem suficientes para cobrir as

([20]) Lei 39/2015, de 1 de outubro, relativa ao Processo Administrativo Comum das administrações públicas: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99

([21]) Lei 27/2006, de 18 de julho, que regula os direitos de acesso à informação, de participação do público e de acesso à justiça em matéria de ambiente.

([22]) Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

([23]) Ver, em especial, o n.º 11 das observações das autoridades espanholas sobre as observações de terceiros apresentadas em 27 de julho de 2016.

medidas pertinentes executadas. Isto confirma que uma garantia financeira demasiado baixa aumenta o risco de as medidas de reabilitação tomadas pela administração não estarem suficientemente cobertas pelos ativos do operador (nomeadamente se não tiver outras atividades em Espanha, como é o caso da Iberpotash), tendo essas medidas de ser pagas a partir de recursos públicos.

(99) Por conseguinte, um nível de garantias substancialmente inferior ao necessário, conforme exigido pela legislação, expõe o Estado a um risco concreto de encargos adicionais sobre os seus recursos. O risco acrescido de encargos suplementares para o Estado é suficientemente concreto para ter um efeito, pelo menos, potencial sobre os recursos estatais, devido a um nível excessivamente baixo da garantia financeira.

(100) O nível das garantias financeiras que devem ser fornecidas pela Iberpotash foi estabelecido por decisões administrativas da Generalitat de Cataluña através das quais foram aprovadas as autorizações para desenvolver as atividades de extração de potassa. Uma vez que a noção de Estado (-Membro) para efeitos da aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE abrange todos os níveis das administrações públicas, independentemente de serem nacionais, regionais ou locais, a decisão de aplicar um nível reduzido de garantias financeiras é imputável ao Estado.

(101) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 implicou uma transferência de recursos imputável ao Estado.

5.1.1.3. ***Potencial distorção da concorrência***

(102) A Comissão considera que a redução dos custos da Iberpotash devido a um nível de garantias financeiras inferior ao exigido pela legislação aplicável é suscetível de distorcer a concorrência nos mercados em que opera a Iberpotash (principalmente os mercados da potassa e do sal). Tal como explicado adiante (ver considerando 110 e seguintes), esta redução de custos durante o período pertinente representou cerca de 1,8 milhões de EUR e, por conseguinte, contrariamente às alegações das autoridades espanholas, não era negligenciável.

(103) Além disso, o facto de a Iberpotash ser o único produtor espanhol de potassa não exclui uma possível distorção da concorrência, uma vez que o mercado geográfico relevante é mais vasto do que o mercado nacional espanhol. Já em 1993, a Comissão considerou que o mercado da potassa não se cingia a Espanha, incluindo também França, o Reino Unido e outros Estados-Membros, com exceção da Alemanha ([24]). Além disso, a Iberpotash, no seu Relatório de Sustentabilidade de 2014 ([25]), indica que apenas 23 % da sua produção de potassa e sal é comercializada em Espanha, enquanto 50 % se destina a outros países europeus e 18 % à América do Sul, registando-se ainda vendas suplementares na América do Norte, em África e na Ásia. Em todas estas zonas a Iberpotash concorre com outros produtores de potassa e sal, e a concorrência pode ser afetada pela redução artificial dos custos da Iberpotash.

(104) Por último, a questão da potencial distorção da concorrência não é rebatida pelo argumento da Iberpotash de que, independentemente do nível das garantias financeiras, as suas obrigações ambientais continuam a ser as mesmas (ou seja, assegurar a reabilitação nas suas explorações e evitar a poluição) e de que, em qualquer caso, é necessário manter provisões para cobrir potenciais responsabilidades ambientais. Para além destas disposições contabilísticas, a obrigação de manter garantias financeiras específicas, de acordo com a legislação aplicável, traduz-se, efetivamente, em custos operacionais normais, mas específicos, suportados pela Iberpotash (ou qualquer outra empresa mineira sujeita às mesmas regras) em resultado das comissões que os bancos cobram pelo estabelecimento e manutenção da garantia, e, deste modo, o inadequado baixo nível destas comissões poderá favorecer a Iberpotash e falsear a concorrência.

(105) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 pode falsear a concorrência.

5.1.1.4. ***Efeitos no comércio no interior da UE***

(106) Como foi acima indicado, os mercados da potassa e do sal são claramente transfronteiriços, destinando-se 50 % da produção da Iberpotash a exportação para outros países europeus. Por conseguinte, o baixo nível das garantias financeiras é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros da UE.

([24]) Ver Decisão 94/449/CE da Comissão, de 14 de dezembro de 1993, relativa a um processo de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho (Processo n.º IV/M.308 — *Kali- Salz/MdK/Treuhand*) (JO L 186 de 21.7.1994, p. 38).

([25]) Relatório de Sustentabilidade de 2014, p. 15, http://www.icliberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report

(107) O argumento da Iberpotash de que os mercados de sal são estritamente nacionais ou mesmo regionais, devido aos elevados custos de transporte, não é, por conseguinte, sustentado pelos números fornecidos pela Iberpotash no seu Relatório de Sustentabilidade de 2014, já que 80 % da sua produção de sal não só é exportada para outros países europeus como também para a Ásia, o Norte de África e as Américas. Além disso, as observações da Iberpotash sobre a Decisão de início do procedimento são contraditórias neste ponto ao afirmar, por um lado, que o mercado de sal é nacional, ou mesmo regional e, por outro, que um produtor francês de sal é o seu concorrente direto e tenta excluir a Iberpotash do mercado.

(108) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 afeta as trocas comerciais no interior da UE.

5.1.1.5. ***Quantificação do auxílio***

(109) Determinar o montante efetivo do auxílio exige, em primeiro lugar, que se estabeleça um montante «correto» das garantias financeiras no âmbito das disposições legislativas aplicáveis no período de referência. Em seguida, o montante do auxílio corresponderia à diferença entre o montante previsto das comissões bancárias que a Iberpotash deveria ter pago para constituir o montante de garantia fixado corretamente e o montante efetivo das comissões bancárias que a empresa pagou.

(110) A terceira parte interessada alega que o montante do auxílio não se limita apenas às comissões bancárias, menores, mas deve incluir também a necessidade de proporcionar garantias suficientes ao banco sob a forma de reservas financeiras. No entanto, tendo em conta que o montante «corrigido» das garantias, tal como estimado abaixo, é relativamente modesto proporcionalmente ao volume de negócios anual da Iberpotash (cerca de 300 milhões de EUR) e do grupo ICL no seu conjunto (5 400 milhões de dólares dos Estados Unidos), é pouco provável que a constituição de uma garantia de montante superior implicasse custos adicionais significativos para a empresa.

(111) Uma vez que, segundo as autoridades espanholas, em dezembro de 2016 o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña constatou que o montante acrescido de 6 979 471,83 EUR para Balsareny/Sallent estava em conformidade com a legislação em vigor, a Comissão considera que, presentemente, o montante «correto» das garantias para Balsareny/Sallent corresponde a este montante atualmente aplicável aprovado pelo Tribunal.

(112) Por analogia, a Comissão entende, além disso (ver também o considerando 64) que o montante acrescido de 6 160 872,35 EUR para a garantia de Súria aplicável desde 2015 também pode ser considerado consentâneo com a legislação aplicável. Apesar de não existir uma conclusão judicial vinculativa relativamente a este depósito mineral, o aumento do montante da garantia para uma pequena exploração como Súria é, de facto, quase equivalente ao montante autorizado para Balsareny/Sallent. Isto confirma que o montante pode ser considerado adequado e em conformidade com a legislação aplicável.

(113) Por conseguinte, atualmente o montante correto das garantias corresponde a um total de 13 140 344,18 EUR.

(114) No entanto, o cálculo deste montante tem em conta o Plano Phoenix anunciado em 2011 e aplicado gradualmente a partir de 2012. O projeto prevê, entre outras medidas, o investimento numa instalação de sal sob vácuo a fim de processar e comercializar o sal contido nos resíduos da extração da potassa. Segundo o projeto, a Iberpotash deve assegurar em última análise a venda anual de cerca de 1,5 milhões de toneladas de sal.

(115) A Comissão concorda com o estudo FER quando afirma que o Plano Phoenix, em si, não pode ser considerado uma medida de reabilitação e que, de facto, não travará o crescimento das escombreiras durante a exploração das minas. Todavia, a Comissão reconhece também os argumentos da Iberpotash e das autoridades espanholas no sentido de que o projeto tem impacto no total dos custos de reabilitação. O estudo FER não tem em conta o facto de ser provável que a transformação e venda de sal se mantenham ainda após a cessação das atividades de extração de potassa. O Plano Phoenix pode assim contribuir para a eliminação gradual da escombreira no futuro e, como tal, podia ser tomado em consideração para fixar o nível adequado de garantias, como foi o caso para o aumento dos níveis de garantia proposto em 2015 e, pelo menos, para Balsareny/Sallent, como confirmado pelo órgão jurisdicional nacional.

(116) Contudo, este facto significa que o atual nível das garantias financeiras não pode ser considerado adequado para o período anterior ao início do Plano Phoenix em 2012. Embora ainda antes de anunciar o Plano, a Iberpotash tratasse e vendesse quantidades relativamente reduzidas de sal proveniente das suas escombreiras, a maior parte dos resíduos de sal ficava simplesmente amontoada nas escombreiras com a esperança de que, no futuro, pudesse ser utilizada com fins comerciais ([26]). No entanto, não existiam planos concretos sobre quando e como ampliar as estações de tratamento de sal de forma a que as quantidades de resíduos de sal assim eliminados fossem maiores e pudessem ter um impacto significativo sobre os futuros custos de reabilitação. Assim sendo, no que respeita ao período anterior ao lançamento do Plano Phoenix, esta redução futura, relativamente hipotética, das escombreiras graças à transformação e venda de grandes quantidades de sal não deve ser tida em conta.

(117) Por conseguinte, a Comissão tem de considerar outras provas disponíveis para calcular o montante «correto» aproximado das garantias no período 2006-2011 com base nos custos de reabilitação calculados segundo as previsões desse momento, sem o impacto do Plano Phoenix.

([26]) Ver Observações da Iberpotash sobre a Decisão de início do procedimento, n.º 23.

(118) Como acima se explica (ver considerandos 68 a 81), as previsões mais fiáveis do custo total de reabilitação (sem o Plano Phoenix) constam do estudo FER apresentado pelo autor da denúncia. A Comissão considera que as hipóteses adotadas nesse relatório pericial são credíveis, uma vez que se baseiam em grande medida em estudos de mercado e na avaliação dos resultados em instalações semelhantes noutras partes do mundo. Pelo contrário, tal como acima referido, o estudo apresentado pela Iberpotash não pode ser considerado como uma estimativa fiável dos custos de reabilitação, visto não estarem previstas medidas de reabilitação adequadas (ver considerando 79).

(119) O estudo FER considera que o total dos custos de reabilitação corresponde a pelo menos 71 milhões de EUR. Por outro lado, todas as outras indicações de eventuais montantes corretos com origem no estudo FER ou noutras fontes (ver ponto 5.1.1.1) são ainda superiores. Por conseguinte, a Comissão considera que, na ausência de melhores estimativas para o período de 2006-2011, os custos de reabilitação previstos pertinentes que devem ser tidos em conta atingem 71 milhões de EUR (24,8 milhões para Súria e 46,2 milhões para Balsareny/Sallent).

(120) Por último, por força do artigo 3.º do Decreto 202/1994 (a legislação aplicável nesse período), o montante resultante da garantia financeira com base no artigo 2.º (isto é, em função dos custos de reabilitação previstos) é reduzido em 50 % no caso de atividades mineiras não situadas em regiões de especial interesse natural (incluindo os depósitos minerais da Iberpotash).

(121) Por conseguinte, a Comissão considera, com base nos elementos de prova disponíveis, que o montante «correto» das garantias financeiras para a exploração mineira da Iberpotash ascende a, pelo menos, 12,4 milhões de EUR para Súria (período 2006-2011) e 23,1 milhões de EUR para Balsareny/Sallent (período 2008-2011).

(122) Segundo a Iberpotash, os custos atuais da garantia equivalem a 1 % do seu montante anual. Utilizando esses montantes de garantia corretos para os dois períodos em causa, o auxílio total concedido à Iberpotash sob a forma de comissões de garantia mais baixas corresponde anualmente a 1 % da diferença entre o montante «correto» e o montante real fixado para esse ano, tal como indicado no quadro seguinte.

Quadro 3

Cálculo do montante do auxílio

(milhares de EUR, valores arredondados)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— garantia real	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— garantia «correta»	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— diferença nas comissões	—	—	146,5 (1)	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súria											
— garantia real	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— garantia «correta»	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— diferença nas comissões	9,7 (2)	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 (3)	0
Diferença total nas comissões para a Iberpotash	**9,7**	**116,3**	**262,2**	**335,4**	**335,4**	**335,4**	**111,8**	**111,8**	**111,8**	**76,3**	**58,5**

(1) Como a garantia para Balsareny/Sallent foi estabelecida com base numa autorização concedida em 29 de abril de 2008, a diferença nas comissões de garantia para Balsareny/Sallent para esse ano é calculada como 8/12 do montante anual.

(2) Como a garantia para Súria foi estabelecida com base numa autorização concedida em 9 de novembro de 2006, a diferença nas comissões de garantia para Súria para esse ano é calculada como 1/12 do montante anual.

(3) Como a garantia para Súria foi aumentada até ao montante «correto» em maio de 2015, a diferença nas comissões de garantia para Súria para esse ano é calculada como 4/12 do montante anual.

(123) Por conseguinte, o montante total do auxílio concedido à Iberpotash sob a forma de menores comissões bancárias pela redução das garantias para a totalidade do período 2006-2016 ascende a 1 864 622 EUR.

Este auxílio foi concretizado no momento em que as autorizações ambientais concedidas pelas autoridades espanholas estabeleceram a redução das garantias, ou seja, 6 de novembro de 2006 para Súria e 29 de abril de 2008 para Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. ***Conclusão sobre a existência de auxílio: Medida 1***

(124) À luz do que precede, a Comissão considera que a Medida 1 constitui um auxílio estatal e, por conseguinte, apreciará a sua legalidade e compatibilidade com o mercado interno.

5.1.2. MEDIDA 4: INVESTIMENTO PARA A COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

(125) Em 17 de dezembro de 2007, o Ministério do Ambiente de Espanha e a Generalitat de Cataluña assinaram um acordo nos termos do qual acordaram em cooperar e partilhar os custos do projeto destinado a cobrir a escombreira de Vilafruns e reduzir assim o seu impacto negativo no ambiente. O Ministério das Finanças aceitou conceder 4 milhões de EUR a título de despesas de investimento, enquanto o restante seria assumido pela Agencia Catalana del Agua, uma empresa pública gerida pela Generalitat de Cataluña. Os trabalhos relativos ao projeto foram iniciados em agosto de 2008 e prolongaram-se por 18 meses. Os custos totais do investimento elevavam-se a 7 887 571 EUR e foram inteiramente suportados pelas autoridades públicas, tal como estabelecido no acordo de 2007.

(126) O projeto consistia na cobertura da escombreira de Vilafruns com uma película impermeável que vedaria a escombreira e isolaria os resíduos salinos de qualquer contacto com a água proveniente do exterior, deste modo evitando as fugas de sal provenientes da escombreira. As películas eram protegidas por produtos geotêxteis e pavimentos de terra para plantação em cima da escombreira.

(127) A escombreira de Vilafruns encontra-se nas instalações da Iberpotash e é sua propriedade. Foi transferida em resultado do acordo de venda de 21 de outubro de 1998 através do qual a Iberpotash adquiriu as atividades mineiras na Catalunha à Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), uma *holding* do Estado espanhol. No momento da transferência, a escombreira já estava inativa desde que a exploração da mina de que dependia a escombreira de Vilafruns cessou, em 1973.

5.1.2.1. ***Vantagem económica seletiva***

(128) Tal como referido anteriormente, o investimento para a cobertura da escombreira de Vilafruns nas instalações pertencentes à Iberpotash foi financiado integralmente pelos poderes públicos. A Iberpotash só toma a seu cargo os custos de manutenção da instalação durante a sua existência.

(129) A cobertura realizada em 2008-2009 afeta uma escombreira propriedade da Iberpotash desde 1998, quando as instalações foram privatizadas juntamente com outras minas de potassa da zona. A escombreira pertence a uma mina cuja atividade cessara em 1973 e que a Iberpotash assumiu na altura. Por conseguinte, a Iberpotash alega que não tem qualquer obrigação de tomar medidas para evitar a poluição proveniente da escombreira, ao abrigo da legislação quer nacional quer da União, uma vez que não foi o poluidor original.

(130) As autoridades espanholas não concordam com estas afirmações da Iberpotash e entendem que esta tem a obrigação geral de adotar as medidas adequadas para evitar a poluição proveniente da escombreira de que é proprietária e geri-la em conformidade com as disposições legais aplicáveis. Por conseguinte, a Iberpotash é responsável por adotar as medidas necessárias para garantir a proteção do ambiente, em conformidade com a legislação relevante, bem como pelos danos ambientais causados por esta escombreira.

(131) Além disso, as observações da terceira parte interessada salientam a responsabilidade da Iberpotash de gerir Vilafruns desde o momento em que foram para si transferidos os direitos de exploração mineira. Esta responsabilidade funda-se na Lei 6/1993 espanhola, de 15 de julho de 1993, relativa aos resíduos, bem como no Real Decreto 1/2001, de 20 de julho de 2001, que aprova o texto reformulado da Lei da Água espanhola. A terceira parte interessada alega que o facto de Vilafruns já não estar em atividade no momento da sua aquisição pela Iberpotash é irrelevante, uma vez que qualquer titular de uma concessão mineira deve gerir os resíduos no seu conjunto, isto é, incluindo todos os resíduos produzidos antes da aquisição da concessão pelo titular.

(132) A Comissão considera que o facto de a mina que está na origem da escombreira de Vilafruns ter cessado a atividade já em 1973 não exclui a responsabilidade da Iberpotash, como proprietária, de assegurar uma reabilitação adequada. Como confirmado pelas autoridades espanholas, todos os planos de recuperação, incluindo o de 2008, incluíram medidas específicas que a Iberpotash estava obrigada a tomar a respeito da escombreira de Vilafruns. Nos termos do artigo 121.º da Lei relativa à indústria extrativa de 1973, o incumprimento das obrigações constantes do plano de reabilitação constitui uma infração grave. Além disso, as autoridades espanholas confirmaram que, em conformidade com a legislação aplicável em matéria de proteção dos recursos hídricos, mantinha-se a obrigação, para a Iberpotash, de adotar as medidas necessárias para evitar a poluição da água proveniente de todas as suas instalações, incluindo a escombreira de Vilafruns. A Comissão observa igualmente que, nos termos do artigo 4.º da Diretiva relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas, o operador deve tomar todas as medidas necessárias para evitar ou reduzir o mais possível os efeitos adversos para o ambiente, incluindo a gestão de toda e qualquer instalação de resíduos após o seu encerramento.

(133) Além disso, a Iberpotash alega que o acordo de venda da instalação inclui uma cláusula que pode ser interpretada no sentido de excluir a responsabilidade da Iberpotash resultante de atividades anteriores a 1997, ou seja, incluindo qualquer responsabilidade pela escombreira. A Iberpotash remete, a este respeito, para uma sentença do Supremo Tribunal de 14 de maio de 2009 que cita uma cláusula do contrato de venda que determina que a parte vendedora deve indemnizar o comprador por todas as obrigações decorrentes de direitos de terceiros em relação a factos anteriores à transferência que não figurem no balanço e que não foram revelados com o exercício o dever de diligência. A Iberpotash alega que as obrigações relativas à reabilitação de Vilafruns não eram evidentes antes da venda e que não havia provisões no balanço porque nesse momento não existia essa obrigação legal.

(134) No entanto, as autoridades espanholas referem que o contrato de venda de ações de 1998 não incluía qualquer disposição específica que obrigasse o vendedor a assumir as responsabilidades do comprador após a transferência de ações.

(135) A Comissão observa, além disso, que a disposição citada na sentença do Supremo Tribunal é antes uma cláusula-tipo contratual que protege o vendedor contra posteriores objeções de terceiros relativas a factos desconhecidos no momento da venda. Contudo, a Iberpotash não pode afirmar que não estava ao corrente da escombreira de Vilafruns que assumia como parte da transação, nem da responsabilidade geral do proprietário dos resíduos de garantir a boa gestão das suas instalações de resíduos. O facto de a Iberpotash aceitar as obrigações ambientais relacionadas com a escombreira de Vilafruns em vários planos de reabilitação confirma que tinha conhecimento de tais responsabilidades.

(136) Assim, a Comissão considera que, devido à aquisição da atividade mineira de extração de potassa na Catalunha em 1998, a Iberpotash era responsável por garantir a gestão adequada da escombreira de Vilafruns respeitando as disposições legais aplicáveis.

(137) No entanto, embora aceitem esta conclusão, as autoridades espanholas alegam que as obrigações da Iberpotash não incluíam a cobertura da escombreira de Vilafruns. Segundo as autoridades espanholas, as obrigações da Iberpotash teriam sido cumpridas através de medidas substancialmente mais baratas incluídas no seu plano inicial de recuperação de 2008 (ou seja, instalação de um sistema de tubos de drenagem e outros tipos de proteção e reabilitação, com um custo total de cerca de […] (*) EUR). Por conseguinte alegam, juntamente com a Iberpotash, que o investimento público na cobertura da escombreira não constitui uma vantagem económica para a Iberpotash dado que os custos poupados por esta empresa ([…] EUR) são mais do que compensados pelos custos de manutenção que terá de suportar durante todo o período de vida da instalação (por um montante de […] EUR para o período de março de 2015 a março de 2016 apenas) e o custo de oportunidade por não poder processar e vender o sal da escombreira coberta de Vilafruns, como tenciona fazer com as suas outras escombreiras ([27]).

(138) A Comissão considera que, independentemente da dimensão das obrigações da Iberpotash em relação a Vilafruns, não é aceitável que o investimento público de 7,9 milhões de EUR numa proteção ambiental significativamente melhor, equivalente, em princípio, à reabilitação da exploração sem custos de investimento para a Iberpotash, não tenha, na realidade, proporcionado qualquer vantagem económica para a Iberpotash. A instalação da cobertura da escombreira tinha por objetivo reduzir significativamente a poluição causada pelas fugas provenientes da escombreira de Vilafruns. As medidas alternativas na ausência de auxílio não teriam proporcionado uma proteção tão boa e duradoura e teriam exposto a Iberpotash ao risco de ter que suportar as consequências da poluição (como demonstram as sentenças penais de 18 de dezembro de 2014 e 25 de fevereiro de 2015 relativas a outros depósitos minerais de que é proprietária; ver considerandos 27 e 94 da Decisão de início do procedimento). Significa isto que a construção da instalação paga com recursos públicos permitiu à Iberpotash uma melhor prevenção da poluição, reduziu os seus riscos ambientais para o futuro e proporcionou uma reabilitação duradoura da escombreira (em consonância com os projetos de reabilitação de escombreiras de resíduos de sal semelhantes em França ou na Alemanha, tal como explicado nos considerandos 26 e 32). A Iberpotash teria sido obrigada, em última análise, a assegurar a adequada reabilitação da escombreira de Vilafruns.

(*) Informação confidencial.
([27]) Ver Observações das autoridades espanholas sobre a Decisão de início do procedimento, n.º 55.

(139) Por último, a Comissão considera que a medida é seletiva, uma vez que se destinava especificamente ao financiamento público da cobertura da escombreira de Vilafruns, propriedade da Iberpotash. As autoridades espanholas argumentam que a medida não é seletiva uma vez que a Iberpotash é a única empresa mineira de potassa em Espanha e, por conseguinte, não existe possibilidade de comparação com outras empresas. No entanto, o facto de a Iberpotash ser a única empresa mineira de potassa em Espanha não põe em causa o caráter seletivo da medida, que se dirige claramente a uma instalação de resíduos especificamente identificada e não a qualquer outra.

(140) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 conferiu uma vantagem económica seletiva à Iberpotash.

5.1.2.2. ***Transferência de recursos estatais***

(141) Os custos totais do investimento da cobertura da escombreira de Vilafruns foram pagos pelas administrações públicas: 4 milhões de EUR pelo Ministério do Ambiente de Espanha e os restantes 3 887 571 EUR pela Agencia Catalana del Agua, empresa pública gerida pela Generalitat de Cataluña que, assim, respeita o compromisso de cobrir os restantes custos de investimento que a Generalitat aceitou no âmbito do acordo de 17 de dezembro de 2007.

(142) Nem as autoridades espanholas nem a Iberpotash alegaram inexistência de recursos estatais no que diz respeito a esta medida.

(143) Além disso, a decisão de prestar financiamento público para a cobertura da escombreira de Vilafruns foi adotada pelo Ministério do Ambiente e pela Generalitat de Cataluña e é, em consequência, claramente imputável ao Estado.

(144) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 4 implicou uma transferência de recursos estatais e é imputável ao Estado.

5.1.2.3. ***Potencial distorção da concorrência***

(145) Como já foi explicado acima (ver os considerandos 103 e 105), a Iberpotash concorre com outros produtores de potassa e sal. Logo, o facto de pelo menos uma parte das suas obrigações ambientais relativamente a Vilafruns ter sido financiada com recursos estatais pode distorcer a concorrência através da redução artificial dos custos da Iberpotash, conferindo-lhe assim uma vantagem indevida em relação aos seus concorrentes.

(146) Por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 1 pode distorcer a concorrência.

5.1.2.4. ***Efeitos sobre o comércio no interior da UE***

(147) Tanto o sal como a potassa são comercializados na UE (ver considerandos 106 e 107) e, por conseguinte, a Comissão conclui que a Medida 4 afeta o comércio no interior da União.

5.1.2.5. ***Conclusão sobre a existência de auxílio: Medida 4***

(148) À luz do que precede, a Comissão considera que a Medida 4 constitui um auxílio estatal no valor de 7 887 571 EUR e, por conseguinte, apreciará a sua legalidade e compatibilidade com o mercado interno.

5.2. *LEGALIDADE DO AUXÍLIO*

(149) Quer a Medida 1 quer a Medida 4 foram acordadas em violação das obrigações de notificação e de suspensão previstas no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Por conseguinte, a Comissão considera que as duas medidas constituem um auxílio estatal ilegal.

5.3. *COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO*

5.3.1. MEDIDA 1: REDUÇÃO DAS GARANTIAS FINANCEIRAS

(150) Nem as autoridades espanholas nem a Iberpotash alegam qualquer fundamento de compatibilidade para os auxílios sob a forma de garantias financeiras inferiores ao que exige a legislação aplicável.

(151) A Comissão considera que a medida constitui um auxílio ao funcionamento da Iberpotash, já que permitiu que os custos das comissões de garantia fossem inferiores aos normalmente em vigor no longo período decorrido entre 2006 e 2016.

(152) A Comissão não encontrou qualquer motivo de uma eventual compatibilidade de tais auxílios ao funcionamento concedidos sem visar um objetivo de interesse comum aparente, e conclui, por conseguinte, que a medida que consiste na redução das garantias financeiras da Iberpotash constitui um auxílio incompatível com o TFUE sob a forma de comissões bancárias mais reduzidas resultantes do baixo nível indevido das garantias financeiras.

5.3.2. MEDIDA 4: INVESTIMENTO PARA A COBERTURA DA ESCOMBREIRA DE VILAFRUNS

(153) As autoridades espanholas alegam que, se a cobertura da escombreira de Vilafruns constituísse um auxílio estatal, este seria compatível ao abrigo da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008, relativo aos auxílios às empresas que superem o nível imposto pelas normas da União ou que, na sua ausência, melhorem o nível de proteção do ambiente.

(154) Alegam que a cobertura da escombreira é um projeto-piloto destinado a testar uma nova tecnologia para evitar fugas de escombreiras salinas. Alegadamente, o depósito mineral de Vilafruns teria sido escolhido para o projeto-piloto devido às suas características específicas (menor volume, localização como primeira escombreira a montante do rio Llobregat, o facto de ter estado inativo durante décadas). Ao fornecer às autoridades informações sobre os resultados reais, ser-lhes-ia permitido enfrentar de modo mais adequado o problema geral das escombreiras salinas na região. A este respeito, espera-se que o projeto contribua para a preservação, proteção e reabilitação ambiental na bacia hidrográfica do rio Llobregat e, por conseguinte, visa um objetivo de interesse comum.

(155) Por outro lado, as autoridades espanholas explicam que o projeto faz parte de um plano global destinado a melhorar a gestão das bacias hidrográficas catalãs que inclui várias medidas, algumas das quais financiadas com recursos públicos e outros de origem privada.

(156) A Comissão considera que o Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008 estabelece uma base para avaliar a compatibilidade no presente processo. Em especial, o ponto 205 deste Enquadramento, em conjugação com o ponto 248 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 ([28]), permite à Comissão aplicar as regras estabelecidas no Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008 aos auxílios ilegais concedidos no período de 2009-2011.

(157) Nos termos da secção 3.1.1 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente de 2008, os auxílios ao investimento que permitam às empresas superar as normas da União relativas à proteção do ambiente ou, na sua ausência, melhorar o nível de proteção do ambiente são considerados compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE [atual artigo 107.º, n.º 3, alínea c, do TFUE] desde que estejam preenchidas as condições estabelecidas nos pontos 74 a 84 e na secção 3.2 do referido Enquadramento.

(158) As normas da União aplicáveis à valorização desses resíduos estão estabelecidas na Diretiva relativa à gestão dos resíduos das indústrias extrativas. No entanto, nos termos do artigo 24.º, n.º 4, da diretiva, o artigo 5.º, o artigo 6.º, n.ºs 3 a 5, os artigos 7.º e 8.º, o artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, e o artigo 14.º, n.ºs 1 a 3, não são aplicáveis às escombreiras que tenham deixado de aceitar resíduos antes de 1 de maio de 2006, como é o caso da escombreira de Vilafruns. Por conseguinte, no caso em apreço, não existem normas específicas da União que definam o nível que a escombreira de Vilafruns deve atingir em termos ambientais.

(159) Uma terceira parte interessada argumenta que já em 2008-2009 a Iberpotash tinha a obrigação jurídica imediata de proceder à cobertura da escombreira embora não tenha fornecido quaisquer elementos de prova relativamente a esta alegação. Em todo o caso, a Comissão considera que, embora a Iberpotash estivesse, em última análise, obrigada a assegurar uma reabilitação adequada da escombreira de Vilafruns no futuro, essa obrigação não existia em 2008-2009 e, na ausência do auxílio, a Iberpotash teria sido capaz de continuar a gerir a escombreira cumprindo as suas obrigações nos termos do plano de reabilitação aplicável.

(160) Nos termos do ponto 79 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, a intensidade do auxílio no caso das grandes empresas não pode ultrapassar 50 % dos custos elegíveis. Quando o investimento diz respeito à aquisição de um ativo que constitui uma ecoinovação ou ao lançamento de um projeto de ecoinovação, a intensidade do auxílio pode ser majorada em 10 pontos percentuais, desde que estejam preenchidas as condições do ponto 78 do Enquadramento. Além disso, esta intensidade pode atingir 100 % quando o auxílio ao investimento for concedido no âmbito de um concurso verdadeiramente competitivo, com

([28]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (JO C 200 de 28.6.2014, p. 1).

base em critérios claros, transparentes e não discriminatórios, que assegurem, na prática, que o auxílio se circunscreve ao mínimo necessário para obter o benefício pretendido em matéria de ambiente (ver o ponto 77 do Enquadramento). Esse procedimento de concurso deve ser não discriminatório e prever a participação de um número suficiente de empresas. Além disso, o orçamento afetado ao concurso deve constituir um condicionalismo vinculativo, no sentido de que nem todos os participantes podem beneficiar de auxílio.

(161) Nos termos do ponto 80 do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, os custos elegíveis devem ser limitados aos custos de investimento suplementares necessários para atingir um nível de proteção do ambiente superior, após dedução dos eventuais benefícios de exploração e adição dos eventuais custos de exploração durante os primeiros cinco anos. Na ausência de normas da União, estes custos de investimento suplementares correspondem aos custos dos investimentos suplementares necessários para atingir um nível de proteção do ambiente superior ao nível que seria alcançado pela empresa em causa na ausência de qualquer tipo de auxílio a favor do ambiente (ver ponto 84, alínea c), do Enquadramento),

(162) No caso em apreço, as autoridades espanholas defendem que, antes do investimento na cobertura da escombreira, o plano de reabilitação da Iberpotash aplicável incluía medidas específicas de reabilitação da escombreira de Vilafruns destinadas a limitar as fugas e a minimizar o seu impacto sobre o ambiente. Os custos esperados dessas medidas, que constituíam um cenário contrafactual na ausência de auxílio estatal na aceção do ponto 81, alínea a), do Enquadramento ambiental de 2008, ascendiam a […] EUR. A Comissão entende que essas medidas foram consideradas suficientes pelas autoridades espanholas para garantir o cumprimento das obrigações em matéria de ambiente aplicáveis nesse momento à escombreira inativa de Vilafruns.

(163) Além disso, tal como explicado pelas autoridades espanholas, a cobertura da escombreira de Vilafruns foi considerada «projeto-piloto» a fim de verificar na prática a adequação deste método de reabilitação à resolução dos problemas ambientais da região do Llobregat. Por conseguinte, a cobertura foi executada não devido a uma obrigação jurídica de o fazer, mas tendo em conta o interesse público geral de encontrar o método de reabilitação mais adequado que, no futuro, pudesse aplicar-se a todas as outras escombreiras que afetam o ambiente da região.

(164) Por conseguinte, a cobertura da escombreira de Vilafruns em 2008-2009 permitiu à Iberpotash aumentar o nível de proteção do ambiente resultante das suas atividades, na ausência de normas da União, em conformidade com o ponto 74, alínea b), do Enquadramento de 2008.

(165) Tendo em conta o que precede, os custos de investimento suplementares do projeto de investimento ascenderiam a um custo de investimento de 7 887 571 EUR, deduzidos os custos de […] EUR no cenário contrafactual. Uma vez que Vilafruns não esteve em atividade durante muitos anos, não há qualquer benefício de exploração decorrente da cobertura da escombreira. No último ano, os custos de exploração para a manutenção da instalação ascenderam, segundo as autoridades espanholas, a […] EUR. Partindo do princípio de que se manterão a esse nível durante os primeiros cinco anos, o montante total dos custos de exploração que devem ser acrescentados aos custos elegíveis seria de […] EUR. O total dos custos elegíveis ascenderia, assim, a 7 804 922,60 EUR ([29]).

(166) Uma vez que o montante do auxílio correspondia aos custos totais de investimento, no valor de 7 887 571 EUR, isto representa mais de 100 % dos custos elegíveis.

(167) As autoridades espanholas não apresentaram qualquer prova de que a escombreira de Vilafruns tenha sido selecionada no âmbito de um procedimento de concurso verdadeiramente competitivo, com base em critérios claros, transparentes e não discriminatórios entre um número maior de outros projetos possíveis. De facto, a escombreira foi escolhida pelas autoridades espanholas apenas devido às suas características, que foram consideradas adequadas para o projeto (ver considerando 154). Por conseguinte, no caso em apreço, não é possível recorrer ao ponto 77 do Enquadramento ambiental de 2008, que permite que a intensidade do auxílio se eleve a 100 %.

(168) Além disso, a Comissão considera que o método de restauração de uma escombreira cobrindo-a com uma camada impermeável que assegure o seu isolamento da água não pode ser considerado um projeto de ecoinovação na aceção do ponto 78 do Enquadramento ambiental de 2008. Não obstante os argumentos apresentados pelas autoridades espanholas no sentido de que a cobertura é única e inovadora, este método não pode ser considerado inédito ou representar uma melhoria substancial comparativamente à tecnologia de ponta no setor em causa na União, pelas razões expostas a seguir.

(169) Podem existir diferenças técnicas entre a cobertura de Vilafruns e a utilizada nas escombreiras da Alsácia, tal como explicado numa contribuição técnica da Agencia Catalana del Agua. No entanto, já foram utilizadas metodologias semelhantes para cobrir e selar escombreiras com materiais impermeáveis, nomeadamente na

([29]) Ou seja, 7 887 571 EUR menos […] EUR mais […] EUR.

Alemanha. Segundo um livro de um perito alemão que trata especificamente das tecnologias disponíveis na indústria da potassa ([30]), existe uma longa experiência de 30 anos na cobertura de escombreiras da indústria mineira da potassa na Alemanha para evitar a infiltração de águas nas escombreiras e reduzir ao mínimo as fugas. O livro explica que as experiências de cobertura de escombreiras na Alemanha remontam a 1950 e que, a partir de 1970 mas, sobretudo, dos anos 1990, uma série de escombreiras, em particular de dimensão média, foram cobertas na Alemanha, ao mesmo tempo que se experimentavam diferentes tipos de materiais e técnicas. O relatório anual de 2015 da empresa mineira alemã de potassa K + S indica que foram cobertas condutas de resíduos de pequena e média dimensão desafetadas no âmbito da sua estratégia para as escombreiras antigas, a fim de prevenir e minimizar os seus efeitos a longo prazo para o ambiente e a natureza. No total, 41 condutas de resíduos desafetadas na Baixa Saxónia e 2 em Baden-Württemberg são atualmente sujeitas a manutenção; destas, 15 foram cobertas com vegetação e outras 6 estão agora a receber o mesmo tratamento ([31]).

(170) Por conseguinte, embora os pormenores técnicos dos projetos possam variar em função das condições específicas de cada depósito mineral, o projeto não poderá ser considerado uma ecoinovação na aceção da secção 3.1.1 do Enquadramento de 2008.

(171) A intensidade máxima de auxílio à Iberpotash, enquanto grande empresa na aceção do ponto 76 do Enquadramento de 2008 corresponde, pois, a 50 % dos custos elegíveis.

(172) Por conseguinte, o montante máximo que a Comissão considera compatível com o mercado interno ao abrigo do Enquadramento ambiental de 2008 como auxílios ao investimento que permitem à Iberpotash superar o nível de proteção do ambiente é de 3 902 461,30 EUR.

(173) Assim, a Comissão considera que a parte restante do montante total do auxílio para esta medida (isto é, 3 985 109,70 EUR) constitui um auxílio ilegal e incompatível.

6. **RECUPERAÇÃO**

(174) De acordo com o Tratado e a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a Comissão tem competência para decidir que o Estado em questão deve suprimir ou alterar um auxílio quando se tenha provado que esse auxílio é incompatível com o mercado interno ([32]). O Tribunal tem também defendido de forma reiterada que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de abolir auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como objetivo restabelecer a situação previamente existente ([33]).

(175) Neste contexto, o Tribunal decidiu que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes e sendo reposta a situação anterior à concessão do auxílio ([34]).

(176) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho estipula que «nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário […]» ([35]).

(177) Assim, uma vez que as medidas em causa:

a) o montante total do auxílio concedido à Iberpotash no âmbito da Medida 1, sob a forma de comissões bancárias mais baixas pela redução das garantias no período 2006-2016, que ascende a 1 864 622 EUR; e

([30]) Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, http://www.springer.com/de/book/9783662468333. A existência deste livro foi-nos indicada por uma das partes interessadas. Redigido por um perito com 30 anos de experiência no setor da potassa constitui, ainda segundo opiniões independentes (ver, por exemplo, https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/), uma análise exaustiva das técnicas e tecnologias de ponta no setor.
([31]) Relatório anual de 2015 da K + S, p. 48, http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html
([32]) Ver Processo C-70/72, *Comissão/Alemanha*, [1973] ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.
([33]) Ver processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Espanha/Comissão* ECLI:EU:C:1994:325, n.º 75.
([34]) V. Processo C-75/97, *Bélgica/Comissão*, [1999] ECLI:EU:C:1999:31, n.º 64 e 65.
([35]) 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).

b) a parte da Medida 4 que excede a intensidade máxima de auxílio para o investimento que permite à Iberpotash superar o nível de proteção do ambiente, mediante a cobertura da escombreira de Vilafruns, que ascende a 3 985 109,70 EUR, foram executadas em violação do artigo 108.º do Tratado e devem ser consideradas como auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperadas a fim de repor a situação existente no mercado antes da sua concessão. A recuperação deve abranger todo o período a partir do momento em que foi gerada a vantagem para o beneficiário, ou seja, quando o auxílio foi colocado à disposição do beneficiário, devendo o montante a recuperar ser acrescido de juros até à recuperação efetiva.

7. **CONCLUSÃO**

(178) A Comissão conclui que a Espanha concedeu ilegalmente os auxílios a favor da Iberpotash, no âmbito da Medida 1, sob a forma de comissões de garantia indevidamente baixas resultantes do indevido baixo nível das garantias para o período de 2006 a 2016, no montante de 1 864 622 EUR, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A Comissão considera que este auxílio é incompatível com o mercado interno e que deve ser recuperado.

(179) A Comissão conclui que a Espanha concedeu ilegalmente auxílios ao investimento que permitiram à Iberpotash exceder o nível de proteção do ambiente mediante a cobertura da escombreira de Vilafruns (Medida 4), em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

(180) No entanto, a Comissão considera que parte da Medida 4, no montante de 3 902 461,30 EUR, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), uma vez que está em conformidade com o Enquadramento ambiental de 2008.

(181) Pelo contrário, a Comissão considera que a parte restante do montante total de auxílio para a Medida 4 que excede a intensidade máxima de auxílio, a saber, 3 985 109,70 EUR, é incompatível com o mercado interno, devendo ser recuperada,

DECIDE:

Artigo 1.º

1. O auxílio estatal à Iberpotash sob a forma de comissões de garantia indevidamente baixas resultantes do baixo nível indevido das garantias para o período de 2006 a 2016, no montante de 1 864 622 EUR, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é incompatível com o mercado interno.

2. O auxílio estatal para a cobertura da escombreira de Vilafruns, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a favor da Iberpotash é, relativamente ao montante de 3 902 461,30 EUR, compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3. A parte restante do auxílio estatal destinado à cobertura da escombreira de Vilafruns, relativamente ao montante de 3 985 109,70 EUR, concedido ilegalmente por Espanha em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a favor da Iberpotash, é incompatível com o mercado interno.

Artigo 2.º

1. A Espanha deve recuperar os auxílios referidos no artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, junto do beneficiário.

2. Os montantes a recuperar devem ser acrescidos de juros, desde a data em que foram colocados à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação efetiva.

3. Os juros devem ser calculados numa base composta, nos termos do capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([36]) e do Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão ([37]) que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.

4. A Espanha deve cancelar todos os pagamentos pendentes do auxílio referido no artigo 1.º, n.os 1 e 3, a partir da data de adoção da presente decisão.

Artigo 3.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º, n.os 1 e 3, deve ser imediata e efetiva.

2. A Espanha deve certificar-se de que a presente decisão é aplicada no prazo de quatro meses a contar da data da sua notificação.

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Espanha deve fornecer as seguintes informações à Comissão:

a) montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;

b) descrição pormenorizada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

c) documentos comprovativos de que o beneficiário foi intimado a reembolsar o auxílio.

2. A Espanha deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até à conclusão da recuperação do auxílio a que se refere o artigo 1.º, n.os 1 e 3. A pedido da Comissão, transmitir-lhe-á de imediato informações sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Fornecerá também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já recuperados junto do beneficiário.

Artigo 5.º

O destinatário da presente decisão é o Reino de Espanha.

Feito em Bruxelas, em 31 de agosto de 2017.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão

([36]) Regulamento(CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, relativoà aplicação do Regulamento (CE) n.o 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

([37]) Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão, de 30 de janeiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 82 de 25.3.2008, p. 1).