II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 12 de Fevereiro de 2004

relativa às vantagens concedidas pela Região da Valónia e pelo Brussels South Charleroi Airport à companhia aérea Ryanair por ocasião da sua instalação em Charleroi

[notificada com o número C(2004) 516]

(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e neerlandesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2004/393/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o n.º 2, primeiro parágrafo do seu artigo 88.º,

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

Após ter convidado os interessados a apresentar as suas observações nos termos dos artigos mencionados [1] e atendendo às referidas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Na sequência de informações divulgadas na imprensa belga em Julho de 2001 e da recepção de uma queixa em Janeiro de 2002, a Comissão foi informada de que a Bélgica teria concedido um certo número de vantagens à companhia aérea Ryanair para a exploração de serviços aéreos no aeroporto de Charleroi. A Bélgica comunicou informações à Comissão por cartas de 21 de Novembro de 2001, 13 de Junho de 2002, 4 de Julho de 2002 e por ocasião de uma reunião em 9 de Outubro de 2002.

(2) Por carta de 13 de Dezembro de 2002 [SG (2002) D/233141], a Comissão informou a Bélgica da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado relativamente às referidas medidas. A Bélgica transmitiu as suas observações em 14 de Fevereiro de 2003, após ter solicitado um prazo adicional de resposta até 15 de Fevereiro de 2003, aceite pela Comissão.

(3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* [2]. A Comissão convidou os interessados a apresentar as suas observações sobre as medidas em causa no prazo de um mês a contar da data de publicação.

(4) A Comissão recebeu observações a este respeito da parte dos interessados, tendo comunicado à Bélgica as observações que não continham elementos confidenciais por carta de 19 de Março de 2003 e as restantes contribuições expurgadas dos elementos confidenciais por carta de 22 de Abril de 2003, concedendo sistematicamente à Bélgica a possibilidade de as comentar no prazo de um mês. A Comissão recebeu os comentários da Bélgica por cartas de 16 e 27 de Maio de 2003.

(5) A pedido da Comissão, tiveram lugar três reuniões com as autoridades belgas em 24 de Junho de 2003, 23 e 25 de Julho de 2003. Estas reuniões foram seguidas do envio de informações complementares solicitadas pela Comissão em 27 de Agosto de 2003.

[1] JO C 18 de 25.1.2003, p. 3.

[2] Ver nota de pé de página 1.

(6) A Bélgica enviou um último ofício à Comissão, em 19 de Dezembro de 2003, contendo informações complementares. As autoridades belgas assinalavam nesse mesmo ofício o seu pedido de uma nova reunião com a Comissão; esta realizou-se em 16 de Janeiro de 2004.

2. **DESCRIÇÃO**

2.1. *DESCRIÇÃO RÁPIDA DOS FACTOS*

(7) A Região da Valónia, proprietária da infra-estrutura aeroportuária de Charleroi, assinou um acordo com a Ryanair, em 6 de Novembro de 2001, que envolve uma redução do nível da taxa de aterragem da ordem de 50 % em relação ao montante fixado pelo Governo e publicado no *Moniteur belge* ([3]). Esta redução foi concedida à Ryanair pelo Ministro dos Transportes da Valónia, de forma discricionária, mediante um contrato do tipo privado e não da adopção de uma medida regulamentar. De acordo com o sistema geral em vigor, a taxa de aterragem é calculada em função do peso por tonelada dos aviões, ao passo que, no caso da Ryanair, esta é calculada com base numa matéria colectável diferente e cobrada por passageiro embarcado ([4]). Por outro lado, a Região da Valónia comprometeu-se a indemnizar a Ryanair pelas perdas que a companhia viesse a acumular devido a uma eventual alteração do nível de todas as taxas aeroportuárias ou dos horários de abertura do aeroporto durante o período de 2001-2016 ([5]). Estas vantagens não foram objecto de nenhuma medida publicitária nem de nenhum compromisso específico da Ryanair com a Região da Valónia.

(8) O Brussels South Charleroi Airport (BSCA) é uma empresa pública controlada pela Região da Valónia que gere o aeroporto desde 1991 nos termos de um acordo de concessão por um prazo de 50 anos. A empresa recebe compensações financeiras da Região da Valónia para realizar determinadas missões de interesse geral que lhe foram confiadas. Nos termos deste acordo, o BSCA está autorizado a cobrar as taxas associadas ao tráfego aeronáutico até ao limite de 65 %, bem como as correspondentes a qualquer prestação de serviços ([6]). Por carta de 4 de Julho de 2002, as autoridades belgas explicaram que a Região da Valónia cede ao BSCA 65 % do produto das taxas a título de compensação fixa: «os elementos tidos em conta são a intervenção no acolhimento, embarque, desembarque e transferência de passageiros e das bagagens respectivas, bem como o volume de crescimento das despesas gerais não atribuível a uma rubrica específica e resultante do incremento rápido do número de passageiros a processar em estruturas de acolhimento actualmente inadaptadas». As autoridades belgas especificam que as referidas «actividades constituem uma missão de serviço público e podem ser objecto de compensação, nos termos do artigo 73.º e do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE».

(9) Estas receitas permitem ao BSCA conceder à Ryanair uma «participação» nas despesas ligadas ao «estabelecimento» da base da Ryanair em Charleroi (250 000 euros para as despesas de alojamento e as ajudas de custo do pessoal da Ryanair; 160 000 euros para a abertura de cada nova linha, até ao limite máximo de três ligações por avião baseado no aeroporto, ou seja, um máximo de 1 920 000 euros; 768 000 euros para participação nas despesas de recrutamento e formação dos pilotos e das tripulações afectos aos novos destinos servidos pelo aeroporto; 4 000 euros para a compra de equipamentos de escritório; disponibilização gratuita de 100 metros quadrados de escritórios; 100 metros quadrados de «engineering store»; direito de acesso ao «training room»; e um custo mínimo ou nulo pela utilização de um hangar para a manutenção de aviões).

(10) Por outro lado, o preço estabelecido pela assistência em escala à Ryanair é de um euro por passageiro, montante dez vezes inferior ao preço anunciado pelo BSCS para os restantes utilizadores.

([3]) Com base no decreto do Parlamento de 1994, o Governo da Valónia adoptou um decreto em 1998 que institui para os aeroportos de Charleroi e Liège um sistema de taxas aeroportuárias (aterragem, passageiro, estacionamento) e um sistema de reduções claramente estabelecidas e disponíveis para todos (Decreto do Governo da Valónia, de 16 de Julho de 1998, que fixa as taxas a cobrar pela utilização dos aeroportos da Região da Valónia, *Moniteur belge* de 15 de Setembro de 1998). Este sistema foi alterado em Março de 2001 através de um novo decreto do Governo da Valónia (Decreto do Governo da Valónia, de 22 de Março de 2001, que altera o Decreto do Governo da Valónia, de 16 de Julho de 1998, *Moniteur belge* de 10 de Abril de 2001). A regulamentação da Valónia prevê que «as taxas e assinaturas previstas no presente decreto são cobradas pela empresa gestora do aeroporto». Por outro lado, no final de cada ano civil, «o montante das taxas e assinaturas previstas no presente decreto e cobradas em cada aeroporto reverterá, até ao limite de 35 %, a favor de um fundo para o ambiente do aeroporto em causa».

([4]) O cálculo, cujos pormenores constam dos pontos 22 a 29 da decisão de dar início ao procedimento, dá um valor de cerca de 50 % de redução actualmente, ou seja, em função dos tipos de aviões, cerca de 104 euros e 151 euros para os Boeing 737-200 e 737-800 da Ryanair contra cerca de 250 euros e 390 euros respectivamente de acordo com as tarifas gerais aplicáveis aos mesmos aviões.

([5]) «A Região da Valónia compromete-se a indemnizar a Ryanair por qualquer perda de benefícios directamente resultante de uma alteração de decretos ou regulamentos, a menos que o exercício da competência de adoptar decretos ou regulamentos por parte da Região da Valónia decorra de um regulamento ou directiva, de uma exigência de um regulamento da ICAO ou ainda de qualquer tratado internacional ou lei federal».

([6]) «O concessionário está autorizado a cobrar as taxas associadas ao tráfego aeronáutico, bem como as correspondentes a qualquer prestação de serviço que seja chamado a efectuar […]. A concessão mencionada no n.º 1 do artigo 1.º (a concessão de serviço) é atribuída mediante pagamento à Região da Valónia de uma taxa anual de 35 % das taxas aeronáuticas cobradas pelo concessionário durante o ano anterior. Por taxas aeronáuticas, entende-se as taxas associadas à aterragem, embarque e estacionamento. […]. O montante das taxas mencionadas no n.º 4 do artigo 18.º (os 35 %) constitui um fundo afecto ao financiamento dos problemas de ambiente decorrentes da exploração do aeroporto». Artigo 18.º do Acordo de concessão de 1991.

(11) A Ryanair e o BSCA constituíram uma empresa de promoção e de publicidade conjunta que financia as acções de publicidade e *marketing* da Ryanair relacionadas com as suas actividades em Charleroi. Esta empresa financia, por exemplo, uma parte do preço dos bilhetes promocionais da Ryanair. O BSCA e a Ryanair contribuem nas mesmas percentagens para o funcionamento da Promocy (62 500 euros para constituição do capital social da «Promocy» e contribuição «marketing» de 4 euros por passageiro para o seu orçamento anual).

(12) Em contrapartida, a Ryanair comprometeu-se perante o BSCA a basear em Charleroi um certo número de aviões (entre dois e quatro) e a explorar no mínimo três rotações por avião a partir de Charleroi durante um período de 15 anos. A companhia irlandesa garante por conseguinte ao gestor do aeroporto um tráfego de passageiros que lhe permite prever a obtenção de receitas, quer a título das taxas aeroportuárias quer das actividades extra-aeronáuticas. Se a Ryanair devesse cessar as suas operações em Charleroi, seria obrigada a reembolsar ao BSCA a «participação» nas despesas ligadas ao estabelecimento da base da Ryanair e a contribuição «marketing».

2.2. *APRECIAÇÃO INICIAL DA COMISSÃO QUE CONSTA DA DECISÃO DE DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO*

(13) Na sua decisão de dar início ao procedimento, a Comissão começou por considerar que a concessão pela Região da Valónia de uma redução das taxas aeroportuárias sobre todos os voos de uma única companhia aérea, por um período de quinze anos, mediante um acordo bilateral que não teve qualquer publicidade e que constitui uma derrogação das disposições legais equivale à concessão de uma derrogação fiscal a uma companhia, colocando-a numa situação mais favorável do que os seus concorrentes que operam a partir de Charleroi. A garantia de indemnização a favor da Ryanair, caso a Região da Valónia exerça as suas competências fiscais (aumento das taxas) ou regulamentares (alteração do horário de abertura do aeroporto), permite-lhe operar em condições e num ambiente comercial absolutamente estáveis, isento de todos os riscos comerciais, o que constitui uma vantagem exclusivamente a favor desta companhia aérea. A Comissão considerou igualmente que o princípio do investidor privado numa economia de mercado não era aplicável ao comportamento da Região da Valónia no exercício das suas competências regulamentares e fiscais ([7]). Estas medidas são específicas, provêm de recursos estatais, são passíveis de falsear a concorrência e as trocas comerciais intracomunitárias e podem por conseguinte ser assimiladas a auxílios estatais.

(14) A Comissão considerou que o facto de o BSCA tomar a seu cargo determinados custos de exploração dos serviços aéreos equivalia igualmente a colocar a Ryanair numa situação mais favorável do que os seus concorrentes, independentemente de se tratar das companhias que operam a partir de Charleroi ou de outras companhias que operam a partir de outros aeroportos e que financiam os seus próprios custos de publicidade, de formação de pilotos, de alojamento do seu pessoal, etc. A Comissão considerou que seria difícil aplicar no caso vertente o princípio do investidor privado numa economia de mercado, na medida em que as funções de autoridade pública da Região da Valónia e de empresa aeroportuária do BSCA foram em larga medida confundidas. Parecia por conseguinte difícil determinar com certeza se, ao concluir estes acordos com a Ryanair, o BSCA se tinha comportado como um investidor privado, o que deixava pairar a dúvida de que os poderes públicos e a empresa pública BSCA por eles controlada teriam concedido auxílios ilegais e potencialmente incompatíveis à companhia irlandesa.

(15) Na sua decisão de dar início ao procedimento, a Comissão concluiu que, se as vantagens concedidas à Ryanair constituíam auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, duvidava que tais auxílios pudessem ser compatíveis com o mercado comum com base nas isenções previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado.

3. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

(16) A Comissão recebeu comentários críticos sobre os acordos, bem como contribuições de terceiros interessados em defesa da sua legitimidade.

3.1. *RESUMO DOS COMENTÁRIOS DAS PARTES INTERESSADAS*

(17) As partes interessadas criticam menos a concessão de incentivos financeiros à Ryanair do que as condições em que estes foram concedidos (dimensão, ausência de proporcionalidade e de degressividade, duração ilimitada, ausência de transparência, discriminação e desigualdade das companhias face às taxas aeroportuárias). Quase

([7]) Ver ponto 76 da decisão de dar início ao procedimento: «O princípio do investidor privado numa economia de mercado não é aplicável no caso vertente, podendo apenas sê-lo no âmbito do exercício de actividades económicas e nunca do exercício de competências de regulamentação. Uma autoridade pública não pode invocar o argumento segundo o qual poderia retirar benefícios económicos enquanto proprietária de uma empresa aeroportuária para justificar um auxílio aprovado sob a forma de exercício discriminatório das suas competências regulamentares ou fiscais».

todos os interessados salientam o impacto concorrencial destes auxílios sobre as restantes companhias aéreas e mesmo sobre outros modos de transporte. Foram igualmente levantadas questões factuais por terceiros (pagamento dos 65 % das taxas aeroportuárias ao BSCA como compensação de serviço público; recapitalização do BSCA pela Região da Valónia, disponibilização da infra-estrutura aeroportuária a favor do BSCA; tomada a cargo dos custos de segurança pela Região da Valónia; abertura do mercado da assistência em escala a outros operadores por força da Directiva 96/67/CE).

(18) As partes interessadas que sustentam a legitimidade destes acordos explicam que estes correspondem a práticas correntes no sector aeroportuário e que é normal que os aeroportos concedam vantagens a companhias aéreas que a eles atraem grandes volumes de passageiros e que geram receitas significativas. Por outro lado, consideram que a Região da Valónia e o BSCA se comportaram como investidores privados numa economia de mercado ao concluírem acordos com a Ryanair. Os terceiros interessados salientam que, se a Comissão devesse chegar à conclusão de que se trata de auxílios estatais, estabeleceria uma discriminação entre aeroportos privados e públicos, contrária ao artigo 295.º do Tratado. A Comissão não deveria exigir que os acordos celebrados entre aeroportos públicos e companhias aéreas sejam públicos, o que equivaleria a colocar os aeroportos públicos numa situação de desvantagem concorrencial em relação aos aeroportos privados.

3.2. *OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DOS INTERESSADOS SOBRE OS ACORDOS*

3.2.1. BRITANNIA

(19) A companhia aérea Britannia considera normal que os aeroportos possam oferecer um apoio ao *marketing* e reduções em função do volume de passageiros que as companhias atraem, sobretudo quando se trata de aeroportos que não se encontram ainda devidamente implantados. Estas vantagens devem todavia manter-se proporcionais, realistas e limitadas no tempo. A Britannia manifesta a sua preocupação face à desigualdade criada entre companhias aéreas concorrentes no caso vertente. As taxas aeroportuárias são desiguais e irrealistas, não obstante o facto de as companhias de custos reduzidos utilizarem as pistas, os terminais ou os dispositivos de segurança da mesma forma que as restantes companhias.

3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES

(20) A SAS recorda que a desregulamentação do espaço aéreo europeu gerou um reforço da concorrência entre as companhias aéreas tradicionais, tendo permitido além disso a criação de novas companhias que desenvolveram novos conceitos empresariais. É fundamental que esta concorrência esteja em conformidade com um acervo regulamentar aplicado de forma transparente e não discriminatória.

3.2.3. KLM ROYAL DUTCH AIRLINE

(21) A KLM explica que as companhias de custos reduzidos e as companhias tradicionais oferecem produtos distintos e que cada uma delas possui a sua «razão de ser», quer a nível comercial quer operacional. As companhias de custos reduzidos evitam geralmente os grandes aeroportos, cuja logística pode ser pesada e os custos de utilização elevados, optando por plataformas regionais que lhes permitem efectuar rotações rápidas a um custo mínimo. Esta evolução não deve ser posta em causa, mas não pode basear-se em auxílios. Segundo a KLM, as vantagens obtidas pela Ryanair em Charleroi excedem largamente o que é permitido no âmbito do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado e a contrapartida oferecida pela Ryanair, que consiste em basear um certo número de aviões no aeroporto de Charleroi, não altera em nada esta situação de facto.

3.2.4. AIR FRANCE

(22) A Air France considera que a redução dos custos de exploração da Ryanair e o facto de a Região da Valónia e o BSCA os tomarem a seu cargo geram uma desvantagem para os concorrentes da Ryanair que garantem ligações no mercado intracomunitário. A redução da taxa de aterragem permite à Ryanair diminuir os seus custos de exploração e torna-a, efectivamente, mais competitiva do que os seus concorrentes não só a nível dos voos que explora com partida ou destino a Charleroi como do conjunto da rede Ryanair. O compromisso de indemnização assumido pela Região da Valónia é igualmente considerado uma vantagem que garante à Ryanair a estabilidade das condições de exploração, quando «a prática de utilização de uma plataforma aeroportuária demonstra que o ambiente comercial e regulamentar nunca permanece estático. Assim, o montante das taxas aeroportuárias pode evoluir facilmente no sentido da alta, se o gestor se vir obrigado a financiar medidas específicas, eventualmente para acolher outras transportadoras que pretendam implantar-se em Charleroi; por outro lado, a evolução das medidas ambientais pode igualmente alterar as condições de utilização de um aeroporto». A Air France estabelece também um paralelo entre a situação em Charleroi e a existente noutros Estados-Membros, nomeadamente em França.

3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

(23) Segundo a Austrian Airlines, a chegada das companhias de custos reduzidos ocasionou uma corrida aos subsídios entre aeroportos e regiões que pretendem ser servidos por essas transportadoras. Esta evolução põe em causa o princípio da remuneração pela disponibilização das infra-estruturas, que é uma das regras fundamentais do universo da aviação civil. Os auxílios concedidos não são degressivos, são independentes do êxito registado pela Ryanair nas rotas em que esta presta serviços e apenas beneficiam uma única companhia aérea, o que gera uma discriminação. A Austrian Airlines conclui que as «cooperações» do tipo da observada entre a Ryanair e a Região da Valónia conduzem a importantes distorções da concorrência entre companhias aéreas e são em larga medida incompatíveis com o funcionamento adequado do mercado interno da aviação.

3.2.6. ASSOCIAÇÃO DAS POPULAÇÕES VIZINHAS E MORADORES DAS COMUNAS PRÓXIMAS DO AEROPORTO DE CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)

(24) A ARACH chama a atenção da Comissão para o facto de ter solicitado ao ministro competente cópia dos acordos entre a Ryanair, a Região da Valónia e o BSCA por força do direito de acesso à informação em matéria de ambiente e de o seu pedido não ter sido atendido. A associação manifesta a sua preocupação pelo facto de os auxílios financeiros concedidos à Ryanair conduzirem ao «desenvolvimento desenfreado do aeroporto» numa zona urbana e de «enquanto cidadãos e contribuintes, sermos afectados por auxílios públicos contestáveis concedidos a uma empresa privada, na medida em que se trata de um uso abusivo dos recursos orçamentais da Região da Valónia».

3.2.7. PARTE INTERESSADA A

(25) Uma parte interessada manifesta-se «muito preocupada» com as subvenções concedidas pelas autarquias que afectam as condições de concorrência entre diversos modos de transporte: «Assim, a companhia Ryanair beneficia nomeadamente de subsídios públicos na ligação Charleroi-Londres, ao passo que a Eurostar, explorada conjuntamente pela SNCB, pelos caminhos-de-ferro britânicos e pela SNCF, não beneficia destes. Os dois meios de transporte encontram-se todavia em concorrência directa na ligação Bruxelas-Londres. Cabe exclusivamente aos operadores ferroviários divulgar a ligação, adquirir o equipamento e os meios de tracção, pagar as portagens pela utilização das infra-estruturas e do túnel, etc. Extingue-se assim a igualdade de tratamento entre concorrentes».

3.2.8. PARTE INTERESSADA B

(26) A parte interessada B salienta que as vantagens concedidas à Ryanair diminuem a sua estrutura de custos e permitem-lhe praticar preços mais reduzidos. Estas práticas afectam as condições de concorrência que estas companhias aplicam a partir de Charleroi ou do aeroporto de Bruxelles-National (Zaventem), independentemente das ligações em causa. A concorrência entre as chamadas companhias «low-cost» não é apenas uma concorrência que deve ser analisada linha por linha. Para muitos viajantes, os destinos de Veneza ou de Barcelona são substituíveis. O interesse que os voos *low-cost* suscitam nestes passageiros não reside no facto de irem a um lugar específico, mas de romperem com o quotidiano, quer seja em Veneza quer em Barcelona. A concorrência exerce-se por conseguinte em todas as ligações.

(27) Esta empresa explica que os custos directos a partir de Bruxelas são de 32,14 euros por passageiro contra 5 euros no caso da Ryanair, a partir de Charleroi ([8]).

(28) Ainda que os serviços de assistência em escala sejam mais limitados para a Ryanair do que para outras companhias aéreas, esta parte interessada salienta que são contudo necessários a todas as companhias inúmeros serviços de assistência em escala. O facto de o mercado da assistência em escala se encontrar aberto à concorrência no aeroporto de Bruxelles-National significa que os custos de assistência não deveriam normalmente ser muito mais elevados em Bruxelas do que em Charleroi. Os custos de assistência são em geral mais elevados nos pequenos aeroportos do que nos grandes, na medida em que as empresas não conseguem, regra geral, alcançar a massa crítica necessária para efectuar economias de escala. Esta parte interessada considera que a Ryanair economizou 17 milhões de euros em 2003 em relação ao custo real da assistência em escala e da taxa de aterragem. O BSCA, ao que parece, não teria tido em conta os efeitos da Directiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de Outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade ([9]): o aeroporto deveria alcançar os dois milhões de passageiros por ano de forma relativamente rápida e deverá aplicar a directiva ao referido limiar e abrir o mercado da assistência em escala a outros operadores.

(29) O BSCA não teria agido como investidor privado numa economia de mercado mas por motivos políticos e

([8]) Custos directos por avião e por rotação a partir de Bruxelles-National, incluindo as taxas de aterragem, as taxas por passageiro, outras taxas e as despesas de assistência. Com base num volume previsto 1 700 000 passageiros em 2003, a diferença de custo é de 23 milhões de euros.

([9]) JO L 272 de 25.10.1996, p. 36. Última redacção que foi dada à directiva pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

sociais, segundo instruções da Região da Valónia. O contrato de 15 anos não permitirá provavelmente ao BSCA estabelecer-se de forma rentável, devendo continuar a enfrentar problemas de exploração. A perspectiva de rentabilidade do investimento pode ser comprometida caso a Ryanair se retire ([10]).

(30) O BSCA teria obtido contribuições da Região da Valónia, quer sob a forma do produto das taxas aeroportuárias até ao limite de 65 % quer da disponibilização gratuita da infra-estrutura, ao passo que a Região da Valónia paga uma contribuição à sociedade de aeroportos da Valónia (Sowaer). Em princípio, cada pagamento da Região da Valónia deve limitar-se à compensação pelos custos associados às obrigações de serviço público impostas ao BSCA e a situação é pouco clara neste capítulo.

(31) Para esta empresa, que reconhece ter beneficiado também, esporadicamente, de vantagens de «marketing» para o lançamento de novos destinos, mas nunca de reduções das taxas aeroportuárias ou dos custos da assistência em escala, as vantagens concedidas à Ryanair em Charleroi excedem largamente as práticas em vigor. Considera porém que assumiu riscos comerciais não menos importantes ao instalar-se no aeroporto de Bruxelles-National numa época em que a concorrência da Sabena era extremamente intensa.

(32) O facto de alguns outros gestores de aeroportos concederem vantagens à Ryanair é irrelevante na demonstração de que o aeroporto de Charleroi agiu como investidor privado numa economia de mercado. A empresa refere-se ao acórdão Steinike & Weiling do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ([11]).

3.2.9. PARTE INTERESSADA C

(33) Segundo a parte interessada C, o BSCA não teria agido como investidor privado na medida em que as vantagens concedidas se distinguem, pela sua dimensão, das concedidas por outros aeroportos ([12]). O facto de a Ryanair obter vantagens de outros aeroportos seria em todo o caso irrelevante, na medida em que estas podem igualmente constituir auxílios estatais.

(34) O interessado chama a atenção da Comissão para diversos factores que devem ser tidos em conta na análise da potencial recuperação da rentabilidade do BSCA e que parecem excluir a possibilidade de lucros a médio prazo:

— o BSCA beneficiou de uma recapitalização da Região da Valónia de quatro milhões de euros em Dezembro de 2002;

— «beneficia de uma isenção de metade do montante das taxas devidas à Região da Valónia pelo período de 2001-2006. Esta vantagem corresponde a um milhão de euros por ano que o BSCA deverá todavia reembolsar a partir de 2007»;

— a Comissão deverá ter em conta o montante dos custos relativos às obras de ampliação do aeroporto de Charleroi, avaliadas em 95 milhões de euros, e às modalidades de financiamento. Se as referidas obras não forem assumidas pelo BSCA, será necessário verificar as condições de disponibilização destas infra-estruturas a favor do BSCA por parte da Região da Valónia. Esta parte interessada duvida que, no estado actual das suas infra-estruturas, o aeroporto esteja apto a acolher um número suficiente de passageiros para garantir o equilíbrio financeiro do BSCA;

— a Região da Valónia coloca gratuitamente à disposição do BSCA o equipamento e o pessoal necessários ao conjunto das operações de segurança do aeroporto de Charleroi, a saber, o controlo dos passageiros e das bagagens respectivas antes do embarque, e a parte interessada C acrescenta que «a Comissão tem certamente conhecimento de que, regra geral, os custos relacionados com a segurança são suportados pelos utilizadores do aeroporto, quer através de uma taxa de segurança paga ao operador do aeroporto quer de uma taxa, caso estes serviços sejam garantidos pelos poderes públicos».

([10]) A empresa cita o exemplo da Shannon na Irlanda. A Shannon concedeu, durante um certo tempo, vantagens à Ryanair que não tiveram continuidade. A Ryanair decidiu transferir as suas operações para outro aeroporto e a Shannon não obteve do seu investimento a rentabilidade razoável que dele previa.

([11]) Acórdão do Tribunal de 22 de Março de 1977 no processo 78/76, Steinike & Weinlig/Alemanha; Colectânea, p. 595: «Tendo em conta que uma eventual violação por um Estado-Membro de uma obrigação que lhe incumbe por força do Tratado, relacionada com a proibição prevista no artigo 92.º, não pode justificar-se pela circunstância de outros Estados-Membros não cumprirem igualmente a referida obrigação; que o efeito de várias distorções da concorrência nas trocas entre os Estados-Membros não é a sua neutralização mútua mas a sua cumulação, o que aumenta as suas consequências negativas para o mercado comum» (n.º 24).

([12]) As tarifas impostas por Frankfurt-Hahn e Londres Stansted seriam mais elevadas e as reduções são menores, ao passo que a Ryanair explora 49 destinos a partir de Londres e 15 a partir de Frankfurt-Hahn, contra nove a partir de Charleroi.

3.3. *OBSERVAÇÕES DOS INTERESSADOS EM DEFESA DA LEGITIMIDADE DOS ACORDOS*

3.3.1. TBI

(35) A TBI é uma empresa que possui diversos aeroportos pelo mundo e que explora diversos tipos de serviços aeroportuários. É proprietária e gestora dos aeroportos de Londres Luton, Cardiff International, Belfast International e de Stockholm Skavsta. Por outro lado, gere quatro outros aeroportos que são propriedade de regiões e autarquias locais. Por último, presta serviços aeroportuários especializados noutros 28 aeroportos.

(36) A TBI afirma que, na época em que a Ryanair negociava com o aeroporto de Charleroi, estavam em curso negociações com a companhia para a utilização de Stockholm Skavsta e que os acordos celebrados em Charleroi são semelhantes aos concluídos pela TBI com a Ryanair e outras companhias *low-cost*, nomeadamente em Stockholm Skavsta.

(37) A TBI salienta que o desenvolvimento de aeroportos como Charleroi não deverá ser travado em relação aos seus concorrentes privados pelo simples facto de serem aeroportos públicos:

— A concessão de descontos sobre as taxas de aterragem e o custo da assistência em escala é uma prática comercial corrente destinada a atrair as companhias capazes de fornecer um volume de passageiros significativo. Esse volume de passageiros garante receitas comerciais ao aeroporto ([13]). Na ausência de tais volumes de passageiros, o aeroporto deveria bater-se permanentemente por alcançar o limiar de rentabilidade.

— Os aeroportos que são propriedade do Estado devem poder pagar indemnizações em caso de aumento das taxas pelas autoridades regionais uma vez que os aeroportos privados podem fixá-las pelo período do contrato.

— As contribuições sob a forma de tomada a cargo dos custos de alojamento, formação do pessoal ou *marketing* não são inabituais e devem ser comparadas com o investimento realizado e com o risco assumido pela transportadora que baseia um avião num aeroporto pouco conhecido.

— As contribuições «marketing» são correntes no contexto de aeroportos pouco utilizados. As companhias que utilizam estes aeroportos devem envidar inúmeros esforços para comercializar os seus voos. Esta acção de *marketing* é favorável ao aeroporto, cuja imagem melhora, bem como ao volume de passageiros. A TBI oferece este tipo de contribuições, sobretudo quando um operador estabelece um novo serviço ou reforça a frequência de determinados voos numa determinada rota.

— Seria injusto impor aos aeroportos públicos a obrigação de conceder publicidade aos acordos que negociaram com as transportadoras aéreas, uma vez que esta obrigação os colocaria numa situação de desvantagem competitiva em relação aos aeroportos privados que não estão sujeitos a tal obrigação.

(38) A TBI explica que os aeroportos regionais foram, durante anos, subutilizados devido à ausência de concorrência entre companhias aéreas antes da abertura dos mercados ao nível europeu e, após essa data, pelo facto de as companhias tradicionais polarizarem as suas actividades nas plataformas respectivas («hub»). O desenvolvimento de companhias como a Ryanair, que exploram serviços de ponto a ponto a partir de aeroportos mais pequenos, inverteu esta tendência e concede a estes aeroportos uma oportunidade de alcançar o limiar de rentabilidade. As experiências dos aeroportos de Londres Luton, 70 % de cujos utilizadores são companhias *low-cost* (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd) ([14]), de Cardiff, 65 % do qual é utilizado por companhias *low-cost* (nomeadamente Bmibaby) ([15]), de Belfast (Easyjet, Go) e de Stockholm Skavsta ([16]), que se tornou a base da Ryanair em Janeiro de 2003, ilustram este facto.

3.3.2. HRL MORRISON AND CO

(39) A HRL Morrison and Co é proprietária, através da sua filial Infratil, de 67 % da Glasgow Prestwick, cuja história recorda sucintamente. Quando o aeroporto de Glasgow foi vendido pela British Airport Authority em 1992, a capacidade do aeroporto era utilizada até ao limite de 1 %. Em 1994, na impossibilidade de atrair as companhias tradicionais, o aeroporto decidiu celebrar um acordo de 15 anos com a Ryanair para a realização de duas rotações diárias entre Glasgow e Dublin. Durante o primeiro ano, foram transportados 114 000 passageiros entre a Irlanda e a Escócia. Desde então, a Ryanair

([13]) Estas representam 55 % das receitas da TBI.

([14]) O número de passageiros em Luton passou de 1,9 milhão em 1995-1996 para 6,7 milhões em 2002, o que equivale a um aumento de 250 % num contexto marcado pelos atentados de 11 de Setembro de 2001.

([15]) O número de passageiros em Cardiff passou de 1 milhão no início da década de 90 para 2,25 milhões em 2003.

([16]) Antes da chegada da Ryanair em 1997, menos de 20 000 passageiros utilizavam o aeroporto de Skvasta. Em 2002, eram 315 000. O lançamento da base da Ryanair permitirá multiplicar este valor por 4, elevando-o a 1,5 milhão em 2003.

desenvolveu diversas ligações, devendo fazer transitar nesse aeroporto 1,7 milhão de passageiros em 2003. Graças à Ryanair, o aeroporto conseguiu desenvolver as suas operações comerciais e alcançar uma dimensão crítica e o limiar de rentabilidade.

(40) Segundo a Morrison, um investidor privado poderia adoptar a abordagem seguida pelo aeroporto de Charleroi, baseando a sua oferta em determinados factores determinantes: o volume de passageiros que uma companhia pode atrair para o aeroporto, a sua vontade de assumir compromissos a longo prazo mediante contratos, as necessidades específicas da companhia, o calendário dos movimentos de aviões e a sua coerência com a actividade aeroportuária (tráfego existente), as necessidades em termos de recursos do terminal e de assistência em escala. Esse investidor calcularia os benefícios previstos do acordo com a Ryanair na sua globalidade (e não nos seus diversos elementos constitutivos, considerados isoladamente). Os benefícios de uma transacção deste tipo deverão prever-se por um período de cerca de 20 anos, com um início das actividades após três a cinco anos. No caso de um acordo de 15 anos, os accionistas da Morrison consideram que este pode ser comercialmente aceitável se a rentabilidade do investimento se constatar cerca de cinco anos após a assinatura do acordo.

(41) A Morrison formula essencialmente as mesmas observações que a TBI no que respeita aos descontos aplicados às taxas, às contribuições e aos incentivos financeiros, esclarecendo que:

— não é inabitual que os aeroportos negociem descontos das taxas aeroportuárias e dos custos da assistência em escala em troca de um certo volume de passageiros e de um compromisso da Ryanair a longo prazo, que impeça a companhia de optar por outro aeroporto ([17]);

— os aeroportos se encontram numa situação difícil no que respeita à publicidade, na medida em que a única forma realmente eficaz de a fazer consiste em promover os serviços aéreos a partir do aeroporto. O facto de o nome do aeroporto não aparecer em primeiro lugar não é fundamental: o que conta são os benefícios decorrentes das campanhas publicitárias, ou seja, o aumento do número de passageiros.

(42) A melhor prova do carácter comercial dos acordos concluídos em Charleroi residiria no facto da a Morrison estar interessada numa participação no BSCA, embora não tenha tido acesso às contas do BSCA.

(43) A Morrison considera que a Comissão cometeria um erro se obrigasse um aeroporto a conceder as mesmas condições a todas as companhias, sem efectuar distinções em função do volume de tráfego que geram. A Comissão cometeria igualmente um erro se impusesse uma obrigação de publicidade relativamente a transacções comerciais de natureza privada, na medida em que prestaria informações sensíveis, que constituem segredo comercial, aos aeroportos concorrentes.

3.3.3. RYANAIR

(44) A título de observações gerais, a Ryanair salienta as consequências da decisão da Comissão para a sobrevivência dos aeroportos regionais e a liberalização dos serviços de transporte aéreo durante os próximos 20 anos. Ao assumirem determinados riscos, as companhias *low-cost* conseguiram fazer o que as companhias tradicionais não fizeram: viabilizar aeroportos regionais subutilizados, nomeadamente Londres Stansted, Glasgow Prestwick, Londres Luton, Belfast, etc. Estes aeroportos entram em concorrência com os grandes aeroportos, o que obriga os antigos monopólios a reduzir os seus custos e a melhorar a sua eficácia. São os consumidores que beneficiam desta dinâmica, na medida em que podem agora adquirir bilhetes de avião a um bom preço. A Comissão não deveria privar os aeroportos continentais secundários das experiências levadas a cabo pelos aeroportos do Reino Unido, que também oferecem incentivos.

(45) Caso a Comissão devesse concluir que se trata de auxílios estatais, fá-lo-ia:

— em violação do disposto no artigo 295.º do Tratado, ao introduzir uma discriminação entre aeroportos privados e aeroportos públicos. A Comissão não pode pronunciar-se sobre o regime de propriedade dos Estados-Membros;

— impedindo um aeroporto público de oferecer as mesmas condições financeiras que os aeroportos privados, o que seria inaceitável a nível político e jurídico;

— forçando um aeroporto a publicar todos os seus encargos, quando não existem obrigações jurídicas neste capítulo, e abusando assim do poder que lhe assiste por força do disposto no Tratado em matéria de auxílios estatais, quando o Tratado prevê uma base jurídica distinta, o artigo 80.º, para legiferar

([17]) A Morrison recorda que, face a um aumento do nível das taxas por parte do gestor do aeroporto irlandês de Shannon (Aer Rianta), a Ryanair decidiu transferir a maioria dos seus voos para o aeroporto irlandês de Kerry. Ver igualmente o comunicado de imprensa da Ryanair, de 13 de Fevereiro de 2003, sobre a transferência da ligação Frankfurt-Hahn-Shannon para Frankfurt-Hahn-Kerry (www.ryanair.com).

sobre as taxas aeroportuárias ([18]). A proposta de directiva do Conselho relativa às taxas aeroportuárias ([19]) assentava nessa base jurídica.

(46) Após recordar as suas relações com o aeroporto da Valónia, a Ryanair afirma que os acordos que concluiu com o BSCA e a Região da Valónia não contêm nenhum elemento de auxílio estatal por três motivos: o princípio do investidor privado numa economia de mercado é aplicável, não há selectividade e os acordos não falseiam a concorrência.

3.3.3.1. ***Relações entre a Ryanair e os aeroportos secundários***

(47) Para atraírem investimentos para as suas infra-estruturas, os aeroportos secundários necessitam de uma massa crítica de passageiros, que apenas pode ser alcançada graças a acordos a longo prazo com uma companhia aérea. Os volumes garantidos de passageiros variam, consoante se trate de bases ou de linhas abertas pela Ryanair, conforme demonstram os quadros 1 e 2.

Quadro 1 — Bases da Ryanair (volume de passageiros)

Aeroportos	Número de passageiros no ano anterior à chegada da Ryanair	Número total de passageiros (2002)	Número total de passageiros da Ryanair (2002)	% do tráfego da Ryanair (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
London Stansted ([20])	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

Quadro 2 — Linhas da Ryanair (volume de passageiros)

Aeroportos	Número total de passageiros no ano anterior à chegada da Ryanair	Número total de passageiros (2002)	Número total de passageiros da Ryanair (2002)	% do tráfego da Ryanair (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Milão (Bérgamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forli)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

([18]) O artigo 80.º do Tratado prevê que as disposições em matéria de transportes se apliquem ao sector dos transportes aéreos de acordo com o procedimento seguinte: «o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir se, em que medida, e por que processo, podem ser adoptadas, para os transportes marítimos e aéreos, disposições adequadas».

([19]) COM(97) 154 final (JO C 257 de 22.8.1997, p. 2).

([20]) No momento em que a Ryanair iniciou os seus voos a partir de Stansted em 1989, o aeroporto era relativamente desconhecido e não dispunha ainda de um novo terminal. A Ryanair abriu uma base em 1991 e outras companhias, como a Go (1997) e a Buzz (1997), instalaram-se no aeroporto. Em 1992, repetiu-se a mesma situação em relação a Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff e Edimburgo.

(48) Para atraírem as companhias, os aeroportos estão dispostos a negociar descontos, conforme demonstra um estudo encomendado pela Comissão ([21]). A Ryanair prestou informações confidenciais à Comissão sobre o montante que a companhia paga em Charleroi e a aeroportos «privados» como Stockholm-Skavsta, Glasgow Prestwick, Francfort-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool ou Knock, informações essas que demonstram que o pagamento líquido efectuado a favor de Charleroi é superior aos pagamentos efectuados aos restantes aeroportos ([22]).

(49) Antes de a Ryanair se instalar em Charleroi, o aeroporto acolhia apenas 20 000 passageiros por ano, ou seja, uma média de 50 por dia. Graças à linha Charleroi-Dublin aberta em 1 de Maio de 1997, a Ryanair transportou 178 000 passageiros em 2000. Em quatro anos, transportou entre estas duas cidades um volume de passageiros superior ao conjunto do tráfego existente em 1997 na ligação Bruxelas-Dublin. Em 2002, o aeroporto acolheu mais de 1,25 milhão de passageiros — quase 4 000 passageiros por dia — em voos para dez destinos na Europa. O crescimento do volume de tráfego foi de 1 455 % entre 1997 e 2002.

(50) A Ryanair formulou um certo número de observações sobre o desenrolar das negociações com o aeroporto que se prendem com a descrição constante da decisão de dar início ao procedimento:

— durante o Verão e o Outono de 2000, a Ryanair entabulou negociações com outros aeroportos, quer para estabelecer uma nova base quer para acrescentar novos aviões em determinadas rotas a partir do Verão de 2001;

— os acordos entre o BSCA, a Ryanair e a Região da Valónia foram aprovados em Fevereiro de 2001. A sua assinatura em Novembro de 2001 constitui apenas a sua formalização. As negociações com Charleroi desenrolaram-se como qualquer negociação comercial.

Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado

(51) O princípio do investidor privado numa economia de mercado deve ser aplicado não só ao BSCA, que se comporta como qualquer gestor de aeroporto optimizando a rentabilidade do aeroporto, como à Região da Valónia, proprietária do aeroporto, que age como qualquer accionista de um aeroporto, tentando optimizar o valor do aeroporto. Os acordos foram concluídos em condições normais de mercado, à semelhança do que aconteceu com diversos aeroportos privados. Aliás, a Ryanair obteve condições mais favoráveis por parte do aeroporto de Londres Luton.

(52) Os benefícios da chegada da Ryanair para o proprietário e o gestor do aeroporto excedem os da Ryanair, garantindo, por exemplo, um aumento do valor do aeroporto (um enorme investimento de quatro aviões baseados de forma permanente em Charleroi, 4 000 passageiros por dia em média, mais de 1,5 milhão de passageiros em 2003, uma utilização eficaz do aeroporto, lucros substanciais em dois anos, um dos crescimentos mais significativos de um aeroporto europeu com base num acordo de 15 anos, dez destinos para quatro países europeus, um investimento no *marketing* do aeroporto, importantes sanções financeiras para a Ryanair em caso de incumprimento das condições previstas no contrato em termos de volume de passageiros, experiência nas relações com uma das companhias mais eficientes do mundo e com pessoal mais experiente, incremento das receitas provenientes dos alugueres, reforço do valor empresarial do aeroporto e aumento dos atractivos do aeroporto para novos investidores).

(53) O período de vigência dos acordos (15 anos) não é inabitual. A Ryanair possui acordos de dez a 20 anos com quase todos os aeroportos que utiliza. Estes períodos de vigência garantem um fluxo de receitas que permitem investimentos a longo prazo nas infra-estruturas.

Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado à Região da Valónia

(54) A Ryanair considera que o princípio do investidor privado numa economia de mercado é aplicável à Região da Valónia, uma vez que as medidas foram adoptadas pela região exclusivamente na sua qualidade de agente económico e não de entidade reguladora exercendo prerrogativas de autoridade pública. A Ryanair solicita à Comissão que não esqueça que a Região da Valónia age como proprietária do aeroporto. Por outro lado, e na medida em que a Região da Valónia é o principal accionista do BSCA, qualquer benefício obtido pelo BSCA reverte igualmente a favor do proprietário do aeroporto.

(55) O valor do aeroporto de Charleroi aumentou de forma considerável desde a instalação da Ryanair há seis anos atrás, essencialmente nos últimos quatro anos. À semelhança de qualquer outro aeroporto, este valor é função

([21]) Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, Setembro de 1992, disponível em língua inglesa no sítio *web* da Comissão http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_fr.htm. Ver, nomeadamente, o capítulo 5.1.4 sobre as diversas formas de descontos concedidos pelos aeroportos e o capítulo 4.1.3.

([22]) Na medida em que constituem segredo comercial, estas informações não puderam ser comunicadas à Bélgica para comentários e não são reproduzidas neste contexto.

dos volumes de passageiros transportados, nomeadamente por companhias *low-cost* ([23]). O êxito comercial do BSCA manifesta-se no interesse demonstrado por empresas como a Morrison, a Vinci e Aéroports de Paris na compra de 25 % do BSCA. A título de exemplos deste incremento do valor, a Ryanair cita os aeroportos de Glasgow, de Copenhaga e os aeroportos que pertencem à British Airport Authority ([24]).

(56) Ao alterar as taxas de aterragem em benefício da Ryanair, a Região da Valónia teria actuado como agente do mercado e não como entidade reguladora ou como autoridade fiscal que aumenta ou diminui o nível dos «impostos». Não se trata aliás de «impostos» mas de «taxas», conforme as designa a regulamentação da Valónia. As «taxas» aeroportuárias são integralmente pagas ao BSCA e não à Região da Valónia. Em geral e na prática, estas taxas são cobradas pelos aeroportos (mediante acordo e negociação) às companhias aéreas. As taxas publicadas podem ser aprovadas pelos Governos, embora sejam essencialmente fixadas pelos aeroportos e directamente negociadas entre os aeroportos e as companhias aéreas.

(57) As reduções das taxas de aterragem para o lançamento de novos serviços ou o reforço de novas frequências são correntes no sector, excepto em plataformas de correspondência congestionadas como Heathrow e Charles de Gaulle.

(58) A Comissão parece considerar inabitual ou mesmo ilegal a fixação do montante da taxa de aterragem por passageiro e não em função do peso da aeronave. A Ryanair possui todavia acordos com diversos aeroportos que se baseiam neste modelo.

(59) A Ryanair salienta que os pesos citados na decisão de dar início ao procedimento não estão correctos. O peso de um Boeing 737-800 adaptado para a Ryanair — único tipo de aparelhos utilizados actualmente em Charleroi — é de 67 toneladas e não de 78. Neste contexto, o montante da redução é de 36,7 % em média e não de 50 %. Se este acordo específico não existisse, a Ryanair poderia beneficiar do sistema de reduções previsto na legislação belga de 1998 que preconiza descontos de 5 a 25 %.

(60) No que respeita às garantias de indemnização, ou «obrigações de não fazer», subscritas pela Região da Valónia em caso de alteração das taxas aeroportuárias até 2015 e de alteração dos horários de abertura do aeroporto, não se trata de questões de natureza «regulamentar» mas de decisões comerciais essenciais ao estabelecimento de uma base da Ryanair. Estas garantias equivaleriam a «cláusulas de estabilização» ou «comfort letters» utilizadas no contexto de acordos a longo prazo entre empresas privadas e organismos estatais, por exemplo no sector dos túneis ou *pipelines*, ou no âmbito de privatizações. Seria normal que as empresas-mãe concedessem estas garantias a terceiros que celebram contratos com as suas filiais. É essencial que a Ryanair obtenha umas certas garantias por parte de um Governo. Estas garantias não limitariam a soberania da Região da Valónia impedindo-a de modificar a legislação: não estão previstas indemnizações para alterações introduzidas fora do âmbito de competência da Região da Valónia (níveis federal, europeu ou internacional). Segundo a Ryanair, não se pode considerar que estes compromissos comprometam ou limitem o exercício de competências regulamentares.

(61) Caso decidisse que a Região da Valónia não tinha o direito de conceder estas garantias, sem considerar sequer se um investidor privado numa economia de mercado o teria feito, a Comissão estabeleceria uma discriminação entre aeroportos públicos (cujas taxas são frequentemente fixadas e controladas por um Governo ou uma entidade reguladora) e aeroportos privados (que têm a liberdade de fixar as taxas durante a vigência de um contrato).

Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado ao BSCA

(62) A Ryanair critica o facto de a Comissão, na sua decisão de dar início ao procedimento, ter considerado difícil a aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado ao BSCA devido à complexidade das suas relações com a Região da Valónia. A Comissão deverá aplicar este princípio dissociando as diversas actividades do BSCA das da Região da Valónia e baseando-se não na situação presente mas no período de vigência do contrato (15 anos) e mesmo no prazo da

([23]) A Ryanair cita as experiências de Belfast (EasyJet), Liverpool (EasyJet), Londres Luton (EasyJet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) e Londres Stansted (Ryanair, EasyJet e Buzz).

([24]) Para Glasgow, ver o ponto 52 da decisão de dar início ao procedimento. No caso de Copenhaga, a Ryanair explica que, entre 1994 e 2002, o número de passageiros passou de 14,1 milhões para 18,7 milhões e que o valor do aeroporto passou de 525 milhões de euros para 956 milhões nesse mesmo período. Um aumento do número de passageiros de 32 % ocasionou um aumento do valor do aeroporto de 82 %. Os aeroportos que pertencem à British Airport Authority viram o seu valor passar de 7 000 milhões de euros para 12 300 milhões, ou seja, registaram um aumento de 75 % entre 1993 e 2002, com base num incremento do número de passageiros de 56 % (de 77,1 milhões para 121,6 milhões).

concessão do BSCA (50 anos). O facto de o BSCA registar perdas durante os primeiros anos não é significativo, na medida em que a rentabilidade de um investimento se constata ao fim de alguns anos ([25]). Se as projecções do BSCA assentassem numa base razoável e apontassem para uma rentabilidade do investimento razoável num lapso de tempo de cinco anos, a Comissão não teria razões objectivas para concluir que se tratava de auxílios estatais. A Comissão também não deverá permanecer indiferente às provas *a posteriori* que demonstram que as decisões de investimento foram as mais acertadas.

(63) A Comissão deve ter em conta a totalidade das receitas obtidas pelo BSCA segundo o princípio do «single-till», ou seja, sem estabelecer distinção entre, por um lado, as receitas aeronáuticas e, por outro, as receitas provenientes da actividade comercial do BSCA. Uma vez alcançada a massa crítica de passageiros (que geralmente corresponde a dois milhões), o BSCA poderá esperar que as receitas comerciais compensem a eventual ausência de receitas aeronáuticas.

(64) A rentabilidade do aeroporto irá aumentando graças a um efeito de rede («network effect»), na medida em que entre um aeroporto e as companhias aéreas se produzem externalidades positivas e a expansão de uma das partes gera um incentivo ao desenvolvimento da outra ([26]). Um segundo motivo da rentabilidade do aeroporto prende-se com a «learning curve» e as economias de escala que têm igualmente por efeito uma diminuição dos custos unitários do aeroporto. Atendendo à expansão rápida do tráfego no aeroporto, é provável que, nesta fase, a atenção dos dirigentes se tenha polarizado nas necessidades decorrentes do tratamento deste volume de passageiros e não nas economias de escala.

(65) A Comissão não deveria ter em conta os custos da infra-estrutura no caso de aeroportos como o de Charleroi, uma vez que tais custos devem considerar-se irrecuperáveis («sunk costs»), financiados há anos, por vezes por conta das despesas militares de um Governo. Além disso, a Ryanair recorda que a política da Comissão consistiu geralmente em considerar que o financiamento de infra-estruturas não constitui um auxílio de Estado quando se insere no âmbito da política nacional ou europeia dos transportes.

(66) As vantagens que o BSCA retira do contrato com a Ryanair incluem nomeadamente o produto das taxas aeroportuárias, que a Ryanair estima em 243 milhões de euros durante o período de 2001-2015, e os serviços prestados pela Ryanair em matéria de *marketing*, que lhe são vendidos a preços muito mais reduzidos do que a outros parceiros (valor da publicidade, de uma ligação ao sítio *web* Ryanair.com, dos bilhetes promocionais, etc.).

(67) No que respeita às vantagens de que beneficia, a Ryanair explica:

— Os incentivos «one-off», cujo montante se encontra estimado em 2,5 milhões, destinam-se mais a desenvolver novas ligações geográficas do que a explorar um número menor de ligações com maior frequência. São pagos mediante factura e devem ser reembolsados caso a Ryanair se retire. Trata-se de uma prática corrente no sector aeroportuário (exemplos: Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton e Stansted) da qual a Ryanair beneficia em Stockholm Skavsta.

— A contribuição «marketing» constitui provavelmente um instrumento melhor de promoção de um aeroporto do que a redução das taxas aeroportuárias. O proprietário e o gestor do aeroporto beneficiam ambos das campanhas da Promocy que contribuem para o aumento do volume de passageiros, das receitas e do valor do aeroporto. Estas campanhas são comuns no sector aeroportuário ([27]).

— No que respeita à disponibilização de escritórios e à subvenção de 4 000 euros para o material de escritório, a Ryanair afirma que o montante de 4 000 euros não é significativo e que se trata de um valor «de minimis». A Ryanair não utilizou os escritórios propostos e não foi iniciada qualquer construção destinada à Ryanair.

([25]) Stansted registou perdas durante os primeiros anos, que foram recuperadas ulteriormente.

([26]) Segundo o glossário da terminologia utilizada no domínio da política da concorrência da União Europeia, os efeitos de rede surgem se o valor de um produto aumenta para um utilizador com o número de utilizadores desse mesmo produto ou de produtos compatíveis. Os economistas falam então de externalidade da rede, na medida em que quando outros consumidores aderem à rede de consumidores existentes exercem um impacto «externo» positivo sobre os consumidores que já são membros da rede.

([27]) A Ryanair cita o exemplo da Morrison que oferece incentivos financeiros pela abertura de cada nova linha às companhias com partida de Prestwick. Esses incentivos são válidos durante três anos e diminuem todos os anos. Do mesmo modo que a Ryanair deve justificar a utilização dos fundos ao BSCA, a Morrison exige uma factura antes de pagar qualquer montante. Em 1997, a Morrison ofereceu 1 milhão de libras esterlinas por ano, durante cinco anos, à companhia que retomasse o serviço Glasgow-Nova Iorque, abandonado pela British Airways. Os aeroportos de Bristol e Colónia/Bona oferecem igualmente incentivos financeiros.

3.3.3.2. ***Ausência de selectividade***

(68) A Ryanair recorda que os acordos de Charleroi tiveram uma publicidade inegável. Foram divulgados no âmbito do sector e foram tema de reportagem na imprensa da Bélgica, do Reino Unido e da Irlanda em 2001 e confirmados pelas autoridades da Valónia num comunicado de imprensa de Julho de 2001, que indicava que as vantagens concedidas estariam disponíveis para outras companhias aéreas que investissem em condições semelhantes em Charleroi. A Ryanair considera que a obrigação de publicidade induziria uma discriminação entre aeroportos públicos e aeroportos privados (que não estão sujeitos a essa mesma obrigação), contrária ao disposto no artigo 295.º do Tratado. A decisão adoptada pela Comissão no processo «Manchester» ([28]) não deveria servir de base para obrigar os aeroportos públicos a oferecer as mesmas condições a todas as companhias, sem ter em conta a sua posição.

(69) O critério da selectividade estaria ausente no caso vertente por uma série de razões invocadas pela companhia: os acordos não seriam exclusivos e outros utilizadores poderiam beneficiar de reduções, na medida em que a legislação belga previa, aliás, um sistema de reduções e os documentos de promoção do aeroporto de Charleroi faziam referência a essa possibilidade. O aeroporto teria efectuado diligências junto de 35 companhias aéreas antes e após os acordos com a Ryanair e disporia de capacidades adicionais para acolher outras companhias aéreas.

3.3.3.3. ***Impacto na concorrência***

(70) A Ryanair considera que as condições de concorrência não foram afectadas no mercado em causa, que define por analogia ao direito da concorrência, alargando-o ao direito aplicável em matéria de auxílios estatais. De facto, não existiria concorrência no que respeita ao tipo de produtos contemplados (voos *charter* e voos regulares) e ao mercado geográfico (rotas servidas).

(71) Contrariamente ao que a Comissão afirma, as companhias que operam a partir do aeroporto de Charleroi não são concorrentes da Ryanair. Trata-se de companhias *charter* que oferecem um ou dois voos por semana a partir de Charleroi, geralmente durante o Verão. A Ryanair presume aliás que estas companhias não apresentaram queixa, o que se explica pelo facto de os acordos entre a Região da Valónia, o BSCA e a Ryanair não as afectarem. De facto, estas companhias beneficiam sobretudo do *marketing* desenvolvido pela Ryanair e pelo BSCA, que torna Charleroi um aeroporto conhecido. Por outro lado, as companhias *charter* não se preocupam muito, em geral, com os custos associados à utilização dos seus aeroportos, na medida em que exploram serviços dispendiosos e irregulares relativamente aos quais os custos de assistência em escala ou as taxas aeronáuticas representam apenas uma ínfima parte do conjunto dos custos da viagem ou do «pacote». Em contrapartida, as taxas aeroportuárias representam uma parte extremamente importante do bilhete da Ryanair.

(72) Existe uma certa concorrência entre a Ryanair e as companhias que operam a partir de outros aeroportos, mas essa concorrência não foi falseada na medida em que os outros aeroportos oferecem outras vantagens concorrenciais. Os concorrentes directos da Ryanair, nomeadamente a Easyjet e a Virgin Express, recusaram-se a utilizar o aeroporto de Charleroi: as suas posições competitivas não teriam por conseguinte sido afectadas pelos acordos de Charleroi.

3.3.3.4. ***Compatibilidade do auxílio***

(73) Na hipótese de a Comissão concluir que se trata de um auxílio estatal, ver-se-ia obrigada a determinar a compatibilidade das medidas com o mercado comum baseando-se nos enquadramentos pertinentes, nos regulamentos de isenção ou nos seus méritos próprios. Deveria ser efectuada uma análise dos benefícios socioeconómicos para a região e a Ryanair afirma que se reserva o direito de adoptar uma posição, de forma mais pormenorizada, desde que a Comissão analise a compatibilidade das medidas com base no disposto no n.º 3 do artigo 87.º do Tratado.

(74) Em anexo à sua resposta ([29]), a Ryanair explica que o impacto económico da actividade aeroportuária na região é maior do que no caso de outros aeroportos, na medida em que os passageiros não se encontram em trânsito. Em 2005, a Ryanair deveria transportar cerca de 1,95 milhão de passageiros e o número de postos de trabalho criados deveria ser no mínimo de 1 400, incluindo os 126 empregados da Ryanair ([30]). Em 2010,

([28]) Decisão da Comissão de 14 de Junho de 1999, Reino Unido — Aeroporto de Manchester, auxílio estatal NN 109/98.

([29]) Como anexos 19 e 20 da resposta da Ryanair, foram apresentados um relatório da universidade de Westminster subordinado ao tema «The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport» e um relatório da Ryanair intitulado «Socio-economic impact of the arrangements».

([30]) Regra geral, segundo a Ryanair, um volume anual de um milhão de passageiros criaria 1 100 postos de trabalho a tempo inteiro. A actividade da Ryanair, por si só, poderia potencialmente criar 2 200 postos de trabalho, que importa comparar com os objectivos da política de emprego da Região da Valónia num período de sete anos (objectivo de 8 500 postos de trabalho para uma despesa de 1 300 000 000 euros).

graças a 60 rotações, a Ryanair estaria apta a criar 4 235 postos de trabalho adicionais (2 329 directos e 290 indirectos). A sua actividade conduzirá outras empresas a instalar-se na região, na medida em que o aeroporto abrirá portas a actividades internacionais. A Ryanair contribui igualmente para o desenvolvimento da actividade e das receitas turísticas na Bélgica e incita os passageiros a regressarem à Bélgica graças à sua política de bilhetes a preços reduzidos.

(75) A Ryanair recorda que a região do Hainaut é uma das mais pobres da Bélgica, encontrando-se abrangida pelo disposto no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, e que, ainda que os auxílios não satisfaçam *a priori* todas as condições definidas nos diversos enquadramentos e regulamentos de isenção, a Comissão seria todavia obrigada a apreciar cada caso com base nos seus méritos próprios ([31]). A Ryanair solicita designadamente à Comissão que aprecie a compatibilidade dos auxílios à formação dos pilotos com base no Regulamento (CE) n.º 68/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios à formação ([32]).

4. **COMENTÁRIOS DA BÉLGICA**

(76) A Bélgica comunicou as suas observações por ocasião do início do procedimento em Fevereiro de 2003. Para além de comentários sobre o desenvolvimento dos aeroportos secundários e as relações com a Ryanair, bem como sobre o comportamento de investidor privado da Região da Valónia, esta resposta incluía uma demonstração do comportamento de investidor privado numa economia de mercado do BSCA. Foi enviado à Comissão um plano de actividades da empresa, de Abril de 2002, acompanhado de uma auditoria do consultor Deloitte & Touche, de 2003, destinada a avaliar a sua plausibilidade relativamente aos resultados da empresa. A auditoria, cujo relatório foi apresentado à Comissão, permitiu aos consultores validarem a estrutura e as hipóteses gerais subjacentes ao plano de actividades do BSCA. Os consultores concluem mesmo que os resultados futuros previsíveis neste momento são melhores do que os constantes do plano de actividades e que, «embora em primeira leitura pareça que, ao levar a empresa a assumir um compromisso com a Ryanair, o Conselho de Administração aumentou consideravelmente a actividade em detrimento da rentabilidade, a evolução dos anos seguintes demonstra, pelo contrário, que o plano de actividades permite que os resultados se tornem novamente positivos a partir de 2004, continuando a melhorar, conforme salientam os nossos comentários sobre a rentabilidade do investimento em termos de fundos próprios […]. Pode por conseguinte considerar-se que a decisão do conselho se justificava por um *business plan* que se tem revelado, até agora, prudente e fiável e que a passagem por um período de rentabilidade negativa durante três anos representa uma transição normal entre condições de exploração diferentes» ([33]).

(77) Em resposta aos comentários de terceiros, a Bélgica apresentou elementos adicionais à Comissão em Maio de 2003, salientando nessa mesma ocasião que, graças à boa gestão das suas actividades e ao desenvolvimento mais rápido do que previsto das suas receitas comerciais, o Conselho de Administração do BSCA havia aprovado um orçamento 2003 com um resultado positivo e que os resultados dos terceiro e quarto trimestres do exercício de 2002 revelavam, respectivamente, um benefício de […] (*) euros e um resultado equilibrado.

(78) A Comissão solicitou a realização de reuniões com as autoridades belgas para esclarecimento de diversas questões pendentes relacionadas com o comportamento de investidor privado numa economia de mercado do BSCA, com as taxas aeroportuárias, o fundo para o ambiente, as compensações «manutenção/incêndio» e a recapitalização do BSCA.

(79) A principal questão abordada por ocasião destas reuniões foi o comportamento do BSCA. A Comissão salientou que o plano de actividades do BSCA enviado à Comissão, bem como a auditoria do consultor, não podiam servir de base adequada para a aplicação do princípio do investidor privado. O referido plano remontava à Primavera de 2002, sendo por conseguinte posterior à decisão de investimento do BSCA de assumir um compromisso com a Ryanair em 2001. Esse plano de 2002 era tanto menos aceitável quanto se baseava em parâmetros de exploração distintos dos que o BSCA conhecia em 2001. Além disso, integrava efectivamente elementos que reflectiam a alteração das condições de concessão, registada em 2002 ([34]) e descrita na decisão de dar início ao procedimento.

(80) A Comissão solicitou por conseguinte às autoridades belgas que lhe enviassem o plano de actividades elaborado pelo BSCA em 2001, bem como qualquer outro documento útil que permitisse analisar, de acordo com a

([31]) Acórdão do Tribunal de 17 de Setembro de 1980 no processo 730/19, Philip Morris/Comissão, Colectânea p. 2671, n.º 24.

([32]) JO L 10 de 13.1.2001, p. 20.

([33]) A evolução financeira dever-se-ia ao crescimento das actividades comerciais e ao incremento das receitas provenientes do novo terminal, maior e mais atraente, a partir de 2005, à cessação dos incentivos «one-shot», à possibilidade de o BSCA negociar novas condições comerciais com a Ryanair para além das 26 rotações previstas no contrato em vigor, à supressão do serviço de vaivém com o parque de estacionamento, que deixará de ser necessário a partir da data de abertura do novo terminal e que representará uma economia de […] euros, a economias de escala ao nível do funcionamento operacional do aeroporto.

(*) Partes deste texto foram omitidas a fim de garantir a não divulgação de informações confidenciais; essas partes estão entre parênteses rectos e assinaladas por um asterisco.

([34]) As referidas alterações foram descritas nos pontos 60-62 da decisão de dar início ao procedimento.

sua prática corrente e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o raciocínio do investidor privado no momento em que foi tomada a decisão de investimento. O referido plano de actividades, enviado pela Bélgica, é aquele que é tido em conta pela Comissão para a análise financeira realizada para efeitos da presente decisão.

4.1. *O DESENVOLVIMENTO DOS AEROPORTOS REGIONAIS E AS RELAÇÕES COM A RYANAIR*

(81) A Bélgica indicou que, como acontece com inúmeros outros aeroportos regionais, a infra-estrutura do aeroporto de Charleroi era subutilizada e não podia ser rentabilizada. Por ocasião da transferência para as regiões da gestão e da exploração dos aeroportos regionais em 1988, o Governo da Valónia decidiu aproveitar as potencialidades económicas oferecidas pelos referidos aeroportos, tendo realizado inúmeros investimentos para os desenvolver ([35]). Por decisão de 20 de Julho de 2000, aprovou as orientações de um programa de investimentos para Charleroi no valor de 113,73 milhões de euros [4 588 milhões de francos belgas (BEF)] ([36]).

(82) A Bélgica salienta que as disposições do Tratado em matéria de auxílios estatais não são aplicáveis a este tipo de financiamentos. As directrizes da Comissão relativas à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE aos auxílios de Estado no sector da aviação ([37]) (a seguir denominadas «directrizes no sector da aviação») assinalam que «a construção ou expansão de projectos de infra-estruturas (tais como aeroportos, auto-estradas, pontes, etc.) representa uma medida geral de política económica que não pode ser controlada pela Comissão ao abrigo das regras do Tratado em matéria de auxílios de Estado. As decisões relativas ao desenvolvimento de infra-estruturas não cabem no âmbito de aplicação da presente comunicação, na medida em que têm por objectivo dar resposta a necessidades de planeamento ou implementar políticas nacionais no domínio do ambiente e dos transportes».

(83) A Bélgica salientou que, segundo o estudo da universidade de Cranfield citado no considerando 48, os pequenos aeroportos regionais não podem sobreviver sem financiamentos públicos quando o volume de passageiros for inferior a um milhão de passageiros por ano e que o impacto do volume de passageiros sobre os custos unitários a suportar pelos aeroportos é determinante. O custo unitário diminui consideravelmente a partir de 500 000 passageiros, estabilizando em torno dos três milhões de passageiros. A fim de alcançar este volume de passageiros, foram envidados esforços a partir de 1995 e 1996 no sentido de atrair companhias aéreas para Charleroi.

(84) Foram estabelecidos contactos com companhias *low-cost* (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair) e um grande número de companhias regionais e companhias *charter* (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus) e o aeroporto conseguiu criar voos charter em cooperação com a Thomas Cook, a British World Airlines e a Wasteels Travel, bem como voos para a Argélia e o Iémen. Porém, uma série de desvantagens inerentes ao aeroporto ([38]) e de razões específicas das companhias aéreas contactadas tornaram difícil a implantação de companhias aéreas com partida de Charleroi ([39]).

([35]) Por Decisão de 2 de Maio de 1989, o Governo da Valónia confirmou a análise do Ministério dos Transportes segundo a qual: «A transferência desta competência caracteriza-se, para a Região da Valónia, pela transferência de um défice estimado, para 1989, em 130 milhões de francos. O principal objectivo do executivo é por conseguinte envidar todos os esforços no sentido de que os aeroportos e aeródromos da Valónia alcancem rapidamente o seu limiar de rentabilidade. Para atingir esse objectivo, devem ser levadas a cabo diversas acções de forma conjunta, nomeadamente em matéria de infra-estruturas. O desenvolvimento dos nossos aeroportos passa efectivamente por um aumento sensível das nossas receitas, o que apenas é possível conseguir acolhendo novas actividades, como por exemplo voos *charter*, serviços de transporte de mercadorias, voos privados de empresas, e oferecendo um excelente serviço à clientela (…). É importante constatar que o equipamento de base está longe de ser suficiente para satisfazer as exigências ligadas ao desenvolvimento de novas actividades (…). No que respeita a Gosselies, embora disponha de edifícios adequados e de zonas de estacionamento suficientes neste momento, o comprimento reduzido da sua pista penaliza-o relativamente aos tipos de actividades que poderia acolher». Anexo 1 da resposta da Bélgica de 14 de Fevereiro de 2003.

([36]) Por outro lado, os custos ligados ao ordenamento das zonas de desenvolvimento económico que circundam o aeroporto, incluindo as indemnizações aos proprietários de imóveis, estavam avaliados na época em 75,35 milhões de euros [3 040 milhões de BEF].

([37]) JO C 350 de 10.12.1994, p. 5.

([38]) A Bélgica cita: a distância que o separa de Bruxelas e a ausência de ligação ferroviária; a vetustez do actual terminal que não tem atractivos comerciais; a preferência dos *charters* por Zaventem; o encerramento nocturno do aeroporto; a existência de uma base da Virgin Express em Zaventem; o prestígio de Zaventem; a ausência de manutenção técnica suficiente para os aviões baseados em Charleroi; a ausência de trabalho suficiente para um avião baseado em Charleroi, donde resulta a obrigação de trabalhar em ziguezague (Zaventem, Málaga, Charleroi, Málaga, Zaventem) ou via *ferry flight*; os horários do aeroporto; o comprimento insuficiente da pista para voos de mais de duas horas (inexistência de ILS III).

([39]) Os contactos com a Virgin (1997-2000) não tiveram êxito, nomeadamente devido à existência de um acordo em vigor e às correspondências com a Sabena. A EasyJet não se manifestou interessada porque estava a desenvolver, em 2002, duas novas bases continentais (Genebra e Amesterdão) e considerava que a ausência de ligação ferroviária na proximidade de Charleroi era um obstáculo importante a uma eventual instalação e que o mercado francês era mais interessante do que o mercado belga. A estratégia de desenvolvimento da Go, abordada pelo BSCA em 2000, foi interrompida na expectativa de que o controlo da empresa fosse assumido por outrem. A companhia Buzz estudou as possibilidades da ligação Charleroi-Stansted, tendo renunciado à mesma por recear uma ausência de rentabilidade. A City Bird exigia uma participação da Região da Valónia no seu capital como condição prévia à sua instalação em Charleroi, exigência essa que lhe foi recusada devido à situação financeira adversa da empresa. Em 2002, o BSCA contactou cerca de 35 companhias aéreas nos sectores dos chamados voos «étnicos», dos países de Leste e das companhias *charter*.

(85) Em 2001, a empresa Grands Travaux de Marseille (GTM), interessada numa participação no BSCA, efectuou um estudo sobre o potencial de desenvolvimento do aeroporto que concluía que a Ryanair era a única opção viável que o BSCA podia realizar de imediato para transformar o aeroporto numa empresa comercial rentável a curto ou médio prazo. A Bélgica esclareceu: «se é certo que as concessões financeiras impostas pela Ryanair eram mais elevadas para o BSCA do que as previstas para outras companhias *low-cost* contactadas, o interesse demonstrado por essas mesmas companhias era reduzido ou nulo, pelo que estas não constituíam uma alternativa viável à instalação da Ryanair em Charleroi».

(86) A Bélgica salienta que os aeroportos regionais e as companhias *low-cost* são uma «combinação perfeita». Por um lado, estes aeroportos podem atribuir faixas horárias adequadas, oferecer um ambiente descongestionado, rotações de aviões extremamente rápidas e taxas aeroportuárias fortemente reduzidas e propor serviços flexíveis e adaptados a este tipo de companhias aéreas. Por outro, este tipo de alianças permitiu a aeroportos regionais subutilizados registar um crescimento fulgurante ([40]). O número de novos passageiros gerados por cada novo destino lançado pela Ryanair, com uma frequência diária, ascende a 100 000 por ano aproximadamente. Consequentemente, um aeroporto retira vantagens consideráveis da abertura de uma linha. A abertura de uma base permite alcançar uma massa crítica de receitas diversas que garantem uma cobertura mais rápida dos custos. Graças à abertura da base da Ryanair, o número de passageiros passou de 773 431 em 2001 para 1 271 979 em 2002. O volume de passageiros em 2003 foi avaliado em 1 700 000. A rede de destinos múltiplos disponíveis imediatamente aumenta o êxito do aeroporto. Os aeroportos de Stansted, Liverpool e Luton registaram perdas na sequência dos descontos sobre as taxas concedidos a companhias *low-cost*, mas conheceram ulteriormente um crescimento surpreendente graças ao volume de passageiros gerado por essas companhias e obtiveram lucros.

(87) Os aeroportos aprenderam a diversificar as suas fontes de receitas e compreenderam que a sua rentabilidade dependia fundamentalmente do volume de passageiros que transitam pelas suas infra-estruturas. As receitas comerciais teriam cada vez mais tendência para exceder as receitas provenientes das actividades aeronáuticas, nomeadamente no caso dos aeroportos principais. Consequentemente, estes aeroportos, que se tornaram empresas essencialmente comerciais, negociam, caso a caso, condições favoráveis para atrair as companhias aéreas, a fim de aumentarem o volume do tráfego. Assim, na sequência da implantação da Ryanair, diversos subconcessionários decidiram instalar-se em Charleroi ([41]). A duração garantida do contrato facilitou igualmente o estabelecimento dos parâmetros de rentabilidade para a construção do novo terminal que permitirá reforçar a capacidade comercial do aeroporto através de uma melhoria do acolhimento de um volume mais elevado de passageiros e da ampliação das superfícies comerciais a explorar.

(88) A Bélgica salienta o interesse de gestores privados de aeroportos privados pelo BSCA, designadamente Grands Travaux de Marseille ([42]) ou Morrison que manifestaram interesse na aquisição de 25 % do capital: «o facto de parceiros privados, designadamente a Vinci e a Morrison, terem expressado o seu interesse na aquisição de uma participação no capital do BSCA até ao limite de 25 % demonstra cabalmente que o acordo celebrado com a Ryanair teria podido ser concluído com um investidor privado, na medida em que, tanto quanto parece, o BSCA se tornará uma empresa rentável num futuro próximo».

(89) Em termos de capacidades aeroportuárias, a Bélgica especificou que era inexacto considerar o aeroporto saturado. Actualmente, restam 25 % de capacidades do ponto de vista comercial e 50 % do ponto de vista operacional. A capacidade teórica da infra-estrutura actual está estimada em 5,5 milhões de passageiros e, em termos mais realistas, esta poderia acolher, de forma razoável, 2,5 milhões de passageiros, o que deixa uma margem de progressão de cerca de 50 % em relação ao volume de passageiros em 2002. O BSCA considera que o novo terminal aumentará 100 % as capacidades, o que permitirá que duas novas companhias aéreas, pelo menos, estabeleçam uma base em Charleroi. Poderão instalar-se em Charleroi novos utilizadores, designadamente a companhia Flyeco que tenciona lançar cinco destinos em Dezembro de 2003 e conta com 300 000 passageiros a partir do primeiro ano de actividade.

([40]) São mencionados os aeroportos de Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Paris Beauvais, etc. O aeroporto de Liverpool, filial do grupo privado Peel Holdings, triplicou o volume de passageiros desde a sua privatização e a chegada da EasyJet em 1997. A chegada da EasyJet não impediu aliás a chegada de outras companhias como a Ryanair, a Euroceltic Airways e companhias *charter*. Na sequência da inauguração de um novo terminal em 2002, o aeroporto teria concedido novos descontos sobre os preços oficiais.

([41]) Citem-se uma livraria, um contrato com a Coca-Cola para os distribuidores de bebidas e outro com a Air Terminal Publicity que gere a publicidade por conta do aeroporto (Fevereiro de 2002), uma loja de vestuário «guide du routard» (Março/Abril de 2002), um fornecedor de terminais Internet (Junho de 2002), uma loja duty free da Belgian Sky Shops (Julho de 2002), uma nova cafetaria (Agosto de 2002), uma empresa de aluguer de automóveis Budget (Outubro de 2002), uma agência bancária Dexia (Novembro de 2002), uma casa de câmbio (Fevereiro de 2003). O BSCA conseguiu renegociar igualmente em 2002 as suas taxas de comissão sobre diversas concessões (cafetaria, aluguer de automóveis, autocarros em regime de vaivém para Bruxelas, abastecimento de combustível).

([42]) A Bélgica especifica a este respeito que, contrariamente ao que afirma a Comissão no ponto 9 da decisão de dar início ao procedimento, o facto de a GTM não ter entrado no capital do BSCA não se deve às condições que o BSCA concedeu à Ryanair. Duas cartas do grupo Vinci — grupo que readquiriu a GTM —, de Abril de 2001, confirmam que este grupo continuava a estar interessado em participar no capital do BSCA.

4.2. *APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO INVESTIDOR PRIVADO NUMA ECONOMIA DE MERCADO*

4.2.1. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO INVESTIDOR PRIVADO À REGIÃO DA VALÓNIA

4.2.1.1. ***Redução da taxa de aterragem***

(90) A Bélgica considera que importa aplicar à Região da Valónia o princípio do investidor privado numa economia de mercado, na medida em que a sua acção «se insere efectivamente no âmbito do exercício de actividades económicas e não do exercício do seu poder soberano». Contrariamente ao que havia afirmado no passado, a Bélgica explicou que era necessário considerar as taxas aeroportuárias como verdadeiras taxas, e não como impostos, na medida em que a taxa se aplica ao utilizador em função do consumo respectivo, ao passo que a noção de imposto implicaria uma igualdade de todos os utilizadores. Trata-se de uma «taxa que representa um preço pela utilização do aeroporto por parte dos utilizadores em contrapartida de serviços prestados».

(91) Por ocasião da reunião de 24 de Junho de 2003, a Comissão perguntou a que serviço concreto correspondia a taxa. A Bélgica respondeu que a taxa em causa não correspondia a um serviço específico prestado, mas constituía uma contribuição financeira parcial pela utilização da infra-estrutura aeroportuária nos termos do decreto de 16 de Julho de 1998 da Região da Valónia.

(92) Por ocasião da mesma reunião, a Comissão perguntou igualmente se o proprietário do produto da taxa era a Região da Valónia ou o BSCA. A Bélgica respondeu que o primeiro proprietário era a Região da Valónia, que restituía 65 % desse produto ao BSCA. A Comissão perguntou se, quando o decreto de 16 de Julho de 1998 prevê que o BSCA «cobre» as taxas aeroportuárias, a palavra «cobrar» significa simplesmente «efectuar uma colecta» ou se o BSCA detém um direito de propriedade sobre essas receitas. A Bélgica respondeu que se tratava de uma simples colecta.

(93) Na sua carta de 27 de Agosto de 2003, a Bélgica forneceu porém outras explicações. Esclareceu que o BSCA era o proprietário das taxas desde o momento em que estas eram cobradas aos utilizadores, excluindo uma percentagem de 35 % que revertia a favor do fundo para o ambiente ([43]). A Bélgica explica que o BSCA é responsável por uma concessão de serviço público: «trata-se de uma concessão de serviços públicos, ou seja, da gestão de um serviço público por um particular, por sua conta e risco, sob o controlo e segundo as modalidades fixadas pelo cedente, mediante uma remuneração a cargo dos utilizadores que será cobrada pelos concessionários». Na medida em que o BSCA é a entidade que gere e explora o aeroporto e que fornece serviços aos utilizadores, «é lógico que seja ele a cobrar e a conservar as taxas que constituem uma contrapartida dos serviços prestados aos utilizadores».

(94) A Bélgica considera que o facto de o BSCA dispor de 65 % das taxas aeroportuárias não constitui um auxílio estatal da Região da Valónia a favor do BSCA, na medida em que não há transferência de recursos públicos de uma entidade para a outra. A Bélgica invoca a este propósito a jurisprudência PreussenElektra ([44]).

(95) A Bélgica salienta que cabe a cada Estado-Membro ou autoridade pública fixar as taxas aeroportuárias dos aeroportos que são da sua competência. Certos aeroportos determinam por si próprios, sob controlo de uma entidade reguladora, o nível das suas tarifas. Tais tarifas são dificilmente comparáveis por corresponderem a custos estruturais, políticas comerciais, fases de desenvolvimento, políticas de transporte e aeroportos extremamente diferentes. Os aeroportos regionais teriam custos estruturais mais reduzidos e taxas inferiores aos aeroportos principais. No tocante às comparações com outros aeroportos, a Bélgica considera incorrecta a afirmação de que a parte interessada B deve suportar encargos de 32 euros em Zaventem quando a Ryanair se limita a gastar 4 euros pelos mesmos serviços: a Ryanair pagaria por passageiro 1 euro de taxa de aterragem, 1 euro de

([43]) Por força do acordo de concessão de 9 de Julho de 1991 concluído entre a Região da Valónia e o BSCA, o direito de cobrar as taxas foi cedido ao concessionário de tal forma que o BSCA é seu proprietário desde o momento em que estas são cobradas aos utilizadores pelos serviços que este lhes presta por força da concessão, excluindo obviamente os 35 % afectos em primeiro lugar ao fundo para o ambiente e, em seguida, à SOWAER, até um determinado limite, a partir de 2002. Este aspecto é aliás aprofundado, de forma mais pormenorizada, no caderno de encargos de 9 de Julho de 1991. De facto, nos termos do artigo 7.º, «o concessionário cobrará as taxas relacionadas com o tráfego aeronáutico no respeito das disposições regulamentares em vigor ou a adoptar pelo executivo regional da Valónia. Se for caso disso, considera-se, para efeitos do caso em apreço, que essa cobrança das taxas é concedida ao concessionário».

([44]) Acórdão do Tribunal de 13 de Março de 2001 no processo C-379/98, PreussenElektra contra Schleswag, Colectânea p. I-2099, n.os 59 e 61: «No caso em apreço, há que considerar que a obrigação, imposta às empresas privadas de fornecimento de electricidade, de comprar a preços mínimos fixos a electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis não engendra qualquer transferência directa ou indirecta de recursos estatais para as empresas produtoras deste tipo de electricidade […]. Nestas condições, o facto de a obrigação de compra ser imposta por lei e conferir uma vantagem incontestável a certas empresas não é de natureza a conferir-lhe o carácter de auxílio de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, do Tratado».

taxa de assistência em escala, 7 euros de taxa por passageiro e 4 euros de contribuição para a Promocy, ou seja, um total de 13 euros.

(96) A Bélgica justifica o desconto concedido à Ryanair sobre o montante da taxa de aterragem pelo «volume de passageiros trazido por esta companhia, ou seja, no mínimo 27 milhões de passageiros durante o período contratual de 15 anos». «As autoridades públicas da Valónia podem conceder descontos de forma discriminatória para atrair novos utilizadores, como a Ryanair, que tornarão possível que um aeroporto regional como Charleroi exceda o milhão de passageiros que lhe permitirá alcançar o limiar de rentabilidade». Uma diminuição das taxas de aterragem não deve fazer-nos esquecer que o montante total das taxas aumentará sensivelmente graças à Ryanair. O referido montante ascendeu a 5,2 milhões de euros quando, na ausência do tráfego da Ryanair, apenas teriam sido cobrados 310 000 euros.

(97) A Bélgica considera que o «BSCA [a Região da Valónia ([45])] se encontrava perante uma "necessidade comercial" quando concedeu os descontos sobre as taxas de aterragem, na medida em que existia um risco de substituição por parte da Ryanair que facilmente teria podido celebrar um contrato com outro aeroporto» e faz referência à jurisprudência Van der Kooy no processo relativo à tarifação do fornecimento de gás nos Países Baixos ([46]). No seu acórdão de 2 de Fevereiro de 1988, o Tribunal de Justiça considerou que uma tarifa preferencial concedida aos horticultores não constitui uma medida de auxílio «se se demonstrasse ser a tarifa preferencial em questão, no contexto do mercado a que se aplica, objectivamente justificada por razões de carácter económico, tais como a necessidade de lutar contra a concorrência provocada nesse mercado por outras fontes de energia, cujo preço fosse competitivo em relação ao da fonte de energia considerada». O Tribunal teria confirmado esta jurisprudência num acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, nos termos do qual «quando existe uma necessidade comercial, é prática comercial corrente a concessão de uma redução de preços por parte de uma empresa se a mesma for sustentável do ponto de vista económico» ([47]).

(98) Os aeroportos públicos não deverão estar sujeitos a nenhuma obrigação de publicidade quando concedem descontos sobre as taxas de aterragem, ao passo que os aeroportos privados, que recorrem igualmente a este tipo de negociações, não são abrangidos pelos procedimentos da Comissão em matéria de auxílios estatais. A Bélgica cita inúmeros exemplos de aeroportos que aceitaram uma redução das taxas respectivas sem publicação *a priori*.

([45]) A Comissão supõe que a Bélgica se referia à Região da Valónia e não ao BSCA.

([46]) Acórdão do Tribunal de 2 de Fevereiro de 1988 nos processos conjuntos 67, 68 e 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV e outros/Comissão, Colectânea p. I-723, n.º 82.

([47]) Acórdão do Tribunal de 29 de Fevereiro de 1996 no processo C-56/93, Bélgica/Comissão, Colectânea p. I-723, n.º 82.

(99) A Bélgica afirma que o aeroporto de Charleroi está disposto a conceder os referidos descontos a qualquer outra companhia aérea que lhe traga um volume da passageiros comparável ao gerado pela Ryanair. O plano de actividades do BSCA foi aliás elaborado com base no princípio de um montante de taxas de aterragem equivalente àquele que é pago pela Ryanair, a saber, 1 euro por passageiro para todos os utilizadores do aeroporto, o que seria uma prova de que as medidas não são selectivas. A Bélgica apresentou à Comissão as propostas do BSCA a três companhias aéreas ([…]), baseadas neste mesmo valor de 1 euro.

(100) A Bélgica explicou que as autoridades públicas da Valónia estavam a preparar uma alteração do decreto de 16 de Julho de 1998 da Região da Valónia «que permitirá tomar mais especificamente em consideração os diversos critérios objectivos que distinguem os diferentes tipos de utilizadores dos aeroportos das Valónia».

4.2.1.2. ***A cláusula de indemnização da Região da Valónia***

(101) A Bélgica opõe-se à afirmação da Comissão segundo a qual o princípio do investidor privado não seria aplicável à Região da Valónia quando esta exerce as suas competências regulamentares e responde que «a Comissão não pode no entanto impor à Região da Valónia que aja com base nos critérios do operador privado numa economia de mercado, que incluem a conclusão de contratos sinalagmáticos, negando-lhe simultaneamente o direito de garantir ao seu co-contratante a segurança jurídica que este tem o direito de exigir». Seria inteiramente normal que, no exercício da sua própria competência, a Região da Valónia possa assumir com o seu co-contratante o compromisso de garantir uma certa segurança jurídica ao contrato celebrado por um prazo de 15 anos.

(102) Seria igualmente conveniente salientar que a Região da Valónia não renunciou ao exercício das suas competências regulamentares, independentemente de se tratar do nível das taxas ou do horário de abertura do aeroporto de Charleroi. A cláusula de indemnização apenas produziria efeitos no âmbito da sua relação comercial com a Ryanair. Esta cláusula não é discriminatória na medida em que nenhum concorrente real explora actividades semelhantes às da Ryanair em Charleroi. A Região da Valónia afirma estar disposta a fazer beneficiar desta cláusula qualquer potencial concorrente da Ryanair que pretenda explorar voos regulares em Charleroi.

(103) Por ocasião da reunião de 24 de Junho de 2003, a Comissão perguntou se, em caso de introdução de uma nova taxa (por exemplo: uma taxa ambiental), a Ryanair seria obrigada a pagá-la durante o período de vigência do contrato. A Bélgica explicou que a Região da Valónia

não tencionava introduzir, por sua própria iniciativa, nenhuma taxa aeroportuária nova, o que não impede que a Comunidade ou o Estado Federal Belga adoptem novas regulamentações que a Ryanair seria obrigada a cumprir.

4.2.2. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO INVESTIDOR PRIVADO AO BSCA

4.2.2.1. ***O tipo de vantagens concedidas à Ryanair***

(104) As observações das autoridades belgas no que respeita ao tipo de vantagens concedidas à Ryanair assemelham-se às formuladas pela companhia irlandesa TBI e Morrison:

— Os incentivos «one-off» foram concedidos em contrapartida do risco significativo assumido pela Ryanair e do investimento realizado no contexto do desenvolvimento de novos destinos a partir de um aeroporto regional que ainda não havia demonstrado as suas capacidades. O BSCA estaria disposto a conceder estes incentivos a outras companhias.

— O preço reduzido da assistência em escala explica-se por prestações limitadas e básicas e por uma optimização da atribuição dos recursos humanos. Estes serviços devem continuar a ser racionalizados a fim de minimizar as perdas registadas a nível das prestações fornecidas à Ryanair. Estas perdas transitórias devem ser entendidas no contexto global da transacção com a Ryanair, sendo compensadas pelas receitas provenientes das taxas aeroportuárias e das actividades comerciais.

— Na sequência da observação da parte interessada B sobre a abertura do mercado da assistência em escala em Charleroi, a Bélgica esclarece que «actualmente, esta directiva [a Directiva 96/67/CE] não é aplicável ao aeroporto de Charleroi, na medida em que este não excedeu ainda o limiar dos dois milhões de passageiros. Quando os critérios de aplicação desta directiva forem preenchidos, o BSCA adoptará evidentemente todas as medidas necessárias para lhe dar cumprimento».

— No que respeita à contribuição *marketing*, a Bélgica considera que não tem interesse promover um aeroporto enquanto tal, na medida em que os passageiros preferem uma companhia aérea a uma infra-estrutura aeroportuária específica. É a companhia aérea o vector do fluxo de passageiros, que por sua vez proporciona correlativamente ao aeroporto as suas fontes de receitas. Se é certo que as acções de *marketing* incidem nos voos da Ryanair, também é um facto que elas contribuem directamente para a formação das receitas aeroportuárias e comerciais do BSCA graças ao aumento de passageiros suscitado pela publicidade orientada para as operações da companhia aérea. A imagem do aeroporto de Charleroi melhora na medida em que beneficia da publicidade do sítio *web* da Ryanair, que é o sítio *web* de viagens mais visitado no sector dos aeroportos europeus. Os aeroportos regionais são menos conhecidos dos consumidores e das companhias aéreas e devem envidar esforços mais significativos para adquirirem reputação e serem considerados uma alternativa válida a aeroportos principais de maior dimensão e que beneficiam de melhores ligações ferroviárias e rodoviárias e de uma reputação mais sólida.

4.2.2.2. ***A evolução do processo de decisão do BSCA***

(105) No que respeita à evolução das negociações com a Ryanair, a Bélgica esclareceu que:

— Em 2000, foi apresentado um primeiro plano de actividades ao Conselho de Administração do BSCA. Esse plano de actividades foi todavia considerado pouco credível devido a uma tendência para subestimar determinados encargos e sobrevalorizar as receitas.

— Foram concluídos novos contratos com a Ryanair para renegociar estas condições. Após três meses de negociações intensas, foi obtido um acordo de princípio, em Fevereiro de 2001, que previa um aumento da taxa por passageiro de BEF 200 (cerca de 5 euros) para 7 euros ([48]), um aumento das taxas ao longo do tempo para ter em conta a inflação e a eliminação do limite máximo da taxa de aterragem que, inicialmente, apenas se aplicava aos 130 primeiros passageiros de cada voo.

— Estes elementos foram integrados num novo plano de actividades que, em seguida, foi formalmente aprovado pelo Conselho de Administração do BSCA antes da assinatura dos textos contratuais.

— O Conselho de Administração do BSCA conta entre os seus membros diversos dirigentes de empresas com experiência de gestão de grandes empresas privadas, pelo que a sua aprovação do acordo se baseou, naturalmente, numa análise aprofundada.

(106) Por ocasião da reunião de 24 de Junho de 2003, a Comissão perguntou às autoridades belgas qual era a data exacta da decisão de investimento do BSCA a favor da Ryanair. Nas suas respostas escritas, a Bélgica e a

([48]) Este acordo traduziu-se numa alteração, em 22 de Março de 2001, do decreto de 16 de Julho de 1998.

Ryanair haviam salientado que a data da assinatura dos acordos entre a Ryanair, o BSCA e a Região da Valónia (Novembro de 2001) constituía apenas a formalização de um acordo concluído em Fevereiro de 2001 (Ryanair) ou Abril de 2001 (Bélgica). A Bélgica respondeu que a decisão havia sido tomada pelo Conselho de Administração do BSCA de 31 de Julho de 2001. As actas das reuniões do Conselho de Administração do BSCA permitem recordar a evolução das negociações.

(107) Por ocasião da sua reunião de 30 de Maio de 2001, o Conselho de Administração do BSCA, que acabava de eleger o seu vice-presidente e um novo comité de direcção, foi informado pelo representante do Governo da Valónia responsável pelas questões aeroportuárias de que as negociações com a Ryanair estavam em vias de ser concluídas. O acordo devia ser apresentado brevemente ao Conselho de Administração que pretendia «dispor, logo que possível, de uma projecção financeira sobre as operações futuras com a Ryanair» ([49]).

(108) Na sua reunião de 15 de Junho de 2001, um ponto é consagrado ao estado das negociações com a Ryanair. Estas são conduzidas por dois administradores do BSCA que são igualmente membros dos gabinetes do Ministro-Presidente e do Ministro dos Transportes da Valónia. Esta sessão serviu essencialmente de ocasião para o Conselho de Administração ouvir uma exposição do revisor oficial de contas da empresa sobre as missões que incumbem ao BSCA nos termos do acordo de concessão de 1991. Trata-se dos seguintes aspectos: serviço de incêndio no estrito respeito das normas da ICAO; serviço técnico de manutenção dos edifícios, das pistas e dos acessos; venda de combustível para aviação; gestão dos hangares; gestão e desenvolvimento do serviço de estacionamento; gestão dos locais nos edifícios administrativos; cafetaria e restaurante; gestão dos espaços publicitários; assistência em escala; *catering*; espaços comerciais; *free-shop*; serviço de informação aos passageiros. O concessionário deve igualmente garantir, no âmbito da concessão de gestão dominial, a manutenção dos terrenos, edifícios e equipamentos, estruturas e equipamentos que fazem parte da concessão ou são disponibilizados, de modo a adaptá-los sistematicamente aos fins a que se destinam.

(109) A sessão de 29 de Junho de 2001 foi em larga medida consagrada às negociações com a Ryanair. O representante do Governo da Valónia explica que o contrato continua «na fase de projecto, embora se trate de um acordo verbal concluído entre as partes». São abordadas diversas questões:

— fixação do número de aviões baseados no aeroporto entre dois e quatro;

— limitação do número de voos a 26 por dia, devido «à capacidade do aeroporto e à limitação financeira da contribuição. O objectivo a prazo consiste igualmente em permitir diversificar e encontrar outras companhias, já que não se pretende que a Ryanair seja o único cliente do aeroporto de Charleroi»;

— taxa de aterragem: «[o administrador] recorda que, no caso dos pontos 1.2 e 1.4, a taxa de aterragem é fixada pelo Governo da Valónia. O ministro pode conceder uma tarifa preferencial que é cobrada pelo BSCA e continua a ser propriedade da empresa de exploração. O ministro foi aliás interpelado a este respeito no Parlamento, tendo respondido que será aplicada uma mesma taxa a todas as companhias que operam num aeroporto da Valónia». «[Um outro administrador] pergunta se os 7 euros mencionados no ponto 1.4 e os euros referidos no ponto 1.2 continuam a ser propriedade do BSCA. [O administrador] responde afirmativamente».

(110) A sessão de 10 de Julho de 2001 foi igualmente consagrada, em larga medida, às negociações com a Ryanair, tendo o representante do Governo da Valónia apresentado comentários sobre o projecto de contrato aos membros do Conselho de Administração. Um administrador «assinala que faltam poucos elementos para finalizar o contrato quanto à matéria de fundo, embora os administradores disponham de poucos elementos que lhes permitam efectuar uma apreciação financeira do contrato. Este aspecto financeiro é muito importante, na medida em que compromete o aeroporto e, consequentemente, a responsabilidade dos administradores». Os administradores pretendem obter esclarecimentos sobre a possibilidade de a Ryanair obter vantagens financeiras com mais de quatro aviões baseados no aeroporto ([50]).

([49]) A questão da existência de potenciais auxílios estatais foi abordada durante esta sessão: «[o representante do Governo da Valónia] salienta que a Comissão Europeia parece admitir que a autoridade pública regional, cuja missão legal é desenvolver a actividade dos aeroportos, possa assumir um esforço de promoção. Esta intervenção que, pela composição dos accionistas do BSCA, será equiparada a uma despesa de fundos públicos, deverá ficar isenta das críticas da Comissão atendendo à finalidade da despesa. Certos membros do conselho sugerem que se estabeleça um contacto oficioso com qualquer um dos representantes da Comissão, a fim de sondar a "sensibilidade" desta para a compatibilidade do acordo concluído com a Ryanair com os auxílios estatais e as regras de concorrência. A maioria dos membros considera que é conveniente aguardar a conclusão da negociação, que será naturalmente conduzida sob condição do acordo do conselho, e apreciar então as condições que foi possível obter, antes de recorrer, ainda que oficiosamente, aos serviços da Comissão».

([50]) Se o número de aviões excedesse os quatro previstos no contrato, seria necessário renegociar as condições do contrato. A Ryanair não poderia obter vantagens financeiras adicionais sem basear aviões no aeroporto, atendendo a que as vantagens dizem apenas respeito a 26 voos por dia.

(111) A sessão de 31 de Julho de 2001 permite finalizar o debate sobre o contrato com a Ryanair. O Conselho de Administração dispõe então de dois documentos que lhe servirão de base: um plano de actividades sob a forma de quadro que ilustra as receitas e as despesas numa base plurianual e uma nota de orientação estratégica. O dia 31 de Julho de 2001 é por conseguinte a data em que o Conselho de Administração do BSCA toma a decisão de concluir um acordo com a Ryanair. As actas das sessões seguintes mostram que se a assinatura dos acordos com a Ryanair registou atrasos estes devem-se a dificuldades da Ryanair com as modalidades de funcionamento da Promocy. A partir de 31 de Julho de 2002, porém, o Conselho de Administração deixou de aludir à questão dos acordos.

4.2.2.3. ***O plano de actividades de 2001 e a nota de orientação estratégica***

(112) O Conselho de Administração de 31 de Julho de 2001 analisou um plano de actividades, que consta do quadro 3, e os seus diversos componentes, nomeadamente as receitas de assistência em escala, as receitas dominiais, as questões ligadas ao fundo para o ambiente, o volume de passageiros. Por outro lado, abordou de novo a questão das taxas aeroportuárias e dos horários de abertura, tendo o representante do Governo da Valónia salientado que «se a Região da Valónia não respeitar os seus compromissos, isso não terá consequências para o BSCA» e que é a Região da Valónia que será considerada responsável em caso de alteração dos horários de abertura do aeroporto ou de aumento das taxas. Esclarece igualmente que «as taxas por passageiro ou de embarque são fixadas para todo o período, sendo de um euro para todas as companhias. Comercialmente, a taxa por passageiro acaba de aumentar de 5 para 7 euros, permitindo consequentemente diminuir a taxa de embarque».

Quadro 3

(valores em euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(pax = passageiros)										
N.º pax Ryanair	360 000	600 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
N.º pax *charter*	7 800	7 800	7 800	7 800	7 800	8 034	8 275	8 523	8 779	9 042
N.º pax outras *low cost*	0	0	0	50 000	100 000	160 000	220 000	300 000	375 000	450 000
N.º pax outras (voos regulares)	16 600	20 000	25 000	40 000	60 000	63 000	150 000	200 000	250 000	300 000
N.º total pax com partida aeroporto	384 400	627 800	732 800	797 800	867 800	931 034	1 078 275	1 208 523	1 333 779	1 459 042
N.º total pax	768 800	1 255 600	1 465 600	1 595 600	1 735 600	1 862 068	2 156 550	2 417 047	2 667 558	2 918 085
Produtos de exploração	10 019 659	14 401 057	16 450 001	18 051 427	17 909 997	19 789 645	24 256 665	28 232 849	31 702 696	35 291 343
Taxas aeronáuticas										
taxa passageiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
taxa embarque	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
total por pax	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total taxas aeronáuticas	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Handling	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Taxas dominiais	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(valores em euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vendas combustível	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Free Shop	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Estacionamento	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Comissões vendas	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Serviço publicidade	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Prestação incêndios	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsídio promoção	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compra combustível	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compra artigos *Freeshop*	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total compras (contas 60)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bens e serviços diversos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos salariais e sociais ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Amortizações	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Fundo para o ambiente	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Despesas de lançamento	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado operacional	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsídio em capital	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Produtos financeiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos financeiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado corrente	–1 237 707	–1 684 299	–1 066 672	51 536	1 122 828	2 371 725	5 252 696	8 056 127	10 274 947	12 450 238

(valores em euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
([1]) dos quais despesas pessoal *handling ticketing*	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(113) Por outro lado, a Bélgica apresentou elementos analíticos sobre as operações do BSCA após 2010, que se resumem no quadro 4.

Quadro 4

(valores em euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
(pax = passageiros)					
N.º pax Ryanair	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
N.º pax *charter*	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
N.º pax outras *low cost*	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
N.º pax outras (voos regulares)	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
N.º total pax com partida aeroporto	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
N.º total pax	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Produtos de exploração	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Taxas aeronáuticas	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
taxa passageiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
taxa embarque	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
total por pax	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total taxas aeronáuticas	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Handling	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Taxas dominiais	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vendas combustível	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Free Shop	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Estacionamento	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Comissões vendas	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Serviço publicidade	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Prestação incêndios	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsídio promoção	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compra combustível	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compra artigos *Freeshop*	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total compras (contas 60)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bens e serviços diversos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos salariais e sociais ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Amortizações	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Fundo para o ambiente	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Despesas de lançamento	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado operacional	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsídio em capital	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Produtos financeiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Encargos financeiros	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Resultado corrente	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(valores em euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
([1]) dos quais despesas pessoal *handling ticketing*	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(114) O Conselho de Administração debateu igualmente uma nota de orientação estratégica que lhe foi apresentada. A referida nota descreve os objectivos que o aeroporto deve alcançar em termos de volume de passageiros (2 500 000 a 3 000 000) até 2010, o que representaria uma parte do mercado belga não superior a 10 %. Por outro lado, enuncia uma estratégia de nicho de mercado destinada a introduzir uma estrutura flexível capaz de oferecer às companhias aéreas condições financeiras atraentes e períodos de rotação rápidos, vocacionada para viagens de curta duração, sejam elas de recreio ou de negócios, para destinos pouco longínquos. As companhias *low-cost* e as companhias da Europa de Leste são identificadas como potenciais utilizadores, sendo salientada a dificuldade de atrair as companhias regionais ([51]).

(115) A aplicação desta estratégia passa pelo desenvolvimento do tráfego aéreo. O tráfego aéreo deverá crescer até ao limite de 1 400 000 passageiros por ano graças aos 26 voos diários com partida de Charleroi, devendo a Ryanair contribuir com um milhão de passageiros a partir de 2000. O desenvolvimento das actividades da Ryanair deverá passar por uma renegociação e uma extensão do acordo para 40 voos diários, ou seja, cerca de 2 milhões de passageiros por ano, especificando a nota que «[…]». Considera-se que, face à Ryanair, será difícil a outra companhia *low-cost* implantar uma base no aeroporto, sendo por conseguinte conveniente assumir a posição de destino potencial para voos com partida de outra base.

(116) O auditor do BSCA analisou o plano de actividades de 2001, considerou as suas hipóteses prudentes, mas salientou determinados problemas:

«De modo geral, as hipóteses consideradas para elaborar este *business plan* são prudentes, nomeadamente em termos de receitas no que respeita ao estacionamento e em termos de despesas gerais, se comparadas com as despesas realmente efectuadas no final Junho. É todavia conveniente destacar os seguintes aspectos:

a) Os resultados têm em conta uma taxa de exploração manutenção/incêndio a cargo do orçamento da Região da Valónia que aumenta progressivamente ao longo do tempo, bem como um subsídio ao investimento manutenção/incêndio por um período compreendido entre 2001 e 2003. Estes produtos devem dar cumprimento ao disposto no acordo de concessão e no caderno de encargos que, recorde-se, caducou em 31 de Dezembro de 2000 [sublinhado pelo auditor].

b) É conveniente garantir que as tarifas aplicadas à Ryanair estão plenamente de acordo com o decreto do Governo da Valónia de 16 de Julho de 1998, nomeadamente no que respeita ao desconto de 4 euros por passageiro [sublinhado pelo auditor]. "[…]". Uma nota anexa "BSCA Commentaires Business Plan 2001" salienta que o fundo para o ambiente "terá um limite máximo de BEF 75 M, indexado a partir de 2003 (nenhum acordo celebrado até à data)".»

4.2.2.4. ***Análise de determinados parâmetros subjacentes ao plano de actividades de 2001***

Cobertura dos serviços de incêndio e de manutenção

(117) A Comissão esclareceu que o BSCA recebia uma compensação financeira da Região da Valónia pelos serviços «manutenção-incêndio» que presta por conta desta. Esta compensação consta do plano de actividades de 2001 na rubrica relativa às receitas.

(118) A Comissão analisou se a responsabilidade destes serviços incumbia ao BSCA ou à Região da Valónia. Para tal, examinou os actos de concessão vigentes entre ambas as partes. O artigo 12.º do caderno de encargos anexo ao acordo de concessão de 1991 afirma que cabe ao BSCA garantir e desenvolver o «serviço de incêndio no estrito respeito das normas da ICAO» bem como «o serviço técnico de manutenção dos edifícios, das pistas, dos acessos, dos veículos, etc.».

(119) As disposições transitórias (artigo 25.º) prevêem porém que, entre 1991 e 1997, «a autoridade cedente [a Região da Valónia] assuma o custo dos serviços de incêndio e manutenção».

(120) Na sequência de uma alteração da concessão em Agosto de 1999, o princípio da cobertura pelo BSCA é mantido, mas é de novo a Região da Valónia que o financiará entre 1997 e o final de 2000: «Durante um período de 3 anos com início em 1 de Janeiro de 1997, a autoridade cedente [a Região da Valónia] assume o custo dos serviços de incêndio e manutenção previstos nos ante-

([51]) As companhias regionais possuem «uma estratégia que reproduz a da companhia principal da aliança de que fazem parte e praticam desvios para a plataforma de correspondência principal desta. Nesta óptica, o aeroporto de Charleroi tem para elas pouco interesse». As companhias charter «privilegiam Zaventem, atendendo à qualidade do serviço prestado por este aeroporto, e preferem Liège como solução alternativa, uma vez que este permanece aberto 24 horas por dia».

riores artigos 12.º e 19.º As partes decidem reexaminar estas disposições no contexto do orçamento de 2000, em função do equilíbrio financeiro da concessão e da evolução prevista e inscrita no orçamento para os anos seguintes da conta de resultados do BSCA».

(121) Por ocasião da sua reunião com as autoridades belgas em 23 de Julho de 2003, a Comissão salientou que, no momento em que o BSCA tomou a decisão de celebrar acordos com a Ryanair em Julho de 2001, nada lhe garantia que a Região da Valónia continuaria a assumir os custos destes serviços nos anos seguintes. Os actos de concessão da época previam, inversamente, que esses custos eram da sua responsabilidade ([52]), conforme assinalou o auditor do BSCA por ocasião da reunião do Conselho de Administração de 15 de Junho de 2001 ([53]). A Comissão perguntou por conseguinte à Bélgica que motivos podia invocar o BSCA para pensar que a Região da Valónia continuaria a fazer face aos custos destes serviços. A Bélgica comunicou os fundamentos jurídicos das subvenções para incêndio e manutenção concedidas ao BSCA em 2000 e 2001 ([54]).

(122) Na sua última contribuição de 19 de Dezembro de 2003, a Bélgica apresentou um novo documento relativo a esta subvenção manutenção-incêndio; trata-se de uma carta enviada pelo BSCA ao Ministério dos Transportes da Valónia em 5 de Julho de 2001 que especifica os custos inscritos no orçamento do aeroporto, para 2002, nesta rubrica de despesas. Aparentemente, esta carta dá seguimento a uma conversa telefónica entre ambas as partes. As autoridades belgas não transmitiram nenhuma resposta do Governo da Valónia ao BSCA, confirmando que aceitava assumir esse encargo a partir de 2001.

([52]) Desde a alteração das concessões em Abril de 2002, estes custos são assumidos pela Região da Valónia.

([53]) O revisor oficial de contas explica que o serviço de incêndio-manutenção foi assumido pela Região da Valónia até 1997 e, ulteriormente, por um período transitório de três meses, ou seja, até 31 de Dezembro de 2000, mas que esta já não é obrigada a fazê-lo: «Além disso, o revisor oficial de contas assinala que é necessário renovar, caso tal não tenha sido ainda feito, o acordo relativo ao serviço de incêndio que chegou ao seu termo. [O administrador do BSCA e o chefe de gabinete do ministro responsável, entre outras pastas, pela gestão aeroportuária] assinala que os textos estão actualizados, neste momento, nomeadamente para que o subsídio de incêndio seja pago de forma mais regular durante o ano e a empresa gestora não tenha de adiantar demasiados fundos antes de ser reembolsada, como acontecia anteriormente. Estes textos serão facultados com relativa rapidez».

([54]) Subvenção de 2000: decreto orçamental de 16 de Dezembro de 1999 (*Moniteur belge* de 28 de Junho de 2000), programa 54.02, rubrica 31.04.22 (página 22440). Subvenção de 2001: decreto orçamental de 14 de Dezembro de 2000 (*Moniteur belge* de 22 de Junho de 2001), programa 54.02, rubrica 31.04.22 (página 21524). Por outro lado, as autoridades belgas garantiram à Comissão que a compensação concedida não era excessiva e que era calculada com base nos custos do serviço numa contabilidade separada.

(123) A Bélgica considera nessa mesma contribuição que as compensações pagas ao BSCA a título dos serviços de manutenção e luta contra incêndios estão em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça no processo Altmark ([55]).

O fundo para o ambiente e a taxa pela disponibilização das infra-estruturas

(124) Nos termos do decreto de 16 de Abril de 1998 da Região da Valónia, que continua em vigor, 35 % das taxas aeroportuárias revertem a favor de um fundo para o ambiente. A Comissão perguntou à Bélgica se esses 35 % revertiam efectivamente a favor do referido fundo, na medida em que, supostamente, o BSCA conservava uma parte destas receitas.

(125) Por ocasião da reunião de 24 de Junho de 2003 com a Comissão, a Bélgica esclareceu que esse fundo já não existia e que esta disposição legislativa deveria ter sido revogada. A Comissão assinala que a referida disposição continua em vigor. O BSCA teria transferido os 35 % cobrados para o fundo para o ambiente em 2001. Esta contribuição teria sido subordinada, em 2002, a um limite máximo de 75 milhões de BEF (1,86 milhão de euros). A Bélgica salientou na sua contribuição de 19 de Dezembro de 2003 que o estabelecimento de um limite máximo de 75 milhões de BEF por ano para o fundo para o ambiente, indexados a 2 %, constava do plano financeiro da Sowaer, aprovado em 23 de Maio de 2001 pelo Governo da Valónia e enviado ao BSCA em 1 de Agosto de 2001. Após as alterações do contrato de concessão introduzidas em 2002 ([56]), a contribuição ambiental ter-se-ia transformado numa taxa a favor da Sowaer pela utilização das infra-estruturas.

(126) De facto, em resposta ao terceiro interessado C que afirma que o BSCA não remunera a disponibilização da infra-estrutura, a Bélgica responde que tal afirmação não é correcta, na medida em que «a percentagem máxima de 35 % de taxas aeronáuticas é atribuída à Sowaer por força do acordo de subconcessão dominial de 15 de Abril de 2002» e que «uma parte das taxas a cargo dos utilizadores desta infra-estrutura, ou seja, quer as companhias aéreas quer os passageiros, é atribuída à Sowaer para participação no financiamento dos custos da infra-

([55]) Acórdão do Tribunal de 24 de Julho de 2003 no processo C-280/00, Altmark Trans GmbH, não publicado ainda na Colectânea.

([56]) Ver pontos 60-62 do início do procedimento.

estrutura. Consequentemente, esta afirmação é injustificada» ([57]).

A recapitalização do BSCA pela Região da Valónia

(127) O Conselho de Administração do BSCA de 31 de Julho de 2001 foi alertado para as perdas associadas à instalação da base da Ryanair durante os primeiros anos do contrato. Foi considerada necessária uma recapitalização da empresa pela Região da Valónia até ao limite de 5 milhões de euros, «a fim de evitar encontrarmo-nos numa situação precária» ([58]).

(128) O princípio da recapitalização surge, em Maio de 2001, numa decisão do Governo da Valónia ([59]) e no seu anexo, o plano financeiro da sociedade de aeroportos da Valónia. Esse plano prevê «uma participação no BSCA até ao limite de ± 60 milhões de BEF (…) e, posteriormente, uma repartição em três anos, três vezes 30 milhões (capital de 600 milhões e participação da Sowaer de 25 %, ou seja, 150 milhões)».

(129) Porém, quando os administradores do BSCA decidem celebrar os acordos com a Ryanair, não parecem possuir garantias desta recapitalização: [o administrador A] «pergunta se já foi apresentado à Sowaer um pedido de aumento do capital. [O administrador B] responde que se encontra previsto pela Sowaer um aumento de capital até ao limite de 150 milhões, sendo conveniente que tal aumento de capital se efectue em 2002. [O administrador C] exprime a sua preocupação pelo facto de o Conselho de Administração dever aprovar um plano sem saber se o accionista estará de acordo e se o BSCA poderá cumprir o referido contrato. [O administrador B] propõe inserir este ponto na ordem de trabalhos da próxima reunião do Conselho de Administração da Sowaer. [Um outro administrador] constata que se solicita ao Conselho de Administração a aprovação deste contrato sem se ter a certeza de obter um aumento de capital da Sowaer. […] [O administrador B] informa o conselho que a Sowaer enviará uma carta ao BSCA confirmando que o Conselho de Administração da Sowaer aprovou o plano financeiro que prevê um aumento de capital» ([60]).

(130) Em 19 de Dezembro de 2003, as autoridades belgas apresentaram uma carta enviada pela Sowaer ao BSCA em 1 de Agosto de 2001 e que continha uma cópia de decisão adoptada em 23 de Maio de 2001 pelo Governo da Valónia de recapitalizar os dois aeroportos da Valónia até ao limite de 150 milhões de BEF cada um. A carta esclarece que este documento foi aprovado pela Sowaer em 1 de Julho de 2001.

(131) A questão da recapitalização do BSCA foi suscitada pela parte interessada C. Nas suas resposta escritas, a Bélgica replicou que a Sowaer procedeu efectivamente, em 3 de Dezembro de 2002, a um aumento de capital do BSCA de 3 961 340 euros, cujo princípio havia sido decidido em 2001.

(132) Esta operação foi efectuada de acordo com o princípio do investidor privado numa economia de mercado. Na sua análise do plano de actividades de 2002, a empresa de consultoria Deloitte & Touche salientou que a região/ /Sowaer havia agido como investidor privado, devendo os fundos investidos no BSCA gerar uma rentabilidade

([57]) De novo em resposta à parte interessada C que considera que o BSCA beneficia de uma isenção de metade das taxas por ele devidas à Sowaer, a Bélgica explica que: «Os contratos de concessão que vinculam a Sowaer às sociedades de exploração dos aeroportos situados na Região da Valónia prevêem que essas sociedades paguem uma taxa pela disponibilização da infra-estrutura aeroportuária e pelo desenvolvimento desta. Nos termos do artigo 11.º do acordo de subconcessão dominial concluído entre a Sowaer e o BSCA em 15 de Abril de 2002, o montante anual havia sido fixado em 35 % das taxas aeroportuárias, com um limite máximo de 883 689 euros à partir do exercício de 2003. Este montante é indexado até ao limite de 2 % por ano. […] O limite máximo de 35 % das taxas devidas à Sowaer ascenderá a 2 651 067 a partir de 2007 e será anualmente majorado de uma percentagem de 2 % a partir de 2008, ou seja, pouco tempo após o novo terminal ter sido colocado à disposição do BSCA. Este aumento do limite máximo justifica-se pelo facto de a nova infra-estrutura permitir ao BSCA produzir receitas comerciais mais elevadas (lojas, hotéis, restaurantes, cafetarias, estacionamento automóvel, etc.). O cálculo efectuado consiste em multiplicar por três o preço da subconcessão a partir de 2007, tendo simultaneamente em conta uma indexação anual de 2 %». «Não houve isenção de uma parte das taxas devidas pelo BSCA à Sowaer, mas uma adaptação gradual do seu montante em função do desenvolvimento da infra-estrutura».

([58]) A nota estratégica apresentada ao Conselho de Administração do BSCA em 31 de Julho de 2001 indica: «O BSCA deverá acumular, ao cabo dos três próximos anos, 164 milhões de perdas. Os seus fundos próprios à data de 31/12/2003 serão por conseguinte reduzidos a 23 milhões de francos, ou seja, menos de 20 % do capital actual de 153 milhões de francos. Eis a razão pela qual é necessário prever um aumento de capital de 5 milhões de euros, a fim de evitar encontrarmo-nos numa situação precária. Na expectativa da concretização desta operação, que poderá levar alguns meses atendendo ao número elevado de accionistas, será possível recorrer à Sowaer para obter uma linha de crédito em capital, uma vez que esta inscreveu no orçamento um montante de 150 milhões de francos destinados a contribuir para o aumento de capital».

([59]) Decisão de 23 de Maio de 2001 intitulada «Desenvolvimento dos aeroportos, introdução de um mecanismo financeiro e criação de uma empresa especializada». Esta decisão exprime o acordo do Governo da Valónia a favor dos estatutos da Sowaer, do seu plano financeiro, das suas previsões orçamentais e da sua estrutura de gestão. Por outro lado, convida a Sogepa a proceder à constituição da Sowaer e decide que o «financiamento das medidas ambientais, excluindo isolamentos, será analisado pela Sowaer, em concertação com as empresas concessionárias».

([60]) Acta do Conselho de Administração do BSCA de 31 de Julho de 2001.

da ordem de 27 %, tendo em conta os resultados do BSCA previstos para o período de 2001-2010 ([61]).

(133) Na sua contribuição de 19 de Dezembro de 2003, as autoridades belgas assinalaram que a Sowaer havia solicitado à Deloitte & Touche, em 27 de Novembro de 2003, que analisasse a comparação dos planos de actividades de 2001 e 2002. Por outro lado, apresentaram a resposta de 27 de Novembro de 2003 da Deloitte & Touche, cujo perito considera que as conclusões gerais do seu estudo relativas ao plano de actividades de 2002 são globalmente extensivas ao plano de actividades de 2001.

4.2.2.5. ***Outros comentários das autoridades belgas***

(134) Em reacção às observações da parte interessada C sobre o financiamento das operações de segurança, a Bélgica considera que estas operações constituem «uma missão de serviço público a cargo do Estado-Membro» e que estas «são efectuadas pela própria Região da Valónia, sem que o BSCA nelas intervenha minimamente». «Cabe ao Estado-Membro determinar as modalidades de financiamento destas operações, mas o facto de a Região da Valónia ter decidido não impor uma taxa de segurança ao BSCA resulta de uma escolha política que não constitui, de modo nenhum, um auxílio estatal a favor deste».

(135) A Bélgica partilha do ponto de vista da Ryanair no que se refere ao mercado em causa: as outras companhias que utilizam o aeroporto são companhias *charter* cujos serviços de transporte são distintos dos das companhias *low-cost*, como o demonstram as decisões da Comissão relativas às concentrações ([62]).

(136) As autoridades belgas explicam na sua contribuição de 19 de Dezembro de 2003 que a atitude de investidor privado do BSCA é reforçada pela conclusão *a posteriori* de que os resultados previstos para 2003 são muito superiores aos preconizados no plano de actividades: o valor anunciado seria um benefício líquido da ordem de 1 500 000 euros contra um prejuízo previsto de 1 531 793 euros no plano de actividades ([63]).

5. **APRECIAÇÃO DO AUXÍLIO**

5.1. *AVALIAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO NA ACEPÇÃO DO N.º 1 DO ARTIGO 87.º DO TRATADO*

(137) Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE e do n.º 1 do artigo 61.º do Acordo EEE, são incompatíveis com o mercado comum e com o acordo EEE, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros e entre as partes contratantes, 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.

5.1.1. VANTAGENS CONCEDIDAS À RYANAIR

(138) A Comissão havia distinguido na sua decisão de dar início ao procedimento dois tipos de vantagens obtidas pela Ryanair: as concedidas pela Região da Valónia e as concedidas pelo BSCA.

5.1.1.1. ***Vantagens concedidas pela Região da Valónia***

(139) Antes de abordar a questão específica das vantagens concedidas à Ryanair sob a forma de descontos da taxa de aterragem, estimados em cerca de 50 % da tarifa geral, ainda que este nível, em si, não constitua o verdadeiro problema a abordar neste contexto, a Comissão recorda que não se opôs à concessão, em determinadas condições, de reduções às companhias aéreas. Na sua Decisão «Manchester» supracitada, a Comissão decidiu que os descontos de duração limitada disponíveis e concedidos sem estabelecer discriminação entre os utilizadores de um aeroporto não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 87.º do Tratado, na medida em que não provocam distorções da concorrência. Em contrapartida, a Comissão havia especificado que um desconto

([61]) «Deduz-se desta análise que a rentabilidade anual média dos fundos investidos com base no *business plan* corrigido e num período previsto de dez anos ascende a […] %» e que «esta taxa de rendimento deve ser comparada com uma taxa relativa ao risco de mercado inerente a este tipo de actividades de 15 % por ano».

([62]) A Bélgica cita a Decisão da Comissão de 5 de Março de 2002 no processo N IV/M.2672, SAS/Spanair (JO C 93 de 18.4. 2002, p. 7), bem como a Decisão da Comissão de 11 de Agosto de 2000 no processo N IV/M.0019, KLM/Alitalia (JO C 96 de 5.4.2000, p. 5).

([63]) Observação: este prejuízo líquido de 1 531 793 euros em 2003 é efectivamente, e em conformidade com a análise apresentada pela Deloitte & Touche em 13 de Fevereiro de 2003, o previsto no plano de actividades de 22 de Abril de 2002; o valor preconizado no plano de actividades de 2001, utilizado quer na tomada de decisão do BSCA quer para efeitos da presente análise, era de 1 066 672 euros em resultados correntes.

ou um sistema de descontos que conceda um tratamento preferencial a uma empresa específica podia inserir-se no âmbito de aplicação do artigo 87.º do Tratado ([64]).

(140) A Comissão considera que o caso vertente se situa na segunda hipótese: a redução das taxas de aterragem, do mesmo modo que a garantia de indemnização, apenas foram concedidas a uma única empresa por um período de 15 anos e não a todas as companhias instaladas em Charleroi. O artigo 87.º do Tratado é por conseguinte aplicável, caso o benefício decorrente da concessão de uma derrogação ao regime tarifário de direito comum não se justifique por razões económicas objectivas.

(141) A primeira questão que deverá ser abordada no presente caso consiste em determinar se foi concedida à Ryanair uma «vantagem» na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado. De facto, a Bélgica e a Ryanair consideram que esta não beneficia de uma vantagem na acepção do direito aplicável em matéria de auxílios estatais, na medida em que a Região da Valónia se teria comportado como investidor privado numa economia de mercado ao oferecer uma tarifa preferencial mas economicamente viável.

(142) No ponto 76 da decisão de dar início ao procedimento, a Comissão havia afirmado que o princípio do investidor privado numa economia de mercado não era aplicável ao comportamento da Região da Valónia para justificar a redução da «taxa» de aterragem e a garantia de indemnização em caso de alteração do horário de abertura ou do nível das «taxas» aeroportuárias. A Comissão havia esclarecido que este princípio apenas era aplicável «no contexto do exercício de actividades económicas e nunca no quadro do exercício de competências de regulamentação» e «que uma autoridade pública não pode invocar o argumento de que poderia obter benefícios económicos enquanto proprietária de uma empresa aeroportuária para justificar um auxílio aprovado sob a forma de exercício discriminatório das suas competências regulamentares ou fiscais».

(143) A Bélgica e a Ryanair salientaram, no decurso do procedimento, que as vantagens supracitadas haviam sido concedidas à Ryanair no contexto de actividades económicas e não no exercício de poderes soberanos, em contrapartida dos compromissos assumidos e dos benefícios trazidos pela Ryanair. A Região da Valónia teria por conseguinte agido como outros aeroportos — nomeadamente privados — na Europa e em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado.

(144) A Comissão sustenta que a fixação das taxas aeroportuárias é da competência legislativa e regulamentar da Região da Valónia e que o princípio do investidor privado numa economia de mercado não é aplicável nestas circunstâncias. A organização aeroportuária da Valónia insere-se no quadro jurídico seguinte:

— A competência aeroportuária da Região da Valónia resulta de uma lei federal belga de 8 de Agosto de 1988, que altera a lei especial de 8 de Agosto de 1980 e atribui à região a competência pelo equipamento e pela exploração dos aeroportos e aeródromos públicos situados no seu território.

— O Governo da Valónia foi autorizado a regulamentar o acesso aos aeroportos da Valónia (Charleroi, Liège, Saint-Hubert e Spa) com base num diploma do Parlamento da Valónia de 1994 ([65]). Este acto legislativo permite ao Governo da Valónia conceder a exploração dos aeroportos da Valónia e autoriza-o «, segundo as modalidades por ele determinadas, a fixar e a cobrar as taxas (…) e, se for caso disso, a ceder o direito de cobrança aos concessionários». Assim, se o legislador da Valónia previu que o direito de cobrança pudesse, em determinadas circunstâncias, ser confiado a um concessionário, o direito de fixação das taxas não foi cedido nem pode sê-lo actualmente, cabendo ao poder político e regulamentar da Valónia. Nem o BSCA nem a empresa de gestão aeroportuária de Liège-Bierset dispõem desse direito de fixação das taxas, sendo apenas os beneficiários «passivos» de uma parte do produto das taxas, mas não detendo nenhum poder sobre o seu montante. A parte que reverte a favor de um fundo para o ambiente e que foi fixada em 35 % das taxas cobradas, designadamente, tem sido regularmente alterada pela Região da Valónia no tocante ao estabelecimento ou não de um limite máximo, ao seu destinatário, ou seja, um fundo específico ou o novo accionista público do BSCA, a Sowaer, e, por fim, à liquidação do referido fundo e à afectação das somas que lhe são devidas pelo BSCA.

([64]) Na sua proposta supracitada relativa às taxas aeroportuárias, a Comissão havia salientado a aplicação das disposições em matéria de auxílios estatais: «As reduções ou isenções não justificadas por diferenças de custo podem falsear o jogo da concorrência entre os utentes e ter efeitos discriminatórios (…). Dado que muitos aeroportos ainda são, directa ou indirectamente, controlados pelas autoridades públicas, estas práticas poderão constituir subvenções indirectas do Estado, não conformes com a legislação comunitária sempre que afectem ou corram o risco de afectar o jogo da concorrência».

([65]) Decreto do Conselho Regional da Valónia de 23 de Junho de 1994 relativo à criação e à exploração dos aeroportos e aeródromos da competência da Região da Valónia (*Moniteur belge* de 15 de Julho de 1994).

— O Governo da Valónia regulou o acesso a todos os aeroportos e aeródromos da Valónia através do decreto de Julho de 1998, com a redacção que lhe foi dada pelo decreto de 2001. O referido decreto fixou o nível das taxas a cobrar aos utilizadores, criou, nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º, um sistema de reduções da taxa de aterragem disponível para todos em função do peso dos aparelhos, preconizou a reunião de uma comissão consultiva dos utilizadores que emite pareceres sobre os projectos de alteração do sistema de taxas ou do nível respectivo ([66]), determinou as modalidades de cobrança das taxas e previu que «as taxas e as assinaturas sejam levadas ao conhecimento dos utilizadores por todos os meios adequados, nomeadamente mediante a sua divulgação e publicação na A.I.P. (*Aeronautical Information Publication*)».

(145) Através da regulamentação aplicável, publicada no *Moniteur belge*, a Região da Valónia age como autoridade pública que regulamenta e garante a todos o acesso aos bens públicos da Valónia em condições de igualdade para os utilizadores. Se, como sustentam a Bélgica e a Ryanair, a Região da Valónia intervém num sector de actividade económica, a sua função é equiparável à de uma entidade reguladora. Ao fixar o nível das taxas aeroportuárias devidas pelos utilizadores pela utilização dos aeroportos da Valónia, a região regula uma actividade económica mas não age certamente como uma empresa.

(146) A decisão de dar início ao procedimento entende por «taxas» as tarifas aeroportuárias estabelecidas pela Região da Valónia para o aeroporto de Charleroi e a presente decisão manteve essa denominação inalterada até este ponto: pode considerar-se que se trata daquilo que o Tribunal de Justiça designa por «taxas parafiscais», ou seja, taxas que se caracterizam pelo facto de se destinarem, desde o momento em que são cobradas, a permitir o financiamento de uma transferência de recursos específica ([67]). No caso vertente, as taxas aeroportuárias fixadas pela Região da Valónia são afectas ao funcionamento do aeroporto e atribuídas, até ao limite de 65 %, à empresa gestora e, até ao limite de 35 %, a um fundo para o ambiente. As referidas taxas permitem o financiamento de uma transferência de recursos específica. Estas modalidades de financiamento foram analisadas pelo Tribunal ([68]) na perspectivas das taxas parafiscais.

(147) No caso jacente, a designação de «taxa», que se define como a remuneração de um serviço prestado, poderá ser aceite mediante uma interpretação bastante lata. No âmbito do sistema de tarifação aeroportuária da Valónia, o vínculo directo e manifesto entre o nível do encargo e o serviço prestado aos utilizadores é todavia frágil. Os encargos cobrados não correspondem à remuneração directa de uma prestação; os serviços que correspondem a essa remuneração não são definidos de forma rigorosa e as «taxas» não são fixadas por referência directa a um parâmetro, por exemplo os custos de exploração, mas de modo relativamente «abstracto» ([69]).

(148) A Comissão deve todavia ter igualmente em conta a prática adoptada em anteriores decisões relativas às taxas aeroportuárias; a Comissão deliberou em inúmeras ocasiões sobre este conceito, atribuindo-lhe a designação de taxas ([70]). Ainda que o objecto destas decisões não fosse, em geral, a distinção entre impostos e taxas e ainda que a terminologia nelas utilizada pudesse ser independente da definição constante da notificação propriamente dita, a Comissão considera que se tornou prática corrente considerar estes encargos taxas e não impostos. A Comissão constata igualmente que o Tribunal de Justiça não contestou esta denominação ([71]).

(149) A Comissão considera por conseguinte adequado, para além da denominação propriamente dita, considerar juridicamente como taxas os montantes fixados pela Região da Valónia para a aterragem ou o estacionamento dos aparelhos em Charleroi e utilizar a denominação genérica de taxas aeroportuárias.

([66]) A Comissão observa a este propósito que o Governo da Valónia não consultou aparentemente a comissão consultiva dos utilizadores por ocasião da alteração, por decreto de 2001, do nível das taxas aeroportuárias, que tinha designadamente por objectivo ter em conta a chegada da Ryanair a Charleroi, tendo aumentado as taxas por passageiro e de aterragem para todos os utilizadores. Esta consulta não é mencionada nos «considerandos» do decreto de 2001.

([67]) Ver n.º 167 das conclusões da advogada-geral nos processos conjuntos C-34/01 a C-38/01, Enirisorse SpA contra Ministero delle Finanze (não publicadas ainda na Colectânea).

([68]) Designadamente no seu acórdão de 2 de Julho de 1974 no processo C-173/73, Itália/Comissão, Colectânea p. 709, no qual especificou «que, na medida em que os fundos em causa são alimentados por contribuições obrigatórias impostas pela legislação do Estado e, como o demonstra o caso vertente, geridos e repartidos de acordo com essa legislação, é necessário considerá-los recursos estatais na acepção do artigo [87.º], ainda que sejam administrados por instituições distintas da autoridade pública» (n.º 35). De igual modo, no seu acórdão de 11 de Março de 1992 nos processos conjuntos C-78 a C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest, Colectânea p. I-01847, o Tribunal confirmou que os auxílios financiados por taxas parafiscais constituem auxílios na acepção do artigo 87.º do Tratado.

([69]) Ver decreto de 16 de Julho de 1998 da Região da Valónia: «É cobrada uma taxa pela aterragem de uma aeronave» (n.º 1 do artigo 3.º); «É cobrada uma taxa pelo estacionamento exterior da aeronave» (n.º 1 do artigo 4.º); «É cobrada uma taxa pela utilização das instalações pelos passageiros» (artigo 5.º).

([70]) Ver, nomeadamente, as Decisões da Comissão 95/364/CE de 28 de Junho de 1995 relativa à Bélgica (JO L 216 de 12.9.1995, p. 8), 1999/199/CE de 10 de Fevereiro de 1999 relativa a Portugal (JO L 69 de 16.3.1999, p. 31) e 2000/521/CE de 26 de Julho de 2000 relativa a Espanha (JO L 208 de 18.8.2000, p. 36).

([71]) Acórdão do Tribunal de 29 de Março de 2001 no processo C 163/99, Portugal/Comissão, Colectânea p. I-2613, que confirma a Decisão 1999/199/CE.

(150) A Comissão conclui, em todo o caso, que esta questão terminológica não altera a sua análise no que respeita à apreciação das referidas taxas, que são estabelecidas pela autoridade regional e que esta decidiu afectar parcialmente ao aeroporto concessionário e parcialmente a um fundo para o ambiente por ela criado.

(151) O decreto de 16 de Julho de 1998 da Região da Valónia previa, no n.º 3 do seu artigo 7.º, a possibilidade de o Ministro dos Transportes da Valónia conceder, a título promocional, descontos ainda mais vantajosos sobre as taxas de aterragem. Se tal se revelasse necessário, era igualmente possível alterar a matéria colectável da taxa aeroportuária (por passageiro ou por tonelada), fazendo referência ao quadro jurídico adequado.

(152) Em vez disso, as autoridades da Valónia comprometeram-se a reduzir as taxas de aterragem de um único utilizador, mediante um contrato de direito privado que não se destinava a ser público, com base numa matéria colectável distinta da que prevê a regulamentação, por um período de 15 anos, sem que tal pudesse criar direitos para outros utilizadores. A Região da Valónia comprometeu-se igualmente a conceder uma garantia de indemnização em caso de danos causados à Ryanair decorrentes do exercício das suas competências regulamentares.

(153) A Comissão considera que a Região da Valónia se colocou numa situação de confusão de poderes. Em vez de agir no âmbito das competências de autoridade pública que lhe incumbem, a região violou as normas impostas por si mesma, ao assumir, como o fez, um compromisso com a Ryanair. A «necessidade comercial» de atrair a Ryanair para Charleroi induziu-a assim a ignorar o quadro aplicável em matéria de fixação das taxas na Valónia. A Bélgica reconhece-o implicitamente quando explica que as autoridades públicas da Valónia estavam a preparar uma alteração do decreto de 16 de Julho de 1998 da Região da Valónia «que permitirá ter em conta de forma mais rigorosa os diversos critérios objectivos que distinguem os diferentes tipos de utilizadores dos aeroportos da Valónia». O princípio do investidor privado numa economia de mercado não poderá ser invocado para justificar esta confusão de poderes e as vantagens concedidas à Ryanair.

(154) A Ryanair salientou que, se a Comissão decidisse que a Região da Valónia não tinha o direito de conceder vantagens à Ryanair sem considerar sequer se um investidor privado o teria feito, estabeleceria uma discriminação entre aeroportos públicos (cujas taxas são frequentemente fixadas e controladas por um Governo ou uma entidade reguladora) e aeroportos privados (que têm a liberdade de fixar as taxas durante o período de vigência de um contrato). A Comissão introduziria por conseguinte uma discriminação entre aeroportos públicos e aeroportos privados, quando «o presente Tratado em nada prejudica o regime da propriedade nos Estados-Membros» (artigo 295.º do Tratado).

(155) A afirmação da Ryanair segundo a qual os aeroportos privados têm a liberdade de fixar as taxas ao passo que nos aeroportos públicos as taxas são fixadas e controladas por uma autoridade pública ou de controlo não tem fundamento. Existem inúmeras modalidades de fixação das taxas aeroportuárias na Europa, que variam entre Estados-Membros e até num mesmo Estado-Membro ([72]). Essas diversas modalidades de fixação das taxas não se resumem a uma dicotomia entre «aeroportos» e «aeroportos privados», como afirma a Ryanair.

(156) Um aeroporto desempenha sempre uma função de utilidade pública, o que explica que esteja geralmente subordinado a determinadas formas de regulamentação, ainda que seja propriedade e/ou gerido por um empresa privada. Os gestores privados de aeroportos podem estar sujeitos a essa regulamentação e as suas competências de fixação das taxas são frequentemente determinadas pelas disposições de entidades reguladoras nacionais devido à sua posição de monopólio. A posição de força dos aeroportos relativamente aos seus utilizadores pode assim ser determinada pelas entidades reguladoras nacionais que fixam níveis de taxas a não exceder («price caps»). Afirmar que um aeroporto privado tem a liberdade de fixar as suas taxas sem estar subordinado a determinadas formas de regulamentação é, em todo o caso, inexacto.

(157) É igualmente inexacto afirmar que um aeroporto público não tem a «liberdade» de fixar as suas taxas aeroportuárias. Nada impede que a empresa pública que gere um aeroporto estabeleça ela própria o nível das taxas, podendo tais competências ser eventualmente objecto de regulamentação. Assim, a Região da Valónia teria podido decidir que incumbia ao BSCA fixar uma taxa pelos serviços prestados aos utilizadores, em conformidade com determinados princípios e condições. Estabelecer uma oposição entre aeroportos públicos e aeroportos privados em matéria de fixação das taxas aeroportuárias é uma simplificação inexacta de uma realidade infinitamente mais complexa.

(158) A Comissão não estabelece nenhuma discriminação entre aeroportos públicos e aeroportos privados. A Comissão limita-se a analisar o sistema escolhido e livremente aplicado pela Região da Valónia e a concluir que, quando a Região da Valónia fixa as taxas aeroportuárias e por conseguinte também quando decide não aplicar essas taxas, não age na qualidade de empresa mas de autoridade pública. A Comissão limita-se a apreciar as características de um sistema de organização e não se coloca por conseguinte em contradição com o disposto no artigo 295.º do Tratado.

(159) A Comissão faz questão de recordar que, na sua opinião, a Região da Valónia tinha toda a liberdade de introduzir,

([72]) A propósito da regulamentação económica dos aeroportos, ver, por exemplo, o capítulo 5.1.2 do relatório supracitado da universidade de Cranfield.

de forma legal, um sistema de incentivos aplicável às taxas aeroportuárias no aeroporto de Charleroi. O sistema transparente de descontos previsto na sua própria regulamentação concedia-lhe essa possibilidade. A Comissão, por seu lado, já havia reconhecido, por exemplo na decisão «Manchester» supracitada, que um aeroporto podia instituir um sistema de descontos não discriminatório e limitado no tempo. O sistema dos chamados descontos promocionais da iniciativa do Ministro dos Transportes podia inserir-se neste contexto. Por último, na medida em que as práticas dos Estados-Membros e/ou dos gestores dos aeroportos no que respeita à tarifação aeroportuária não se encontram actualmente harmonizadas na Europa, a Região da Valónia tinha, e terá no futuro, toda a liberdade de introduzir uma nova tarifa pública mais favorável às companhias aéreas, incentivando-as a utilizar o aeroporto de Charleroi com mais frequência. A Comissão deve todavia constatar que a Região da Valónia não recorreu a nenhuma destas possibilidades legais que teria permitido oferecer a tarifa aplicada à Ryanair ao conjunto das companhias interessadas numa base não discriminatória.

(160) A Comissão conclui por conseguinte que o princípio do investidor privado numa economia de mercado não é aplicável ao comportamento da Região da Valónia e que a redução das taxas aeroportuárias e a garantia de indemnização constituem uma vantagem na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado. Estas vantagens permitem à Ryanair diminuir os seus custos de exploração.

5.1.1.2. ***Vantagens concedidas à Ryanair pelo BSCA***

a) **Aplicação do princípio do investidor privado numa economia de mercado num aeroporto cuja estrutura financeira é apoiada pelas do Estado, das regiões ou de outras colectividades locais**

(161) Na sua decisão de dar início ao procedimento, a Comissão considerou que era difícil aplicar ao BSCA o princípio do investidor privado numa economia de mercado: «as funções de autoridade pública da região e de empresa aeroportuária do BSCA foram em larga medida confundidas, o que dificulta muito a aplicação deste princípio (do investidor privado numa economia de mercado)».

(162) Com efeito, o BSCA, cuja estrutura financeira se apoia bastante na da Região da Valónia, não se confronta com o conjunto dos riscos que caracterizam a actividade de um empresário.

(163) Em primeiro lugar, através de uma concessão com uma duração de 50 anos, o BSCA goza de um direito exclusivo (o direito de gerir um aeroporto) que lhe permite receber 65 % das taxas aeroportuárias, as receitas dominiais pagas pelos comerciantes instalados no aeroporto, as receitas associadas à assistência em escala que estabelece livremente, bem como outros rendimentos (provenientes da venda de combustível e de outros serviços prestados aos utilizadores).

(164) Em segundo lugar, a empresa BSCA não suporta a totalidade dos custos e, consequentemente, dos riscos associados ao conjunto das actividades aeroportuárias em Charleroi ([73]). Além disso, a Região da Valónia tem total liberdade para modificar as missões do BSCA mediante a alteração dos contratos de concessão com o objectivo de aliviar os encargos financeiros, tomando-os a seu cargo ou transferindo-os para o contribuinte.

(165) Em terceiro lugar, o estatuto do BSCA também permanece ambíguo. Trata-se de uma empresa à qual foram atribuídas missões de serviço público não claramente identificadas e sem que tenham sido definidas de modo preciso as compensações correspondentes.

(166) Nestas circunstâncias, a Comissão não pode verificar de forma efectiva se os financiamentos concedidos ao BSCA a título das suas missões de interesse geral integram uma compensação excessiva. As receitas assim obtidas podem ser utilizadas para financiar actividades comerciais. Consequentemente, não é possível excluir o risco de subvenções cruzadas entre diferentes tipos de actividades.

(167) Todavia, a questão da análise do comportamento do BSCA como investidor privado constitui o elemento fundamental das observações apresentadas pelas partes interessadas, nomeadamente a Ryanair e os gestores de aeroportos privados, que consideram que a concessão de vantagens a uma companhia aérea como contrapartida das receitas por ela geradas constitui uma prática comercial corrente.

([73]) A Região da Valónia e a Sociedade dos Aeroportos da Valónia suportam os encargos inerentes a inúmeras actividades, quer se trate da construção de novas infra-estruturas e da realização de grandes reparações no local em Charleroi, de medidas ambientais, de segurança e de vigilância no aeroporto (incluindo, por exemplo, o controlo do acesso à zona de embarque e o controlo das bagagens), dos seguros de cobertura da responsabilidade civil do pessoal encarregado de missões de polícia, de segurança, da inspecção dos transportes, dos honorários dos advogados para a defesa dos interesses da região no domínio dos aeroportos, de estudos e colóquios sobre questões aeroportuárias, do reembolso de determinados custos do controlo aéreo suportados pelo Belgocontrol quer da aquisição de certos bens móveis duradouros específicos do aeroporto, etc. Veja-se, por exemplo, o orçamento das receitas e despesas de Região da Valónia de 2003 («Division organique 54-Transports — Programmes 02: aéroports et aérodromes régionaux»), endereço *web*:
http://mrw.wallonie.be/sg/db/Ministre/..
\Kubla\KU %20DO5205402.htm.

(168) Além disso, o acórdão «Aéroports de Paris» (ADP) dá um esclarecimento importante para o sector aeroportuário quando qualifica a gestão de um aeroporto como actividade de empresa. Por analogia com o acórdão ADP, é possível alegar que o BSCA é uma empresa na acepção do direito da concorrência porque as suas actividades, a saber, o controlo e a organização de actividades de assistência em escala, bem como a disponibilização das instalações utilizadas conjuntamente pelos utilizadores e os prestadores que operam no aeroporto, podem apresentar um carácter económico ([74]). A gestão das infra-estruturas conjuntamente utilizadas implica a organização e a coordenação do conjunto das actividades que nelas se realizam. Este tipo de actividades económicas é igualmente assegurado por gestores privados de aeroporto, como as empresas TBI ou Morrison.

(169) No entanto, a Comissão recorda os limites do argumento do investidor privado que definiu no ponto 82 da decisão de dar início ao procedimento: não podem ser considerados conformes com o princípio do investidor privado numa economia de mercado os compromissos assumidos por um operador aeroportuário relativamente aos quais não se pode provar que levarão a actividade aeroportuária enquanto tal a produzir benefícios razoáveis num prazo razoável. É evidente que as eventuais consequências positivas na economia da região circundante do aeroporto não podem, em caso algum, ser tidas em conta nesta avaliação destinada a determinar se a intervenção contém elementos de auxílio. Numa primeira análise, a Comissão tem dúvidas quanto à possibilidade de o critério do investidor privado ser considerado plenamente aplicável em semelhante contexto, no qual os investimentos na infra-estrutura aeroportuária foram financiados através de fundos públicos e não são integrados nos cálculos de rentabilidade. Contudo, tendo em conta o carácter precursor do presente processo, e como o princípio em causa foi invocado por diversas partes durante o mesmo, a Comissão aferirá do preenchimento das condições de aplicação do critério.

(170) Consequentemente, segundo a lógica do acórdão Aéroports de Paris, e apesar das dificuldades inerentes à sua aplicação, a Comissão decidiu verificar se os critérios do investidor privado podem considerar-se preenchidos no que respeita ao BSCA no âmbito do contrato que celebrou com a Ryanair.

([74]) Ver n.º 107 do Acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, de 12 de Dezembro de 2000, proferido no âmbito do processo T-128/98, Aéroports de Paris contra Comissão das Comunidades Europeias, Col. p. II-3929: «Deve recordar-se, a título preliminar, que, em direito comunitário da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de financiamento […] e que constitui uma actividade económica qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado ».

b) **Comparações entre aeroportos «públicos» e aeroportos «privados»**

(171) A Ryanair forneceu à Comissão alguns dados confidenciais que demonstram que os pagamentos líquidos que fez ao BSCA são superiores aos feitos a outros aeroportos privados com os quais celebrou acordos com períodos de vigência de 10 a 20 anos. Estes elementos sugerem que o comportamento do BSCA é conforme com o de aeroportos privados e, consequentemente, com o comportamento de um investidor privado. Contudo, só é possível determinar que o BSCA se comportou efectivamente como um investidor privado se forem tidos em conta os parâmetros de exploração do BSCA que determinaram a sua oferta.

(172) Esta análise não pode ser realizada com base na comparação com as ofertas de gestores de aeroportos privados por três motivos principais.

(173) O primeiro consiste no facto de a situação dos outros aeroportos não ser necessariamente idêntica à do BSCA: as missões dos gestores de aeroportos variam de aeroporto para aeroporto, em função, designadamente das regras aplicáveis. O mesmo é válido no que respeita aos custos e às receitas de exploração, bem como à situação geográfica e fase de desenvolvimento do aeroporto (número de passageiros, número de companhias aéreas, capacidade disponível, etc.).

(174) Em segundo lugar, como salientaram alguns interessados, as comparações com outros aeroportos podem ser falseadas pelo facto de, mesmo que sejam privados, os aeroportos poderem receber financiamentos públicos com os mais diversos fundamentos, nomeadamente com o objectivo de os tornar atractivos para as companhias aéreas. Assim, o aeroporto de Knock, que a Ryanair cita como exemplo de um aeroporto privado que lhe oferece condições mais vantajosas do que o de Charleroi, recebe subvenções «marketing» por parte do Governo irlandês. Estas subvenções permitem-lhe reduzir o nível das taxas aeroportuárias cobradas à Ryanair e, em menor escala, à British Airways ([75]).

(175) O terceiro motivo reside no facto de a Ryanair poder receber financiamentos das colectividades locais vizinhas quando decide instalar-se em aeroportos geridos por uma empresa privada. Assim, no aeroporto de Stockholm-Skavsta, gerido pela empresa TBI e citado diversas vezes durante a instrução do presente processo a título de «exemplo», verificou-se que a Ryanair recebia do Governo Regional de Nypoking um pacote «marketing»

([75]) Ver o relatório supracitado da Universidade de Cranfield, páginas 5 a 24 e 5 a 25. Ver igualmente o relatório do Ministério Irlandês dos Transportes: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

com uma duração de dez anos, no valor de 55 milhões de coroas suecas. Este dispositivo foi declarado ilegal por um tribunal sueco em Setembro de 2003 ([76]), com fundamento na violação das regras relativas aos contratos públicos.

(176) A este respeito, a Comissão entende que é necessário apurar se existem fundos públicos no aeroporto contratante ou no âmbito de um contrato paralelo e se foi atribuída alguma vantagem à companhia aérea em causa na sequência da atribuição desses fundos pelas autoridades públicas. A este título, poderiam ser considerados auxílios potenciais, nomeadamente, os pagamentos de montantes avultados na sequência da compensação, não contestada enquanto tal, de missões de serviço público, posteriormente reinvestidos num contrato comercial com uma companhia aérea, especialmente na ausência de separação contabilística e perante o risco de compensação excessiva ou abusiva.

(177) Com base nestes elementos, a Comissão considera que a dicotomia «aeroporto público/aeroporto privado» é francamente artificial, uma vez que um aeroporto privado pode receber diversos tipos de financiamentos públicos que lhe permitem conceder «vantagens» a companhias aéreas. Consequentemente, a Comissão não pode referir-se aos «exemplos» de aeroportos privados citados pelas partes. Por esse motivo, analisará o comportamento de investidor privado do BSCA com base nos condicionalismos do aeroporto de Charleroi e não na comparação com outros aeroportos cuja situação e cujos modos de funcionamento e financiamento são bastante diferentes dos do aeroporto em causa.

c) **Aplicação do princípio no tempo**

(178) Não é possível determinar se o BSCA teve o comportamento de um investidor privado numa economia de mercado com base nos seus resultados actuais, ou seja, nas análises posteriores à decisão de investimento adoptada em 2001. Para determinar se a empresa adoptou o comportamento de um investidor privado numa economia de mercado, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é necessário enquadrar a análise no contexto da época na qual foram adoptadas as medidas de apoio financeiro. Com efeito, a Comissão deve abster-se de fazer apreciações com base em elementos posteriores para aferir da racionalidade económica do comportamento do BSCA ([77]). É importante situar a análise no contexto da decisão de investimento do BSCA de 2001, tanto mais que, desde 2002, as suas missões evoluíram e as condições de concessão nas quais operava foram modificadas. A actual estrutura de custos e receitas do BSCA não corresponde à do momento da decisão de investimento, de 2001 ([78]). Por esse motivo, para analisar o comportamento de investidor avisado do BSCA, a Comissão não pode basear a sua apreciação no plano de actividades de 2002 nem no estudo de Deloitte & Touche, de 2003.

(179) A Ryanair sugeriu que a Comissão aplique o princípio do investidor privado numa economia de mercado com base não no momento presente mas sim no período de vigência do contrato (15 anos) ou na duração da concessão do BSCA (50 anos). Se uma análise da situação actual não é efectivamente válida, a Comissão também não pode utilizar um período de referência de 50 anos, uma vez que o contrato tem uma validade de 15 anos e que não existe qualquer outro elemento que possa justificar tal duração. Além disso, a Comissão regista que o BSCA estabeleceu as suas principais projecções financeiras e pediu validações a intervenientes externos com base num período de dez anos. Por conseguinte, a Comissão centrará a sua análise no período compreendido entre 2001 e 2010, que foi objecto dos principais estudos do BSCA e do aconselhamento prestado. Todavia, a Comissão regista que alguns projectos do plano de actividades fornecidos pelo BSCA se referem a um período total de 15 anos, com termo em 2015, correspondente ao período de vigência do contrato. Consequentemente, a Comissão não deverá extrapolar para obter, com base nestas projecções, dados relativos a um período mais longo. Na verdade, a Comissão não pre-

([76]) Ver http://www.nyköping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

([77]) Acórdão do Tribunal de Justiça «Stardust Marine», de 16 de Maio de 2002, proferido no âmbito do processo C-482/99, França contra Comissão das Comunidade Europeias, Col. p. I-4397: «para averiguar se o Estado adoptou ou não o comportamento de um investidor prudente numa economia de mercado, há que tomar como referência o contexto da época em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas a fim de avaliar a racionalidade económica do comportamento do Estado e, portanto, não basear a apreciação numa situação posterior» (n.º 71). Ver igualmente a Comunicação da Comissão aos Estados-Membros — Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CEE e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CEE da Comissão às empresas públicas do sector produtivo (JO C 307 de 13.11.1993, p. 3): «A Comissão não pretende de forma alguma aproveitar-se da vantagem da análise *a posteriori* para afirmar que a atribuição de financiamento público constitui um auxílio estatal com base unicamente numa insuficiente taxa de remuneração do investimento. Só os projectos em que a Comissão considere que, à data em que é tomada a decisão de financiamento/investimento, não existiam motivos objectivos ou de boa fé para esperar razoavelmente uma adequada taxa de remuneração numa empresa privada comparável é que poderão ser tratados como um auxílio estatal» (ponto 28).

([78]) Ver pontos 60, 61 e 62 da decisão de dar início ao procedimento, relativos às modificações da concessão de 1991, introduzidas em 29 de Março de 2002 e 15 de Abril de 2002, ou seja, posteriores à data de assinatura dos acordos com a Ryanair de Novembro, em 2001.

tende substituir o seu julgamento ao do investidor no que respeita quer à duração seleccionada para estabelecer as projecções financeiras quer às hipóteses de base adoptadas para elaborar tais projecções. Como já teve oportunidade de explicar, a Comissão «reconheceu que as decisões empresariais de investimento comportam uma larga margem de apreciação» ([79]). A Comissão utilizará especialmente os dados relativos a 15 anos para integrar a totalidade dos elementos económicos do contrato nos cálculos de fluxos actualizados ou da taxa de rendimento interno da operação.

(180) A Comissão verificará se o BSCA teve efectivamente o comportamento de um investidor privado numa economia de mercado com base nos elementos fornecidos nas actas do Conselho de Administração da empresa, na análise da validade do plano de actividades estabelecido em 2001 e tendo em conta as condições de exploração e as missões e obrigações do BSCA nos termos da regulamentação da Região da Valónia e dos actos de concessão em vigor na altura.

Análise do comportamento do BSCA

(181) A Comissão constata que o Conselho de Administração do BSCA analisou os termos do contrato celebrado com a Ryanair em, pelo menos, quatro reuniões (em 15 de Junho, 29 de Junho, 10 e 31 de Julho de 2001), tendo ouvido diversos relatórios sobre a negociação (do conselheiro jurídico do ministro da Região da Valónia encarregado das questões aeroportuárias, bem como de dois negociadores que acumulavam os cargos de membros do Conselho de Administração e membros do Gabinete de dois ministros da Região em causa).

(182) Os membros do Conselho de Administração decidiram celebrar um acordo com a Ryanair em 31 de Julho de 2001, tendo apreciado as consequências financeiras do mesmo para o BSCA. Apesar de os dados financeiros lhes terem sido apresentados numa fase relativamente tardia ([80]), em 31 de Julho de 2001, o Conselho de Administração teve a oportunidade de se basear em projecções financeiras que pode igualmente analisar. O BSCA também assumiu compromissos com base numa estratégia enunciada de forma clara e coerente numa nota de orientação apresentada aos administradores.

(183) À semelhança do que teria feito um investidor privado, o BSCA estabeleceu um plano de actividades plurianual para o período 2001-2010, do qual constavam os lucros e os custos associados à instalação da Ryanair. Este plano, cujos valores-chave constam do quadro 3, foi examinado pela Comissão. Esta pode comprovar que, salvo as indicações em contrário nos considerandos 185 e seguintes, o referido plano era bastante representativo dos encargos e das receitas decorrentes do desenvolvimento da actividade do BSCA. Foram assim estabelecidas as previsões de receitas com base nos volumes estimados de passageiros e nos custos de exploração associados à «mudança de escala» provocada pela chegada da Ryanair e à abertura de um novo terminal em 2005. Convém notar que o auditor do BSCA, que analisou o plano de actividades de 2001, constatou que, «de forma geral, as hipóteses adoptadas para elaborar o plano de actividades são prudentes, designadamente em termos de receitas no que se refere ao estacionamento e de despesas gerais, face aos montantes efectivamente dispendidos no final do mês de Junho».

(184) Embora o Conselho de Administração do BSCA tenha debatido os termos do contrato com a Ryanair, procedido a uma avaliação das suas consequências económicas a longo prazo para o BSCA, graças ao estabelecimento de um plano de actividades para o período 2001-2010, e comprometido a empresa com base numa estratégia que parece clara e coerente, a Comissão entende que, em última análise, o BSCA não teve o comportamento de um investidor privado numa economia de mercado. Quando tomou a sua decisão de investimento, o BSCA não procedeu a uma análise coerente com todas as hipóteses do contrato previsto com a Ryanair e exclusivamente com o referido contrato. O BSCA também não teve em conta diversos parâmetros susceptíveis de pôr em causa as perspectivas de rentabilidade a longo prazo. Com este procedimento, o BSCA assumiu riscos que não teria assumido um investidor privado numa economia de mercado.

(185) Estes riscos referem-se tanto a dados intrínsecos do plano de actividades como a outros parâmetros relativos às relações entre o BSCA e a Região da Valónia. Os primeiros, decorrentes da análise do plano de actividades

([79]) Ver ponto 29 da comunicação acima mencionada da Comissão sobre as empresas do sector produtivo, bem como o seu ponto 27: «[…] não é objectivo da Comissão substituir-se no futuro, assim como não o fez no passado, à análise do investidor. Quaisquer pedidos de financiamento adicional exigem naturalmente da parte das empresas públicas e das autoridades públicas, tal como das empresas privadas e dos financiadores privados, uma análise do risco e uma previsão dos resultados do projecto. Por sua vez, a Comissão está consciente de que esta análise do risco requer, das empresas públicas como das empresas privadas, o exercício de competências empresariais, prática que, dada a própria natureza do problema, implica uma larga margem de apreciação por parte do investidor. Dentro desta vasta margem, o exercício de apreciação feito pelo investidor não pode ser considerado como envolvendo um auxílio estatal».

([80]) Em 30 de Maio de 2001, o Conselho de Administração manifestou o desejo de «receber, o mais cedo possível, uma projecção financeira sobre as operações futuras com a Ryanair». Em 10 de Julho de 2001, um administrador assinalou ao conselho que os administradores conhecem poucos elementos para poderem fazer uma apreciação financeira do contrato, salientando a importância da mesma, na medida em que é prevista a responsabilidade dos administradores. O plano de actividades só será apresentado ao Conselho de Administração e debatido pelos seus membros em 31 de Julho de 2001.

efectuada pela Comissão, revelam que o BSCA adoptou hipóteses optimistas para a elaboração do referido plano ou, em determinados casos, independentes da acção realizada em colaboração com a Ryanair. Os segundos referem-se principalmente aos custos do serviço manutenção-incêndio e ao fundo ambiental, que não foram correctamente considerados. Desta forma, o BSCA sobrestimou os seus lucros futuros num montante de, aproximadamente, 33 a 56 milhões de euros para o período compreendido entre 2001 e 2011, segundo as hipóteses adoptadas. Um investidor privado nunca teria assumido tal risco na medida em que esse montante é, no melhor dos casos, praticamente igual aos benefícios estimados pelo BSCA para um período de 10 anos (35 milhões de euros).

Situação contabilística do BSCA antes da assinatura do contrato com a Ryanair

(186) No entender da Comissão, é importante considerar o contrato previsto com a Ryanair na perspectiva da actividade anteriormente desenvolvida pelo BSCA e da sua situação financeira na altura. Para o BSCA, os anos anteriores tinham-se caracterizado por uma gestão prudente e sem riscos especiais. Assim, entre 1997 e 1999, os níveis de actividade eram muito inferiores aos que deviam permitir a celebração do contrato. O aeroporto registava um tráfego anual de cerca de 210 000 a 235 000 passageiros, com um total anual de receitas que variava entre 5,9 e 6,9 milhões de euros. Esta actividade proporcionava um resultado líquido positivo, certamente baixo mas estável, que ascendeu a cerca de 136 000 euros em 1997, 12 000 euros em 1998 e 168 000 euros em 1999. A situação manteve-se em 2000, último exercício encerrado antes da assinatura do contrato com a Ryanair: o ano saldou-se por um tráfego de 255 000 passageiros em trânsito no aeroporto, com receitas de 7,3 milhões de euros e um lucro líquido de cerca de 117 000 euros.

(187) A situação financeira era boa, caracterizando-se pela quase inexistência de dívidas financeiras e pelo nível muito positivo dos capitais próprios nesse período, oscilando entre 4,3 e 4,6 milhões de euros para um balanço de 6,3 a 9,5 milhões de euros, segundo os anos.

Hipóteses comerciais utilizadas no plano de actividades

(188) A Comissão considera que as hipóteses consagradas no plano de actividades e expostas *infra* são incorrectas porque a primeira prevê uma rentabilidade suplementar associada à entrada de companhias regulares, que o contrato celebrado com a Ryanair impede totalmente de gerar de forma automática ou induzida, e a segunda prevê uma limitação dos encargos de «marketing» contratualmente acordados no âmbito do contrato com a Ryanair.

a) Margens suplementares proporcionadas pelo aumento do tráfego de companhias regulares

(189) O plano de actividades apresentado pelo BSCA abrange a totalidade das suas actividades, decorrentes ou não do contrato com a Ryanair. Isto não surpreende a Comissão porque, nomeadamente em 2001 (primeiro ano do plano), dos 384 000 passageiros que partiram do aeroporto, 360 000, ou seja, mais do que 94 %, foram transportados pela Ryanair. Consequentemente, é razoável pensar que a quase totalidade dos custos e das receitas comerciais do plano estão associadas a essa actividade.

(190) Todavia, actualmente o aeroporto acolhe um número reduzido de passageiros transportados por companhias regulares distintas de companhias «low cost» (16 600 em 2001) e por companhias *charter* (7 800 no mesmo ano), ou seja, aproximadamente um total de 25 000 passageiros. Embora preveja que o número de passageiros transportados por companhias *charter* se mantenha praticamente estável, o plano de actividades prevê, como revelam os quadros 3 e 4, que o número de passageiros transportados por companhias regulares aumente substancialmente, estimando que 20 000 passageiros partam do aeroporto nessas companhias em 2002 e 25 000 em 2003. No entanto, esta tendência para o aumento não se confirmou até ao momento, muito pelo contrário, uma vez que o relatório anual de gestão do BSCA para 2002 só apresenta um total de 25 800 passageiros, ou seja, só terão partido 12 900 passageiros do aeroporto em companhias distintas da Ryanair, *charters* ou regulares.

(191) No plano de actividades, prevê-se o aumento constante do tráfego de passageiros transportados por essas companhias regulares, com um limiar de 40 000 passageiros com partida do aeroporto em 2004, 60 000 em 2005, 150 000 em 2006 e, no mínimo, 300 000 de 2010 em diante.

(192) No entanto, não foi fornecida qualquer explicação precisa no plano de actividades. Foi feita uma referência na nota de orientação estratégica apresentada ao Conselho de Administração do BSCA, de 31 de Julho de 2001. É verdade que essa nota invoca as possibilidades de desenvolvimento do aeroporto à margem da Ryanair, centrando a argumentação noutras companhias «low cost», como a Easyjet ou a Virgin, sendo esta última apresentada como uma companhia mista, com elementos de companhia «low-cost» e de companhia clássica. As restantes mencionadas seriam companhias regulares do Norte de África ou dos países de Leste em vias de adesão à União. No entanto, a mesma nota considera que, para as companhias regionais, o aeroporto de Charleroi apresenta pouco interesse, precisando que «só a saturação do aeroporto de Zaventem poderia levar tais companhias a reconsiderar a sua posição, o que não se espera que possa acontecer antes de 2005-2010 (ou mesmo mais tarde se a SABENA for forçada a reduzir consideravelmente o seu volume de actividades)».

(193) Nessa nota, o BSCA recorda ainda que, devido à importância da sua posição no aeroporto, a Ryanair «beneficiará sempre de um tratamento prioritário na planificação dos voos». A nota precisa que «convém, por conseguinte, atrair companhias para as horas mortas para optimizar o trabalho das equipas de "handling" e de "check-in". Para tal, é preciso não hesitar em oferecer reduções significativas das tarifas cobradas por estes serviços que representam um custo fixo para o BSCA.».

(194) No entanto, as hipóteses em que se baseia o plano de actividades associam a este tráfego uma margem sobre custo variável elevada de, aproximadamente, 23 euros por passageiro com partida do aeroporto em 2002-2003, a qual se prevê que aumente para 27 euros em 2007, cerca de 30 euros em 2011 e mais de 32 euros em 2015. Esta margem integra um produto dos serviços de «handling» de […] a […] euros por passageiro, conforme os anos, taxas aeroportuárias de […] euros (que aumentarão para […]), o produto do estacionamento dos veículos desses passageiros (cerca de […] euros) e uma margem relativa ao combustível para os aviões envolvidos (cerca de […] euro).

(195) À luz do que precede, a Comissão considera que o planeamento de um aumento tão significativo do tráfego das companhias regulares, associado, além disso, a uma margem por passageiro tão elevada não se baseava em nenhum elemento fiável existente no momento em que foi elaborado o plano de actividades que procurava justificar o contrato com a Ryanair. Tal aumento de tráfego, além da incerteza em que se baseava, era também totalmente independente do contrato e não podia servir para demonstrar a sua rentabilidade numa análise que dele fizesse um investidor prudente e avisado.

(196) Além disso, a Comissão considera que um investidor avisado não teria assumido o risco de antecipar uma margem tão elevada para a actividade de assistência em escala quando o próprio volume de passageiros excede amplamente, na actual fase do plano de actividades, os dois milhões de passageiros/ano. A este respeito, a aplicação obrigatória da supramencionada Directiva 96/67CE não podia permitir prever uma actividade comercial e uma rentabilidade com estas dimensões, excepto se se assumisse o risco de ignorar conscientemente as exigências e consequências prováveis da sua aplicação, especialmente um aumento da concorrência numa parte da sua actividade tão rentável.

(197) Da mesma forma, um investidor privado não teria assinado um contrato cuja duração (15 anos) e cujos volumes que devia gerar implicassem o seu incumprimento devido às necessidades de transparência contabilística da actividade de assistência em escala ou forçassem o investidor a fechar de facto o mercado a outros operadores.

(198) Além disso, no plano dos custos, este aumento do volume tratado (superior a 100 000 passageiros por ano entre 2006 e 2010, ou seja, perfazendo um total de 500 000) traduz-se, por exemplo, num modesto aumento anual de 2,5 % dos custos salariais da actividade de «handling-ticketing», ou seja, num mero aumento salarial; nesta hipótese, o pessoal afectado a essas funções em 2006, ou mesmo em 2002, geriria, em 2010, um volume de passageiros 1,5 a 2 vezes superior. O argumento apresentado para o justificar, a saber, a melhor utilização do pessoal nas horas mortas, parece insuficiente face à sobrecarga de trabalho que representariam as novas companhias invocada para justificar o preço 12 vezes superior, em média, da prestação.

(199) Da mesma forma, o aumento dos custos referentes a outras rubricas de despesas não está ligado a aumentos específicos de tráfego. Assim, segundo as hipóteses adoptadas no plano, em geral, os serviços e bens diversos, os encargos associados ao estacionamento e as remunerações foram indexadas para ter em conta o aumento do custo dos factores, salvo relativamente a anos específicos, como 2005, para o qual foram tidas em conta outras variações, para a alta e para a baixa, de forma a integrar a entrada em serviço da nova aerogare.

(200) Por fim, a Comissão regista que parte desse aumento do tráfego implica a execução de um programa de investimento de grande envergadura que inclui a construção de uma nova aerogare em 2005, o prolongamento da pista, a realização de obras nas zonas de estacionamento para aviões, a aquisição de novos terrenos, etc. Este programa tinha sido avaliado em BEF 3,75 mil milhões, ou seja, cerca de 93 milhões de euros, no plano financeiro da Sowaer, aceite pelo Governo da Região da Valónia em 23 de Maio de 2001. A eventual concretização de tal aumento dever-se-á, portanto, a outros factores distintos da mera assinatura do contrato com a Ryanair. Consequentemente, a este respeito, será fundamental a realização de novos investimentos públicos para acolher os novos passageiros.

b) Não consideração do custo de promoção de 4 euros por passageiro para as companhias «low cost», excepto para os primeiros 700 000 passageiros da Ryanair

(201) O plano de actividades só integra a contribuição «marketing» de 4 euros por passageiro de companhias «low cost» com partida do aeroporto no que se refere aos primeiros 700 000 passageiros da Ryanair. Contudo, de 2004 a 2010, prevê-se que o número desse tipo de passageiros aumente para 1 150 000. A partir de 2013, o número de passageiros de companhias «low cost» será superior a 1 250 000. Além disso, as actas do Conselho

de Administração do BSCA de 31 de Julho de 2001 mencionam claramente um objectivo de 2 000 000 passageiros da Ryanair (ou seja, 1 000 000 passageiros com partida do aeroporto). Aliás, a nota de informação estratégica apresentada a esse Conselho de Administração e invocada no considerando 192 considera «ilusório esperar que outra companhia instale uma base em Gosselies».

(202) Por conseguinte, parece irrealista não considerar que esses passageiros serão transportados pela Ryanair. Isto implica que os referidos custos devem ser tidos em conta para a totalidade dos passageiros da Ryanair, no limite de 26 rotações contratuais ([81]), o que se traduziria em resultados negativos situados entre 200 000 euros em 2004 para 50 000 passageiros e 1 800 000 euros em 2010 para 450 000 passageiros, ou seja, um total de 6 620 000 euros no que respeita à totalidade do plano para o período 2001-2010. Após 2010, este número aumentaria até atingir, a partir de 2013, 550 000 passageiros: a contribuição «marketing» omitida ascenderia, por conseguinte, a 17 320 000 euros no que se refere ao período compreendido entre 2001 e 2015.

(203) Subtraído o efeito, no plano de actividades, destas duas hipóteses comerciais favoráveis que consistem na inclusão da margem proveniente dos novos passageiros regulares e na não consideração da totalidade dos custos de *marketing* referentes a todos os potenciais passageiros da Ryanair, a Comissão constata que do lucro estimado pelo BSCA para o período 2001-2010 (35,6 milhões de euros de resultado corrente acumulado) devem ser deduzidos, respectivamente, 26,9 e 6,6 milhões de euros, perfazendo um total de 33,5 milhões de euros, ou seja, praticamente a totalidade do lucro previsto. O resultado corrente acumulado atingiria o valor mais baixo no final de 2005 (cerca de 5,4 milhões de euros de perdas acumuladas) e manter-se-ia com perdas acumuladas até 2009, inclusive, só atingindo um nível positivo (de 2,1 milhões de euros) em 2010. Em termos de resultado líquido, actualizado à taxa de 6,33 %, o período de 2001-2010 saldar-se-ia por um valor líquido presente (VNP) negativo, de cerca de 776 000 euros.

(204) No período de 15 anos correspondente ao período total de vigência do contrato com a Ryanair (entre 2001 e 2015), o resultado corrente acumulado de 108,6 milhões de euros previsto pelo BSCA é igualmente sobrestimado em 78,4 e 17,3 milhões de euros, respectivamente, num total de 95,7 milhões de euros. O resultado corrente acumulado não atingiria, consequentemente, um valor superior a 12,9 milhões de euros no período de vigência do contrato. Em fluxos actualizados à mesma taxa, 6,33 %, a VNP seria ligeiramente positiva, atingindo um nível de 2,7 milhões de euros.

(205) A Comissão esclarece que esta taxa de 6,33 % ([82]) corresponde à taxa de referência adoptada pela Comissão para o período compreendido entre 1 de Janeiro e 1 de Dezembro de 2001 que corresponde ao período em que o contrato com a Ryanair foi negociado e concluído pelo BSCA. No que lhe dizia respeito, para os cálculos que fornecera à Comissão, o BSCA tinha adoptado uma taxa de 4,27 %, apresentada como a taxa da dívida pública a dez anos (OLO a dez anos). A Comissão não pode aceitar que essa taxa considerada sem risco, posto que se aplica às dívidas contraídas por um Estado soberano, seja adoptada e aplicada a uma empresa. A taxa da Comissão corresponde a um prémio de cerca de 200 pontos de base sobre a OLO, o qual a Comissão já considera muito favorável relativamente ao nível de risco incorrido no mercado do transporte aéreo, especialmente no momento da assinatura do contrato, no final de 2001. Este risco parece igualmente moderado face ao montante a financiar. Se for adoptado como referência o valor de 5,4 milhões de euros de perdas acumuladas no final de 2005, tais perdas são superiores aos fundos próprios da empresa no momento da assinatura do contrato, ou seja, aproximadamente, 4,6 milhões de euros. Por fim, a utilização de uma taxa num período de dez anos, incluindo para o cálculo do valor actualizado a 15 anos, é outro elemento favorável da análise da rentabilidade do projecto para o BSCA, já que a taxa superior implica normalmente um prazo mais longo.

(206) A Comissão recorda igualmente que, segundo a sua comunicação relativa ao método de fixação das taxas de referência e de actualização ([83]), a taxa de referência é calculada como uma taxa interbancária, a cinco anos, com um prémio de risco de 75 pontos de base, tratando-se de uma taxa mínima. Assim, a Comissão podia aceitar a utilização quer de uma taxa com um prazo superior, nomeadamente de dez anos, quer de um prémio de risco mais elevado, até 400 ou mais pontos de base.

(207) Por conseguinte, a Comissão considera que, exclusivamente com base na sobrestimação das receitas comerciais e na subestimação dos custos comerciais directamente associados ao contrato com a Ryanair, um investidor privado prudente e avisado não teria assinado o contrato em causa. Esta conclusão decorre, em especial, do valor actualizado (VNP) calculado nos considerandos 203 e 204 para o contrato, negativo num prazo de dez anos e ligeiramente positivo num prazo de 15, tendo em conta os riscos associados, a necessidade de financiamento das perdas intercalares e a situação inicial da empresa que se caracterizava por uma gestão prudente mas com uma margem de lucro reduzida. Assim, no que se refere às questões já suscitadas sobre a aplicabili-

([81]) Em função dos aviões seleccionados (B 737-200 ou 800) e com uma taxa mínima de ocupação do avião de 70 %, como estabelecido no plano de actividades do BSCA, 26 rotações (ou seja, 26 partidas) asseguram um volume anual de passageiros com partida do aeroporto situado entre 850 000 e 1 250 000. Este último foi o valor escolhido como limite máximo da actividade da Ryanair na análise do plano de actividades realizada pela Comissão e para o cálculo do ajustamento máximo *supra*.

([82]) Historial das taxas disponível no sítio internet da Comissão: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html

([83]) JO C 273 de 9.9.1997, p. 3.

dade do princípio do investidor privado, a Comissão constata que, de qualquer modo, o exame dos critérios concretos que justificaram a intervenção do BSCA no contrato celebrado com a companhia aérea Ryanair demonstra que o critério do investidor privado não é, de forma alguma, respeitado no caso em apreço. No entanto, as hipóteses comerciais não são as únicas utilizadas para melhorar o resultado do BSCA no contexto do contrato com a Ryanair; foram igualmente utilizadas outras duas hipóteses referentes às relações entre o BSCA e a Região da Valónia.

Custos do serviço manutenção-incêndio

(208) O BSCA não teve em conta o facto de lhe competir suportar os custos do serviço de incêndio e manutenção, segundo os actos de concessão celebrados com a Região da Valónia em vigor na altura. Os acordos de concessão de 1991, alterados em 1999, prevêem que o BSCA é o principal responsável pelo financiamento desses custos.

(209) Apesar de terem sido suportados pelo orçamento da Região da Valónia entre 1991 e 1997 com base nas disposições «transitórias» do acordo de concessão de 1991 e, mais tarde, entre 1997 e 2000 com base numa modificação do mesmo em 1999, foi acordado que as referidas «disposições seriam reexaminadas no âmbito do orçamento de 2002, em função do equilíbrio financeiro da concessão e da evolução prevista e orçamentada da demonstração de resultados do BSCA dos anos posteriores». As autoridades belgas apresentaram as decisões orçamentais de 16 de Dezembro de 1999 e 14 de Dezembro de 2000 da Região da Valónia, as quais revelam que os custos relativos a 2000 e 2001 foram suportados pela região mas que esta não assumira qualquer compromisso após essa data.

(210) A carta de 5 de Julho de 2001, enviada pelo BSCA ao Ministério dos Transportes da Região da Valónia, transmitida pelas autoridades belgas e relativa ao orçamento de 2002 do serviço manutenção-incêndio, não dá indicações que comprovem a posição do Governo da referida região, posto que a Bélgica não forneceu uma resposta desse Governo na qual este pudesse ter eventualmente aceite, em 2001, cobrir este encargo do BSCA.

(211) Uma vez que as disposições da concessão não foram reexaminadas antes da Primavera de 2002, o BSCA encontrava-se numa situação de «vazio jurídico» relativamente à rubrica «incêndio-manutenção» no momento em que se comprometeu com a Ryanair, em 2001. As consequências financeiras para o BSCA desse «vazio jurídico» podem ser avaliadas com base no plano de actividades de 2001 num montante superior a 28 milhões de euros (28 159 047 euros) ([84]). Este montante é de tal forma elevado que o BSCA, além da perenização dos pagamentos anteriores, já tinha previsto um aumento do futuro nível das compensações da Região da Valónia a esse título para 5,6 milhões de euros no período compreendido entre 2002 e 2010.

(212) Em 15 de Junho de 2001, o revisor oficial de contas do BSCA chamou a atenção dos membros do Conselho de Administração para esta situação de vazio jurídico («Acresce que o revisor oficial de contas assinala que, caso tal ainda não tenha sido feito, é necessário renovar a convenção do serviço incêndio cujo prazo de validade expirou»), tendo-a salientado novamente na sua análise das contas do BSCA de 2001 («Os resultados têm em conta uma taxa de exploração do serviço manutenção/ /incêndio, suportada pelo orçamento da Região da Valónia, que aumenta progressivamente no tempo, bem como um subsídio ao investimento nesse serviço, para o período compreendido entre 2001 e 2003. Estes produtos estão subordinados ao respeito das disposições do acordo de concessão, bem como do caderno de encargos que, recorda-se, expirou em 31 de Dezembro de 2000»).

(213) Um investidor avisado não teria assumido o risco de se comprometer com a Ryanair sem ter previamente esclarecido a situação do serviço manutenção-incêndio. Os montantes em causa eram excessivamente elevados para serem ignorados. O montante de 28 159 047 euros relativo aos anos 2002-2010 deve, na verdade, reportar-se ao resultado corrente do BSCA acumulado durante esse período para avaliar melhor a amplitude do risco, a saber, 35 591 420 euros. Os custos relativos ao serviço manutenção-incêndio representam, nesse período, cerca de 79 % do resultado previsto do BSCA com base no plano de actividades de 2001.

(214) A este respeito, a Comissão não contesta a possibilidade legítima de as autoridades da Valónia continuarem a assumir os custos do serviço. No entanto, a Comissão constata que tal possibilidade não foi prevista de forma a permitir à empresa beneficiária, o BSCA, ter a certeza de que a Região da Valónia assumiria definitivamente esses encargos quando os próprios acordos de concessão, modificados em 1999, atribuíam tais custos, em princípio, ao BSCA.

([84]) Os 28 159 047 euros no plano de actividades apresentado *supra* correspondem à soma dos subsídios «prestações incêndio-manutenção» relativos aos anos 2002-2010, tendo a Comissão em conta o facto de que a Região da Valónia tinha assumido o compromisso, por acto orçamental de Dezembro de 2000, a financiar os custos de 2001, e que o BSCA podia considerar este montante. Todavia, não havia garantias a partir de 2001.

(215) Apesar de manter a sua posição sobre a atitude de princípio que teria adoptado o investidor avisado, a Comissão pode considerar o facto de uma parte de esses custos ser fixa e de tais custos terem sido, de qualquer forma, suportados, embora subsista a dúvida quanto à questão de saber se a entidade responsável pela sua cobertura era o BSCA ou a Região da Valónia. Na análise desta questão, a Comissão pode efectivamente constatar que o custo correspondente não é fixo, tendo aumentado por efeito da actividade:

— a subvenção manutenção-incêndio correspondente era de […] milhões de euros em 1997, […] milhões em 1998 e […] milhões em 1999; se o dado histórico de 1,6 milhões de euros por ano for aceite como um custo fixo para o BSCA ou para a Região da Valónia, apenas a diferença entre esse montante e os dados constantes do plano de actividades poderá ser considerada um custo adicional ligado ao desenvolvimento da actividade na sequência do contrato assinado com a Ryanair;

— assim, aos 28,1 milhões de euros mencionados no considerando 211 seriam deduzidos 1,6 milhão por cada um dos nove anos do período compreendido entre 2002 e 2010, ou seja, um total de 14,4 milhões de euros. Ainda assim, continuaria a registar-se um custo suplementar de 13,7 milhões de euros associado ao contrato com a Ryanair e relativamente ao qual o BSCA não teria qualquer certeza. O mesmo cálculo efectuado para o período de 2002 a 2015 revela um risco de 22,2 milhões de euros para o BSCA.

(216) Apenas a relação específica entre o BSCA e a Região da Valónia podia permitir ao BSCA prever estes pontos; um investidor avisado não teria assumido tais riscos sem garantias formais.

Fundo para o ambiente

(217) Além da questão do serviço manutenção-incêndio, um investidor avisado na situação do BSCA não teria subestimado um segundo parâmetro fixado por lei que consiste nas contribuições para o fundo ambiental no valor de 35 % das taxas aeroportuárias.

(218) O plano de actividades de 2001 do BSCA prevê o pagamento de 35 % das taxas aeroportuárias a título de contribuição para esse fundo em 2001 e 2002. No entanto, entre 2003 e 2010, o plano de actividades estabeleceu um limite máximo para esse montante que já não corresponde a 35 % das taxas. A Bélgica explicou que a contribuição do BSCA foi limitada a BEF 75 milhões (1,86 milhões de euros), conforme comprova o plano financeiro da Sowaer apresentado ao BSCA em 1 de Agosto de 2001. Essa contribuição foi seguidamente indexada a uma taxa de 2 %. O estabelecimento deste limite máximo consta efectivamente de uma nota anexada às conclusões do auditor do BSCA de 2001. Este recorda a hipótese adoptada: a contribuição para o fundo para o ambiente «será limitada a BEF 75 milhões e indexada, a partir de 2003 (nenhum acordo assinado até à presente data)». A mera aprovação do plano financeiro da Sowaer pelo Governo da Região da Valónia, em 23 de Maio de 2001, («[o Governo da Região] aprova…o plano financeiro»), não pode ser considerada uma verdadeira alteração da legislação, tanto mais que a própria empresa em causa, a Sowaer, ainda não fora encarregada da cobrança dessa taxa, o que só acontecerá em 2002. Segundo os cálculos realizados pela Comissão, o efeito deste limite máximo relativamente ao montante previsto no decreto da Região da Valónia representa uma poupança de cerca de 9 milhões de euros (8 968 784 euros) nos anos de 2001 a 2010. No período de 2001 a 2015, o efeito deste limite ascende a cerca de 23,4 milhões de euros.

(219) Um investidor privado numa economia de mercado não teria podido prever, num plano de actividades de dez anos, conservar uma parte das taxas que, ao abrigo da lei, deviam ser pagas como contribuição para um fundo ambiental. Na verdade, não teria previsto apropriar-se de um montante de cerca de 9 milhões de euros no período compreendido entre 2001 e 2010, equivalente a cerca de 25 % do seu resultado corrente acumulado no mesmo período (35 591 420 euros), sem obter a garantia de que este limite máximo seria efectivamente consagrado num acto jurídico e que o benefício lhe seria, consequentemente, concedido.

(220) Ora, só depois das modificações do contrato de concessão, em 2002, ou seja, depois da assinatura do contrato com a Ryanair, é que o BSCA tem o direito de pagar um montante «limitado» a 35 % das taxas à Sociedade dos Aeroportos da Valónia. Este montante «limitado» a 883 689 euros a partir de 2003, indexado a 2 %, que ascende a 2 651 067 euros em 2007, indexado a 2 %, deve ser pago pelo BSCA à Sowaer a título de taxa pela disponibilização da infra-estrutura. Convém notar que este limite máximo efectivo não corresponde ao considerado no plano de actividades e reduz, de facto, os encargos do BSCA em cerca de um milhão de euros por cada um dos primeiros anos para seguidamente os aumentar, o que permitirá aumentar no montante correspondente o resultado efectivo apresentado pelo BSCA a partir de 2003. A este título, contrariamente ao que as autoridades belgas alegam na correspondência de 19 de Dezembro de 2003, a diferença do efeito do limite no plano de actividades de 2001 e no de 2002, confirmada pelos factos, gera efectivamente uma vantagem significativa para o BSCA. Os dados fornecidos pelas autoridades belgas em 27 de Agosto de 2003 revelam claramente que o segundo limite (do plano de actividades de 2002) gera uma vantagem de 2 964 000 euros para o BSCA relativamente ao plano de actividades de 2001, o qual não se baseava, por conseguinte, em dados validados sobre a matéria. Além disso, em Junho de 2003, o Governo da Região da Valónia decidiu que o montante que o BSCA devia ao fundo (cerca de 2,8 milhões de euros) será pago à Sowaer após dedução de 250 000 euros a título de custos de gestão do referido fundo.

(221) Nesta fase da análise, a Comissão constata que um investidor privado não se teria comprometido por contrato com a Ryanair por um período de 15 anos, tendo em conta, em primeiro lugar, o risco de ter que pagar, pelo menos parcialmente, os custos do serviço «manutenção-incêndio» e, em segundo lugar, os montantes que estava obrigado a pagar ao fundo ambiental. De facto, um investidor privado não teria aceite expor-se à possibilidade de suportar despesas na ordem de 22,7 milhões de euros no período compreendido entre 2001 e 2010, que equivalem a mais de 60 % do resultado corrente acumulado da empresa num período de dez anos (35,6 milhões de euros) sem obter garantias na matéria.

Conclusão relativa à validade do plano de actividades

(222) Em última instância, a correcção das hipóteses constantes do plano de actividades conduziria às conclusões seguidamente apresentadas. Trata-se de uma demonstração de resultados *pro forma*, de um investidor privado (que desconhece os benefícios que lhe poderão ser concedidos pela Região da Valónia não formalizados em convenções) e prudente (que adoptou hipóteses equilibradas quanto aos encargos e produtos baseadas exclusivamente no contrato a analisar) no momento da assinatura do contrato com a Ryanair mas, de facto, em caso algum será uma demonstração de resultados do BSCA.

(223) No período de base, entre 2001 e 2010, o resultado apresentado de 35,5 milhões de euros é viciado, pelo menos, pelas incertezas a seguir enumeradas, que ascendem a um montante superior a 56,2 milhões de euros, dos quais:

a) 33,5 milhões são relativos exclusivamente às hipóteses comerciais e de custos do plano de actividades, a saber:

— 26,9 milhões de euros a título da margem suplementar decorrente das hipóteses de volume e margem unitária adoptadas no que se refere à futura evolução do tráfego de companhias regulares,

— 6,6 milhões a título da limitação das contribuições «marketing» a um nível determinado não contratual;

b) 22,7 milhões são relativos às hipóteses decorrentes das relações entre o BSCA e as autoridades da Região da Valónia, ou seja:

— 13,7 milhões a título da continuidade do reembolso dos custos do serviço manutenção-incêndio pela Região da Valónia após 2001 no que respeita exclusivamente à parte que excede o valor de 1,6 milhão de euros/ano, o montante fixo histórico considerado necessário à exploração do aeroporto e que poderia assim ser excluído da avaliação do contrato com a Ryanair,

— 9 milhões a título do estabelecimento de um limite máximo da taxa da contribuição para o fundo para o ambiente.

(224) No período compreendido entre 2001 e 2015, abrangido pelo contrato com a Ryanair, o resultado apresentado de 108,6 milhões de euros é viciado pelas mesmas incertezas que ascendem a, pelo menos, 141,3 milhões de euros, dos quais:

a) 95,7 milhões são relativos exclusivamente às hipóteses comerciais e dos custos do plano de actividades, a saber:

— 78,4 milhões a título da margem suplementar decorrente das hipóteses de volume e margem unitária adoptadas no que se refere à futura evolução do tráfego de companhias regulares,

— 17,3 milhões a título da limitação das contribuições «marketing» a um nível determinado não contratual;

b) 45,6 milhões são relativos às hipóteses decorrentes das relações entre o BSCA e as autoridades da Região da Valónia, ou seja:

— 22,2 milhões a título da continuidade do reembolso dos custos do serviço de manutenção-incêndio pela Região da Valónia após 2001 no que respeita exclusivamente à parte que excede o valor de 1,6 milhão de euros/ano, o montante fixo histórico considerado necessário à exploração do aeroporto e que poderia assim ser excluído da avaliação do contrato com a Ryanair,

— 23,4 milhões a título do estabelecimento de um limite máximo da taxa da contribuição para o fundo para o ambiente.

(225) A Comissão chama a atenção para o facto de, em todas estas hipóteses, o resultado corrente acumulado do BSCA nos períodos compreendidos entre 2001 e 2010 ou 2001 e 2015 ser sempre negativo. Consequentemente, não é necessário calcular o valor actual do fluxo de resultados assim gerados para determinar a rentabilidade efectiva. Só a hipótese de eliminar apenas as hipóteses

comerciais exageradamente optimistas visadas nas alíneas a) dos considerandos 223 e 224 produz uma rentabilidade aparente num período de 15 anos, apesar de tal rentabilidade ser muito reduzida, como anteriormente se calculou. Tal hipótese já levou a Comissão a constatar que a debilidade desta perspectiva de lucros não é representativa do comportamento que teria tido um investidor privado.

(226) A Comissão mantém que um investidor avisado teria tido igualmente em conta no seu plano de actividades, pelo menos a título de factor imprevisível, os riscos associados às suas relações com as autoridades da Região da Valónia visados nas alíneas b) dos considerandos 223 e 224.

(227) Por conseguinte, a Comissão considera que no caso do BSCA e do seu contrato com a Ryanair, a amplitude e a natureza dos riscos associados e decorrentes da análise do plano de actividades relativamente às expectativas de lucros não podem caracterizar a argumentação de um investidor privado numa economia de mercado. Com efeito, este teria procurado obter garantias formais por parte da Região da Valónia quanto à manutenção ou ao aumento, num período de dez ou 15 anos, da compensação dos custos do serviço manutenção-incêndio e quanto ao limite máximo efectivo da sua contribuição para o fundo para o ambiente no mesmo período. Sobretudo, tal investidor teria efectuado uma comparação cuidadosa dos produtos e encargos estimados do contrato e deduzido da sua previsão de lucros associada ao contrato com a Ryanair os rendimentos provenientes de outras acções comerciais.

(228) No que se refere à constatação das autoridades belgas, de Dezembro de 2003, de que o resultado de 2003 previsto pelo BSCA e anunciado numa conferência de imprensa em 15 de Novembro do mesmo ano corresponde a um lucro de 1 500 000 euros (dados a confirmar e que deverão ser objecto de uma certificação pelos auditores) contra perdas previstas de cerca de 1 066 000 euros no plano de actividades de 2001 ([85]), a Comissão regista, em primeiro lugar, que se trata de dados obtidos *a posteriori* que não podem ser utilizados para esclarecer a situação do BSCA no momento dos factos, em Julho de 2001. Acima de tudo, a Comissão constata que diversas rubricas contabilísticas, deixadas à discrição da Região da Valónia, beneficiam o resultado de 2003 relativamente ao previsto no plano de actividades de 2001:

— assim, o estabelecimento suplementar de um limite máximo no que se refere ao fundo para o ambiente através da Sowaer gera uma economia suplementar de cerca de 1 030 000 euros que corresponde à diferença entre o encargo integrado no plano de actividades de 2001 (1 934 313 euros) e o que será suportado pelo BSCA na sequência do contrato de subconcessão, assinado em Abril de 2002, e inscrito no plano de actividades de 2002 no montante de 901 363 euros;

— da mesma forma, o subsídio relativo ao serviço manutenção-incêndio que acabou por ser concedido para 2003, através de um decreto de 6 de Fevereiro de 2003 do Governo da Região da Valónia, ascende a 4 288 000 euros face ao montante de 2 914 900 euros incluído no plano de actividades de 2001 apresentado à Comissão. Mais uma vez, as contas de 2003 serão beneficiadas em cerca de 1 370 000 euros devido a esta mudança da hipótese adoptada;

— com todos os factores inalterados, do lucro de 1 500 000 euros anunciado pelo BSCA para 2003 deveriam ser deduzidas estas duas economias suplementares que correspondem, respectivamente, à redução da facturação pela Sowaer e ao aumento da compensação da Região da Valónia, e perfazem um prémio de cerca de 2 400 000 euros para o BSCA em 2003. Se o seu efeito for deduzido do resultado anunciado para avaliar o desempenho económico do BSCA de forma comparável às hipóteses consagradas no plano de actividades de 2001, o resultado é de um prejuízo de cerca de 900 000 euros, ligeiramente inferior ao de 1 066 000 euros do plano de actividades mas que não traduz a melhoria decisiva da situação que as autoridades belgas alegam.

(229) No que se refere à confirmação solicitada à Deloitte & Touche quanto à conformidade das análises dos planos de actividades de 2001 e 2002 e concedida pela referida empresa, a Comissão não pode validar a totalidade das declarações das autoridades belgas e do seu perito:

— em primeiro lugar, a Comissão regista que o documento da Deloitte & Touche é uma simples carta de meia página com data do próprio dia em que a Sowaer solicitou a análise, ou seja, 27 de Novembro de 2003; por conseguinte, não parece poder ser considerada uma análise completa do plano de 2001;

— apesar de recordar algumas diferenças significativas entre os dois planos de actividades, como o preço do «handling» para as companhias distintas da Ryanair, em queda acentuada no plano de 2002 face ao de 2001, ou os encargos com o pessoal, a referida carta limita-se a constatar que tais diferenças têm uma influência nos resultados esperados, os quais são mais favoráveis no plano de actividades de 2001;

([85]) E uma perda prevista de cerca de 1 531 000 euros no plano de actividades de 2002 posterior à assinatura do contrato com a Ryanair.

— todavia, a Comissão regista que as próprias autoridades belgas haviam reconhecido que a diferença entre os dois planos de actividades, nomeadamente no preço do «handling», com a redução de cerca de 15 a 10 euros por passageiro da receita unitária no que se refere aos passageiros das companhias regulares no horizonte de 2010, provocaria uma redução das receitas superior a 5 milhões de euros no período de 2001 a 2010; este é um elemento representativo das críticas da Comissão quanto à margem gerada no plano por companhias distintas da Ryanair;

— em contrapartida, o perito não se pronuncia de forma alguma sobre o impacto das diferenças das hipóteses relativas às relações entre o BSCA, a Sowaer e a Região da Valónia acima invocadas, apesar da sua materialidade; a Comissão recorda que o auditor do BSCA se tinha pronunciado sobre esses aspectos no momento da aprovação do contrato;

— por fim, a Comissão regista que o consultor não se pronunciou no seu relatório inicial de Fevereiro de 2003 nem nos aditamentos de 15 de Julho e 27 de Novembro de 2003, transmitidos à Comissão, sobre as hipóteses comerciais subjacentes ao plano de actividades. Em especial, a pertinência da consideração dos passageiros das companhias regulares, o seu número em aumento constante no plano e as receitas unitárias não foram analisadas pela Deloitte & Touche com vista à respectiva validação ou contestação. Este ponto é tanto mais importante quanto o relatório inicial do consultor, que foi o mais pormenorizado, se limita a cobrir o período até 2005, relativamente ao qual as receitas esperadas das companhias regulares, altamente rentáveis, são limitadas. O documento de 15 de Julho de 2003 não passa de uma demonstração de resultados que completa o período coberto até 2010, ou seja, justamente o período em que as receitas das companhias regulares passam a desempenhar um papel fundamental no sucesso do plano de actividades, não incluindo qualquer comentário sobre este ou outro aspecto do plano de actividades.

Aumento de capital

(230) Acresce que a Comissão considera que um investidor prudente na situação do BSCA não teria tomado a decisão de se comprometer relativamente à Ryanair sem obter garantias prévias quanto a uma recapitalização da sociedade.

(231) Recorda-se que, mesmo na hipótese mais favorável considerada no plano de actividades do BSCA, a instalação da Ryanair em Charleroi originaria perdas para o BSCA durante os primeiros anos. Estas perdas intercalares ascendiam a um valor acumulado de cerca de 4 milhões de euros no final do período 2003-2004, devendo ser confrontadas com os fundos próprios, de 4,6 milhões de euros no final de 2000. Consequentemente, tais perdas deviam ser eliminadas através de um aumento de capital de 5 milhões de euros para preservar o equilíbrio financeiro da empresa. Ora, a decisão de investimento do BSCA de 31 de Julho de 2001 teve lugar sem que o Conselho de Administração tivesse a certeza de uma recapitalização pela Sociedade dos Aeroportos da Valónia. Nessa data, ao Conselho de Administração só restava esperar que a Sowaer enviasse uma confirmação ao BSCA de que tinha aprovado um plano financeiro prevendo um aumento de capital. Aliás, os administradores inquietaram-se com a situação: ([o administrador C] «manifesta a sua inquietação com o facto de o Conselho de Administração dever aprovar um plano sem saber se o accionista o seguirá»; [outro administrador] constata que é solicitado ao Conselho de Administração que aprove este contrato sem ter a certeza de que obterá o aumento de capital por parte da Sowaer) ([86]). Recorda-se que tal confirmação foi enviada ao BSCA em 1 de Agosto de 2001.

(232) À margem da análise do comportamento do investidor privado do BSCA e em resposta às questões suscitadas pelo interessado C, a Comissão regista que a recapitalização do BSCA pela Sociedade dos Aeroportos da Valónia acabou por ser realizada em Dezembro de 2002. A Bélgica explicou que a decisão de recapitalização do BSCA fora tomada pela Sociedade dos Aeroportos da Valónia em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado, com base no plano de actividades do BSCA de Abril de 2002. Esta decisão foi considerada razoável pela empresa de consultoria Deloitte & Touche ([87]).

(233) A Comissão regista porém que, apesar de o plano financeiro da Sowaer, aprovado em 23 de Maio de 2001 pelo Governo da Região da Valónia, prever a recapitalização das duas sociedades que gerem respectivamente os aeroportos de Liège (SAB) e de Charleroi (BSCA), a aplicação da decisão foi bastante diferente.

(234) Em ambos os casos, previa-se ([88]) uma contribuição inicial da Sowaer de BEF 60 milhões (ou seja, cerca de 1,49 milhões de euros), seguida da sua participação repartida por três anos noutros aumentos de capital correspondente a três contribuições no valor de BEF 30

([86]) Acta do Conselho de Administração do BSCA de 31 de Julho de 2001.

([87]) Pelo contrário, se esta decisão tivesse sido tomada em Maio de 2001, a Comissão teria tido motivos para duvidar da conformidade da recapitalização no que respeita ao princípio do investidor privado numa economia de mercado. Em Maio de 2001, nem a Região da Valónia nem a Sowaer (em pleno processo de constituição) podiam *a priori* avaliar a rentabilidade do investimento na recapitalização do BSCA. Nessa altura, o Conselho de Administração do BSCA não tinha analisado devidamente os termos do contrato com a Ryanair e não dispunha das projecções financeiras do contrato, que só obteve em 31 de Julho de 2001.

([88]) Página 9 do plano financeiro da Sowaer anexo à decisão do Governo da Região da Valónia.

milhões (ou seja, três vezes 0,74 milhão de euros). No total, para cada aeroporto, a contribuição devia ascender a BEF 150 milhões (cerca de 3,72 milhões de euros), ou seja, 25 % de um aumento total de capital de BEF 600 milhões com a participação massiva de outros investidores.

(235) A leitura das contas de 2002 da Sowaer revela que esta regra definida no plano financeiro dessa empresa aprovado pelo Governo da Região da Valónia não foi aplicada da mesma forma para o SAB e o BSCA e, de facto, não foi respeitada no que se refere ao BSCA:

— relativamente ao SAB, as contas de 2002 da Sowaer indicam a aquisição de 50 quotas num montante de 1 408 486 euros e um aumento de capital de 2 353 829,90 euros, 25 % dos quais realizados em numerário, o que é conforme com o espírito do plano financeiro,

— já no que se refere ao BSCA, as mesmas contas revelam a aquisição de 6 143 acções, num montante de 3 808 660 euros; as contas do BSCA relativas ao mesmo período confirmam este ponto, indicando, em 3 de Dezembro de 2002, um aumento total de capital realizado em numerário de 3 942 000 euros, ou seja, cerca de 3 809 000 pela Sowaer e o restante, aproximadamente 133 000 euros, pelos accionistas minoritários. As contas do BSCA especificam igualmente que a totalidade do capital subscrito foi realizado em numerário. Consequentemente, a Sowaer antecipou as contribuições de capital ao BSCA.

(236) Por conseguinte, a Comissão constata que o plano financeiro da Sowaer, aprovado pelo Governo da Região da Valónia, foi posteriormente adaptado às necessidades reais do BSCA decorrentes não apenas da sua actividade histórica, que o BSCA demonstrou ser sã e caracterizada por fundos próprios amplamente positivos, e das suas necessidades de investimento, mas sobretudo das necessidades de financiamento intercalares resultantes do contrato entretanto assinado com a Ryanair.

Conclusão

(237) A análise realizada pela Comissão revela que a estrutura financeira do BSCA se apoia na da Região da Valónia e que, sem a segurança e as garantias implícitas que a região concede à sua empresa pública (cobertura de certas despesas, renúncia a certas receitas, recapitalização, etc.) e com os factores comerciais imprevisíveis ainda presentes no plano de actividades, o BSCA nunca se teria comprometido com a Ryanair. Apesar de, em teoria, realizar actividades de empresa no sector aeroportuário, o BSCA não estava na posição de uma empresa que é obrigada a calcular os riscos e as suas decisões de investimento e não tomou a sua decisão em função da rentabilidade efectiva que podia razoavelmente prever.

(238) À luz do que precede, a Comissão conclui que as vantagens concedidas pelo BSCA à Ryanair constituem vantagens na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado, as quais lhe permitem reduzir os custos de exploração da companhia aérea.

5.1.2. ESPECIFICIDADE

(239) O n.º 1 do artigo 87.º do Tratado impõe que, para poder ser qualificada como auxílio estatal, uma medida deve favorecer «certas empresas ou certas produções». No caso vertente, a Comissão constata que as vantagens em causa, oferecidas pelo BSCA e pela Região da Valónia, só foram concedidas à Ryanair.

(240) A Ryanair e a Bélgica alegaram que nenhuma companhia operava em condições semelhantes às da Ryanair, pelo que não podia haver discriminação entre a Ryanair e outra companhia aérea. A Bélgica afirmou igualmente repetidas vezes que as medidas adoptadas relativamente à Ryanair tinham sido publicitadas, tendo-se comprometido a oferecer as mesmas vantagens a qualquer outra companhia que gerasse um volume de passageiros semelhante ao gerado pela Ryanair.

(241) A Comissão salienta que nem o BSCA nem a Região da Valónia criaram sistemas baseados em critérios objectivos que permitam eliminar completamente a discriminação entre companhias aéreas instaladas ou com intenções de se instalar em Charleroi, em função, por exemplo, do volume de passageiros que cada companhia pode gerar. A Comissão salienta igualmente que as medidas «publicitárias» da Região da Valónia e do BSCA não eram, de forma alguma, oficiais e, de qualquer modo, não eram susceptíveis de gerarem direitos para outros passageiros. Assim, a redução da taxa de aterragem ou as garantias de indemnização da Região da Valónia não estavam «automaticamente» disponíveis para outros utilizadores. Apesar de o sector ter conhecimento

dos acordos em causa, de a imprensa os ter divulgado e de a Região da Valónia ter publicado comunicados, os termos exactos do contrato assinado entre a Ryanair e o BSCA eram cobertos por uma cláusula ligada à publicidade/confidencialidade ([89]). Os contratos não estavam necessariamente disponíveis para os interessados, como testemunha o ARACH.

(242) A Comissão regista que os argumentos ligados à publicidade e à não discriminação não permitem, de forma alguma, pôr em causa o facto objectivo de as medidas adoptadas não terem sido oferecidas a outras companhias de forma transparente e que tais medidas beneficiaram exclusivamente a Ryanair. Trata-se de medidas específicas na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

5.1.3. RECURSOS ESTATAIS

(243) A Comissão remete para a análise efectuada nos pontos 97 a 111 da decisão de dar início ao procedimento no que respeita à transferência de recursos estatais em benefício da Ryanair. Esta análise, nomeadamente no que se refere à imputabilidade das medidas adoptadas pelo BSCA à Região da Valónia, não foi contestada pelas partes interessadas nem pela Bélgica. Em contrapartida, as autoridades belgas contestaram a noção de recursos estatais relativamente às taxas aeroportuárias que BSCA recebeu, segundo elas, em conformidade com o acórdão PreussenElektra supracitado.

(244) A Comissão contesta esta análise e considera que as conclusões do referido acórdão não são aplicáveis ao presente caso. Com efeito, como já teve oportunidade de expor, na Bélgica, a fixação de taxas aeroportuárias de aterragem e de estacionamento constitui uma prerrogativa das autoridades públicas, delegada pelo Estado Federal às regiões. Tanto mais que foi a Região da Valónia que, no âmbito das suas competências, fixou as taxas por decreto e previu a afectação de 35 % das mesmas a um fundo próprio de cada aeroporto. Seguidamente, segundo as próprias autoridades belgas, a região decidiu estabelecer um limite máximo para esse fundo no momento da aprovação do plano financeiro da Sowaer. A própria Região da Valónia assinou um acordo com a Ryanair destinado a reduzir os recursos do BSCA e do fundo para o ambiente. Por fim, no momento da aplicação efectiva do limite do fundo, em Abril de 2002, a região decidiu aplicar outro regime diferenciado destinado a limitar os encargos do BSCA até 2006, aumentando-os ligeiramente em seguida. Por fim, decidiu substituir o fundo pela Sowaer e transferir para essa empresa os recursos do referido fundo ainda devidos pelo BSCA.

(245) Todos estes elementos revelam claramente que a situação não se enquadra na lógica de um fundo para o qual os recursos são afectados de forma mecânica e independente da autoridade pública que levara o Tribunal a concluir pela inexistência de recursos estatais no acórdão PreussenElektra. Pelo contrário, a Comissão considera, no caso vertente, que a Região da Valónia dispôs, a título permanente, da prerrogativa de definir, utilizar e repartir o produto das taxas aeroportuárias de forma discricionária entre diversos intervenientes, tais como o BSCA, o fundo para o ambiente, a Sowaer, e mesmo a Ryanair, e de influenciar de forma directa as respectivas condições de exploração, tendo exercido essa prerrogativa diversas vezes. Por conseguinte, a Comissão considera que as taxas aeroportuárias constituem recursos estatais.

(246) A Comissão conclui que as vantagens de que beneficia a Ryanair foram concedidas directamente pela Região da Valónia sob a forma de um compromisso de indemnização (que envolve, se necessário, uma mobilização de recursos regionais) e de uma redução das taxas de aterragem (que implica um lucro cessante para o Estado) e, indirectamente, através da mobilização dos recursos do BSCA. Na verdade, apesar de ser uma empresa na acepção do direito da concorrência e de as suas actividades apresentarem um carácter económico, o BSCA é uma empresa pública controlada pela Região da Valónia, a qual exerce sobre ele uma influência dominante, sendo-lhe imputadas as medidas em apreço na acepção do acórdão Stardust Marine supracitado. Os pontos 97 a 111 da decisão de dar início ao procedimento permanecem, a este título, plenamente válidos, na sequência deste exame formal.

5.1.4. AFECTAÇÃO DAS TROCAS COMERCIAIS INTRACOMUNITÁRIAS E DA CONCORRÊNCIA

(247) As partes interessadas e a Bélgica não contestaram a apreciação da Comissão enunciada no ponto 112 da decisão de dar início ao procedimento no que respeita à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, a qual a Comissão mantém. Ao invés, a Bélgica e a Ryanair contestaram a apreciação da Comissão no que se refere à afectação da concorrência. Com efeito, defenderam que as medidas não podiam afectar a concorrên-

([89]) Disposição 5.1 do contrato BSCA-Ryanair: «As partes abster-se-ão de anunciar publicamente ou comunicar de qualquer modo as matérias abrangidas pelo presente contrato ou seus anexos antes de as restantes partes receberem um projecto da divulgação prevista ou comunicação a fazer e antes de concedido o consentimento prévio, por escrito, dessas partes, excepto se tal publicação ou comunicação de documentos for exigida por lei ou por uma jurisdição internacional, comunitária ou federal, caso em que as restantes partes serão previamente informadas da diligência da jurisdição».

cia no mercado relevante (segmento «low cost») e geográfico (rotas) em causa.

(248) A Comissão recorda que a análise da afectação da concorrência no domínio dos auxílios estatais não corresponde à aplicada quando a Comissão examina uma aliança ou concentração de companhias aéreas ([90]). Estender a definição de mercado relevante e geográfico aplicada no domínio do direito da concorrência ao dos auxílios estatais equivaleria a ignorar as lógicas específicas destes dois domínios distintos do direito económico comunitário.

(249) No domínio dos auxílios, a vantagem concedida sob forma de uma tomada a cargo pelo Estado dos custos de exploração que incumbem normalmente a uma companhia aérea não falseia a concorrência apenas numa ou em várias rotas e num segmento de mercado determinado. A vantagem obtida pela companhia aérea reforça a sua posição económica no conjunto da sua rede face às companhias concorrentes, sejam estas companhias «tradicionais», «low cost», «charter» ou regionais. Em 2003, a Ryanair opera voos em mais de 100 rotas em 13 países e concorre com um grande número de companhias aéreas, superior ao das que apresentaram observações no âmbito do presente procedimento. A Comissão recorda que a prestação de serviços de transporte aéreo é um sector no qual há uma forte concorrência na Europa desde a entrada em vigor da terceira componente da liberalização do transporte aéreo («terceiro pacote») em 1 de Janeiro de 1993 ([91]).

5.1.5. CONCLUSÃO

(250) Encontrando-se reunidos, no caso vertente, os critérios constitutivos do auxílio, a Comissão conclui que as vantagens concedidas à Ryanair pela Região da Valónia e pelo BSCA constituem auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE. Cumpre examinar a compatibilidade dessas medidas à luz do disposto nos n.os 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado e no artigo 61.º do Acordo do EEE.

5.2. *BASE JURÍDICA DA APRECIAÇÃO*

(251) Na sua decisão de dar início ao procedimento, a Comissão expôs as suas dúvidas quanto à possibilidade de os auxílios poderem ser declarados compatíveis com base nas derrogações previstas no Tratado e explicou que nenhuma derrogação parecia poder aplicar-se ao caso em apreço.

(252) As disposições do n.º 2 do artigo 87.º do Tratado não são relevantes para o efeito, visto não estarem em causa auxílios de natureza social, nem auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, nem auxílios atribuídos a certas regiões da Alemanha de Leste.

(253) O n.º 3 do artigo 87.º do Tratado enuncia a lista dos auxílios que podem ser declarados compatíveis com o mercado comum.

(254) As alíneas a) e c) do referido número permitem derrogações no caso de auxílios destinados a promover ou facilitar o desenvolvimento de certas regiões. Nas suas orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional ([92]), a Comissão enunciou os critérios a respeitar para os auxílios poderem ser declarados compatíveis. Essas orientações destinam-se a conciliar o objectivo de desenvolvimento regional com o respeito da concorrência, fixando limites à concessão de auxílios regionais às empresas. Estes limites são concebidos de forma a apoiar, de forma efectiva e duradoura, o desenvolvimento das regiões, especialmente as mais pobres, garantindo simultaneamente que os auxílios concedidos às empresas não excedem o estritamente necessário para assegurar esse desenvolvimento e que são proporcionais ao objectivo pretendido. As orientações devem impedir que, a coberto do desenvolvimento regional, as regiões ou os Estados se lancem numa espiral de auxílios ou numa «corrida aos subsídios» às empresas para as atrair, a qualquer preço, para o seu território, em detrimento das empresas concorrentes. Uma concorrência ilimitada entre as regiões na concessão de subsídios às empresas não poderia promover o desenvolvimento sustentável das regiões europeias e contrariaria a política estrutural da Comunidade.

([90]) Ver, nomeadamente, o acórdão do Tribunal de 15 de Junho de 2000 proferido no âmbito do processo T-298/97, Alzetta Mauro, Col. p. II-2319, n.os 80 e 81.

([91]) Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas (JO L 240 de 24.8.1992, p. 1), Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias (JO L 240 de 24.8.1992, p. 8) [com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho] e Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

([92]) JO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

(255) A Comissão não nega que os auxílios concedidos à Ryanair possam ter um impacto socio-económico regional na Região da Valónia, como o pode ter qualquer auxílio concedido pelas autoridades públicas destinado a encorajar a actividade económica de uma empresa. Contudo, estes auxílios não obedecem à disciplina que a Comissão se impõe há vários anos.

(256) Em primeiro lugar, a maior parte dos auxílios concedidos à Ryanair constituem auxílios ao funcionamento na acepção das orientações e não auxílios ao investimento inicial em capital fixo ([93]). Em princípio, este tipo de auxílio ao funcionamento é proibido, excepto, a título excepcional e no respeito de condições rigorosas, nas regiões mais pobres da Europa ([94]). Ora, apesar de a Região de Hainaut ser normalmente elegível para beneficiar de apoio transitório a título do objectivo 1, esta elegibilidade só é relevante no que se refere às possibilidades de concessão de financiamentos comunitários como as previstas no âmbito dos fundos estruturais ([95]).

(257) Em contrapartida, no âmbito dos auxílios estatais, a cidade de Charleroi, da qual depende Gosselies que é o local de estabelecimento do BSCA, é elegível para os auxílios regionais concedidos ao abrigo do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado que só autoriza auxílios ao investimento inicial ([96]), excluindo claramente os auxílios ao funcionamento, os quais só são contemplados no n.º 3, alínea a), do mesmo artigo. Além disso, os auxílios concedidos à Ryanair são auxílios individuais *ad hoc* que não se enquadram em nenhum regime e relativamente aos quais a Comissão aplica normalmente uma política de limitação rigorosa ([97]), apesar de, quanto ao princípio, o acórdão Hytasa ([98]) do Tribunal permitir considerar um auxílio *ad hoc* compatível a título dos auxílios regionais. Não obstante, no caso vertente, a Comissão exclui a existência de uma finalidade puramente regional ligada a um investimento: o que está em causa é um auxílio ao desenvolvimento das actividades de transporte aéreo. Consequentemente, a Comissão conclui que os auxílios supramencionados não podem ser declarados compatíveis com o mercado comum com fundamento no impacto que produzem no desenvolvimento de certas regiões.

(258) O n.º 3, alíneas b) e d) do artigo 87.º do Tratado não são aplicáveis porque não estão em causa auxílios destinados a fomentar um projecto importante de interesse comum ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro nem auxílios destinados a promover a cultura ou a conservação do património.

(259) Pode considerar-se aplicável a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado relativa aos auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas. No caso em apreço, convém fazer referência às regras que a Comissão estabeleceu para apreciar os auxílios estatais de finalidade horizontal, relacionando-as com as orientações no sector da aviação. A Comissão constata que os auxílios não têm por objecto a investigação ou o desenvolvimento ([99]), a protecção do ambiente ([100]), a recuperação e a reestruturação de empresas ([101]), as pequenas e médias empresas ([102]) ou os capitais de risco ([103]).

(260) A Ryanair considerou que os auxílios destinados à formação dos pilotos deviam ser examinados à luz do Regulamento (CE) n.º 68/2001 porque entende que tais auxílios são equiparáveis à formação «geral». A Bélgica não invocou esta base de compatibilidade. A Comissão constata que a «contribuição única e fixa de 768 000 euros a título de participação no recrutamento e na formação de pilotos e tripulações afectadas aos novos destinos servidos pelo aeroporto» não foi concedida no respeito das condições enunciadas no Regulamento (CE) n.º 68/2001: os custos suportados não se limitam aos cus-

([93]) Os auxílios ao funcionamento são definidos nas orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional como auxílios «destinados a reduzir as despesas correntes da empresa» (ponto 4.15) ao passo que os auxílios ao investimento inicial se referem a «um investimento em capital fixo para a criação de um novo estabelecimento, a extensão de um estabelecimento existente ou o arranque de uma actividade que implique uma alteração fundamental do produto ou do processo de produção de um estabelecimento existente» (ponto 4.4).

([94]) Ver ponto 4.15 e seguintes das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional.

([95]) Decisão 1999/502/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1999, que estabelece a lista das regiões abrangidas pelo objectivo n.º 1 dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006 (JO L 194 de 27.7.1999, p. 53).

([96]) Ver auxílio estatal N 799/1999 — Bélgica — «Mapa dos auxílios regionais da Bélgica».

([97]) Ver as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional: «Um auxílio individual *ad hoc* concedido a uma única empresa ou auxílios limitados a um único sector de actividade podem ter um impacto importante sobre a concorrência no mercado em causa, enquanto os seus efeitos para o desenvolvimento regional tendem a ser demasiado limitados […]Por conseguinte, aquelas derrogações apenas serão concedidas, em princípio, aos regimes de auxílios plurissectoriais e abertos, numa dada região, ao conjunto das empresas dos sectores em causa».

([98]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 1994, proferido no âmbito dos processos conjuntos C-278, C-279 e C-280/92, Espanha contra Comissão, Col. p. I-4103.

([99]) Enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento (JO C 45 de 17.2.1996, p. 5), alterado (JO C 48 de 13.2.1998, p. 2), e prorrogado (JO C 111 de 8.5.2002, p. 3).

([100]) Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (JO C 37 de 3.2.2001, p. 3).

([101]) Orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade (JO C 288 de 9.10.1999, p. 2), bem como as orientações no sector da aviação.

([102]) Regulamento (CE) n.º 70/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais a favor das pequenas e médias empresas (JO L 10 de 13.1.2001, p. 33).

([103]) Comunicação da Comissão — Auxílios estatais e capital de risco (JO C 235 de 21.8.2001, p. 3).

tos elegíveis na acepção do n.º 7 do artigo 4.º do referido regulamento ([104]) porque abrangem o recrutamento dos pilotos; tratando-se de uma contribuição fixa e única, os custos não se baseiam em documentos comprovativos, não são transparentes nem discriminados por rubrica e nem sequer foi definida a intensidade do auxílio relativamente aos custos elegíveis. Por conseguinte, estes auxílios não são compatíveis com base no Regulamento (CE) n.º 68/2001 nem no Regulamento (CE) n.º 2204/2002 da Comissão, de 12 de Dezembro de 2002, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego ([105]).

(261) A Ryanair invocou igualmente o Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* ([106]) no que se refere aos auxílios de 4 000 euros relativos aos equipamentos de escritório. A Comissão recorda que este regulamento não se aplica aos auxílios concedidos às empresas do sector dos transportes. Como a Ryanair é uma empresa de transporte aéreo, não pode beneficiar desta isenção.

(262) A derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado não pode, consequentemente, ser aplicada com base nos regimes existentes de finalidade horizontal ou nas orientações para o sector da aviação estabelecidas há cerca de dez anos, em 1994 ([107]). Todavia, a Comissão entende que, à luz da evolução económica do sector do transporte aéreo e do sector aeroportuário, desencadeada pela abertura total dos mercados dos serviços de transporte aéreo a nível europeu em 1997, deve igualmente ser considerada a derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, tendo em conta o papel destes auxílios no desenvolvimento dos aeroportos regionais ([108]).

5.3. *AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO À LUZ DO N.º 3, ALÍNEA c), DO ARTIGO 87.º DO TRATADO*

5.3.1. DESCONTOS SOBRE AS TAXAS AEROPORTUÁRIAS E GARANTIAS DE INDEMNIZAÇÃO CONCEDIDAS PELA REGIÃO DA VALÓNIA EM CASO DE MODIFICAÇÃO DO SEU NÍVEL E DOS HORÁRIOS DE ABERTURA DO AEROPORTO

(263) Diversos interessados manifestaram inquietações quanto à existência de descontos discriminatórios sobre as taxas aeroportuárias. Apesar de, no caso de pequenos aeroportos, o montante das taxas aeroportuárias não ter necessariamente que reflectir a totalidade dos custos de utilização da infra-estrutura do aeroporto ([109]), as taxas (incluindo os descontos) devem ser estabelecidas segundo critérios objectivos, de preferência após a consulta das companhias que utilizam as infra-estruturas por motivos de transparência e igualdade de tratamento dos utilizadores, e em conformidade com regras de que estes se possam prevalecer ([110]). Os pequenos aeroportos devem igualmente poder dispor da flexibilidade necessária para adaptar as taxas e os horários de abertura aplicáveis às companhias aéreas.

(264) A Comissão constata a actual inexistência de regras comunitárias sobre a política de tarifação dos direitos

([104]) Estes custos correspondem aos custos de pessoal dos formadores, às despesas de deslocação dos formadores e dos participantes na formação, às despesas correntes (materiais, fornecimentos), à amortização dos instrumentos e dos equipamentos proporcionalmente à respectiva utilização exclusiva para o projecto de formação em causa, aos custos dos serviços de consultadoria no que se refere à acção de formação, ao custo de pessoal dos participantes no projecto de formação no respeito de limites estabelecidos.

([105]) JO L 337 de 13.12.2002, p. 3. São excluídos do âmbito de aplicação do regulamento em causa os auxílios à criação de emprego concedidos ao sector dos transportes (artigo 1.º). Nesse sector, o regulamento só cobre os auxílios ao recrutamento de trabalhadores desfavorecidos e deficientes ou os auxílios destinados a cobrir os custos adicionais de contratação de trabalhadores deficientes. Ora, a medida visada não tem este objectivo nem respeita os restantes critérios do regulamento.

([106]) JO L 10 de 13.1.2001, p. 30.

([107]) Ver ponto 115, quarto travessão, da decisão de dar início ao procedimento.

([108]) No passado, a Comissão já teve oportunidade de aplicar directamente o n.º 2, alínea c), do artigo 87.º do Tratado para ter em conta a evolução económica de certos sectores, através da definição das condições aplicáveis à concessão destes auxílios em decisões individuais. Por exemplo, veja-se a Comunicação da Comissão dirigida aos Estados-Membros e aos terceiros interessados relativamente ao auxílio estatal N 376/01 — Itália — Regime de auxílios a favor das instalações por cabo (JO C 172 de 18.7.2002, p. 2), pontos 44-49. O Advogado-Geral Jacobs recordou igualmente, no n.º 38 das suas conclusões de 18 de Setembro de 2003 (ainda não publicadas na Colectânea de Jurisprudência) relativas ao processo C-91/01, Itália contra Comissão, que «o poder de apreciação da Comissão não pode ser limitado de forma definitiva pela adopção de tais textos (nota: orientações ou outras "soft law").»

([109]) Repercutir no nível das taxas a totalidade dos custos dos pequenos aeroportos equivale a impor um encargo frequentemente bastante elevado a um número muito reduzido de utilizadores. Esse encargo dissuadi-los-ia de se instalarem em aeroportos secundários. A proposta supracitada da Comissão sobre as taxas aeroportuárias, que sugere que estas devem reflectir os custos reais da actividade aeroportuária, teve igualmente em conta a especificidade dos pequenos aeroportos que não podem prescindir de apoio público (ver ponto 32). Além disso, a Comissão regista que, na Europa, há Estados-Membros que aplicam sistemas de perequação financeira entre aeroportos, sendo frequente que os aeroportos maiores contribuam para os custos dos mais pequenos. Exigir que as taxas aplicadas pelos pequenos aeroportos reflictam a totalidade dos seus custos perturbaria inutilmente o seu modo de organização.

([110]) Sobre a problemática das taxas aeroportuárias na Europa, ver, por exemplo, o documento «Airport charges in Europe», do «Airport Council International Europe» — 8.5.2003

aeroportuários. Como tal, os Estados-Membros são livres de adoptar os níveis desses direitos através do estabelecimento de um tarifário público adaptado às circunstâncias específicas, prerrogativa que a Região da Valónia podia ter utilizado ou pode ainda utilizar no futuro. No entanto, os Estados-Membros não podem aplicar práticas discriminatórias, directas ou indirectas, por exemplo, através da selecção dos aparelhos utilizados. Por conseguinte, os Estados-Membros também não podem estabelecer derrogações a regras claras que tenham previamente adoptado.

(265) A Comissão recorda que não se opôs à concessão de reduções a companhias aéreas destinadas a estimular o lançamento de novas linhas ou o reforço de frequências com o objectivo de promover o aumento do número de passageiros em condições específicas. Na sua decisão «Manchester», a Comissão determinou que os descontos de duração limitada concedidos sem discriminações entre os utilizadores de um aeroporto não estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 87.º do Tratado porque não provocavam distorções de concorrência. Nessa ocasião, a Comissão explicou que um desconto ou um sistema de descontos através do qual se concede um tratamento preferencial a uma empresa específica é susceptível de se enquadrar no âmbito de aplicação do referido artigo e, como tal, constitui um auxílio.

(266) Como já indicou, a Comissão considera que, com base nas regras estabelecidas no âmbito do caso «Manchester», a Região da Valónia podia conceder descontos à Ryanair desde que não introduzisse práticas discriminatórias e os descontos tivessem uma duração limitada. Apesar de prevista no decreto da Região da Valónia que regula as taxas em causa, a Bélgica não utilizou esta prerrogativa e optou pela concessão de auxílios a uma única companhia, agindo de forma discriminatória e não transparente, por um período de 15 anos que não corresponde à duração limitada prevista na decisão «Manchester». O pagamento de tais auxílios, em benefício exclusivo da Ryanair e em contradição com a base jurídica nacional, não era necessário nem proporcional ao objectivo pretendido de desenvolvimento aeroportuário e, além disso, a Bélgica tinha outros meios legais ao seu dispor. Nestas condições, a Comissão considera que os descontos já concedidos à Ryanair sobre as taxas aeroportuárias, tal como as garantias futuras de indemnização da Região da Valónia, não são susceptíveis de ser consideradas auxílios compatíveis com o mercado comum.

5.3.2. DESCONTOS SOBRE AS TARIFAS DA ASSISTÊNCIA EM ESCALA CONCEDIDOS PELO BSCA

(267) As actividades de assistência em escala constituem uma actividade comercial que, em certos aeroportos, está aberta à concorrência por força da Directiva 96/67/CE. Tal como a Comissão salientou na sua decisão de dar início ao procedimento, não é surpreendente que um gestor de aeroporto conceda descontos a uma companhia aérea sobre as taxas de assistência ([111]). No entanto, essa prática pode ser surpreendente quando a empresa regista prejuízos de forma duradoura e tais prejuízos são potencialmente cobertos por fundos públicos que o gestor recebe, nomeadamente na sua qualidade de autoridade aeroportuária ou de prestador de serviços de interesse económico geral ([112]). No que respeita ao BSCA, as prestações recebidas a título da compensação dos custos do serviço «manutenção-incêndio», por exemplo, podem incluir-se nesta categoria.

(268) Quando um aeroporto presta esses serviços a uma companhia aérea com prejuízos, deve poder provar que os mesmos são justificados e compensados por receitas previstas decorrentes de outras actividades comerciais. Esses prejuízos não devem, de forma alguma, ser compensados pelas receitas do aeroporto na sua qualidade de autoridade aeroportuária ou de gestor de um serviço de interesse económico geral. Isto implica que as missões que incumbem a um aeroporto na qualidade de autoridade aeroportuária, de gestor de um serviço de interesse económico geral ou de prestador de serviços comerciais devem ser bem definidas, tal como os respectivos fluxos financeiros.

(269) No caso do aeroporto de Charleroi, a tarifa específica aplicada à Ryanair pelas actividades de assistência em escala não é, de forma alguma, sustentada por uma análise clara dos custos que tais serviços geram para o BSCA. Pelo contrário, os elementos parciais resultantes da análise do plano de actividades parecem indicar que a actividade de assistência não cobre os custos que lhe são inerentes.

([111]) Ponto 85 da decisão de dar início ao procedimento: «No que respeita às taxas de assistência em escala, a Comissão aceita que possam ser realizadas economias de escala quando um utilizador do aeroporto recorre com grande frequência aos serviços de assistência de uma empresa. Com efeito, não é surpreendente que a tarifa aplicada a certas companhias seja inferior à tarifa geral na medida em que essas companhias solicitem menos serviços do que os prestados a outros clientes».

([112]) A Directiva 96/67/CE prevê expressamente o risco de subvenções cruzadas, exigindo uma separação contabilística entre as actividades de assistência em escala e as restantes actividades aeroportuárias. O seu artigo 4.º estipula que:

«1. A entidade gestora de um aeroporto, o utilizador ou o prestador de serviços que prestam serviços de assistência em escala devem efectuar uma rigorosa separação contabilística, de acordo com as práticas comerciais em vigor, entre as actividades ligadas à prestação desses serviços e as suas restantes actividades.

2. A efectividade dessa separação contabilística deve ser controlada por um auditor independente designado pelo Estado-membro. O auditor deve igualmente verificar a inexistência de fluxos financeiros entre a actividade da entidade gestora na sua qualidade de autoridade aeroportuária e a sua actividade de assistência em escala.».

(270) A comparação dos custos salariais do serviço «handling--ticketing» e das receitas da assistência em escala, segundo os dados apresentados no plano de actividades, revela uma margem significativa relativa à assistência. É verdade que essa apreciação é aproximativa porque são tidos em conta os efectivos afectados ao registo e acolhimento de passageiros mas não são integrados os custos da assistência distintos dos custos de pessoal (materiais, prestação de serviços, manutenção de equipamentos, etc.). Todavia, a comparação permite determinar que a margem é negativa no período até 2006, inclusive (entre − 650 000 e − 1 370 000 euros, conforme os anos), com um custo salarial por passageiro que passa de 4,42 para 2,73 euros mas que se mantém sempre bastante acima do montante facturado à Ryanair, inicialmente de 1 euro e posteriormente de 1,13 euros.

(271) A actividade só começaria a registar lucros a partir de 2007, graças a um número suplementar de cerca de 50 000 passageiros por ano (ou seja, 300 000 em 2010) provenientes de companhias regulares e relativamente aos quais a assistência será facturada, em média, a cerca de 14 euros por passageiro. Assim, segundo o plano de actividades, em 2010, as receitas a título da actividade de assistência proporcionadas pelos passageiros das companhias «low-cost» (1 150 000) ascenderiam, no total, a 1,5 milhões de euros e pelos passageiros das companhias regulares (apenas 300 000) a 4,5 milhões de euros.

(272) Sem esta contribuição suplementar das companhias regulares prevista e integrada no plano de actividades no valor de 100 000 euros a partir de 2003, 1 700 000 em 2007 e cerca de 4 milhões de euros em 2010, a margem calculada para a assistência em escala continuaria a ser negativa. Resta saber se uma companhia estaria disposta a pagar em Charleroi um preço comparável ao que lhe seria imposto num grande aeroporto, sabendo, ainda por cima, que a sua contribuição era 12 vezes superior à de outra companhia a operar nesse aeroporto. Segundo a Bélgica, estariam sobretudo em causa companhias que servem a África relativamente às quais o volume de bagagens a tratar e, consequentemente, os encargos dos serviços de assistência são bastante elevados.

(273) Da mesma forma, segundo informações ao seu dispor, a Comissão estima a assistência em escala, excluindo o abastecimento de combustível, de um Boeing 737, com base em vinte rotações diárias e relativamente a 100 a 200 lugares, ou seja, em condições coerentes com as operações da Ryanair em Charleroi, em cerca de 800 a 1 200 euros por avião num aeroporto regional. Este valor é inferior, pelo menos em 20 %, ao correspondente num aeroporto de maiores dimensões. Estes cálculos permitem estimar o custo por passageiro em 6 a 8 euros, aliás conforme com a prática do BSCA relativamente a outras companhias. Consequentemente, há uma presunção muito clara de prática de *dumping* pelo BSCA na prestação de serviços de assistência em escala, individualmente considerada.

(274) Além disso, a actividade de assistência em escala foi totalmente aberta à concorrência nos principais aeroportos e o aeroporto de Charleroi, se continuar a registar bons resultados, deverá seguir a via prescrita pela regulamentação comunitária a partir do momento em que atingir um volume de dois milhões de passageiros tratados (hipótese consagrada no plano de actividades para o período posterior a 2006-2007). A este respeito, a Comissão recorda que a Directiva 96/67/CE tem por objectivo garantir uma concorrência efectiva e leal ([113]) e que as regras adoptadas para o bom funcionamento das infra-estruturas aeroportuárias devem observar os princípios da objectividade, transparência e não-discriminação ([114]). Interpelado no âmbito de uma questão prejudicial, o Tribunal considerou, no seu acórdão de 16 de Outubro de 2003 ([115]), que quanto à remuneração obtida como contrapartida do acesso às instalações aeroportuárias, a Directiva 96/67/CE não impede que «… a referida remuneração seja estabelecida de tal forma que a entidade gestora do aeroporto possa não apenas cobrir os custos associados à disponibilização das instalações aeroportuárias e à manutenção das mesmas mas também realizar uma margem de lucro.». As próprias autoridades belgas confirmaram, em 19 de Dezembro de 2003, que o limiar de dois milhões de passageiros devia ser atingido no final de 2004 ou em 2005. Isto implicará, especialmente por força do disposto no artigo 4.º da Directiva 96/67/CE, uma rigorosa separação contabilística destinada a garantir que esta actividade concorrencial não é compensada por outra actividade do aeroporto. Uma vez atingido o referido limiar, um ou mais operadores independentes poderão oferecer os seus serviços nesse aeroporto e é evidente que a tarifa actual de cerca de 1 euro por passageiro aplicável durante um período de 15 anos impossibilitaria a abertura efectiva à concorrência.

(275) Entretanto, ou seja, antes de atingido o limiar de dois milhões de passageiros, é evidente que, entre as suas actividades puramente comerciais, o aeroporto pode compensar as suas diversas fontes de lucros e prejuízos. Seria esse o caso, por exemplo, entre um défice na actividade de «handling» e um excedente na associada ao estacionamento dos veículos dos passageiros. Esta compensação entre actividades comerciais deixará de ser possível quando for atingido o limiar de dois milhões de passageiros previsto na Directiva 96/67/CE. Aliás, já é excluída no que se refere à compensação entre actividades comerciais e actividades económicas de interesse geral. A Comissão recorda igualmente que a sua acção destinada a assegurar a liberalização efectiva da assistência em escala é constante ([116]).

([113]) Considerando 16 da Directiva 96/67/CE.

([114]) Considerando 25 da Directiva 96/67/CE.

([115]) Acórdão de 16 de Outubro de 2003, proferido no âmbito do processo C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH contra Deutsche Lufthansa AG (ainda não publicado na Colectânea de Jurisprudência).

([116]) A este respeito, a Comissão chama a atenção para os dois recursos que interpôs contra a Alemanha e a Itália junto do Tribunal de Justiça, respectivamente em 12 de Setembro de 2003 e 19 de Dezembro de 2002, com fundamento na transposição incorrecta da Directiva 96/67/CE que teve o efeito directo de colocar obstáculos à entrada de novos operadores nos principais aeroportos desses países.

(276) No caso do aeroporto de Charleroi, não foi estabelecida uma distinção clara entre as missões que incumbem ao BSCA na qualidade de autoridade aeroportuária, de gestor de um serviço de interesse económico geral e de prestador de serviços comerciais nem entre os fluxos financeiros associados a essas missões. Nestas circunstâncias, é impossível excluir as subvenções cruzadas entre o financiamento dos serviços de assistência em escala e o financiamento de outras actividades não comerciais e, consequentemente, a presença de um auxílio.

(277) Por conseguinte, no caso vertente, a intervenção pública não parece necessária, muito pelo contrário. A recente liberalização do sector de assistência e a necessidade de permitir a sua realização eficaz têm estado da origem das decisões da Comissão de não considerar susceptíveis de serem declarados compatíveis com o mercado comum os auxílios estatais que consistem em descontos nos serviços de assistência concedidos em benefício de uma companhia aérea. Na verdade, tais auxílios não parecem ser necessários nem constituir incentivos ao desenvolvimento de uma estrutura aeroportuária num quadro liberalizado.

5.3.3. OUTRAS VERBAS DESTINADAS À PROMOÇÃO DE SERVIÇOS AÉREOS COM PARTIDA DE AEROPORTOS REGIONAIS

(278) Os auxílios que permitem desenvolver e garantir uma melhor exploração das infra-estruturas aeroportuárias regionais actualmente subutilizadas e que representam um custo para a colectividade podem ter um interesse comunitário incontestável e inscrever-se nos objectivos da política comum de transportes.

(279) Os auxílios operacionais destinados a apoiar o lançamento de novas linhas aéreas ou o reforço de certas frequências podem constituir um instrumento necessário para o desenvolvimento de pequenos aeroportos regionais. Tais auxílios podem efectivamente convencer as empresas interessadas a assumir o risco de investir em novas rotas. No entanto, para declarar esses auxílios compatíveis com o mercado comum com base no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, é necessário determinar se tais auxílios são necessários e proporcionais ao objectivo perseguido e se não afectam as trocas comerciais de forma contrária ao interesse comum.

(280) Os auxílios ao funcionamento raramente são susceptíveis de serem declarados compatíveis com o mercado comum na medida em que, normalmente, falseiam as condições de concorrência nos sectores em que são concedidos sem, todavia, serem capazes, pela sua própria natureza, de atingir um dos fins fixados pelas disposições derrogatórias do Tratado. Com efeito, não implicando qualquer modificação técnica ou estrutural da empresa e limitando-se a favorecer o seu desenvolvimento comercial, os auxílios só permitem ao beneficiário oferecer aos clientes condições artificialmente favoráveis e aumentar a margem de lucro sem qualquer justificação.

(281) Contudo, este princípio é pontuado por algumas excepções e, no passado, a Comissão declarou este tipo de auxílios compatível, desde que fossem respeitadas determinadas condições. Foram aprovados auxílios operacionais pela Comissão, designadamente no sector do transporte marítimo, para o lançamento de linhas de curta distância entre dois ou mais portos franceses ou entre portos franceses e portos comunitários ([117]). Tratava-se de um regime francês destinado a atenuar as dificuldades financeiras inerentes ao lançamento de novas linhas através da concessão de auxílios degressivos com uma duração máxima de três anos e limitados a 30 % das despesas operacionais elegíveis em valor absoluto. Após a abertura do procedimento formal de exame, a Comissão declarou o regime compatível com base no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado, considerando que o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância se inscreve nos objectivos da política comunitária dos transportes: «Na sua comunicação relativa ao desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância, a Comissão salienta o papel deste modo de transporte na promoção de uma mobilidade sustentável e segura, no reforço da coesão na União e na melhoria da eficácia do transporte numa abordagem intermodal. Reconhece igualmente que a promoção do transporte marítimo de curta distância deve efectuar-se a todos os níveis, quer comunitário quer nacional ou regional».

(282) Por conseguinte, no caso vertente, cumpre verificar se estão reunidos os critérios que permitem declarar a eventual compatibilidade dos auxílios distintos dos descontos sobre as taxas aeroportuárias e as tarifas de assistência em escala.

5.3.3.1. ***Objectivo da medida e presença de um interesse comunitário***

(283) A primeira condição para a sua autorização é que o auxílio preencha o seu objectivo, ou seja, que se inscreva numa política de desenvolvimento aeroportuário coerente e caracterizada por uma vontade declarada de aumentar a rentabilidade de infra-estruturas que nem sempre são rentáveis.

([117]) Decisão 2002/610/CE da Comissão, de 30 de Janeiro de 2002, relativa ao regime de auxílio que a França tenciona aplicar a favor da entrada em serviço de novas linhas de transporte marítimo de curta distância. (JO L 196 de 25.7.2002, p. 31).

(284) A promoção do desenvolvimento regional, do turismo, da economia local ou da imagem da região será assim a consequência desta política coerente destinada, principalmente, a desenvolver de forma duradoura a actividade aeroportuária.

(285) Apesar de a concessão dos auxílios estatais às grandes plataformas aeroportuárias ou aos aeroportos de dimensões médias só se justificar com alguma dificuldade e a título excepcional, pode ser necessário conceder auxílios a aeroportos de pequenas dimensões. Os pequenos aeroportos que não atingiram o limiar de rentabilidade não conseguem sobreviver sem apoios públicos. Para poderem continuar a abrir as suas portas, esses aeroportos precisam de financiamentos públicos e esta necessidade foi reconhecida pela Comissão, nomeadamente na sua proposta relativa às taxas aeroportuárias ([118]): «o bom funcionamento da maior parte desses pequenos aeroportos, que desempenham um papel primordial na coesão económica e social da União, implica um apoio importante e regular da parte do Estado, das colectividades locais ou, em alguns casos, um auxílio financeiro dos aeroportos de maior dimensão (…)».

(286) Actualmente, não está definido o que se entende por grandes aeroportos, aeroportos de dimensões médias e pequenos aeroportos. No seu parecer de prospectiva sobre as capacidades aeroportuárias regionais, de 2 de Julho de 2003 ([119]), o Comité das Regiões propôs uma classificação dos aeroportos europeus em cinco categorias:

— categoria A, que representa os principais aeroportos centrais (mais de 25 milhões de passageiros, 4 aeroportos) e constitui aproximadamente 30 % do tráfego aéreo europeu,

— categoria B, que representa os aeroportos nacionais (10 a 25 milhões de passageiros, 16 aeroportos) e constitui aproximadamente 35 % do tráfego aéreo europeu,

— categoria C, que representa 15 aeroportos com 5 a 10 milhões de passageiros, que constituem aproximadamente 14 % do tráfego aéreo europeu,

— categoria D, que representa 57 aeroportos com 1 a 5 milhões de passageiros, que constituem aproximadamente 17 % do tráfego aéreo europeu,

— categoria E, que representa 67 aeroportos com 200 000 a 1 milhão de passageiros, que constituem aproximadamente 4 % do tráfego aéreo europeu.

Segundo o Comité das Regiões, os aeroportos regionais correspondem, em geral, às categorias D e E, mas alguns aeroportos da categoria C podem igualmente ser considerados aeroportos regionais.

([118]) COM (97) 154 final supracitado.
([119]) CdR 393/2002 fin.

(287) Os aeroportos regionais poderiam igualmente constituir uma solução para um problema da política de transportes, a saber, a saturação das principais capacidades aeroportuárias.

(288) A Comissão afirmou no seu «Livro Branco — A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» ([120]), que «face ao crescimento do tráfego, é necessário repensar a exploração dos aeroportos, a fim de optimizar a utilização das capacidades existentes».

(289) O desenvolvimento dos aeroportos regionais é tanto mais interessante quanto, como explica a Comissão: «a actual estrutura do sistema de transporte aéreo leva as companhias a concentrar as suas actividades nos grandes aeroportos, que desenvolvem como placas giratórias para as suas actividades intracomunitárias e internacionais. O congestionamento concentra-se nos grandes aeroportos centrais, traduzindo-se em incómodos e em dificuldades na gestão do tráfego aéreo. Ora, se é certo que o congestionamento no céu é já objecto de um plano de acção concreto, o congestionamento no solo não obtém ainda a atenção nem o empenhamento necessários. No entanto, quase metade dos cinquenta principais aeroportos europeus atingiram já, ou estão prestes a atingir, a saturação da sua capacidade no solo».

(290) O parecer do Comité das Regiões, citado no considerando 286 e formulado a pedido da Comissão para efeitos de elaboração de uma política sobre as capacidades aeroportuárias na Europa, explica:

«Enquanto os aeroportos regionais se caracterizam por um excesso de capacidade em termos de espaço de terminais e de utilização das pistas, os aeroportos centrais e nacionais têm, frequentemente, falta de capacidade de crescimento. No entanto, enquanto as principais companhias aéreas continuarem com as suas estratégias radiais não parece existir uma solução para este paradoxo aparente. Existem sinais de que algumas companhias aéreas estão agora a analisar o papel complementar do tráfego "ponto-a-ponto".

Existe potencial para desenvolver o tráfego "ponto-a-ponto" nos aeroportos regionais. Assistimos a isso recentemente com as companhias aéreas que praticam preços muito baixos, mas este não é o único segmento que pode beneficiar dessas rotas. As regiões e as companhias aéreas devem trabalhar em conjunto no sentido de encontrarem um equilíbrio entre o sistema "ponto-a-ponto" e o sistema radial: identificar os potenciais fluxos de tráfego que possam voar a partir do aeroporto regional sem fazer escala numa plataforma de correspondência.».

([120]) COM(2001) 370 final.

(291) Se os apoios públicos sob a forma de auxílios à construção de infra-estruturas ou auxílios operacionais são frequentemente necessários à sobrevivência dos pequenos aeroportos, o desenvolvimento duradouro passa evidentemente pelo desenvolvimento do tráfego aéreo e pelo aumento do volume de passageiros. Como já foi mencionado nas observações das partes interessadas, os aeroportos de pequenas dimensões não registam normalmente os volumes de passageiros necessários para atingirem a dimensão crítica e o limiar de rentabilidade. Tais aeroportos só podem comportar-se como verdadeiras empresas comerciais e limitar o recurso aos fundos públicos depois de terem atingido uma dimensão crítica.

(292) Não existem valores absolutos respeitantes ao limiar de rentabilidade. O Comité das Regiões estima-o em milhão e meio de passageiros por ano, ao passo que o estudo acima referido da Universidade de Cranfield, que apresenta por vezes o número de 500 000 ou de um milhão de passageiros por ano, revela que esse limiar varia em função dos países e do modo de organização dos aeroportos ([121]).

(293) Atingir a dimensão crítica e o limiar de rentabilidade constitui um desafio para os pequenos aeroportos na medida em que as companhias tradicionais, «low cost» ou *charter* não estão decididas a instalar-se nos mesmos, como demonstra claramente a experiência do BSCA. As companhias tradicionais preferem as plataformas de correspondência com provas dadas, bem situadas, que permitem conexões rápidas, às quais os consumidores estão habituados e onde dispõem de faixas horárias bastante vantajosas. Tal como as companhias tradicionais, que preferem geralmente os aeroportos conhecidos, na ausência de incentivos para o efeito, as companhias «low cost» ainda não estão preparadas para assumir o risco de abrir rotas com partida de aeroportos desconhecidos e não testados.

(294) De certa forma, os aeroportos regionais europeus sofrem as consequências das políticas aeroportuárias e aéreas aplicadas há muitos anos que concentraram o tráfego nas grandes metrópoles nacionais. Não é tarefa fácil desenvolverem-se face ao enorme atractivo dos aeroportos centrais que, além da «catchment area» e da sua situação geográfica, beneficiaram de anos de investimento nas infra-estruturas e da instalação das companhias nacionais. Quando as companhias aéreas que preenchem obrigações de serviço público lhes proporcionam volumes de passageiros ([122]) ou as autoridades públicas nacionais aplicam regimes de auxílios de carácter social, alguns aeroportos podem contar com o fim dessas dificuldades.

([121]) Páginas 5.33 e 6.11 do relatório supracitado.

([122]) Ver páginas 5 a 27 do estudo supracitado da Universidade de Cranfield: «Em certa medida, a concessão de subsídios aos serviços de transporte aéreo no quadro de obrigações de serviço público pode ser considerada uma concessão indirecta de subsídios ao aeroporto. Alguns aeroportos remotos da Escócia e da Irlanda dependem quase exclusivamente dos subsídios concedidos a serviços de transporte aéreo relativamente aos foram declaradas obrigações de serviço público»

(295) Os aeroportos, nomeadamente os regionais, têm um papel e um impacto económico e social importante na Europa, como salientou um estudo realizado em 1998 pela organização ACI-Europe intitulado «Emploi et prospérité en Europe» ([123]). A Comunidade já encoraja o desenvolvimento dos aeroportos, nomeadamente regionais, através da concessão de financiamentos para o desenvolvimento de infra-estruturas aeroportuárias no âmbito da política regional europeia, com base nos empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

(296) Para que as infra-estruturas em causa sejam efectivamente utilizadas e, consequentemente, rentabilizado o esforço orçamental público frequentemente realizado para o efeito, o pagamento de auxílios às companhias aéreas por aeroportos públicos regionais pode constituir, em determinadas condições, um meio necessário para atrair os volumes de passageiros que lhes permitem, em seguida, atingir o limiar de rentabilidade e deixar de depender dos apoios públicos para sobreviver.

(297) No caso vertente, os auxílios inscrevem-se no quadro do desenvolvimento das actividades aeroportuárias de Charleroi e de um projecto conhecido e coerente. A este respeito, a Comissão constata que as autoridades da Região da Valónia aplicam, desde o final da década de 80, uma política aeroportuária coerente que passa, nomeadamente, pela especialização de aeroportos da sua área de competência, pelo desenvolvimento das infra-estruturas aeroportuárias e pela procura de utilizadores susceptíveis de trazer os volumes de passageiros necessários a um desenvolvimento duradouro. Há alguns anos, o aeroporto de Charleroi inscrevia-se na categoria «E» dos aeroportos regionais europeus, segundo a definição do Comité das Regiões (com um volume de passageiros de 200 000 a 1 milhão) e actualmente pertence à categoria superior, registando uma das maiores taxas de aumento de passageiros da Europa. O BSCA adoptou uma estratégia de «nicho» cujo objectivo não consiste em oferecer os mesmos serviços que o aeroporto de Bruxelles-National disponibiliza mas sim na especialização em faixas horárias bem definidas e numa oferta de serviços «básicos».

5.3.3.2. ***Necessidade do auxílio***

(298) Este tipo de auxílios pode modificar as condições em que se realizam as trocas comerciais a dois níveis distin-

([123]) Como os aeroportos criam directamente 1 100 empregos por cada milhão de passageiros tratados por ano, o impacto total (incluindo o emprego indirecto e induzido) é avaliado em cerca de 2 200 empregos, ou seja, o dobro. São motores económicos, «catalisadores estratégicos» que atraem um vasto leque de outras actividades económicas.

tos. O primeiro corresponde à afectação das trocas no mercado dos serviços de transporte aéreo. Os auxílios pagos a uma companhia aérea criam distorções de concorrência no céu europeu, independentemente do facto de essas companhias operarem com partida dos mesmos aeroportos, na medida em que reduzem os custos de exploração da companhia beneficiária.

(299) O segundo nível corresponde a uma distorção das trocas no mercado dos serviços aeroportuários. Os auxílios podem provocar indirectamente distorções entre aeroportos centrais e aeroportos regionais. As subvenções podem incitar uma companhia a «deslocalizar-se» para outro aeroporto e a transferir uma linha aérea de um aeroporto central para um secundário. No entanto, esta «deslocalização» é pouco provável na medida em que o custo de tal transferência é potencialmente muito elevado e a operação financeiramente arriscada para a companhia aérea. Além disso, as companhias são sensíveis ao tipo de serviços aeroportuários oferecidos, os quais correspondem a estratégias comerciais definidas: os aeroportos centrais e os secundários não oferecem os mesmos tipos de serviços aeroportuários às companhias aéreas, consistindo a oferta dos primeiros numa gama completa de serviços («full-services») e a dos segundos em opções normalmente mais rudimentares.

(300) A abertura de uma linha aérea com partida de um aeroporto regional pode atrair passageiros que, à partida, utilizariam um aeroporto central. Isto pode provocar um desvio do tráfego susceptível, por sua vez, de se traduzir num desvio das receitas associadas à actividade aeroportuária. Contudo, este tipo de distorções deve ser relativizado. Face aos aeroportos centrais, os aeroportos secundários apresentam inconvenientes para os passageiros (afastamento das metrópoles; problema de conexões entre essas metrópoles e os aeroportos secundários; inexistência de conexões a nível das linhas aéreas) que não são automaticamente atraídos para os aeroportos secundários. Além disso, o estabelecimento de uma companhia aérea num aeroporto secundário não parece conduzir necessariamente ao desvio do tráfego de passageiros do aeroporto central para o aeroporto secundário, podendo, pelo contrário, constituir um factor estimulante do mercado vantajoso para ambos os aeroportos. A este respeito, a entrada da Ryanair na rota Charleroi/ /Bruxelles-Dublin, em 1997, é elucidativa. O tráfego regular total com partida do aeroporto de Bruxelles-National e de Charleroi com destino a Dublin duplicou muito rapidamente, tendo registado um aumento constante ao longo de sete anos. Segundo os dados fornecidos pela Ryanair, as companhias tradicionais que operam com partida do aeroporto central (Aer Lingus e Sabena, até 2001) não perderam passageiros na sequência da chegada da Ryanair. Essas companhias reduziram os seus preços sob o efeito da pressão da concorrência da companhia irlandesa, o que estimulou o mercado e criou uma procura adicional de serviços de transporte.

(301) Podem registar-se distorções entre aeroportos regionais no mercado dos serviços aeroportuários. Este tipo de distorções é muito mais grave. O número de aeroportos de pequenas dimensões que procuram desenvolver-se na Europa é significativo, ao passo que o número de companhias aéreas actualmente dispostas a assumir o risco de abrir novas linhas é relativamente reduzido. Assim, as companhias aéreas em causa encontram-se numa posição favorecida face aos aeroportos regionais e podem facilmente colocá-los em concorrência. A Ryanair coloca em concorrência aeroportos vizinhos, à semelhança do papel que desempenhou em França onde utilizou em seu proveito a eventual rivalidade entre os aeroportos de Pau e Tarbes, a escassos trinta quilómetros de distância um do outro. A Ryanair pode igualmente colocar em concorrência aeroportos situados em diferentes Estados-Membros.

(302) Os aeroportos regionais não são sempre geridos como empresas mas sim como infra-estruturas públicas que desempenham funções ligadas à política de transportes, ao ordenamento do território ou ao desenvolvimento local. É frequente que as autoridades públicas decidam conceder auxílios, por exemplo através de uma sociedade gestora do aeroporto. Posteriormente, os fundos públicos podem ser disponibilizados às companhias para fins distintos do desenvolvimento aeroportuário duradouro, designadamente para desenvolver a actividade regional, melhorar o turismo ou a imagem de uma região. Se não forem enquadradas, estas subvenções podem atingir proporções inaceitáveis, não contribuindo necessariamente para a realização do objectivo pretendido, ou seja, o desenvolvimento duradouro dos aeroportos regionais.

(303) A segunda condição é que os auxílios pagos às companhias aéreas sejam aplicados exclusivamente na abertura de novas rotas ou frequências, provocando um aumento do volume líquido de passageiros com partida do aeroporto regional, de forma a cobrir uma parte do risco que a companhia suporta.

(304) Em princípio, não devem ser concedidos auxílios quando a rota já é explorada: nesse caso, o risco para a companhia é menor, senão inexistente, e a necessidade do auxílio não pode ser invocada. Assim, quando uma companhia já opera uma rota com partida de um aeroporto, não pode prevalecer-se de um apoio público.

(305) Não devem igualmente ser pagos auxílios a uma companhia aérea para uma nova linha que esta passe a explorar em substituição e na sequência do abandono de uma antiga que tenha beneficiado de auxílios ao arranque. Com efeito, por esse motivo, e mantendo-se inalterados os restantes factores, o aeroporto não registaria um efeito líquido positivo em termos de número de passageiros acolhidos. Pelo contrário, a mera substituição, durante o período de aplicação do auxílio, de uma linha

por outra com partida de Charleroi que deva trazer ao aeroporto um número de passageiros pelo menos equivalente ao da primeira não põe em causa a manutenção do auxílio para a totalidade do período.

(306) Para o futuro, não poderão igualmente ser concedidos auxílios em benefício de uma linha que a companhia aérea Ryanair venha a assegurar em substituição de outra ligação que servisse anteriormente a partir de outro aeroporto situado na mesma zona de atracção económica ou de população. Com efeito, a Comissão considera essencial que os auxílios ao arranque não provoquem uma escalada das subvenções através, por exemplo, de deslocalizações de linhas uma vez atribuído o auxílio máximo. Na verdade, tal prática seria contrária ao próprio objectivo dos auxílios ao arranque que consiste no desenvolvimento do aeroporto em causa, em conformidade com o interesse comum.

(307) Os auxílios também não devem destinar-se a apoiar um novo operador a lançar-se em ligações já abertas e em concorrência frontal com um operador existente que já explore a mesma rota com partida do aeroporto. Para fazer face a um operador já estabelecido, o novo operador deverá apoiar-se exclusivamente nos seus recursos e não em auxílios públicos.

(308) No caso em apreço, os auxílios foram concedidos à Ryanair como contrapartida do risco assumido pela companhia com a afectação de um número máximo de quatro aviões para operar, pelo menos, três rotações por dia durante um período de 15 anos, o que representa um compromisso mínimo de explorar 12 novas rotas ou frequências com partida do aeroporto de Charleroi. As linhas abertas desde a assinatura dos acordos com o BSCA, em 2001, são Londres, Milão, Liverpool, Roma, Carcassonne, Barcelona/Girona, Veneza, Pisa, Shannon e Glasgow. Como nenhum operador explorava estas linhas com partida do aeroporto de Charleroi, os auxílios concedidos pela Região da Valónia não foram utilizados para desenvolver uma concorrência frontal com um operador instalado com partidas de Gosselies.

(309) A Comissão regista igualmente que, entretanto, a companhia Ryanair não encerrou outras linhas que operava a partir de Charleroi; caso contrário, as autoridades belgas deveriam considerar esse dado no cálculo do limite máximo de um auxílio que pudesse eventualmente ser concedido.

(310) Em contrapartida, não está de modo algum demonstrada a necessidade do auxílio no que respeita à ligação Charleroi-Dublin: esta já existia há cerca de quatro anos no momento da assinatura dos acordos de 2001. A sua viabilidade económica já tinha sido demonstrada. Consequentemente, os auxílios operacionais concedidos para a exploração desta linha não eram necessários.

5.3.3.3. ***Carácter de incentivo do auxílio***

(311) Um auxílio deve ter um efeito de incentivo: deve permitir a uma empresa desenvolver uma actividade que não teria assumido sem apoios públicos. Mas essa actividade deve revelar-se rentável a prazo, sem auxílios. Por este motivo, os auxílios destinados ao lançamento de novas ligações ou ao reforço de frequências devem ser limitados no tempo. O auxílio serve para o lançamento de uma nova rota mas não pode mantê-la artificialmente: as rotas devem ser economicamente viáveis. É igualmente possível exigir que os auxílios sejam degressivos para reforçar o seu efeito de incentivo. Os auxílios degressivos permitem ajudar uma transportadora no momento do arranque de uma ligação e, seguidamente, incitar essa empresa a depender exclusivamente dos seus próprios recursos. A degressividade poderá igualmente variar em função da dimensão do aeroporto de forma a que a maior intensidade do auxílio seja reservada para as primeiras fases de desenvolvimento dos aeroportos das categorias inferiores e esse nível seja reduzido quando aumentar a notoriedade do aeroporto e, consequentemente, o seu atractivo.

(312) Os auxílios «marketing» são pagos durante o período de vigência do contrato, ou seja, 15 anos, no valor de 4 euros por passageiro, de forma não degressiva durante a totalidade desse período. Assim sendo, esses auxílios não apresentam actualmente um carácter de incentivo para o arranque de novas linhas, traduzindo-se numa mera tomada a cargo, a título permanente, dos custos operacionais. Por conseguinte, a sua duração deveria ser reduzida e os auxílios deveriam ser associados aos custos efectivos incorridos no período de arranque. Tendo em conta a prática estabelecida pela Comissão no quadro dos auxílios ao arranque de serviços marítimos e a semelhança com regimes de obrigações de serviço público, a Comissão considera razoável um período máximo de cinco anos após a abertura de cada linha, especialmente para ligações intra-europeias ponto-a-ponto. Com efeito, se existe de facto uma necessidade de notoriedade da linha e do aeroporto em causa que justifique o auxílio ao arranque, a preservação da concorrência no sector do transporte aéreo também deve ser assegurada.

(313) A Comissão regista que tinha sido adoptado um período de três anos para o sector dos serviços de transporte marítimo de mercadorias. Pode ser aplicado um período máximo de cinco anos ao transporte aéreo, especialmente para as companhias «low cost». É incontestável que este sector é dinâmico na Europa e se caracteriza

por um aumento exponencial do volume de negócios. Um relatório da Universidade de Cranfield ([124]) estima que as companhias «low cost», que transportam actualmente cerca de 4 % dos passageiros na Europa, ocuparão uma parte de mercado de 12 a 15 % em 2010. A Comissão constata igualmente, nomeadamente à luz das circunstâncias específicas e das observações apresentadas por terceiros interessados, designadamente, HRL Morrison, que é razoável prever um período máximo de cinco anos para o arranque de uma actividade a partir de um aeroporto e um período da mesma duração para a obtenção dos primeiros lucros. Este limite deve ser aplicado no caso em apreço para preservar o carácter de auxílio ao arranque de novas rotas, o qual não seria respeitado se o período de aplicação fosse mais longo ou não estivesse limitado.

(314) Normalmente, as próprias companhias aéreas atingem o nível de rentabilidade num prazo mais curto: a este respeito, o volume de negócios do operador em causa (Ryanair) passou de um valor inferior a 300 milhões de euros no exercício de 1999 para um superior a 840 milhões no exercício de 2003. No mesmo período, de 5,3 milhões de passageiros tratados, a Ryanair passou a tratar 15,7 milhões. Os lucros da companhia registaram uma tendência semelhante, tendo passado de cerca de 57 para mais de 239 milhões de euros. Assim, as companhias aéreas «low-cost» atingem a rentabilidade muito rapidamente: o relatório de actividades da Ryanair relativo ao terceiro trimestre do exercício de 2003-2004, de 28 de Janeiro de 2004, indica que 73 das 146 linhas operadas pela companhia são por esta exploradas há menos de 12 meses. A Comissão regista que, apesar disso, a Ryanair consegue obter uma margem líquida, após dedução de impostos, de cerca de 19 a 25 %, segundo os trimestres, e de 28 % no último exercício de 2002, encerrado em 31 de Março de 2003.

(315) Consequentemente, é claro que as rotas abertas pela Ryanair têm uma rentabilidade quase imediata e atingem rapidamente um coeficiente de ocupação anunciado de cerca de 80 %, apesar de estar prevista uma ligeira redução. A própria companhia confirmava esta tendência no seu relatório de actividades do primeiro semestre de 2003-2004, de 3 de Novembro de 2003, e assinalava que já estava programada a substituição dos serviços relativamente às rotas abertas na Primavera de 2003, nomeadamente na Suécia, nos Países Baixos ou em França, com uma taxa de ocupação inferior ao previsto, caso não se registasse uma melhoria significativa a partir do Inverno de 2003.

(316) Todavia, a Comissão está consciente de, no caso vertente, estar a adoptar pela primeira vez uma decisão relativa a auxílios atribuídos a uma companhia aérea para o arranque de linhas. A Comissão considera que o carácter de incentivo e a proporcionalidade dos auxílios devem ser apreciados em função de três parâmetros distintos já invocados e que concorrem para o interesse comum: o combate geral ao congestionamento aéreo através do aumento da oferta (mais importante nas zonas de maior densidade populacional), a situação económica geral e o nível de desenvolvimento da região considerada e, por fim, o desenvolvimento da concorrência que pode ser promovido através da concessão de auxílios orientados. No caso em análise, a Comissão considera o facto de a cidade de Charleroi se situar na província de Hainaut, na qual a riqueza *per capita* é ligeiramente inferior à média comunitária, mas também numa vasta zona de riqueza económica e grande densidade populacional, próxima de Bruxelas e de Lille e servida por boas ligações da rede rodoviária que permitem a deslocação dos passageiros. A Comissão constata igualmente que o contrato inicial permitia a concessão de subvenções durante um período de 15 anos. Consequentemente, para autorizar a concessão dos auxílios ao arranque, a Comissão considera oportuno nesta primeira decisão adoptar a duração de cinco anos já invocada, com o objectivo de adaptar progressivamente a gestão das linhas em causa e ter em conta a situação específica do aeroporto em termos de localização regional e da sua actividade muito reduzida numa fase inicial.

(317) No que se refere às contribuições «one-shot», independentemente de serem eventualmente proporcionais, o carácter fixo, o pagamento único na abertura e a ausência de ligação com os custos reais suportados pela Ryanair não permitem, sob reserva de eventuais provas em contrário das autoridades belgas, considerar que apresentam um carácter de incentivo ao desenvolvimento rentável das linhas para as quais são concedidas. De qualquer modo, as eventuais contribuições «one-shot» e as contribuições para os custos de «marketing» deverão ser apreciadas globalmente em relação aos custos de arranque de cada nova linha para evitar toda e qualquer cumulação de auxílios superior ao limiar autorizado.

5.3.3.4. ***Proporcionalidade do auxílio***

(318) Deve ser estabelecida uma dupla relação de proporcionalidade entre o auxílio e o seu contexto. Em primeiro lugar, deve existir uma relação estreita entre o objectivo de desenvolvimento aeroportuário, que implica o aumento líquido do tráfego de passageiros, e o nível de auxílio pago à companhia aérea. Por conseguinte, o montante do auxílio deve ser calculado por passageiro. Assim, não será indevidamente favorecida uma companhia incapaz de trazer a um aeroporto os volumes de passageiros necessários ao seu desenvolvimento. Em contrapartida, uma companhia que preencha os objectivos que permitem desenvolver o aeroporto, recolherá os benefícios daí decorrentes. No caso do BSCA, os auxílios «marketing» são calculados por passageiro embarcado. Como tal, existe uma relação de proporcionalidade entre o auxílio e o aumento do tráfego de passageiros necessário ao desenvolvimento da actividade aeroportuária. Já os auxílios que assumem a forma de incentivo «one shot» não são calculados por passageiro embarcado, não

([124]) «Europe's Low Cost Airlines-An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers»: Air Transport Research Report 7, Cranfield.

apresentando essa relação de proporcionalidade. Se fossem abertas 12 rotas, o seu montante total ascenderia a cerca de 2,9 milhões de euros ([125]). Face ao número previsto de passageiros embarcados nessas 12 linhas, a saber, 600 000 por ano ([126]), o montante corresponderia a cerca de 4,8 euro por passageiro por ano e a, aproximadamente, 1,3 euro por passageiro num período de três anos. Por conseguinte, ainda deve ser demonstrado o carácter definitivamente proporcional destes auxílios em relação ao segundo critério.

(319) Em segundo lugar, deve ser apreciada a relação de proporcionalidade entre o auxílio e os custos incorridos pelo seu beneficiário. O montante de 4 euros por passageiro pago a título de auxílio «marketing» corresponde a uma tomada a cargo de cerca de 50 % dos custos em causa, o que parece um valor muito elevado. De qualquer modo, a apreciação desta relação de proporcionalidade deverá ser controlada e analisada pela Bélgica no que se refere aos custos adicionais de «marketing» efectivamente incorridos para promover, num período de cinco anos, cada linha aérea elegível para o auxílio. Actualmente, os custos de «marketing» parecem essencialmente determinados *a posteriori* como correspondendo à utilização, pela Promocy, de um montante de 8 euros, repartido em partes iguais pelo BSCA e pela Ryanair, o que não parece poder garantir definitivamente a proporcionalidade. Em especial, o facto de serem considerados nestes custos os bilhetes a tarifas reduzidas e o reembolso pela Promocy à Ryanair da diferença relativamente à tarifa normal são susceptíveis de constituir uma despesa, em princípio, ilimitada.

(320) Assim, uma cobertura de 50 % dos custos de arranque ao longo de um período máximo de cinco anos no contexto altamente evolutivo acima exposto já representa, na opinião da Comissão, uma combinação «duração/intensidade do auxílio» importante para os auxílios ao arranque. Em especial, este contexto só muito dificilmente permitiria, no entender da Comissão, a adopção de planos de actividades relativos ao desenvolvimento de cada linha para um período superior a essa duração. O auxílio em apreço deve permitir à linha atingir facilmente a notoriedade e representa, para a Comissão, um compromisso adequado entre essa exigência e a do respeito da concorrência. Além disso, durante o prazo de 15 anos da vigência do contrato, cada nova linha suplementar poderia beneficiar desse auxílio ao arranque.

(321) No caso de incentivos «one-shot», apesar de, teoricamente, alguns custos de instalação da Ryanair em Charleroi propriamente ditos, como os inerentes à formação do pessoal de terra, os investimentos no local, etc., poderem igualmente ser elegíveis, outros custos mais gerais e com um impacto muito mais vasto do que o contexto do BSCA, como a formação de pilotos, não parecem revestir-se do mesmo carácter proporcional nem de incentivo. Actualmente, o carácter fixo desses auxílios não baseados em custos definidos não permite à Comissão tomar uma decisão positiva a seu respeito.

(322) Nos dois casos, é evidente que a Comissão exclui a possibilidade de cumulação dos auxílios: assim, se os custos do arranque de uma linha relativos ao «marketing» ou ao investimento inicial («one-shot») se revelarem compatíveis, as despesas comuns não poderão ser consideradas nos dois extremos da linha, independentemente da sua localização, posto que tal equivaleria a autorizar um auxílio ao arranque com uma intensidade cumulada potencialmente superior a 50 %.

(323) Quanto à intensidade do auxílio, que limita a 50 % no caso em apreço, a Comissão recorda que esta não se aplica, evidentemente, à totalidade dos custos de funcionamento, deduzidas as receitas, das linhas aéreas em causa. Assim, só são elegíveis para o auxílio ao arranque com uma intensidade de 50 % e uma duração máxima de cinco anos, os custos adicionais de arranque que o operador aéreo não seria obrigado a suportar em velocidade de cruzeiro e que implicam uma contribuição pública para a partilha do risco de não viabilidade associado ao período de arranque. Tais custos respeitam, por exemplo, às despesas de «marketing» e de publicidade necessárias no início da actividade para dar a conhecer a ligação, às despesas de instalação suportadas pela Ryanair no aeroporto de Charleroi, aos descontos excepcionais relativamente ao tarifário público concedidos sobre as taxas aeroportuárias, incorridos para lançar a linha. A contrario, o auxílio não pode respeitar aos custos operacionais regulares tais como os associados ao aluguer ou à amortização de aviões, ao combustível, aos salários das tripulações, aos custos de comissariado («catering»).

(324) Na apreciação dos auxílios ao funcionamento, a Comissão continua a preferir assegurar-se de que estes se caracterizam por uma certa degressividade para garantir uma viabilidade progressiva da actividade beneficiária. O caso em apreço é algo distinto, na medida em que não está directamente ligado ao carácter lucrativo de cada linha aérea para a transportadora Ryanair mas sim à falta de notoriedade e atractivo do aeroporto que serve de base a um dos extremos dessas linhas, ou seja, Charleroi. Por conseguinte, o carácter degressivo é menos importante porque a própria base beneficiária do auxílio, a saber, o plano de actividades de cada linha, deveria incluir incentivos degressivos. Por exemplo, a publicidade para a abertura de uma linha aérea deveria, sem dúvida, ser prevista ao nível máximo no ano de abertura da mesma, sendo sensivelmente reduzida nos anos subsequentes. No entanto, a Bélgica poderá prever essa degressividade em torno da taxa central adoptada (50 % no caso em apreço), não devendo o auxílio cumulado ultrapassar o montante de cerca de 50 % dos custos elegíveis num prazo de cinco anos.

(325) A Comissão regista igualmente que, antes da assinatura do contrato com a Ryanair, o aeroporto de Charleroi se inseria na categoria E da classificação do Comité das

([125]) Este montante inclui 250 000 euros para as despesas de hotel, 1 920 000 euros — 160 000 euros para cada uma das 12 linhas abertas —, 768 000 euros para a formação de pilotos e 4 000 euros para material de escritório.

([126]) Cada rotação da Ryanair envolve 100 000 passageiros ou 50 000 passageiros embarcados.

Regiões, ou seja, na categoria dos aeroportos com um volume de actividades mais reduzido, com menos de um milhão de passageiros por ano. A este título, a Comissão considera adequado que o aeroporto de Charleroi tenha sido autorizado a conceder auxílios com uma intensidade máxima de 50 %. Na verdade, no presente caso, o interesse comum do desenvolvimento dos aeroportos regionais implica um sério combate às deficiências do aeroporto, por exemplo, em termos de notoriedade. Assim, a Comissão considera que afectação da concorrência resultante do auxílio não é excessiva relativamente ao interesse comum. No entanto, a Comissão poderá considerar que um aeroporto com um volume superior de passageiros não precisa de conceder o mesmo nível de auxílios ao arranque. Com efeito, a abertura de uma nova linha com partida de um aeroporto mais conhecido e com mais serviços parece apresentar menos riscos de exploração e de viabilidade do que o presente caso de Charleroi, devendo esses aeroportos poder assegurar o seu desenvolvimento através da concessão de auxílios ao arranque com menor intensidade.

5.3.3.5. ***Transparência, igualdade de tratamento dos operadores e não discriminação na concessão dos auxílios***

(326) O montante do auxílio concedido a uma companhia aérea para o desenvolvimento de serviços aéreos deve ser transparente e calculado por passageiro embarcado para ser facilmente identificável e identificado.

(327) O facto de um aeroporto estar disposto a conceder auxílios em contrapartida de prestações económicas, como o lançamento de novas linhas, deve ser público para permitir às companhias aéreas interessadas manifestarem-se e obterem satisfação das suas pretensões. As regras e os princípios em matéria de contratos públicos e de concessões, se necessário, devem ser respeitadas. Certos aeroportos, por exemplo, recorrem ao *Jornal Oficial da União Europeia* — Série S — como instrumento de publicidade ([127]).

(328) O aeroporto que deseja encorajar o desenvolvimento de serviços aéreos deve estabelecer critérios objectivos em termos de montante máximo e duração dos auxílios para assegurar a igualdade de tratamento das companhias aéreas.

(329) A nível dos Estados-Membros, devem ser previstos mecanismos de recurso para assegurar que os auxílios são concedidos sem discriminações e que nenhuma companhia aérea recebe vantagens indevidas num aeroporto determinado.

(330) A Bélgica não estabeleceu, até ao momento, um sistema transparente que permita às transportadoras interessadas abrir novas rotas com partida do aeroporto de Charleroi, nem um sistema que permita assegurar a igualdade de tratamento dos operadores na concessão dos auxílios, mediante a adopção de critérios objectivos para o auxílio e a divulgação dos seus montantes máximos e da respectiva duração. A Bélgica também não dispõe de um mecanismo de recurso de permita assegurar a ausência total de discriminações entre transportadoras.

5.3.3.6. ***Sanção e mecanismo de reembolso***

(331) Devem ser estabelecidos mecanismos sancionatórios para as situações em que uma transportadora não respeita os compromissos assumidos relativamente a um aeroporto no momento do pagamento do auxílio. Um sistema de recuperação do auxílio ou de execução de uma garantia inicialmente constituída pela transportadora pode permitir ao aeroporto assegurar o respeito, pela companhia aérea, dos compromissos por esta assumidos.

(332) O contrato celebrado entre a Ryanair e o BSCA contém efectivamente um mecanismo de recuperação dos auxílios em caso de incumprimento dos compromissos da transportadora. A Comissão regista, a este respeito, que o contrato assinado entre a Ryanair e o BSCA contém diversas disposições no seu ponto II-2, «Incumprimento culposo da Ryanair», que permitem ao aeroporto defender-se, pelo menos parcialmente, de uma saída da companhia dessa plataforma. Com efeito, em termos materiais, se nos primeiros cinco anos a Ryanair reduzir a sua actividade no aeroporto de Charleroi mais de 50 % relativamente à anteriormente desenvolvida ou para menos de dois o número de aviões baseados em Charleroi, deverá reembolsar a totalidade do auxílio recebido. Esta penalização limita-se a 66 % dos montantes recebidos no sexto ano e é progressivamente reduzida 6,66 % por ano, desaparecendo totalmente apenas depois de transcorridos dez anos.

(333) A Comissão considera que esta cláusula contratualmente negociada pelas partes é adequada ao objectivo pretendido, ou seja, assegurar um desenvolvimento a longo prazo do aeroporto no interesse comum e, consequentemente, um nível de passageiros que permita atingir a rentabilidade. Por conseguinte, a Comissão considera que a cláusula constitui uma condição essencial para declarar uma parte dos auxílios proporcional e, por esse motivo, compatível com o mercado comum.

([127]) Ver, por exemplo o JO S 219 de 14.11.2001, p. 150 993, e o JO S 240 de 11.12.2002, p. 191 371.

5.3.3.7. ***Cumulação***

(334) Os auxílios concedidos não poderão, em princípio, ser cumulados com outras subvenções recebidas pelas transportadoras aéreas quando estejam em causa auxílios de carácter social ou compensações de serviços públicos, caso venham a ser classificadas como auxílio. Não poderão igualmente, em conformidade com as regras de proporcionalidade estabelecidas *supra*, ser cumulados com outros auxílios para os mesmos custos, incluindo quando são pagos noutro Estado. O conjunto dos auxílios atribuídos a uma nova linha nunca deve ultrapassar 50 % dos custos de arranque, «marketing» e «one-shot», cumulados nos dois destinos em causa. Da mesma forma, as contribuições pagas para um destino não podem ser superiores a 50 % dos custos relativos a esse destino.

(335) Para preservar o carácter de incentivo dos auxílios ao arranque de ligações aéreas como instrumento de desenvolvimento exclusivamente de aeroportos regionais, a Comissão considera necessário assegurar que tais auxílios não representam qualquer vantagem indirecta para aeroportos de grandes dimensões nos quais já se regista uma grande abertura ao tráfego internacional e à concorrência. Por conseguinte, deverá ser concedida uma atenção especial aos limites dos custos elegíveis quando uma linha aérea estabelece a ligação entre Charleroi, no caso vertente, e um grande aeroporto, como os que se inscrevem nas categorias A e B da classificação estabelecida pelo Comité das Regiões, e/ou um aeroporto coordenado ou totalmente coordenado ([128]).

(336) Não poderão igualmente ser concedidos tais auxílios quando o acesso a uma rota é reservado a uma única transportadora, segundo o disposto no n.º 1, alínea d), do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92.

(337) Para as suas linhas com partida do aeroporto de Charleroi, a Ryanair não beneficia de subvenções a título de auxílios sociais ou de compensação pela prestação de serviços públicos. O acesso às linhas operadas pela Ryanair com partida de Charleroi também não é exclusivamente reservado a essa companhia.

([128]) Segundo as definições e a classificação constante do Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade (JO L 14 de 22.1.1993, p. 1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1554/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 221 de 4.9.2003, p. 1).

5.4. *DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS QUE DEVEM SER ADOPTADAS PELO ESTADO-MEMBRO EM CAUSA PARA TORNAR O AUXÍLIO COMPATÍVEL*

(338) A Comissão constata que os auxílios pagos pelo BSCA à Ryanair satisfazem algumas condições aplicáveis às verbas destinadas a promover serviços aéreos com partida de aeroportos regionais. Não obstante, como outras condições não são observadas, devem ser impostas condições em determinados casos para permitir uma compatibilidade.

5.4.1. DESCONTOS SOBRE AS TAXAS AEROPORTUÁRIAS

(339) Nenhuma medida é susceptível de tornar os descontos sobre as taxas aeroportuárias já concedidos pela Região da Valónia à Ryanair compatíveis, na modalidade actual, com o mercado comum. A Bélgica calculará o montante dos auxílios a recuperar, tendo em conta a existência do único sistema geral de descontos previsto pela regulamentação da Valónia, nos n.os 1 e 2 do artigo 7.º do decreto de 1998, e ao qual a Ryanair pode aspirar, no que se refere à totalidade do período de aplicação da tarifa específica estabelecida contratualmente com a Ryanair.

(340) Para o futuro, se pretender adaptar as tarifas aplicadas para reforçar o seu carácter de incentivo, a Região da Valónia deverá publicar um novo tarifário público para todas as companhias aéreas. Em conformidade com a prática já aceite pela Comissão, a Região da Valónia poderá igualmente conceder os descontos de duração limitada disponíveis, sem discriminações entre os utilizadores do aeroporto.

5.4.2. GARANTIAS CONCEDIDAS PELA REGIÃO DA VALÓNIA RELATIVAMENTE AO NÍVEL DAS TAXAS AEROPORTUÁRIAS E AOS HORÁRIOS DE ABERTURA DO AEROPORTO DE CHARLEROI

(341) Nenhuma medida é susceptível de tornar compatíveis com o mercado comum as garantias de indemnização em caso de prejuízos financeiros para a Ryanair devidos à utilização, pela Região da Valónia, das suas prerrogativas regulamentares. A Bélgica deverá assegurar-se de que tais garantias são anuladas.

5.4.3. DESCONTOS SOBRE AS TARIFAS DE ASSISTÊNCIA EM ESCALA CONCEDIDOS PELO BSCA

(342) Na ausência de uma justificação da origem puramente comercial dos fundos utilizados pelo BSCA para a con-

cessão dos descontos, os montantes atribuídos à Ryanair a esse título constituem auxílios estatais. No contexto da liberalização iminente do aeroporto de Charleroi, tais auxílios são susceptíveis de falsear a concorrência e modificar as condições em que se processam as trocas comerciais de forma contrária ao interesse comum. Por este motivo, nenhuma medida é susceptível de tornar compatíveis com o mercado comum os descontos sobre o preço dos serviços de assistência em escala concedidos pelo BSCA à Ryanair. A Bélgica calculará o montante dos auxílios a recuperar através do cálculo da diferença entre os custos de exploração incorridos pelo BSCA associados aos serviços de assistência em escala prestados à Ryanair e o preço facturado a essa companhia aérea. Na medida em que ainda não foi atingido o limiar de dois milhões de passageiros previsto na Directiva 96/67/CE, a Bélgica poderá deduzir do montante assim obtido os eventuais lucros que as outras actividades estritamente comerciais do BSCA tenham proporcionado ao aeroporto.

5.4.4. OUTRAS VERBAS DESTINADAS À PROMOÇÃO DE SERVIÇOS AÉREOS COM PARTIDA DE AEROPORTOS REGIONAIS

(343) As restantes verbas atribuídas pelo BSCA, nomeadamente sob a forma de contribuição «marketing», incentivos «one-shot» e disponibilização de escritórios, no âmbito dos acordos assinados entre as partes e objecto da presente decisão consideram-se compatíveis com o mercado comum na qualidade de auxílios ao arranque de novas linhas, sob reserva das seguintes condições:

— todas as contribuições deverão ter uma duração limitada. Tendo em conta os destinos intra-europeus abrangidos, esta duração não será superior a um período de cinco anos posterior à abertura de uma nova linha. Não poderão ser concedidas tais contribuições se a abertura da linha se destinar a substituir outra linha da Ryanair encerrada nos cinco anos anteriores. Doravante, não poderão igualmente ser concedidos tais auxílios para uma linha que a Ryanair venha a assegurar em substituição de outra linha que servisse anteriormente a partir de outro aeroporto situado na mesma zona de atracção económica ou de população;

— as contribuições «marketing», actualmente fixadas em 4 euros por passageiro, deverão ser justificadas através de um plano de desenvolvimento elaborado pela Ryanair e validado *a priori* pelo BSCA para cada linha relevante. O plano especificará os custos incorridos e elegíveis, que deverão estar directamente associados à promoção da linha com o objectivo de a tornar viável sem auxílios depois de transcorrido um período inicial de cinco anos. O BSCA deverá igualmente validar *a posteriori* os custos de arranque efectivamente incorridos por cada linha aérea no final do período de cinco anos. Para o efeito, se necessário, o BSCA poderá ser assistido por um revisor de contas independente;

— a parte destas contribuições já paga pelo BSCA deve ser objecto de um exercício semelhante para validar esses auxílios, com base nos mesmos princípios;

— actualmente, as contribuições «one-shot» para a abertura da linha não parecem obedecer à mesma lógica e devem ser objecto de recuperação, salvo no que respeita à parte que a Bélgica puder justificar como estando directamente associada aos custos incorridos pela Ryanair na plataforma aeroportuária de Charleroi e apresentando um carácter proporcional e de incentivo;

— o conjunto dos auxílios concedidos a uma nova linha nunca poderá ser superior a 50 % dos custos de arranque, «marketing» e «one-shot», cumulados nos dois destinos em causa, designadamente Charleroi. Da mesma forma, as contribuições pagas relativamente a um destino não podem ser superiores a 50 % dos custos efectivos relativos a esse destino. Nestas avaliações, será concedida uma atenção especial às linhas que ligam Charleroi a um grande aeroporto, como os que se inscrevem nas categorias A e B da classificação do Comité das Regiões, e/ou a um aeroporto coordenado ou totalmente coordenado;

— as contribuições pagas pelo BSCA que, no final do período de arranque de cinco anos, sejam superiores aos critérios assim estabelecidos deverão ser reembolsadas pela Ryanair;

— as verbas eventualmente pagas para a linha Dublin-Charleroi por força dos contratos de Novembro de 2001, analisadas na presente decisão, serão objecto de recuperação;

— a Bélgica instituirá um regime de auxílios não discriminatório destinado a assegurar a igualdade de tratamento das companhias aéreas que desejem lançar novos serviços aéreos com partida do aeroporto de Charleroi, em conformidade com os critérios objectivos estabelecidos na presente decisão.

(344) Caso estas condições não sejam respeitadas relativamente a uma parte dos auxílios que corresponda a uma categoria de auxílios ou a uma linha à qual estes tenham sido atribuídos, ou o equilíbrio dos acordos celebrados entre a Ryanair e o BSCA seja substancialmente alterado, a Bélgica deverá recuperar a totalidade dos auxílios relevantes visados no considerando anterior.

5.5. PRO MEMORIA *DA COMISSÃO SOBRE SUAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS EM MATÉRIA DE FINANCIAMENTO DE AEROPORTOS E LIGAÇÕES AÉREAS*

(345) Antes de formular as suas conclusões, a Comissão gostaria de chamar atenção para o contexto geral e os seus limites. Desta forma, a Comissão pretende igualmente dar indicações preliminares aos intervenientes públicos e privados sobre as medidas políticas de seguimento que proporá, esclarecendo seguidamente as questões do financiamento de aeroportos e dos auxílios ao arranque de ligações aéreas.

(346) O contexto geral do processo em apreço é o da abertura do céu europeu, que tem norteado as actividades da Comissão há mais de uma década. O terceiro pacote aéreo, em vigor desde 1993, criou novas liberdades de exploração através da adopção da licença comunitária, do acesso sem restrições ao mercado intracomunitário, desde Abril de 1997, e da liberdade tarifária. Em corolário, as obrigações de serviço público permitiram aos Estados-Membros interessados adoptar instrumentos de desenvolvimento do seu território.

(347) Além deste quadro, foram adoptadas acções destinadas a enquadrar esta liberalização, algumas das quais já foram mencionadas, relativas nomeadamente à atribuição de faixas horárias, especialmente em aeroportos saturados, à liberalização dos serviços de assistência em escala e à igualdade de acesso aos serviços informatizados de reserva.

(348) Da mesma forma, a abertura do sector que teve naturalmente grandes impactos na actividade e no comportamento das companhias aéreas tradicionais ou «flag carriers», foi acompanhada por uma disciplina estrita em matéria de auxílios estatais. A aplicação do princípio do auxílio único à reestruturação («one time-last time») permitiu desta forma às companhias mais empreendedoras passar de um modo de exploração relativamente protegido para um comportamento normal de agente económico.

(349) As recentes evoluções possibilitadas pelos denominados acórdãos Open skies ([129]) do Tribunal de Justiça favorecerão igualmente a consolidação dos agentes europeus e a sua capacidade de fazer face à concorrência das companhias aéreas de países terceiros numa base comunitária.

([129]) Acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Dezembro de 2002, proferidos no âmbito dos processos C-466 a C-469/98 e C-470 a C-472/98, Comissão contra, respectivamente, o Reino Unido, a Dinamarca, a Suécia, a Finlândia, a Bélgica e o Luxemburgo, Colectânea de Jurisprudência, p. I — 9 427 à 9 741.

(350) Desta forma, o mercado europeu do transporte aéreo pode registar nos últimos anos grandes evoluções. Uma delas consiste na emergência de algumas companhias novas com dimensões comunitárias, dotadas de uma oferta tarifária convidativa e uma estrutura «low-cost» que permite sustentar essa oferta. A Ryanair é um dos principais agentes nesse segmento em franca expansão, registando um êxito indiscutível. Só resta à Comissão congratular-se com esse facto e com a contribuição desses agentes para a redução generalizada dos preços do transporte aéreo na Europa e a democratização do acesso a esse modo de transporte. Todavia, na sua qualidade de guardiã do Tratado, a Comissão deve assegurar o respeito das regras do mercado interno e, especialmente, a aplicação correcta das regras que garantem uma concorrência equitativa, nomeadamente no caso de auxílios estatais incompatíveis. Na ausência desta disciplina, determinadas ligações aéreas poderiam ser meros efeitos do acaso e não corresponder a ofertas duradouras para os passageiros.

(351) Da mesma forma, os aeroportos que obedecem a uma lógica puramente territorial e que foram frequentemente implantados na Europa, numa primeira fase, como aeródromos militares, passaram em numerosos casos da tutela estatal para a das regiões ou de empresas públicas, tendo chegado a ser transferidos para o sector privado. No entanto, a Comissão não tem conhecimento de nenhum caso de criação *ex nihilo* de um aeroporto privado sem a participação de fundos públicos. O processo de devolução ao sector privado assume normalmente a forma de privatização ou de abertura progressiva do capital.

(352) Contudo, parte dos encargos destes aeroportos públicos ou privados é frequentemente objecto de compensações de serviço público no que respeita às tarefas associadas a imperativos de segurança técnica ou segurança pessoal, ou é apoiada através de contribuições para custos que não apresentam viabilidade económica enquanto tal mas que são necessários à exploração dessas plataformas. Pode tratar-se de prestações de controlo aéreo, de polícia, de luta contra incêndios, etc. Da mesma forma, o financiamento de infra-estruturas ou a sua manutenção são ainda amplamente assegurados através do recurso a financiamentos públicos.

(353) Como acima referido, não existe actualmente uma visão comunitária sobre o financiamento de alguns desses encargos pelas autoridades públicas e, consequentemente, um quadro comum de tarifação da utilização das infra-estruturas aeroportuárias. Contudo, a Comissão pretende propô-lo brevemente, por exemplo sob a forma de uma comunicação sobre o financiamento dos aeroportos, de molde a permitir aos Estados-Membros, às colectividades públicas ou privadas e aos gestores públicos ou privados de aeroportos inscreverem as suas relações num contexto concorrencial coerente à escala europeia. A este título, a Comissão assegurará que serão integrados nesse contexto a prática relativa aos descontos sobre as taxas aeroportuárias e a delimitação clara dos encargos que podem ser suportados pelos fundos públicos e dos que devem ser suportados pelos recursos

próprios do gestor do aeroporto. A Comissão explicará dessa forma que contrapor os aeroportos públicos aos aeroportos privados no que se refere à fixação de taxas aeroportuárias é uma simplificação incorrecta de uma realidade muito mais complexa.

(354) Por força da necessidade de utilizar e rentabilizar melhor as infra-estruturas públicas existentes e satisfazer as exigências inerentes ao seu estatuto de empresa, os aeroportos foram igualmente obrigados a desenvolver a sua oferta, ou seja, a diversificar as ligações aéreas que oferecem. Por este motivo, os aeroportos secundários ou regionais, como o aeroporto de Charleroi, são confrontados com condições distintas das registadas nas grandes plataformas de correspondência europeias, como Londres, Paris ou Frankfurt. Tal como outros aeroportos intermédios, não dispõem de uma grande companhia aérea de referência que concentre as operações nas suas instalações para oferecer o máximo de correspondências aos seus passageiros e beneficiar das grandes economias de escala que esta estrutura proporciona. Um aeroporto regional como o de Charleroi é ainda obrigado a compensar um défice de imagem e notoriedade face a um aeroporto mais importante.

(355) No que se refere à Ryanair, a Comissão regista que, ao contrário de outras companhias «low cost», esta optou por servir quase exclusivamente aeroportos secundários. Trata-se de uma opção muito específica da companhia, não sendo forçosamente representativa da tendência seguida pelas suas concorrentes, outras companhias «low-cost» que servem frequentemente aeroportos centrais ou regionais solidamente estabelecidos.

(356) A este respeito, a Comissão constata que a maior utilização dos aeroportos secundários é positiva para lutar contra o congestionamento do transporte aéreo nas principais plataformas de correspondência europeias e baseia a presente decisão neste juízo de valor. A existência de um maior número de pontos de acesso aos voos intra-europeus contribui para esse combate, mas é frequente que tais pontos só possam ser desenvolvidos com incentivos públicos iniciais. A transparência, a não discriminação e a proporcionalidade dos financiamentos oferecidos aos aeroportos e a existência de um interesse comum no que se refere aos auxílios estatais concedidos às companhias aéreas devem permitir desenvolver as actividades aeroportuárias no respeito das regras do Tratado. Neste espírito, a presente decisão aceita, pela primeira vez no transporte aéreo, este princípio do auxílio ao arranque, assegurando simultaneamente o respeito das normas comuns que regem os auxílios estatais.

6. **CONCLUSÕES**

(357) A Comissão conclui que a Bélgica concedeu ilegalmente auxílios em benefício da companhia aérea Ryanair em violação do disposto no n.º 3 do artigo 88.º do Tratado. Não obstante, tendo em conta a contribuição que tais auxílios podem representar para o lançamento de novos serviços de transporte aéreo e o desenvolvimento duradouro de um aeroporto regional, parte desses auxílios pode ser declarada compatível com o mercado comum, sob reserva das condições enunciadas nos considerandos 338 a 344,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio concedido pela Bélgica através do contrato celebrado em 6 de Novembro de 2001 entre a Região da Valónia e a Ryanair, sob a forma de uma redução do montante das taxas aeroportuárias de aterragem superior à tarifa oficial estabelecida no artigo 3.º do decreto do Governo da Região da Valónia, de 16 de Julho de 1998, que fixa as taxas a cobrar pela utilização dos aeroportos sob a jurisdição da Região da Valónia, e de descontos gerais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do referido decreto, é incompatível com o mercado comum, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

Artigo 2.º

O auxílio concedido pela Bélgica através do contrato celebrado em 2 de Novembro de 2001 entre a empresa Brussels South Charleroi Airport (BSCA) e a companhia aérea Ryanair, sob a forma de descontos sobre os preços dos serviços de assistência em escala relativamente à tarifa oficial do aeroporto, é incompatível com o mercado comum, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.

A Bélgica determinará o montante dos auxílios a recuperar através do cálculo da diferença entre os custos de exploração suportados pelo BSCA associados aos serviços de assistência em escala prestados à Ryanair e o preço facturado à companhia aérea. Enquanto não for atingido o limiar de dois milhões de passageiros previsto na Directiva 96/67/CE, a Bélgica pode deduzir do montante assim obtido os eventuais lucros que as outras actividades estritamente comerciais do BSCA tenham proporcionado ao aeroporto.

Artigo 3.º

A Bélgica assegurará a anulação das garantias de indemnização concedidas através do contrato de 6 de Novembro de 2001 pela Região da Valónia em caso de prejuízos sofridos pela Ryanair devido à utilização, pela Região da Valónia, das suas prerrogativas regulamentares. A Região da Valónia goza da discricionariedade necessária face à Ryanair e a outras companhias aéreas para fixar as taxas aeroportuárias, os horários de abertura do aeroporto ou adoptar outras disposições de natureza regulamentar.

Artigo 4.º

Os restantes auxílios concedidos pelo BSCA, nomeadamente sob a forma de contribuição «marketing», incentivos «one-shot» e disponibilização de escritórios são declarados compatíveis com o mercado comum na qualidade de auxílios ao arranque de novas linhas, sob reserva das seguintes condições:

1. As contribuições devem referir-se à abertura de uma nova linha e terão uma duração limitada. Tendo em conta os destinos intra-europeus abrangidos, esta duração não será

superior a um período de cinco anos posterior à abertura de uma linha. Não poderão ser concedidas tais contribuições se a abertura da linha se destinar a substituir outra linha da Ryanair encerrada nos cinco anos anteriores. Doravante, não poderão igualmente ser concedidos tais auxílios para uma linha que a Ryanair venha a assegurar em substituição de outra linha que servisse anteriormente a partir de outro aeroporto situado na mesma zona de atracção económica ou de população;

2. As contribuições «marketing», actualmente fixadas em 4 euros por passageiro, deverão ser justificadas através de um plano de desenvolvimento elaborado pela Ryanair e validado *a priori* pelo BSCA para cada linha relevante. O plano especificará os custos incorridos e elegíveis que deverão estar directamente associados à promoção da linha com o objectivo de a tornar viável sem auxílios depois de transcorrido um período inicial de cinco anos. O BSCA deverá igualmente validar *a posteriori* os custos de arranque efectivamente incorridos por cada linha aérea no final do período de cinco anos. Para o efeito, se necessário, o BSCA poderá ser assistido por um revisor de contas independente;

3. A parte destas contribuições já paga pelo BSCA deve ser objecto de um exercício semelhante para validar os auxílios, com base nos mesmos princípios;

4. As contribuições «one-shot» fixas, pagas no momento da instalação da Ryanair em Charleroi ou da abertura de cada linha devem ser objecto de recuperação, excepto no que se refere à parte que a Bélgica puder justificar como estando directamente associada aos custos incorridos pela Ryanair na plataforma aeroportuária de Charleroi e apresentando um carácter proporcional e de incentivo;

5. O conjunto dos auxílios concedidos a uma nova linha nunca poderá ser superior a 50 % dos custos de arranque, «marketing» e «one-shot», cumulados nos dois destinos em causa, designadamente Charleroi. Da mesma forma, as contribuições pagas relativamente a um destino não podem ser superiores a 50 % dos custos efectivos relativos a esse destino. Nestas avaliações, será concedida uma atenção especial às linhas que ligam Charleroi a um grande aeroporto, como os que se inscrevem nas categorias A e B definidas no parecer de prospectiva do Comité das Regiões, de 2 de Julho de 2003, sobre «As capacidades aeroportuárias dos aeroportos regionais», e/ou a um aeroporto coordenado ou totalmente coordenado na acepção do Regulamento (CEE) n.º 95/93;

6. As contribuições pagas pelo BSCA que, no final do período de arranque de cinco anos, sejam superiores aos critérios assim estabelecidos deverão ser reembolsadas pela Ryanair;

7. As verbas eventualmente pagas para a linha Dublin-Charleroi por força dos contratos de Novembro de 2001, analisadas na presente decisão, serão objecto de recuperação;

8. A Bélgica instituirá um regime de auxílios não discriminatório destinado a assegurar a igualdade de tratamento das companhias aéreas que desejam lançar novos serviços aéreos com partida do aeroporto de Charleroi, em conformidade com os critérios objectivos estabelecidos na presente decisão.

Artigo 5.º

1. A Bélgica adoptará todas as medidas necessárias para obter, do respectivo beneficiário, a recuperação dos auxílios visados nos artigos 1.º e 2.º que já lhes tenham sido ilegalmente disponibilizados. Contudo, os auxílios visados no artigo 1.º poderão não ser recuperados na sua totalidade, no que respeita à parte que não exceda o limite máximo e seja conforme com as condições enunciadas no artigo 4.º A recuperação deve ser imediata e conforme com os procedimentos de direito interno que permitam a execução imediata e efectiva da presente decisão. Os auxílios a recuperar incluirão juros a contar da data em que foram postos à disposição do beneficiário até à data da sua efectiva recuperação. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no âmbito dos auxílios regionais numa base composta.

2. Caso não sejam respeitadas as condições enunciadas no artigo 4.º relativamente a uma parte desses auxílios que corresponda a uma categoria de auxílios ou a uma linha à qual estes tenham sido atribuídos, ou que o equilíbrio dos acordos celebrados entre a Ryanair e o BSCA seja substancialmente alterado, a Bélgica deverá recuperar a totalidade dos auxílios relevantes visados nesse artigo.

Artigo 6.º

A Bélgica informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 7.º

O Reino da Bélgica é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 12 Fevereiro de 2004.

Pela Comissão

Loyola DE PALACIO

Vice-Presidente da Comissão