II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2015/506 DA COMISSÃO

de 20 de fevereiro de 2014

relativa às medidas executadas pela Alemanha em relação ao Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a várias companhias aéreas SA.15376 — (C 27/07, ex NN 29/07)

[notificada com o número C(2014) 868]

(Apenas faz fé o texto na língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo [1],

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições acima citadas [2], e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Entre 2003 e 2006, a Comissão recebeu denúncias de várias partes, segundo as quais determinadas companhias aéreas, bem como o operador do aeroporto de Berlim-Schönefeld (doravante designado «Schönefeld») terão recebido auxílios estatais ilegais para as respetivas operações nesse aeroporto.

(2) Por carta de 17 de agosto de 2006, a Comissão solicitou à Alemanha informações sobre o assunto. A Alemanha acedeu a este pedido por carta de 20 de dezembro de 2006.

(3) Por carta de 10 de julho de 2007 (doravante a «decisão de início do procedimento»), a Comissão informou a Alemanha de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante «TFUE») no que respeita às medidas supramencionadas. Simultaneamente, a Comissão emitiu uma injunção para a prestação de informações nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho [3] em relação a todos os documentos, dados e informações necessários para que a Comissão pudesse determinar se as medidas em causa constituíam um auxílio estatal.

(4) A Alemanha enviou as suas observações à Comissão em 4 de outubro de 2007, complementando-as com outros documentos em 3 de março de 2008.

[1] Com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2009, os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE passaram a ser, respetivamente, os artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). As duas séries de disposições são idênticas em termos de conteúdo. Para efeitos da presente decisão, as referências aos artigos 107.º e 108.º do TFUE devem ser entendidas, sempre que apropriado, como referências aos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE, respetivamente. O TFUE também introduziu algumas alterações na terminologia, tais como a substituição de «Comunidade» por «União» e de «mercado comum» por «mercado interno». Ao longo da presente decisão será utilizada a terminologia do TFUE.

[2] JO C 257 de 30.10.2007, p. 16.

[3] Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece regras pormenorizadas para a aplicação do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

(5) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 30 de outubro de 2007 ([4]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente às medidas em questão no prazo de um mês a contar da data de publicação da decisão.

(6) A Comissão recebeu observações de várias partes interessadas. Em 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 2008, a Comissão transmitiu estas observações às autoridades alemãs. Por carta de 15 de maio de 2008, a Alemanha enviou os seus comentários sobre as observações formuladas pelas partes interessadas. A Comissão solicitou informações adicionais em 31 de agosto de 2009. A Alemanha acedeu ao referido pedido em três fases: em 28 de setembro, 12 de outubro e 28 de outubro de 2009. Em 4 de abril de 2011, a Comissão solicitou novamente à Alemanha que apresentasse informações. Em resposta a este pedido, a Alemanha enviou novas observações e documentos complementares, em 19 de maio de 2011. Em 10 de outubro de 2011, a Comissão transmitiu às autoridades alemãs novas observações formuladas pelas partes interessadas. A Alemanha comentou essas observações, em 7 de novembro de 2011. No seguimento de um novo pedido de informações da Comissão, em 17 de janeiro de 2012, a Alemanha respondeu em 14 de fevereiro de 2012.

2. **CONTEXTO GERAL**

(7) Após a reunificação da Alemanha, em 1990, Berlim encontrava-se numa situação muito particular no que respeita ao tráfego aéreo, em virtude da sua divisão em duas partes (oriental e ocidental) durante décadas. Os aeroportos de cidade de Berlin Tegel (doravante designado «Tegel») e de Berlim Tempelhof («Tempelhof») situam-se na antiga Berlim ocidental. O aeroporto de Schönefeld encontra-se localizado na antiga Berlim oriental, na fronteira entre as regiões (*Länder*) de Berlim e Brandeburgo.

(8) O aeroporto de Tempelhof foi inaugurado em 1923 e só podia ser utilizado por pequenas aeronaves devido à sua curta pista. Não podia ser facilmente modernizado, uma vez que se situa num local histórico classificado e as zonas residenciais existentes em torno dele tornavam impossível qualquer expansão. O aeroporto de Tempelhof cessou as suas operações em 30 de outubro de 2008.

(9) O aeroporto de Tegel abriu em 1948, com vista ao transporte aéreo de fornecimentos para Berlim durante o bloqueio soviético. A partir de 1968, várias companhias aéreas transferiram as suas operações de Tempelhof para Tegel, tendo em conta que o local onde se situava o aeroporto de Tempelhof não era adequado para aparelhos turborreatores. A partir de 1975, Tegel tornou-se o principal aeroporto de passageiros de Berlim. No início da década de 1990, Tegel atingiu a capacidade máxima nos períodos de maior atividade. O prolongamento da pista de aterragem e a construção de um terminal maior eram a única forma de evitar limitações significativas da capacidade a longo prazo. Não obstante, tal não foi possível, pois, tal como Tempelhof, Tegel é um aeroporto de cidade rodeado por zonas residenciais e estradas de acesso. Além disso, qualquer aumento do tráfego aéreo em Tegel resultaria no aumento da poluição sonora para os residentes locais.

(10) Schönefeld abriu em 1946, por ordem da administração militar soviética na Alemanha. Inicialmente, servia essencialmente como aeroporto militar, tendo sido igualmente utilizado por companhias aéreas comerciais, tais como a Aeroflot e, posteriormente, a companhia aérea da Alemanha oriental, a Interflug. Até à alteração da situação política da Alemanha, em 1990, Schönefeld foi alargado várias vezes. Concebido como aeroporto militar, Schönefeld não estava preparado para as necessidades do tráfego aéreo comercial moderno. Além disso, após a alteração da situação política, o aeroporto já não se encontrava em bom estado. Por conseguinte, foram necessários investimentos substanciais durante a década de 1990 para que o aeroporto satisfizesse as normas de segurança da Europa ocidental. Além disso, Schönefeld encontra-se mais longe do centro da cidade do que Tempelhof e Tegel, tendo, por isso, sido considerado menos atrativo do que os últimos dois aeroportos, pelo menos por certas categorias de passageiros e de companhias aéreas.

(11) Por razões históricas, os três aeroportos de Berlim foram inicialmente explorados por diferentes empresas. Com a reunificação da Alemanha, estes passaram a ser explorados por uma única empresa, a Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (doravante designada «BBF»), detida conjuntamente pelas regiões de Berlim e Brandeburgo (37 % cada) e pelo governo federal alemão (26 %). Até 2003, esta empresa tinha duas subsidiárias: A Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH (doravante «BFG»), responsável pela exploração de Tegel e Tempelhof e a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (doravante «FBS»), que explorava o aeroporto de Schönefeld. Em outubro de 2003, a BBF e a FBS foram objeto de fusão, tornando-se a última proprietária da BFG. Em 1 de janeiro de 2012, a FBS passou a designar-se Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (doravante «FBB»).

(12) Tendo em conta o aumento geral esperado do tráfego aéreo a partir de e para Berlim (ver Quadro 1 em baixo), em parte devido à recuperação do estatuto de capital da Alemanha, a necessidade de uma utilização mais eficiente da capacidade aeroportuária existente tornou-se rapidamente evidente nos anos 90, capacidade essa que se encontrava ainda repartida pela aglomeração de Berlim na sequência da antiga divisão política da cidade.

([4]) Ver nota de rodapé 2.

Quadro 1

Tráfego nos aeroportos de Berlim (milhões de passageiros)

Ano	Schönefeld	Tegel	Tempelhof
1991	1,1	6,7	n.d.
1992	1,4	6,6	n.d.
1993	1,6	7	1,1
1994	1,8	7,2	n.d.
1995	1,9	8,2	n.d.
1996	1,8	8,3	n.d.
1997	1,9	8,6	n.d.
1998	1,9	8,8	0,9
1999	1,9	9,5	n.d.
2000	2,1	10,3	n.d.
2001	1,9	9,9	n.d.
2002	1,6	9,1	n.d.
2003	1,7	11,1	0,5
2004	3,3	11	0,4
2005	5	11,5	0,5
2006	6	11,8	0,6
2007	6,3	13,5	0,4
2008	6,6	14,5	0,4
2009	6,8	14,2	fechado
2010	7,3	15,0	fechado
2011	7,1	16,9	fechado
2012	7,1	18,2	fechado

Fonte: Dados da decisão da Comissão no âmbito do processo no domínio dos auxílios estatais NN 25/09 (ex N 167/09) — Alemanha — Financiamento do aeroporto internacional de Berlim-Brandeburgo (JO C 179 de 1.8.2009, p. 5), atualizados com dados extraídos dos relatórios anuais da FBB.

(13) Neste contexto, a ideia de um aeroporto único para a zona de Berlim-Brandeburgo foi debatida imediatamente após a reunificação da Alemanha. Com base nas previsões do número de passageiros para os aeroportos de Berlim, concluiu-se que um aumento do tráfego aéreo poderia ser gerido eficazmente por apenas um único aeroporto de dimensão adequada e equipado com tecnologia de ponta.

(14) O planeamento da construção de um aeroporto de Berlim único teve início em janeiro de 1992. Neste contexto, em 20 de junho de 1993, foi anunciado que a zona a sul de Schönefeld, a par de dois outros locais (os aeródromos de Sperenberg e Jüterborg) tinham sido identificados como possíveis locais para o novo aeroporto. Tegel e Tempelfhof não foram considerados potencialmente adequados por dois motivos: em primeiro lugar, por causa do impacto negativo destes aeroportos de cidade sobre os residentes locais (nomeadamente em termos de ruído) e, em segundo lugar, pois de qualquer das formas não poderiam ser alargados o suficiente por forma a

acolher o novo aeroporto de Berlim único. Em última análise, Schönefeld foi escolhido por se encontrar relativamente próximo do centro da cidade, ainda que não se encontre dentro da mesma, e pelas suas boas ligações rodoviárias e ferroviárias. Por conseguinte, optou-se por alargar e modernizar o já existente aeroporto de Schönefeld, torná-lo no principal aeroporto de Berlim com o nome de Berlin-Brandenburg Willy Brandt (doravante designado «BER») e, simultaneamente, por encerrar os aeroportos de Tegel e Tempelfhof. Tal decisão foi formalizada mediante um acordo assinado pelo governo federal alemão e as regiões de Berlim e Brandeburgo, em 28 de maio de 1996.

(15) Os acionistas da BBF previram executar o projeto BER através de um proprietário e operador privado do aeroporto. Em 1997, deu-se início a um processo de privatização, através do qual todas as ações da BBF seriam vendidas a um investidor privado e uma concessão do aeroporto concedida ao futuro comprador.

(16) Contudo, os antigos acionistas da BFF não chegaram a acordo com nenhum dos proponentes. Esta situação levou a que os proprietários públicos declarassem, em 2003, que o processo de privatização não tinha resultado e que o aeroporto BER seria construído com acionistas públicos ([5]).

3. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS E RESPETIVO CONTEXTO

3.1. Contrato de controlo e de transferência dos lucros

(17) Em 6 de agosto de 1992, a BBF e a BFG assinaram um contrato de controlo e de transferência dos lucros (*Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag*). Inicialmente, este contrato estava previsto para um período de cinco anos, com renovação tácita por períodos de dois anos, salvo se uma das partes decidisse rescindir o contrato mediante notificação com a antecedência de um ano. A BBF e a FBS assinaram um contrato semelhante. Nos termos da legislação alemã, um contrato de controlo e de transferência dos lucros celebrado entre uma empresa e a sua respetiva subsidiária estabelece que a gestão da subsidiária é controlada pela empresa-mãe e que a primeira é obrigada a transferir os seus lucros e prejuízos para última. Na prática, em resultado de tal contrato, os lucros e prejuízos da empresa-mãe e da respetiva subsidiária são somados e tributados em conformidade. Na sequência dos contratos de controlo e transferência de lucros celebrados entre a BBF e as respetivas subsidiárias, estas empresas eram consideradas uma entidade fiscal única para efeitos do imposto aplicável às sociedades.

(18) Em 2003, devido à fusão entre a BBF e a FBS, os direitos e obrigações da BBF ao abrigo do contrato de controlo e de transferência dos lucros de 6 de agosto de 1992 foram transferidos para a FBS. Além disso, o contrato de controlo e de transferência dos lucros celebrado entre a BBF e a FBS deixou de ter qualquer relevância para a fusão. Desse modo, o referido contrato não será tido em consideração na presente decisão.

(19) Na prática, o contrato de controlo e de transferência dos lucros celebrado em 6 de agosto de 1992 entre a BBF e a BFG (doravante designado «o Contrato de controlo e de transferência dos lucros») permitiu que os lucros gerados pela exploração do aeroporto de Tegel compensassem os prejuízos gerados pela exploração de Schönefeld, pelo menos em determinados anos.

(20) De facto, o aeroporto de Schönefeld registou perdas de exploração, pelo menos, até 2006, tal como ilustrado pelo quadro seguinte, que estabelece o EBITDA ([6]) (receitas líquidas) e o EBIT ([7]) (receitas antes de juros e impostos) do aeroporto desde 2003 até 2006, com base nos custos e receitas diretamente associados à utilização desse aeroporto:

Quadro 2

EBITDA e EBIT do aeroporto de Schönefeld entre 2003 e 2006

EBITDA/EBIT (milhões de EUR)	2003	2004	2005	2006
EBITDA	[…] ([1])	[…]	[…]	[…]
EBIT	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Classificação de segredos comerciais na aceção da Comunicação C(2003) 4582 da Comissão, de 1 de dezembro de 2003, relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais (JO C 297 de 9.12.2003, p. 6).

Fonte: Anexo 19 das observações da Alemanha de 4 de outubro de 2007, no seguimento do início do procedimento formal de investigação

([5]) Consultar *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) de 23.5.2003, N.º 119, p. 16: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-privatisierung-der-berliner-flughaefen-endgueltig-gescheitert-1101944.html

([6]) Receitas antes de juros, impostos, depreciação e amortização.

([7]) Resultados antes de juros e impostos.

(21) Não obstante, o fraco desempenho do aeroporto de Schönefeld não pôs em causa a viabilidade do grupo constituído pela FBS, BFG e, até 2003, pela sua empresa controladora, a BBF (doravante «o grupo FBS»). O grupo FBS tem sido capaz de gerar, consistentemente, recursos financeiros próprios suficientes ou de encontrar o financiamento necessário no mercado. Tanto quanto é do conhecimento da Comissão, o grupo FBS apenas recebeu financiamento público de fontes externas relativamente ao projeto BER, tendo este sido autorizado pela Comissão ([8]).

(22) Esta situação deveu-se, em particular, ao desempenho económico relativamente satisfatório de Tegel, o que reduziu o impacto negativo das perdas de exploração do grupo FBS geradas pelo aeroporto de Schönefeld. Entre 1990 e 2005, Tegel, ao contrário de Schönefeld e Tempelhof, era um aeroporto moderno, utilizado pelas principais transportadoras aéreas multisserviços internacionais que serviam Berlim, tendo sido considerado o aeroporto mais atrativo da aglomeração de Berlim, pelo menos, por certas categorias de passageiros e companhias aéreas. Além disso, registou-se uma tendência global ascendente no tráfego aéreo de passageiros em Berlim entre 1990 e 2005, o que beneficiou o grupo FBS como um todo.

(23) Como se depreende do Quadro 1, o número de passageiros por ano em Tegel aumentou de forma constante nos anos 90 e a partir de 2004. Em Schönefeld, o número de passageiros por ano aumentou substancialmente na primeira metade da década de 1990 (de 1,1 para 1,9 milhões de passageiros entre 1991 e 1995), tendo, contudo, estagnado na segunda metade e diminuído entre 2000 e 2003 (de 2,1 para 1,7 milhões de passageiros por ano). Entre 1991 e 2003, a maior parte do aumento do tráfego em Berlim, em termos absolutos, foi absorvida por Tegel e não por Schönefeld. Com efeito, ao passo que o número de passageiros por ano em Schönefeld aumentou em 600 000 durante esse período, Tegel registou um aumento de 4,4 milhões. O tráfego continuou a crescer regularmente em ambos os aeroportos entre 2003 e 2012: tal como indicado no Quadro 1, o tráfego em Schönefeld cresceu 417 % (de 1,7 para 7,1 milhões de passageiros por ano), enquanto em Tegel aumentou 63 % (de 11,1 para 18,2 milhões de passageiros por ano). Contrariamente ao que se passou no período entre 1991 e 2003, o crescimento do tráfego em termos absolutos foi partilhado quase em igual medida pelos dois aeroportos, o que significa que, em termos relativos, o crescimento de Schönefeld foi muito superior ao de Tegel.

3.2. **Tabelas de taxas aeroportuárias em Schönefeld**

(24) Nos anos 90, o grupo FBS tentou incentivar as companhias aéreas a transferirem as suas operações de Tegel, que estava a funcionar praticamente à sua capacidade máxima, para Schönefeld, que era subutilizado. ([9]) O objetivo consistia em abordar o problema do congestionamento em Tegel e otimizar a utilização da capacidade de Schönefeld. As companhias aéreas que já operavam a partir de Tegel e Tempelhof, assim como as companhias aéreas que não operavam ainda em nenhum aeroporto de Berlim, foram contactadas nesse sentido. Várias transportadoras mostraram interesse, mas acabaram por não se transferir para Schönefeld por razões comerciais, nomeadamente devido à falta de um locatário âncora ([10]) em Schönefeld. Além disso, a infraestrutura de Schönefeld não era tão moderna quanto a de Tegel, sendo que esta desvantagem não era compensada por taxas aeroportuárias atrativas ou por outros incentivos financeiros. De um modo geral, a tentativa de transferir algum do tráfego de Tegel para Schönefeld e de atrair transportadoras que não voassem a partir de Berlim ficou muito

([8]) Esta disposição de financiamento público foi aprovada pela Comissão como auxílio compatível. Consultar a decisão da Comissão relativa ao processo de auxílio estatal NN 25/09 (ex N 167/09) (JO C 36 de 8.2.2013, p. 10) Alemanha — Financiamento do Aeroporto Internacional de Berlim-Brandeburgo.

([9]) A Alemanha forneceu as seguintes informações: (i) a capacidade do aeroporto de Schönefeld ascendeu a 4,5 milhões de passageiros por ano em 2003-2004, e atingiu 7 milhões de passageiros por ano em 2005 (em comparação com o tráfego de 1,7 milhões, 3,3 milhões e 5 milhões de passageiros em 2003, 2004 e 2005 respetivamente); (ii) a capacidade do aeroporto de Tegel ascendeu a 9,5 milhões de passageiros por ano em 2003-2004, e atingiu 11,5 milhões de passageiros em 2005 (em comparação com o tráfego de 11,1 milhões, 11 milhões e 11,5 milhões de passageiros em 2003, 2004 e 2005 respetivamente). A capacidade de um aeroporto é difícil de medir uma vez que depende da capacidade máxima dos vários elementos da infraestrutura, que nem sempre são adequadamente medidos em termos do número máximo de passageiros, mas por vezes, por exemplo, em termos do número máximo de movimentos de aeronaves. Além disso, quando o número de passageiros é a medida relevante, a capacidade máxima assume a forma de um limite ao fluxo máximo de passageiros por hora, em vez de um número máximo de passageiros por ano. Isto deve-se ao facto de existirem frequentemente grandes variações no fluxo de passageiros entre os dias e as horas de ponta e os dias e horas fora de ponta, podendo existir variações sazonais no fluxo. Deste modo, as informações acima referidas não conseguem transmitir na íntegra a utilização da capacidade dos aeroportos de Schönefeld e Tegel. Além disso, em certos casos, um aeroporto pode operar acima da sua capacidade teórica (por exemplo, lidando com mais passageiros do que o fluxo máximo por hora), mas tal poderá conduzir a condições aquém das condições ideais (longos períodos de espera, atrasos, etc.). Contudo, é incontestável que, durante o período sob avaliação, o aeroporto de Tegel estava a funcionar a níveis próximos da capacidade máxima e o aeroporto de Schönefeld era subutilizado.

([10]) Um locatário âncora (anchor tenant) é uma transportadora aérea líder num aeroporto (em termos de tráfego), cujo prestígio e reconhecimento do nome atraem outras companhias aéreas para o aeroporto, aumentando assim ainda mais o tráfego.

aquém do pretendido. Tal é ilustrado pelo facto de que, tal como já foi referido, ao passo que o tráfego em Tegel registou um aumento de 4,4 milhões de passageiros entre 1991 e 2003, o aumento registado em Schönefeld durante o mesmo período foi de apenas 600 000 passageiros.

(25) Tal espoletou uma reflexão estratégica sobre qual a melhor forma de reforçar a situação económica de Schönefeld até à inauguração do aeroporto BER. O encerramento temporário do aeroporto não foi considerado uma alternativa viável. A reflexão estratégica incluiu os níveis das taxas aeroportuárias e como estabelecê-las com vista a atrair mais tráfego.

(26) Na Alemanha, os preços dos serviços de infraestruturas aeroportuárias prestados às companhias aéreas são calculados com base na tabela de taxas de cada aeroporto, tal como publicado no *Nachrichten für Luftfahrer*, o jornal oficial alemão em matéria de transporte aéreo. Cada aeroporto prepara a sua tabela de taxas, devendo notificá-la à autoridade de aviação civil competente da região (*Land*).

(27) Desde 2003, existiram várias tabelas de taxas diferentes em Schönefeld. De 1 de agosto de 2003 a 30 de abril de 2004, existiu uma tabela de taxas comum aos aeroportos de Tegel, Tempelhof e Schönefeld (doravante designada «tabela de 2003»). Essa tabela foi considerada insuficientemente atrativa para incentivar as companhias aéreas a abrirem novas rotas ou a aumentarem a frequência dos voos de e para Schönefeld.

(28) Neste contexto, em 2003, os acionistas da FBS encomendaram a uma empresa de consultoria ([…] — «a consultora») o desenvolvimento de uma estratégia com vista a melhorar a situação financeira de Schönefeld até à abertura do aeroporto BER que pudesse ser executada rapidamente.

(29) A análise da consultora revelou que existia potencial para uma expansão significativa do tráfego aéreo em Berlim, por uma série de motivos. A consultora calculou que a zona de atração comercial de Berlim incluía até 10 milhões de potenciais passageiros por ano. Esta identificou uma série de fatores estruturais conducentes a um aumento do tráfego aéreo. Os principais fatores consistiam na presença de sedes de muitas grandes empresas multinacionais, no facto de Berlim constituir a maior cidade universitária alemã, bem como um centro de «tráfego étnico» ([11]), e o facto de, no início da década de 2000, ter sido considerada uma capital em desenvolvimento e um chamariz turístico ([12]). A consultora revelou ainda que, em comparação com outros aeroportos de capitais, Berlim tinha ainda um potencial considerável, em 2003, para o estabelecimento e o crescimento do tráfego de transportadoras de baixo custo («TBC»).

(30) Nessa altura, o tráfego de TBC registava um crescimento significativo em toda a Europa ([13]) e diversos estudos demonstraram que o tráfego de TBC se devia essencialmente a novos passageiros, pelo que poderia ser um acréscimo ao tráfego tradicional. A consultora previu que o potencial do tráfego adicional de TBC em Schönefeld equivalia a um crescimento de entre 600 000 e 900 000 passageiros adicionais por ano a curto prazo, nomeadamente entre 2003 e 2005, e de 300 000 passageiros adicionais por ano a médio prazo, ou seja, entre 2005 e 2010.

(31) Além disso, a consultora constatou que a aplicação de uma estratégia para atrair TBC para Schönefeld exigiria apenas pequenas adaptações e nunca investimentos em grande escala em infraestruturas ou alterações significativas às infraestruturas pré-existentes.

(32) Por conseguinte, a consultora recomendou a referida estratégia (doravante designada «a estratégia TBC») e sugeriu a execução da mesma mediante uma combinação de descontos com base no volume relativamente às taxas aeroportuárias e de incentivos financeiros ([14]).

(33) A FBS decidiu estabelecer e aplicar a estratégia TBC, tendo adotado uma nova tabela de taxas («tabela de 2004») para o efeito. A tabela de 2004 foi especificamente concebida para o aeroporto de Schönefeld, ao contrário da tabela de 2003. Esta nova tabela, que foi aprovada em 30 de abril de 2004 e aplicada a partir de 1 de maio de 2004, estabelecia os seguintes tipos de taxas:

a. taxas de descolagem e aterragem, com base, nomeadamente, no peso máximo à descolagem da aeronave;

([11]) O «tráfego étnico» é gerado por residentes originários de países estrangeiros remotos que utilizam regularmente o transporte aéreo para voltar aos seus países de origem ou que são visitados por amigos ou familiares que viajam destes também por via aérea. Berlim acolhe grupos numerosos de imigrantes de primeira e segunda gerações.

([12]) Nessa altura, Berlim era o terceiro maior destino turístico da Europa, apresentando o maior número de dormidas de hóspedes na Alemanha, e atraía uma proporção elevada de visitantes de um só dia.

([13]) O tráfego de TBC da Europa aumentou consideravelmente no início de 2000, impulsionado pela expansão rentável dos líderes do setor, a Ryanair e a easyJet, bem como de uma série de novos operadores.

([14]) Uma descrição mais pormenorizada da avaliação da consultora pode ser consultada na secção 7.2.1.

b. taxas por passageiro, com base no número de passageiros que partem e no destino do voo;

c. taxas de estacionamento das aeronaves, com base no peso máximo à descolagem da aeronave e na duração da utilização das áreas de estacionamento.

(34) Vários mecanismos de incentivo financeiro integram esta tabela:

a. um «desconto por volume de passageiros», o qual permite o reembolso de parte das taxas por passageiro com base no número de passageiros transportados, e que é calculado do seguinte modo:

Quadro 3

Descontos por volume de passageiros ao abrigo da tabela de 2004

Número de passageiros por ano	Taxa de reembolso (%)
Mais de 50 000	5
Mais de 100 000	10
Mais de 150 000	15
Mais de 250 000	20

b. um «incentivo de crescimento», composto por um «incentivo de destino» e um «incentivo de frequência», concedidos pela abertura de novas rotas a partir de Schönefeld e pelo aumento das frequências nas rotas existentes com partida de Schönefeld, respetivamente. O incentivo de destino equivalia a 80 % da *Landegrundtarif* (definida como o total das taxas de descolagem e aterragem e por passageiro aplicáveis aos movimentos relevantes de aeronaves) no primeiro ano, 60 % no segundo, 40 % no terceiro e 20 % no quarto. O incentivo de frequência equivalia a 60 % da *Landegrundtarif* no primeiro ano e a 40 % no segundo. Deveria ser celebrado um acordo bilateral entre a FBS e a companhia aérea por forma a estabelecer as condições precisas.

(35) A tabela de 2004 foi objeto de nova alteração em julho de 2005. Esta alteração estabelecia que as companhias aéreas poderiam receber o incentivo de destino caso abrissem novas rotas com partida do sistema de aeroportos de Berlim, ou seja, rotas para destinos que não tinham ainda ligações a Berlim mediante voos diretos. Em contraste com isto, o incentivo de destino encontrava-se anteriormente disponível para novas rotas com partida de Schönefeld, ainda que o mesmo destino fosse servido por voos diretos provenientes de outros aeroportos de Berlim.

(36) Em 19 de janeiro de 2006, foi aprovada uma nova tabela de taxas (doravante designada «tabela de 2006»), que entrou em vigor retroativamente em 1 de janeiro de 2006. Contrariamente ao previsto na tabela de 2004, o incentivo de frequência foi retirado. A tabela de 2006 estabelecia três incentivos financeiros principais distintos: um «financiamento de crescimento» ([15]), ou seja, um incentivo ligado ao aumento do número de passageiros ou do volume de carga por operação de voo, um «financiamento de destino», outorgado pela abertura de uma nova ligação direta entre Berlim e outro destino e um «desconto por volume de passageiros».

(37) Nos termos da tabela de 2006, aquando da abertura de uma nova rota com partida de Berlim, a transportadora aérea teria de optar entre o financiamento de destino e o financiamento de crescimento. A escolha deveria ser feita antes de se abrir a nova rota e a transportadora estava vinculada por essa decisão única.

(38) O financiamento de destino tratava-se de um incentivo correspondente a 80 % da *Landegrundtarif* da primeira temporada de voo no seguimento da abertura da nova rota, 60 % na segunda temporada, 40 % na terceira, 20 % na quarta e 10 % na quinta. Além disso, as companhias aéreas eram obrigadas a reembolsar o financiamento de destino da seguinte forma, no caso de desistirem da nova rota antes do final da quinta temporada de voo: 60 % da *Landegrundtarif* devida pela primeira temporada de voo, 40 % pela segunda, 20 % pela terceira, 10 % pela quarta e 0 % pela quinta.

([15]) Este «financiamento de crescimento» difere do «incentivo de crescimento» que existia no âmbito da tabela de 2004.

(39) As transportadoras eram elegíveis para o financiamento de crescimento se registassem um aumento do número de passageiros ou do volume de mercadorias transportadas por operação de voo em relação ao ano anterior. O financiamento de crescimento era calculado com base no nível de crescimento alcançado, segundo uma fórmula estabelecida na tabela, e traduzia-se em descontos nas taxas aeroportuárias, que eram degressivos ao longo do tempo. O financiamento de crescimento estava limitado a um período máximo de cinco anos.

(40) O «desconto por volume de passageiros», por sua vez, sofreu apenas uma ligeira alteração, tendo sido também alargado, em comparação com a tabela de 2004. Nos termos da tabela de 2006, o desconto por volume de passageiros, desde então conhecido como «financiamento de volume», consistia num reembolso proporcional das taxas de descolagem e aterragem, assim como das taxas por passageiro, dependendo do número de passageiros transportados. As taxas de reembolso eram as seguintes:

Quadro 4

Financiamento de volume: descontos ao abrigo da tabela de 2006

Número de passageiros por ano	Taxa de reembolso (%)
Mais de 50 000	5
Mais de 100 000	10
Mais de 250 000	15
Mais de 500 000	20
Mais de 1 milhão	30
Mais de 2 milhões	40

3.3. **Acordos individuais entre a FBS e determinadas transportadoras**

3.3.1. *Estabelecimento da easyJet como locatário âncora em Schönefeld*

(41) Em 2003, no contexto da execução da estratégia TBC em Schönefeld, a FBS encetou negociações com a companhia aérea easyJet L.da (doravante designada «easyJet»), que se encontrava à procura de um local para uma nova base na Europa continental. Em troca de taxas aeroportuárias atrativas e de outros incentivos financeiros, a easyJet ofereceu o estabelecimento de quatro aeronaves em Schönefeld no seu primeiro ano de funcionamento nesse aeroporto (2004), seis aeronaves no segundo ano e uma aeronave adicional a cada ano entre 2006 e 2009. De acordo com a Alemanha, a FBS viu isto como uma oportunidade para atrair uma TBC consolidada que se tornasse locatário âncora em Schönefeld.

(42) Em 19 de dezembro de 2003, a FBS e a easyJet celebraram um acordo (doravante «o acordo easyJet de 2003») que refletia as condições supramencionadas. O acordo previa um sistema de taxas específico para a easyJet, diferente da tabela de taxas aplicável. Estabelecia as taxas em função do número de passageiros que partem. Além disso, definia um sistema de descontos baseado no número de passageiros suplementares transportados pela easyJet ao longo do ano em causa comparativamente ao ano anterior. Este sistema de descontos específico foi posteriormente incluído na tabela de 2006 sob a denominação «financiamento de crescimento» (ver considerandos 36 a 39). Além disso, a FBS e a easyJet chegaram a acordo quanto ao financiamento de destino sob a forma de um prémio único de […] EUR por cada nova rotação diária instaurada pela easyJet. Todavia, os pagamentos realizados com base neste sistema foram descontinuados em 2004. No total, foram apoiadas no âmbito desse sistema 19 novas rotações diárias criadas pela easyJet.

(43) A FBS e a easyJet celebraram originalmente o acordo por um período de dez anos, com a possibilidade de a easyJet prorrogar o mesmo por um período adicional de dez anos. Contudo, em 11 de setembro de 2007, a FBS e a easyJet celebraram um acordo de revisão (doravante «o acordo de revisão easyJet de 2007»), que alterava o período de vigência e outras condições do acordo inicial. O acordo de revisão estabelecia que o acordo easyJet de 2003, tal como alterado, expiraria aquando da inauguração do aeroporto BER, prevista para 2011. No que respeita a taxas aeroportuárias, o acordo de revisão easyJet de 2007 incluía uma «referência dinâmica» à tabela geral de taxas do aeroporto ([16]), pelo que a tabela de taxas aplicável em Schönefeld, mesmo que fosse alterada pela FBS após a celebração do acordo, aplicar-se-ia sempre à easyJet.

([16]) Esta referência diz respeito ao nível das taxas aeroportuárias, bem como ao sistema de desconto e outros mecanismos de incentivos financeiros incorporados na tabela.

(44) O tráfego da easyJet em Schönefeld aumentou muito rapidamente entre 2003 e 2006; o número de aeronaves com base em Schönefeld também aumentou mais depressa do que previsto no seu acordo com a FBS. Por conseguinte, em 2006 Schönefeld tornou-se a maior base da easyJet fora do Reino Unido.

(45) Tal é ilustrado pelo Quadro 5, que mostra a evolução do tráfego da easyJet em Schönefeld (em termos absolutos e em percentagem do número total de passageiros do aeroporto), entre 2004 e 2010.

Quadro 5

Evolução do tráfego da easyJet em Schönefeld entre 2004 e 2010

Evolução do número de passageiros da easyJet							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
easyJet	1 003 387	2 355 251	2 811 568	2 921 241	3 218 851	2 887 114	2 971 263
Passageiros da easyJet enquanto percentagem do volume total de passageiros em Schönefeld	30 %	46 %	46 %	46 %	48 %	42 %	41 %

3.3.2. *Estabelecimento de outras companhias aéreas em Schönefeld*

(46) Além de estabelecer a easyJet como locatário âncora, a FBS tomou medidas para atrair outras TBC. A FBS conseguiu celebrar acordos individuais com as seguintes TBC: Germanwings GmbH («Germanwings»), Ryanair Limited («Ryanair»), Volare Airlines S.p.A. («Volare»), V-Bird Airlines B.V. («V-Bird»), Norwegian Air Shuttle AS («Norwegian Air Shuttle»), Icelandair Reykjavik Airport («Icelandair»), assim como com a Aer Lingus Limited («Aer Lingus»), que para efeitos da presente decisão será considerada uma TBC ([17]).

(47) No caso da Ryanair e da Germanwings, fora celebrados dois acordos sucessivos, um em 2003 e outro em 2004.

(48) Os acordos com a Ryanair, a(33)Volare e a V-Bird, assim como o primeiro acordo com a Germanwings, foram celebrados antes da adoção e da data de entrada em vigor da tabela de 2004 (ver considerando 33). Estes acordos descreviam as rotas que deveriam funcionar a partir de Schönefeld e as respetivas frequências. Estabeleciam incentivos financeiros sob a forma de pagamentos, especificamente definidos para cada transportadora aérea, que foram objeto de negociação a fim de convencer as transportadoras a iniciarem ou expandirem as operações em Schönefeld sem aguardarem a aprovação de uma nova tabela de taxas que incluísse incentivos financeiros. Estes pagamentos eram concretizados na condição de a companhia aérea efetuar, pelo menos, uma determinada percentagem de voos regulares correspondentes às operações estabelecidas no acordo ([18]). O primeiro acordo com a Ryanair previa um pagamento de […] milhões de EUR ao longo de um ano (duração do acordo). Os acordos com a V-Bird e a Volare estabeleciam um pagamento de […] milhões de EUR ao longo de três anos, repartidos em prestações anuais degressivas. O primeiro acordo com a Germanwings estipulava um pagamento sob a forma de um desconto degressivo aplicável às taxas aeroportuárias aplicáveis durante um período de três anos, assim como o financiamento pela FBS de atividades de comercialização num montante de […] EUR por ano.

(49) Os outros acordos, que foram celebrados aquando da ou após a entrada em vigor da tabela de 2004, assentavam *grosso modo* nos mesmos princípios. Estes descreviam igualmente as rotas a explorar em Schönefeld e respetivas frequências, o que permitia às transportadoras em causa beneficiarem de incentivos financeiros diferentes. Porém, estes acordos continham uma «referência dinâmica» à tabela de taxas geral do aeroporto, por força da qual a tabela de taxas aplicável em Schönefeld, mesmo que fosse alterada pela FBS após a celebração do acordo, aplicar-se-ia sempre à transportadora em causa ([19]). Estes acordos incluíam cláusulas que previam que a concessão de certos incentivos estabelecidos na tabela aplicável dependia de a companhia aérea efetuar, pelo menos, uma determinada percentagem de voos regulares correspondentes às operações estabelecidas no acordo. Além disso, alguns desses acordos estipulavam que a FBS concederia subvenções com vista a financiar parte dos custos de comercialização

([17]) Consultar o resumo destes acordos individuais no Quadro 6.
([18]) Por exemplo, o pagamento da subvenção contratualmente acordada à Germanwings estava dependente de esta companhia aérea realizar, pelo menos, […] % dos voos regulares correspondentes às suas operações planeadas.
([19]) Foi seguida a mesma abordagem no acordo de revisão easyJet de 2007 (ver considerando 43).

das companhias aéreas em causa. Por exemplo, o acordo com a Norwegian Air Shuttle previa um pagamento único pela FBS de […] EUR para financiar os custos de comercialização justificados incorridos pela transportadora. Foram igualmente concedidas subvenções no valor de […] EUR e […] de EUR à Aer Lingus e à Icelandeir, respetivamente, para financiar parte dos custos de comercialização.

(50) O quadro seguinte fornece uma visão geral sobre a duração destes vários acordos.

Quadro 6

Durações dos acordos entre a FBS e várias TBC

Companhia aérea/Acordo	Data de celebração do acordo	Período durante o qual o acordo seria aplicável [1]
Ryanair (primeiro acordo)	31 de março de 2003	1 de maio de 2003 — 30 de abril de 2004
Ryanair (segundo acordo)	28 de abril de 2004	1 de maio de 2003 — 30 de abril de 2008
Germanwings (primeiro acordo)	14 de outubro de 2003 [2]	26 de outubro de 2003 — 31 de outubro de 2006
Germanwings (segundo acordo)	23 de dezembro de 2004	1 de maio de 2004 — 30 de abril de 2008
Volare	22 de outubro de 2003 [3]	26 de outubro de 2003 — 31 de março de 2007 [4]
V-Bird	3 de novembro de 2003 [5]	3 de novembro de 2003 — 3 de novembro de 2007 [6]
Icelandair	6 de junho de 2004	6 de junho de 2004 — 31 de março de 2009
Norwegian Air Shuttle	17 de maio de 2004	29 de março de 2004 — 31 de março de 2009
Aer Lingus	13 de maio de 2004	30 de março de 2004 — 31 de março de 2009

[1] Alguns desses acordos começaram a ser aplicados retroativamente com efeitos a partir de uma data anterior à data em que foram celebrados. Tal acontece, por exemplo, com o segundo acordo com a Germanwings, que começou a ser aplicado com efeitos retroativos a partir da data de aplicação da tabela de 2004. Tal acontece igualmente com o segundo acordo da Ryanair, que substituiu o primeiro acordo da Ryanair e começou a ser aplicado com efeitos a partir de 1 de maio de 2003, que é a data em que o primeiro acordo da Ryanair entrou em vigor.

[2] Já tinha sido assinado um acordo entre a FBS e a Germanwings pouco tempo antes (a 29 de setembro de 2003) e seria aplicável a partir de 26 de outubro de 2003. Contudo, foi substituído pelo acordo de 14 de outubro de 2003 antes de começar a ser aplicado. Por conseguinte, o acordo de 29 de setembro de 2003 nunca foi aplicado.

[3] A 22 de outubro de 2003, a FBS e a Volare assinaram dois acordos, «o acordo principal» e um «acordo secundário». Para efeitos da presente decisão, serão considerados um único acordo.

[4] No entanto, a Volare cessou as suas operações em Schönefeld em 2004.

[5] A 3 de novembro de 2003, a FBS e a V-Bird assinaram dois acordos, «o acordo principal» e um «acordo secundário». Para efeitos da presente decisão, serão considerados um único acordo.

[6] No entanto, a V-Bird cessou as suas operações em Schönefeld em 2004.

Fonte: Anexos 16 e 20 das observações da Alemanha de 4 de outubro de 2007, no seguimento do início do procedimento formal de investigação

(51) O Quadro 7, em baixo, ilustra a evolução do tráfego das companhias aéreas em causa em Schönefeld no período entre 2003 e 2010.

Quadro 7

Evolução do número de passageiros das TBC abrangidas pelo inquérito de 2003 a 2010

Evolução do número de passageiros das companhias aéreas com acordos individuais entre 2003 e 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Germanwings	71 925	341 980	826 842	1 249 903	1 393 362	1 284 424	1 255 248	1 197 054
Ryanair	190 635	239 025	227 168	358 340	444 956	756 731	1 193 959	1 386 332
Norwegian Airshuttle	—	35 381	59 035	102 682	169 376	191 742	204 508	221 237

Evolução do número de passageiros das companhias aéreas com acordos individuais entre 2003 e 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aer Lingus	—	31 992	96 991	119 750	133 014	142 728	133 670	123 269
Icelandair	—	7 000	12 937	15 395	20 027	21 582	9 655	8 609
Volare	19 240	138 828	—	—	—	—	—	—
V-Bird	10 978	95 925	—	—	—	—	—	—
Percentagem total destas companhias aéreas em termos de tráfego de passageiros em Schönefeld	17 %	26 %	24 %	30 %	34 %	36 %	41 %	40 %

(52) Em geral, a execução da estratégia TBC conduziu a um forte aumento do tráfego em Schönefeld. Com efeito, tal como indicado no quadro 1, o número de passageiros quase duplicou entre 2003 e 2004, passando de 1,7 para 3,3 milhões. Continuou a aumentar acentuadamente depois disso, atingindo 5 milhões em 2005 e 6 milhões em 2006. Entre 2003 e 2009, o número de passageiros quadruplicou.

3.4. **Terminal B e locação financeira de instalações desse terminal à easyJet**

(53) Em Schönefeld, os terminais A e B encontram-se fisicamente ligados e juntos formam o terminal norte do aeroporto. Em termos de capacidade, o terminal B é um dos terminais mais pequenos de Schönefeld. A maioria dos passageiros e das companhias aéreas utiliza o terminal A, cuja dimensão é muito superior. As únicas funções desempenhadas no terminal B são o registo de bagagem e passageiros, assim como os controlos de segurança dos últimos. As outras partes do processo de tratamento dos passageiros (espera pela partida, preparação para o embarque e embarque em si) são efetuadas no terminal A. Além disso, todos os passageiros e bagagem chegam ao terminal A.

(54) Prevendo já o tráfego adicional significativo a gerir na sequência do acordo easyJet de 2003, a FBS celebrou outro acordo com esta companhia em março de 2004. Através desse acordo (doravante designado «contrato de arrendamento easyJet de 2004»), a FBS concedeu à easyJet a utilização exclusiva dos balcões de registo e salas de tripulação do terminal B do aeroporto de Schönefeld, para os quais os pagamentos decorrentes da renda acordada deveriam ser efetuados à parte das taxas aeroportuárias. Além disso, o acordo forneceu à easyJet direitos de divulgação da marca, permitindo-lhe afixar a sua marca em determinadas áreas do terminal.

(55) Entre 2004 e 2007, a easyJet arrendou cerca de […] m^2 do espaço destinado a escritórios e balcões de registo, ou seja, […] % da área total do terminal B. Desde fevereiro de 2008, a companhia transferiu-se para outros escritórios, pelo que agora utiliza apenas […] m^2 do espaço destinado ao efeito no terminal B.

(56) As áreas abertas do terminal B, incluindo átrios e corredores e o café ali situados, podem ser igualmente utilizadas por passageiros que não viajem com a easyJet, uma vez que não existe separação física entre o terminal A e o terminal B.

(57) O tratamento de passageiros no terminal B distingue-se do dos outros terminais devido a uma característica técnica do equipamento de segurança do sistema de tratamento de bagagem. O sistema utilizado no terminal B tem uma máquina de raios-x integrada para o controlo de bagagem. No terminal A, o controlo de raios-x é feito manualmente logo que os passageiros entram na área de registo. A Alemanha considera que a eficácia técnica da máquina presente no terminal B equivale ao sistema de tratamento de bagagem do terminal A.

3.5. **Medidas objeto do procedimento formal de investigação**

(58) As medidas objeto do procedimento formal de investigação são as seguintes:

— o contrato de controlo e de transferência dos lucros («medida 1»), cujo potencial beneficiário foi identificado na decisão de início do procedimento como sendo a FBS;

— as disposições relativas às taxas estabelecidas no acordo easyJet de 2003 («medida 2»), cujo potencial beneficiário foi identificado como sendo a easyJet;

— as condições, incluindo os descontos nas taxas aeroportuárias e os diversos incentivos financeiros, oferecidas a outras TBC através dos acordos referidos no Quadro 6 *supra* (doravante coletivamente designados «medida 3»), cujos potenciais beneficiários foram identificados como sendo a Ryanair, a Volare, a Germanwings, a V-Bird, a Norwegian Air Shuttle, a Aer Lingus e a Icelandair;

— o contrato de arrendamento easyJet de 2004 («medida 4»), cujo potencial beneficiário foi identificado como sendo a easyJet.

4. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

4.1. Medida 1: contrato de controlo e de transferência dos lucros

(59) Na decisão de início do procedimento, a Comissão salientou que o aeroporto de Schönefeld tinha vindo a registar prejuízos desde há algum tempo e continuava em situação deficitária. Apurou ainda que a compensação desses prejuízos pelos lucros gerados pela BFG fora fundamental para garantir a sobrevivência da FBS. A Comissão chegou à conclusão provisória de que estes subsídios cruzados, que resultam do contrato de controlo e de transferência dos lucros, representam uma vantagem económica para a FBS, vantagem essa que a empresa poderia não ter obtido em condições normais de mercado. A Comissão manifestou a opinião de que a vantagem económica era seletiva, na medida em que beneficiava apenas uma empresa e que distorcia a concorrência e afetava as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(60) Além disso, a Comissão chegou à conclusão provisória de que esta vantagem económica tinha sido financiada através de recursos estatais e, por esse motivo, seria imputável ao Estado. No que respeita a recursos estatais, a Comissão sublinhou que a FBS se tratava de uma empresa pública, cujos acionistas eram o governo federal alemão e duas regiões alemãs (*Länder*) e que 8 dos 12 membros do seu Conselho de Administração eram representantes de autoridades públicas alemãs. Por conseguinte, a Comissão considerou que os recursos da FBS deveriam ser considerados recursos estatais. No que se refere à imputabilidade da medida 1 ao Estado, a Comissão salientou em especial a natureza das atividades da FBS, referindo que os aeroportos desempenhavam um papel fundamental em várias áreas de política pública e que as autoridades públicas raramente estiveram ausentes do processo de tomada de decisões nos momentos em que o operador do aeroporto tomou decisões que afetassem o desenvolvimento a longo prazo daquela infraestrutura.

(61) Por conseguinte, a Comissão considerou que a medida em questão poderia constituir um auxílio estatal. Questionou a compatibilidade desse possível auxílio com o mercado interno, nomeadamente tendo por base a isenção prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Nesse contexto, a Comissão observou que a medida em questão tratar-se-ia de um auxílio ao funcionamento caso fosse considerada um auxílio estatal, que não se afigurava necessária e proporcional à realização de um objetivo de interesse público e que não estava associada a um processo de reestruturação. A Comissão também levantou dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, tendo em conta que as autoridades alemãs não tinham informado que haviam encarregado a FBS da gestão de serviços de interesse económico geral. A Comissão mencionou também os pontos 34 e 35 das Orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ([20]) («Orientações relativas à aviação»), de acordo com os quais a exploração de um aeroporto só pode ser considerada um serviço de interesse económico geral em circunstâncias excecionais.

4.2. Medida 2: o acordo easyJet de 2003

(62) A Comissão indicou na decisão de início do procedimento que as taxas aeroportuárias pagas pela easyJet eram substancialmente inferiores às decorrentes da tabela de taxas aplicável. Além disso, a Comissão sublinhou que, ao passo que os incentivos financeiros concedidos a outras TBC em Schönefeld tinham sempre por base a tabela de taxas aplicável, o acordo easyJet de 2003 não incluía a mesma «referência dinâmica» à tabela de taxas. Por conseguinte, a Comissão considerou, a título preliminar, que o acordo easyJet de 2003 poderia conferir uma vantagem seletiva à companhia, o que terá distorcido a concorrência e afetado as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(63) A Comissão concluiu ainda, provisoriamente, que esta medida foi financiada através de recursos estatais e que era imputável ao Estado, incluindo com base nos argumentos anteriormente resumidos em relação à medida 1, que também são aplicáveis à medida 2. Para além destes argumentos, a Comissão observou que a celebração de acordos tais como o celebrado com a easyJet e outras TBC tinha provavelmente exigido a aprovação do conselho de administração, cujos membros eram, na sua maioria, representantes de autoridades públicas alemãs. A Comissão constatou ainda que o regime de descontos criado pela FBS tinha de receber aprovação do Ministério do desenvolvimento urbano, habitação e transportes de Brandeburgo. Tal constitui outro indício de que a medida 2 (tal como a medida 3) era imputável ao Estado. A Comissão referiu também que o Primeiro-Ministro da região de Brandeburgo era membro do conselho de administração da FBS, e que o Ministério do desenvolvimento urbano, habitação e transportes estava sob a tutela desse cargo.

([20]) JO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

(64) Além disso, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado interno, no caso de ser considerada auxílio estatal, nomeadamente tendo em conta as regras estabelecidas nas Orientações relativas à aviação.

4.3. **Medida 3: acordos com várias outras TBC**

(65) A Comissão indicou na decisão de início do procedimento que apenas determinadas transportadoras tinham beneficiado do regime de descontos estabelecido em Schönefeld com o intuito de fomentar o aumento do tráfego e sublinhou a falta de transparência do mesmo. A Comissão salientou que alguns dos acordos objeto do inquérito foram celebrados numa altura em que a tabela de taxas aplicável não previa descontos e que a tabela de 2004 foi especificamente concebida com vista a proporcionar uma base jurídica *ex post* para os referidos acordos. Segundo a Comissão, o regime de descontos incorporado na tabela de 2004 não podia entrar validamente em vigor, uma vez que a tabela de 2004 só era aprovada pela autoridade competente sob reserva de notificação do regime de descontos à Comissão, sendo que essa notificação não ocorreu ([21]). Tendo em conta estes elementos, a Comissão considerou a título preliminar que os acordos em questão poderiam conferir uma vantagem seletiva às companhias aéreas em causa. Além disso, a Comissão considerou ainda que esta vantagem económica parecia distorcer a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(66) No que se refere ao envolvimento de recursos estatais na medida 3 e à imputabilidade da medida ao Estado, a Comissão invocou os mesmos argumentos avançados no referente ao acordo easyJet de 2003.

(67) Por último, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade dos acordos em questão com o mercado interno, no caso de serem considerados auxílios estatais, nomeadamente tendo em conta as regras estabelecidas nas Orientações relativas à aviação.

4.4. **Medida 4: contrato de arrendamento easyJet de 2004**

(68) Na decisão de início do procedimento, a Comissão referiu o acórdão do tribunal regional de Potsdam (*Landgericht Potsdam*) ([22]) relativamente ao acordo entre a FBS e a easyJet sobre a utilização do terminal B do aeroporto de Schönefeld. O tribunal regional tinha determinado que havia sido concedida a utilização exclusiva da totalidade de um terminal do aeroporto de Schönefeld (terminal B) à easyJet e que todas as demais companhias aéreas que anteriormente faziam uso do mesmo, tiveram de o abandonar. Este terminal dispunha de uma série de características que o distinguia dos outros terminais de Schönefeld. Os outros terminais não estariam equipados com, por exemplo, um sistema de transporte de bagagens de vários níveis que permitia um tratamento da bagagem significativamente mais rápido do que o conseguido pelos seus sistemas de transporte de nível único.

(69) A Comissão referiu igualmente que o tribunal regional havia concluído que não havia motivos para conceder um direito de exclusividade à easyJet, nomeadamente tendo em conta o facto de que as outras companhias aéreas que também serviam Schönefeld registavam um tráfego de passageiros equivalente e o mesmo número de rotas com partida de/destino a Schönefeld. Além disso, a Comissão considerou que a renda mensal de […] EUR cobrada pela FBS à easyJet era inferior à renda de mercado.

(70) Portanto, a Comissão considerou a título preliminar que o contrato de arrendamento easyJet de 2004 poderia conferir uma vantagem seletiva à easyJet. Além disso, a Comissão considerou ainda que esta vantagem económica parecia distorcer a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(71) No que se refere ao envolvimento de recursos estatais na medida 4 e à imputabilidade da medida ao Estado, a Comissão invocou os mesmos argumentos já invocados para o acordo easyJet de 2003.

(72) Por último, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade da presente medida com o mercado interno, no caso de esta ser considerada auxílio estatal, nomeadamente tendo em conta as regras estabelecidas nas Orientações de aviação relativas aos auxílios ao arranque das companhias aéreas.

5. **OBSERVAÇÕES DOS INTERESSADOS**

5.1. **Air France**

(73) Segundo a Air France, as taxas reduzidas cobradas pela FBS em Schönefeld não constituem uma medida geral, uma vez que neste caso não houve divulgação pública. Além disso, a duração do acordo easyJet de 2003 (20 anos) não respeitava a prática decisória da Comissão. O apoio financeiro a longo prazo não pôde ser objetivamente justificado, assim como também não foi demonstrado qualquer efeito de incentivo.

([21]) Para sustentar esta conclusão preliminar, a Comissão citou um acórdão de 20 de outubro de 2004 proferido pelo tribunal regional de Potsdam (processo 2 O 70/04, página 5).

([22]) Acórdão de 20 de outubro de 2004 proferido pelo tribunal regional de Potsdam (processo 2 O 70/04).

(74) No que se refere à utilização do terminal B pela easyJet, a Air France considerou que este era o único terminal reservado à utilização exclusiva de uma companhia aérea. O contrato de arrendamento easyJet de 2004 não foi objeto de qualquer procedimento de concurso. A easyJet era a única companhia aérea capaz de oferecer um serviço de entrega de bagagens fiável em Schönefeld.

5.2. **Lufthansa**

(75) A Deutsche Lufthansa AG (doravante «Lufthansa») salientou nas suas observações que o desenvolvimento comercial dos três aeroportos de Berlim (Tegel, Schönefeld e Tempelhof) foi extremamente positivo e que o rácio vendas-lucro nos últimos três anos tinha sido de aproximadamente […] %. A Lufthansa considerou que Schönefeld era subsidiado pelas companhias aéreas que operam a partir de Tegel.

5.3. **Germania**

(76) A Germania Fluggesellschaft mbH (doravante designada «Germania») considerou que os benefícios concedidos no aeroporto de Schönefeld na sequência do contrato de controlo e de transferência dos lucros celebrado entre a FBS e a BFG eram financiados pelos passageiros de Tegel. De acordo com a Germania, a forma como as taxas eram calculadas e as ligações entre as companhias que desenvolviam a sua atividade em Schönefeld e Tegel — que segundo a Germania se tratava de conluio — resultavam em subsídios cruzados. A Germania considerou que a FBS não atuou como um investidor numa economia de mercado no que se refere à compensação de perdas. A Germania considerou improvável que as operações pudessem cobrir os custos da FBS em Schönefeld.

(77) A Germania afirmou que as companhias aéreas que operavam em Schönefeld receberam auxílios ao funcionamento, na sequência de acordos individuais relativos às taxas aeroportuárias. A Germania acrescentou que a tabela de 2004 não foi nem aprovada, nem publicada.

(78) A Germania considerou que a renda cobrada à easyJet pela utilização do terminal B não equivalia a níveis normais de mercado. Esta situação representa um tratamento favorável e auxílio estatal. A utilização exclusiva de todo o terminal permitia à easyJet fornecer um serviço mais eficiente, o que não acontecia com as outras companhias aéreas.

5.4. **DBA**

(79) De acordo com a DBA Luftfahrtgesellschaft (doravante «DBA»), uma companhia aérea de baixo custo controlada pela Air Berlin até à cessação da sua atividade em 2008, a concorrência em matéria de preços no mercado dos transportes aéreos de Berlim era particularmente forte. O ambiente competitivo acentuou-se com a aplicação da estratégia TBC no aeroporto de Schönefeld, nomeadamente com a entrada da Germanwings e da easyJet. Esta situação colocou sob pressão as companhias aéreas que operavam a partir de Tegel, especialmente as demais companhias de baixo custo como a Air Berlin/DBA.

(80) A DBA considerou que a renda paga pela easyJet pelo terminal B não poderia ser considerada fixada à taxa normal de mercado. Além disso, a utilização exclusiva do equipamento de tratamento de bagagem no terminal B representava um tratamento preferencial e era relevante ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais.

5.5. **Associação das Companhias Aéreas Europeias**

(81) A Associação das Companhias Aéreas Europeias (doravante «AEA»), que representa os interesses das transportadoras europeias, considerou que os subsídios cruzados entre Tegel e Schönefeld e entre os membros da AEA que operavam predominantemente em Tegel e as companhias aéreas subsidiadas contra quem concorriam, com base em Schönefeld, constituíam uma discriminação. De acordo com a AEA, se não fossem os subsídios cruzados anticoncorrenciais, as companhias aéreas que operavam a partir de Schönefeld não seriam economicamente viáveis e as taxas cobradas em Tegel poderiam ter sido significativamente inferiores. Uma vez que o aeroporto de Tegel estava próximo do de Schönefeld, não havia necessidade pública subjacente à atribuição de subsídios.

(82) A AEA acrescentou que as medidas referidas na decisão de início do procedimento não eram objetivamente justificáveis; os descontos e os incentivos eram arbitrários e discriminatórios e, desse modo, incompatíveis com as Orientações relativas à aviação.

5.6. **Germanwings**

(83) A Germanwings argumentou que a FBS agiu sempre junto de si da forma que um investidor privado teria agido. A Germanwings sublinhou que apesar da eliminação progressiva dos descontos ao longo do tempo, a sua rede de rotas com destino a/partida de Schönefeld foi alargada. A Germanwings afirmou que estava convencida de que as disposições financeiras acordadas com a FBS respeitavam a legislação, especialmente tendo em conta que os três aeroportos de Berlim formavam um sistema de aeroportos unificado.

(84) A Germanwings indicou que não considerava os aeroportos de Hamburgo, Dresden, Leipzig ou Lübeck ([23]) alternativas competitivas adequadas a Schönefeld, uma vez que estes operavam essencialmente rotas internas alemãs. Tendo em conta os curtos tempos de voo das rotas nacionais, os referidos aeroportos encontravam-se demasiado longe de Berlim para serem considerados substitutos válidos de Schönefeld.

(85) A Germanwings declarou ainda que o arrendamento do terminal B à easyJet era contrário ao direito da concorrência e à legislação em matéria de auxílios estatais, uma vez que a easyJet não esteve, de forma alguma, envolvida no financiamento do terminal B e porque o arrendamento foi realizado sem se recorrer a um processo de concurso. Além disso, a renda era demasiado baixa, tendo em conta que o terminal B, ao contrário dos terminais A e C, dispunha de instalações modernas de tratamento de bagagem.

5.7. **Aeroporto de Lübeck**

(86) O aeroporto de Lübeck indicou não ter observado qualquer impacto negativo da estratégia comercial da FBS no mercado.

5.8. **Ryanair**

(87) A Ryanair considerou que, no que se refere a voos de curto e médio curso, não havia concorrência entre os aeroportos de Dresden, Hamburgo e Lübeck, por um lado, e Schönefeld, por outro. A distância entre Schönefeld e Dresden, Hamburgo e Lübeck era demasiado grande para que essa concorrência existisse. Desse modo, um acordo relativo a Schönefeld não tinha qualquer efeito sobre os outros aeroportos mencionados.

(88) A Ryanair afirmou que as taxas que pagou em Schönefeld eram idênticas às constantes da tabela de taxas, estando em conformidade com a prática corrente no setor. O acordo com a FBS era semelhante aos celebrados com uma série de aeroportos privados e teria sido concluído da mesma maneira por um investidor numa economia de mercado. A Ryanair apresentou um estudo realizado por uma empresa de consultoria ([…]), que analisou as disposições contratuais entre a Ryanair e a FBS. Com base numa análise comparativa dos aeroportos de Schönefeld, Liverpool e Luton, a empresa de consultoria concluiu que o comportamento da FBS em relação à Ryanair estava em conformidade com o que se espera de um investidor privado numa economia de mercado.

(89) A Ryanair alegou igualmente que Berlim, tal como Londres e Milão, se tratava de um grande centro económico e administrativo europeu e, por conseguinte, de um importante destino europeu. As companhias aéreas com atividade em Berlim podiam, desse modo, contar com um número suficiente de passageiros com a pretensão de viajar até àquela cidade.

5.9. **easyJet**

(90) No que respeita ao acordo easyJet de 2003, a easyJet alegou que um operador numa economia de mercado que atuasse no lugar da FBS também teria adotado este tipo de estratégia. De facto, tal medida permitiu à FBS aumentar substancialmente o número de passageiros e melhorar os resultados anuais.

(91) Além disso, a easyJet afirmou que a existência de um acordo específico relativo às taxas entre a FBS e a easyJet não implica necessariamente que tenham sido concedidos descontos discriminatórios. A easyJet considerou que o mesmo tratamento teria sido oferecido a outras companhias aéreas com objetivos de crescimento comparáveis. De qualquer modo, os descontos eram justificados à luz das economias de escala proporcionadas pela easyJet, que representava uma grande percentagem dos passageiros em Schönefeld e que contribuía de forma desproporcional para a melhoria dos resultados da FBS.

(92) No que toca à sua utilização do terminal B, a easyJet observou que este não era um terminal fechado. De facto, a área arrendada pela easyJet consistia numa zona separada de registo e respetivos escritórios no terminal norte de Schönefeld. A maior parte da área encontrava-se acessível ao público e era igualmente utilizada por passageiros de outras transportadoras. No momento em que foi assinado o acordo com a easyJet, o terminal B dispunha de capacidade suficiente para que as outras companhias aéreas não fossem prejudicadas. A easyJet salientou que, desde que iniciou a sua atividade em Schönefeld, em 2004, foi, de longe, a companhia aérea a registar o maior volume de passageiros. Por conseguinte, a utilização exclusiva de determinadas partes do terminal B era objetivamente justificada.

(93) Além disso, a easyJet observou que o sistema de tratamento de bagagem no terminal B refletia as normas técnicas habituais e não lhe concedia qualquer tipo de vantagem em relação a outras companhias.

(94) Relativamente ao valor de mercado do terminal B, a easyJet declarou que a renda que pagava era mais elevada do que a renda de mercado do terminal B, uma vez que este era insuficiente para satisfazer os requisitos de capacidade da easyJet. Apenas poderia ser estabelecida uma comparação de rendas relativamente a zonas semelhantes no aeroporto de Schönefeld ou, no que se refere aos escritórios, ao espaço destinado a escritórios localizado nas imediações do aeroporto.

([23]) Esses aeroportos foram citados na decisão de início do procedimento como exemplos de aeroportos potencialmente lesados por algumas das medidas objeto de inquérito (ver n.º 151 da decisão de início do procedimento).

5.10. **FBS**

(95) A FBS referiu a situação particular de Berlim, nomeadamente no que respeita ao sistema de aeroportos (que inicialmente era composto por três aeroportos) e aos planos para a construção do aeroporto central de Berlim-Brandeburgo (BER). Em 2003, Schönefeld estava a funcionar a apenas cerca de metade da sua capacidade de tratamento de tráfego e não conseguia cobrir os custos. De acordo com a FBS, o encerramento de Schönefeld teria conduzido, entre outras coisas, à perda da licença de exploração do aeroporto, essencial para o funcionamento do aeroporto BER.

(96) A FBS salientou que, na verdade, os aeroportos alegadamente concorrentes mencionados pela Comissão na decisão de início do procedimento não estavam a concorrer com os aeroportos de Berlim, pois encontravam-se demasiado longe.

(97) No que se refere ao contrato de controlo e de transferência dos lucros, a FBS alegou que tais acordos, celebrados entre empresas no seio de um grupo, eram muito frequentes no mundo dos negócios. A FBS considerou que a transferência de lucros entre os três aeroportos de Berlim era uma questão puramente interna da empresa. De acordo com a FBS, o sistema de aeroportos constituía uma empresa única, que prosseguia interesses comuns e estava mutuamente vinculada pelo direito das sociedades. O sistema de aeroportos constituía um mercado único em termos geográficos e de produto. Era uma prática normal no mercado e, neste caso, também se justificava em termos comerciais.

(98) A FBS contestou algumas das conclusões provisórias da decisão de início do procedimento no que se refere ao envolvimento de recursos estatais. Segundo a FBS, o facto de a tabela de taxas ter sido aprovada pelas autoridades públicas não era suficiente para concluir que os recursos da FBS estavam sob controlo estatal. De acordo com a FBS, o sistema de tabelas de taxas aplicava-se de igual forma aos acionistas públicos e privados nos aeroportos e tinha em consideração o interesse público na operação de transportes aéreos, em conformidade com as normas jurídicas. Além disso, segundo a FBS, o Primeiro-Ministro de Brandeburgo, membro do conselho de administração da FBS, não podia dar instruções ao ministério responsável pela aprovação das tabelas de taxas. No que toca ao estabelecimento de taxas, a relação jurídica entre o aeroporto e as companhias aéreas era exclusivamente regida pelo direito privado e vinculativa ao abrigo do direito civil, independentemente da aprovação da autoridade competente.

(99) A FBS explicou ainda que a tabela de taxas tinha o mesmo efeito que os termos e condições gerais e constituía parte integrante do contrato entre um aeroporto e uma companhia aérea, independentemente de qualquer aprovação oficial. A tabela de taxas, incluindo os regimes de descontos, fora oferecida a todas as companhias aéreas, sem distinção, desde 1 de maio de 2004. As disposições contratuais individuais visavam unicamente o estabelecimento de condições bilaterais do acordo e a definição pormenorizada dos objetivos. Não foi concedida qualquer vantagem especial através desses acordos.

(100) A FBS observou que, devido aos diferentes padrões de utilização de capacidade dos dois principais aeroportos de Berlim, e com Tegel a funcionar quase à sua capacidade máxima e sem grandes possibilidades de alargamento, ao contrário de Schönefeld, que tinha bastante capacidade por utilizar e que era o futuro local do aeroporto BER, foi necessário tomar medidas, em 2003, após a tentativa falhada de privatização da empresa, com vista à exploração sustentável e economicamente eficiente dos transportes aéreos na conurbação de Berlim.

(101) A FBS alegou ainda que era necessário, e do interesse do grupo, manter Schönefeld operacional para o funcionamento futuro do aeroporto BER. De acordo com a FBS, mesmo um encerramento temporário de Schönefeld teria tornado, *de facto*, impossível alcançar o objetivo estratégico a longo prazo de exploração de um aeroporto centralizado de Berlim no local de Schönefeld.

(102) Por conseguinte, segundo a FBS, era necessário manter Schönefeld operacional, da forma mais economicamente eficiente possível, de 2003 até à inauguração do aeroporto BER. A FBS acrescentou que, de modo a gerir melhor a capacidade disponível de Schönefeld, decidiu aplicar a estratégia TBC proposta por uma reconhecida empresa de consultoria. A estratégia TBC foi considerada a opção mais favorável para a FBS em termos económicos, uma vez que a tabela de taxas proposta, que incluía regimes de incentivos, parecia ser suscetível de aumentar o tráfego em Schönefeld a curto prazo, através de incentivos financeiros degressivos e direcionados.

(103) De acordo com a FBS, a estratégia TBC fora bastante bem-sucedida. O número de passageiros em Schönefeld registou um aumento exponencial, sem se observar uma diminuição no volume de passageiros nos outros aeroportos de Berlim. A FBS sublinhou que o aumento do tráfego levou ao aumento das receitas e a que as dificuldades económicas fossem rapidamente ultrapassadas. As receitas antes de juros e impostos (EBIT) da FBS foram positivas, pela primeira vez, logo em 2006. Segundo o grupo, esta tendência positiva manteve-se, o que era particularmente importante para a capacidade de financiamento do novo aeroporto.

(104) A FBS alegou que a alteração estratégica, iniciada em 2003, fora essencial por razões económicas e que ao tomar essa medida o grupo atuou como um investidor prudente numa economia de mercado. Com base no plano de atividades no qual assenta a estratégia TBC, a FBS estava em condições de presumir que as operações do aeroporto passariam a ser rentáveis. A FBS referiu o estudo que encomendou à empresa de auditoria […] («estudo do primeiro perito»), que foi concluído em 2007 e que confirmou que, do ponto de vista de um investidor numa economia de mercado, a decisão de aplicar a estratégia TBC e criar uma tabela de taxas correspondente foi razoável.

(105) A FBS observou que os acordos individuais celebrados com determinadas TBC antes da data de entrada em vigor da tabela de taxas de 2004 eram necessários para a execução da estratégia TBC, por forma a oferecer às companhias aéreas um incentivo para iniciarem atividade em Schönefeld. A FBS mencionou um segundo estudo, encomendado à empresa de auditoria […], também ele concluído em 2007. No âmbito desse estudo, a consultoria analisou a rentabilidade dos diversos acordos que constituíam a medida 3 e concluiu que a FBS agiu como um operador racional numa economia de mercado aquando da celebração de cada um deles. Todos estes acordos individuais com as diferentes companhias aéreas tinham sido celebrados com base em considerações puramente económicas, com vista a melhorar a situação económica da FBS a curto prazo.

(106) A FBS defendeu que o acordo easyJet de 2003 foi um elemento essencial na execução da estratégia TBC e que não envolveu auxílios estatais. A estratégia TBC criou um incentivo para que a easyJet — uma das principais TBC na Europa — instalasse uma base em Schönefeld.

(107) Com base na conclusão do acordo de 2003 com a easyJet (considerada um «locatário âncora»), a FBS conseguiu atrair outras companhias aéreas para Schönefeld. A relação contratual com a easyJet (incluindo a obrigação de esta ter um número mínimo de aeronaves com base em Schönefeld) assegurou um elevado nível de segurança de planeamento para ambas as partes e contribuiu significativamente para o aumento da rentabilidade do aeroporto de Schönefeld.

(108) A FBS alegou que o acordo easyJet de 2003 não diferia no fundamental da tabela de taxas de 2004 e que não implicava a concessão indevida de vantagens. A FBS salientou também que o acordo de revisão easyJet de 2007 referia expressamente a tabela de 2006, que era aplicável na altura.

(109) O grupo sublinhou ainda que os contratos individuais com TBC tinham sido assinados antes de as Orientações relativas à aviação de 2005 terem sido aprovadas e, no que se refere a vários acordos, até mesmo antes da adoção da decisão *Charleroi* pela Comissão ([24]).

(110) Além disso, segundo a FBS, o arrendamento das instalações do terminal B à easyJet não conferia qualquer vantagem específica à mesma. A concessão de um terminal inteiro à easyJet teve por base razões económicas e práticas, tendo em conta o elevado número de passageiros da companhia em Schönefeld. A easyJet pagou o preço de mercado normal, que tinha sido acordado com base nas rendas praticadas em Schönefeld. A atribuição de zonas dos terminais era prática comum nos aeroportos alemães e internacionais. Além disso, não havia qualquer direito de publicidade que conferisse à easyJet uma vantagem em relação a outras companhias aéreas, uma vez que só tinham sido concedidos à easyJet direitos de divulgação da marca na sua zona de registo, tal como sucede com qualquer outra companhia aérea.

6. **OBSERVAÇÕES DA ALEMANHA**

6.1. **Influência do Estado**

(111) A Alemanha argumentou que os recursos da FBS não eram controlados pelo Estado e que a sua utilização não lhe poderia ser atribuída. De acordo com a Alemanha, os incentivos e descontos em causa não foram financiados através de recursos públicos, tendo sido o resultado das atividades comerciais de uma empresa que opera ao abrigo do direito privado.

(112) A Alemanha argumentou, neste contexto, que a FBS e as respetivas subsidiárias, ainda que parcialmente públicas, não faziam parte da administração pública, estando, pelo contrário, expressamente sujeitas aos princípios da concorrência e do mercado livre. A Alemanha acrescentou que os acionistas públicos esperavam que a FBS gerasse lucros.

([24]) Decisão 2004/393/CE 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 (JO L 137 de 30.4.2004, p. 1).

6.2. **Contrato de controlo e de transferência dos lucros (medida 1)**

(113) A Alemanha considerou que o contrato de controlo e de transferência dos lucros não envolveu quaisquer subsídios cruzados que dessem origem a um auxílio estatal.

(114) A Alemanha indicou que em termos de direito público, assim como ao abrigo da legislação da União ([25]), os aeroportos de Berlim se encontravam interligados de maneira a formarem um único «sistema de aeroportos». O objetivo do sistema de aeroportos consistia em tratar aeroportos diferentes como um aeroporto único com várias pistas. Por conseguinte, a FBS e a BFG tinham de ser vistas como uma única empresa. A Alemanha salientou que a própria Comissão tinha referido um contrato de controlo e de transferência dos lucros, uma estrutura informática conjunta, funções essenciais centralizadas e planos unificados da empresa, como os critérios que permitem considerar que empresas individuais pertencentes a um mesmo grupo não são autónomas ([26]).

(115) Segundo a Alemanha, a transferência de lucros não implicava a transferência de custos de Schönefeld para Tegel e Tempelhof. Não teve qualquer impacto sobre as taxas aeroportuárias do aeroporto de Tegel. As taxas cobradas pelos três aeroportos eram calculadas em função dos custos decorrentes de cada local.

(116) Além disso, a Alemanha salientou que a FBS, como qualquer outra empresa privada, seguia um plano estratégico com vista à produção de lucros a longo prazo. A principal característica do referido plano foi a criação de um único aeroporto de Berlim, em Schönefeld.

6.3. **Validade jurídica da tabela de 2004**

(117) A Alemanha defendeu que a conclusão provisória da Comissão na decisão de início do procedimento, segundo a qual as tabelas de taxas que não haviam sido incondicionalmente aprovadas pela autoridade regional competente não eram válidas ([27]), não refletia corretamente a situação jurídica prevalecente na Alemanha. Em conformidade com o artigo 43.º do regulamento relativo aos transportes aéreos ([28]), a aprovação pela autoridade competente da região não constituía um pré-requisito para a validade jurídica da tabela de taxas. De acordo com a jurisprudência do Tribunal Federal de Justiça (*Bundesgerichtshof*) e dos tribunais alemães de instância inferior, as tabelas de taxas dos aeroportos publicadas constituíam «termos comerciais normais» (*Allgemeine Geschäftsbedingungen*) nos termos do direito civil alemão ([29]). Isto significa que as tabelas de taxas equivaliam às condições contratuais oferecidas por defeito às companhias aéreas que utilizavam o aeroporto, independentemente de a autoridade competente ter aprovado a tabela de taxas em questão ou não ([30]).

(118) De acordo com a Alemanha, no acórdão de 20 de outubro de 2004, referido pela Comissão no n.º 22 da decisão de início do procedimento ([31]), o tribunal regional de Potsdam tinha interpretado erroneamente as circunstâncias. Além disso, esse acórdão foi objeto de recurso. Nesse contexto, o tribunal regional superior de Brandeburgo (*Brandenburgisches Oberlandesgericht*) publicou orientações judiciais («*richterlicher Hinweis*») segundo as quais o acórdão do tribunal regional de Potsdam não deveria ser confirmado. A Alemanha sublinhou que a denúncia que esteve na origem do processo foi posteriormente retirada, no âmbito de um acordo entre as partes em litígio. Por conseguinte, a decisão do tribunal regional de Potsdam nunca passou a definitiva, tendo perdido o seu efeito com a retirada da denúncia, ainda que não tenha sido expressamente anulada. A Alemanha indicou que o tribunal regional de Potsdam reviu a sua interpretação do direito e, num processo subsequente muito semelhante, rejeitou uma denúncia relativa à tabela de taxas de Schönefeld.

6.4. **Acordos individuais entre a FBS e determinadas companhias aéreas (medidas 2 e 3)**

(119) A Alemanha declarou que o sistema das tabelas de taxas e as disposições contratuais individuais celebradas com várias companhias aéreas em Schönefeld deve ser entendido no contexto da execução da estratégia TBC.

([25]) Consultar o artigo 2.º, alínea h), 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).

([26]) Decisão 2002/346/CE da Comissão, de 17 de outubro de 2001, relativa a auxílios estatais concedidos pela Alemanha a favor da Deckel Maho Seebach GmbH, C 27/2000 (JO L 126 de 13.5.2002, p. 14), considerando 16; Decisão 2002/468/CE da Comissão, de 15 de janeiro de 2002, relativa ao auxílio estatal concedido pela Alemanha a favor da Klausner Nordic Timber GmbH & Co. KG, Wismar, Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, C 41/2001 (JO L 165 de 24.6.2002, p. 15), considerando 67.

([27]) Ver considerando 65.

([28]) Artigo 43.º da versão anterior da *Luftverkehrszulassungsordnung*.

([29]) Consultar o acórdão do Tribunal Federal de Justiça, de 24 de novembro de 1977, número de processo III ZR 27/76, Revista Alemã de Direito Aéreo e Espacial (*Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht — ZLW*) 1979, 140 (143); acórdão do Tribunal Regional de Berlim, de 25 de agosto de 2000, número de processo: 96 O 197/99, Revista Alemã de Direito Aéreo e Espacial de 2001, 475 (479); acórdão do Tribunal Federal de Justiça, de 23 de janeiro de 1997, número de processo III ZR 27/96, Revista Alemã de Direito Aéreo e Espacial de 1997, 510.

([30]) Consultar o acórdão do Tribunal Federal de Justiça, de 24 de novembro de 1977, número de processo ZR III 27/76, Revista Alemã de Direito Aéreo e Espacial de 1979, 140 (148); acórdão do Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*), de 8 de julho de 1977, número de processo VII C 72/74, Revista Alemã de Direito Aéreo e Espacial de 1977, (49); Giemulla, *Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht*, Giemulla/Schmid, Colónia, 2007, artigo 43.º da Ordem de Licenciamento do Tráfego Aéreo, n.º 16.

([31]) Ver nota de rodapé 20.

(120) A Alemanha argumentou que, neste contexto, uma vez que os aeroportos de Berlim formavam um único «sistema de aeroportos», não estavam em concorrência entre si. Schönefeld desempenhava um papel complementar no alívio da pressão sobre Tegel, que estava a funcionar no limite da sua capacidade. A estratégia TBC foi uma forma legítima de controlo indireto do tráfego. Não resultou em qualquer redução no número de passageiros em Tegel. Pelo contrário, o número de passageiros aumentou consideravelmente em ambos os aeroportos nos anos que precederam o início do procedimento formal de investigação. Além disso, tendo em conta a distância geográfica, os aeroportos de Berlim não estavam em concorrência com os aeroportos de Leipzig, Dresden, Hamburgo ou Lübeck, particularmente no que respeita a passageiros que recorrem às TBC, que são sensíveis ao fator custo.

(121) De acordo com a Alemanha, era fundamental para a execução da estratégia TBC conseguir uma companhia aérea que assumisse o papel de locatário âncora e utilizasse Schönefeld enquanto aeroporto central. Este foi o primeiro passo rumo à produção de um grande volume de tráfego nesse aeroporto, tornando-o mais atrativo para outras companhias. Se se aplicassem as mesmas condições em Schönefeld e Tegel, teria sido impossível atrair um locatário âncora, tal como demonstrado pelas tentativas falhadas na década de 1990 de persuadir as companhias aéreas a se transferirem de Tegel para Schönefeld. Por forma a desviar o tráfego e utilizar a capacidade de Schönefeld de forma eficaz, era necessário atrair o tráfego aéreo para o aeroporto. Às companhias aéreas foi concedido um incentivo adequado, através da execução da estratégia TBC, que envolveu uma tabela de taxas com descontos por volume e outros incentivos financeiros.

(122) Era necessário executar a estratégia TBC através de acordos individuais com várias companhias antes da entrada em vigor da tabela de 2004, com vista a limitar os prejuízos incorridos pelo aeroporto de Schönefeld o mais depressa possível e obter uma posição favorável no mercado das TBC, que se encontrava em rápida expansão. Em relação a este ponto, a Alemanha salientou que uma alteração formal à tabela de taxas de um aeroporto teria implicado imenso trabalho administrativo, que não poderia ser concluído a tempo de aplicar a estratégia TBC o mais rapidamente possível, ou seja até ao final de 2003.

(123) A Alemanha argumentou que a FBS agiu como um investidor numa economia de mercado aquando da aprovação das medidas em apreço, uma vez que as suas decisões comerciais assentaram na estratégia TBC e que os acordos individuais foram celebrados com base num plano de negócios sólido desenvolvido pela consultora. A Alemanha referiu igualmente as avaliações realizadas por duas empresas de auditoria, a […] e a […], a quem a FBS tinha solicitado que avaliassem se a estratégia TBC e os acordos individuais estavam em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado, o que se verificou.

(124) De acordo com a Alemanha, os auditores concluíram que, no que se refere tanto à decisão da administração sobre uma reorientação estratégica como à introdução de um regime de incentivos financeiros, seria possível provar que um investidor numa economia de mercado numa situação comparável teria tomado as mesmas decisões. Relativamente ao acordo easyJet de 2003 e aos acordos individuais mencionados no Quadro 6 (exceto o celebrado com a V-Bird), a […] calculou os seus valores atuais líquidos («VAL»), sendo que todos se revelaram positivos e, desse modo, concluiu que um investidor numa economia de mercado teria agido exatamente da mesma forma que a FBS. Todavia, a […] levantou dúvidas concretas em relação ao período de vigência do acordo easyJet 2003, conforme inicialmente acordado pelas partes. A […] considerou que, tendo em conta a duração (10 anos com opção de prorrogação por um novo período de 10 anos), um investidor racional numa economia de mercado, aquando da celebração desse acordo, teria provavelmente tido em consideração o impacto do acordo sobre as operações futuras do aeroporto BER, cuja inauguração estava prevista para antes do termo do acordo easyJet 2003 ([32]). De acordo com a […], a existência do acordo easyJet de 2003 pode ter colocado pressão sobre as taxas que a FBS teria sido capaz de negociar com outras transportadoras pela sua atividade no aeroporto BER, afetando a rentabilidade do futuro aeroporto. Contudo, a Alemanha indicou que as preocupações acerca do período de vigência inicial do acordo easyJet de 2003 deixaram de ser relevantes, na medida em que o acordo em questão fora alterado pelo acordo de revisão easyJet de 2007, que introduziu uma disposição segundo a qual o acordo expiraria aquando da abertura de BER, então prevista para 2011.

(125) Além disso, nos seus comentários sobre as observações apresentadas por terceiros, a Alemanha considerou que as declarações efetuadas por determinadas partes em relação à tabela de taxas de 2004 e aos acordos individuais com TBC eram parcialmente incorretas e retiradas do contexto. A Alemanha sublinhou que a tabela de taxas em

([32]) Este impacto não tinha sido considerado no cálculo que resultou num VAL positivo para o acordo easyJet de 2003 durante os períodos ao longo dos quais este estava previsto, inicialmente, ser aplicado (10 anos ou 20 anos, consoante a easyJet optasse por uma prorrogação de 10 anos após os primeiros 10 anos).

Schönefeld se destinava a incentivar a adoção de novos destinos e que não era discriminatória, uma vez que qualquer companhia aérea capaz de atrair um número suficiente de passageiros para Schönefeld, ou que abrisse novas rotas ou instaurasse novas frequências a partir de Schönefeld, beneficiava dos descontos.

6.5. **Contrato de arrendamento easyJet de 2004 (medida 4)**

(126) No que toca à utilização do terminal B pela easyJet, a Alemanha salientou que a easyJet arrenda somente uma parte (24 %) da superfície total utilizável do terminal B. De acordo com a Alemanha, a atribuição da utilização do espaço destinado a escritórios e dos balcões de registo numa zona específica de um terminal a uma determinada companhia aérea era prática comum nos aeroportos internacionais e não constituía um tratamento preferencial.

(127) Relativamente à exclusividade concedida à easyJet, a Alemanha sublinhou que, tendo em conta o elevado número de passageiros transportados pela easyJet, não teria sido possível, de uma perspetiva puramente prática, que outras companhias aéreas utilizassem o terminal B, pois a capacidade do terminal já tinha sido excedida pela easyJet.

(128) A Alemanha ressalvou ainda que foi igualmente concedida a utilização exclusiva de zonas específicas de terminais em Schönefeld a outras companhias aéreas. Mais especificamente, o grupo Lufthansa (Condor, Sun-Express e Germanwings) beneficiou inicialmente da utilização exclusiva do terminal D quando este foi construído em 2004-2005.

(129) A Alemanha contestou também as observações formuladas por alguns terceiros em relação à medida 4 e afirmou que os dados de arrendamento referidos por algumas dessas partes eram falsos e infundados. A renda paga pela easyJet foi fixada tendo por referência as rendas convencionais de Schönefeld. A Alemanha considerou que, ao contrário do alegado por algumas partes, as rendas praticadas em Schönefeld não podiam ser comparadas com as de Tegel.

(130) No que se refere a eventuais vantagens para a easyJet decorrentes do equipamento de tratamento de bagagem especial do terminal B, a Alemanha declarou que este foi fabricado pela mesma empresa que fabricou o equipamento do terminal A e foi concebido tendo em conta as mesmas normas técnicas. Porém, em virtude da incorporação de tecnologia de raios-x, o equipamento do terminal B era mais complexo e, por isso, tinha uma capacidade técnica inferior, tempos de entrega da bagagem mais longos e uma maior tendência para avariar. Nessa medida, as instalações de tratamento de bagagem do terminal B, na verdade, colocavam a easyJet em desvantagem em relação às companhias aéreas que operavam a partir do terminal A. Além disso, devido à estrutura dos edifícios, no terminal A era possível transportar a bagagem para a aeronave em espera em consideravelmente menos tempo do que a partir do terminal B. Tal desfavorece ainda mais a easyJet comparativamente com as companhias aéreas que ocupam o terminal A.

(131) A Alemanha alegou que, contrariamente às observações de algumas partes, as instalações de tratamento de bagagem não foram renovadas especificamente para a easyJet. O equipamento de raios-x só foi incorporado no sistema de tratamento de bagagem existente, em 2003, por razões de segurança.

(132) Por último, a Alemanha observou que a atribuição do tráfego de passageiros da easyJet ao terminal B tinha por base critérios adequados e não discriminatórios, ainda que tenha ocorrido sem recurso a um procedimento de concurso público, que não era exigido em situações como esta ao abrigo da legislação alemã ou da União. De acordo com a Alemanha, quando a easyJet decidiu iniciar atividade em Schönefeld, em 2004, foi evidente, desde o início, que a transportadora representaria uma parte muito significativa do tráfego do aeroporto. Com efeito, logo em 2004 a easyJet foi responsável por 30 % do tráfego do aeroporto. Era conveniente e razoável consolidar as operações da easyJet num único terminal, sendo que o terminal B foi considerado o mais adequado tendo em conta a sua capacidade disponível. Segundo a Alemanha, as outras companhias não estavam limitadas nem impedidas de operarem em Schönefeld, uma vez que o aeroporto tinha capacidade suficiente para acolher todas as transportadoras potencialmente interessadas.

7. **AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS**

(133) Em conformidade com o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(134) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Por conseguinte, para que uma medida constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE devem estar reunidas todas as condições seguintes. As medidas de apoio financeiro devem:

— ser concedidas pelo Estado ou através de recursos estatais;

— beneficiar determinadas empresas ou a produção de determinados bens;

— falsear ou ameaçar falsear a concorrência; e

— influenciar o comércio entre os Estados-Membros.

(135) Neste caso, a Alemanha argumentou que a FBS agiu coerentemente com o modo como agiria, numa situação semelhante, um operador prudente numa economia de mercado guiado por objetivos de rentabilidade, pelo que as medidas em apreço não conferiam qualquer vantagem económica que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado. Se assim for, as medidas executadas pela FBS não constituem auxílios estatais.

7.1. **Princípio do investidor numa economia de mercado — considerações gerais**

(136) No sentido de avaliar se um determinado acordo celebrado por uma empresa pública com um terceiro para o fornecimento de bens ou serviços confere uma vantagem económica ao terceiro em causa, a Comissão analisa se um investidor prudente numa economia de mercado, guiado por perspetivas de rentabilidade, teria ou não adotado medidas semelhantes, em circunstâncias semelhantes. A comparação entre o comportamento de uma empresa pública, como a FBS, e de um hipotético investidor prudente numa economia de mercado deve ser realizada em relação à atitude que o investidor de economia de mercado em questão teria adotado aquando da conclusão da transação, tendo em conta as informações disponíveis e a evolução previsível da situação naquele momento, independentemente dos acontecimentos futuros.

(137) Assim, o conceito de rentabilidade prevista para a empresa pública em causa reveste-se de uma importância crucial. Isto não significa necessariamente que para uma transação estar isenta de auxílios estatais, o investidor deva realizá-la apenas para efeitos de rentabilidade a curto prazo. O Tribunal de Justiça deliberou que o comportamento de um investidor público pode ser comparado ao de um investidor privado guiado por perspetivas de rentabilidade a longo prazo ([33]).

(138) No caso em apreço, a Comissão avaliou, antes de mais, se a estratégia TBC adotada pela FBS em 2003 se mostrava potencialmente capaz de produzir resultados positivos, a médio e longo prazo, e se a decisão de encerrar o aeroporto de Schönefeld seria razoável, numa perspetiva de rentabilidade. A Comissão analisou então cada uma das medidas objeto do procedimento formal de investigação, tendo em conta o princípio do investidor numa economia de mercado, e concluiu que estas não constituíam um auxílio estatal.

7.2. **Análise preliminar: avaliação das opções estratégicas da FBS na perspetiva de um investidor numa economia de mercado**

(139) O contexto económico em que a FBS explorou Schönefeld entre o início dos anos 1990 e 2003 encontra-se descrito nas secções 2, 3.1 e 3.2 *supra*.

(140) Tal como é explicado nessas secções, a FBS explorou igualmente os outros aeroportos de Berlim, ou seja, Tempelhof e Tegel. Desde o início, a infraestrutura de Tempelhof não foi considerada viável para alargamento, dadas as suas características próprias e a localização no centro da cidade. Tegel era um aeroporto moderno, de uma maneira geral mais atrativo para as companhias aéreas e os passageiros do que Schönefeld, devido às suas infraestruturas mais modernas e à sua maior proximidade do centro da cidade. Na década de 1990, Tegel já estava a funcionar a níveis próximos da capacidade máxima e não podia ser consideravelmente alargado a fim de evitar as limitações de capacidade a longo prazo. Em contrapartida, Schönefeld encontrava-se subutilizado e poderia ser alargado em caso de necessidade.

(141) Um segundo elemento importante neste contexto foi a perspetiva de criação de um aeroporto de Berlim único, em Schönefeld, que substituísse todos os aeroportos de Berlim já existentes. Tal como indicado no considerando 14, a decisão de levar a cabo o projeto foi formalizada num acordo celebrado pelo governo federal alemão e as regiões de Berlim e Brandeburgo, em maio de 1996.

(142) Um terceiro elemento importante foi a tentativa falhada de transferir o tráfego de Tegel para Schönefeld nos anos 90 e o facto de, após um período de estagnação na segunda metade da década de 1990, o tráfego em Schönefeld ter diminuído regularmente entre 2000 e 2003, ano em que as autoridades públicas foram obrigadas a reconhecer que não tinham conseguido privatizar os aeroportos de Berlim.

([33]) Processo C-305/89 *Itália* v *Comissão* («Alfa Romeo») Col.1991, p. I-1603, n.º 20; Processo T-228/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale* v *Comissão* Col. 2003, p. II-435, n.ºs 250 a 270.

(143) Em 2003, tal levou as autoridades públicas e a FBS a analisar as diferentes opções estratégicas à disposição do grupo. Tal como indicado anteriormente, na altura, o objetivo da criação de um novo aeroporto único de Berlim situado em Schönefeld e da integração de parte da infraestrutura existente de Schönefeld não foi questionado ([34]). O objetivo da FBS e das autoridades públicas foi, portanto, encontrar uma estratégia ideal para Schönefeld, para o período compreendido entre 2003 e a abertura do aeroporto BER, prevista para 2011. Neste contexto, tal como referido no considerando 28, encomendaram um estudo à consultora (adiante designado «estudo da consultora»), que recomendou uma estratégia para atrair TBC para Schönefeld (estratégia TBC).

(144) Para além da estratégia TBC (opção 1), a FBS dispunha ainda das opções de conservar a estratégia aplicada até ao momento em Schönefeld (opção 2) ou de encerrar temporariamente Schönefeld até à abertura do novo aeroporto BER (opção 3).

7.2.1. *Opção 1 versus opção 2*

(145) Como demonstrado *infra*, teria sido razoável, para um investidor prudente numa economia de mercado guiado por perspetivas de rentabilidade a médio e longo prazo e que atuasse no lugar da FBS, escolher a opção 1, em detrimento da opção 2.

Estudo da consultora

(146) Tal como foi explicado nos considerandos 29 e 30, a consultora concluiu que havia potencial para uma expansão significativa do tráfego aéreo em Berlim por uma série de razões estruturais e que, em comparação com outros aeroportos de capitais, Berlim tinha ainda um potencial considerável, em 2003, para o estabelecimento e crescimento do tráfego de TBC.

(147) A consultora comparou Berlim com outras grandes cidades do ponto de vista do tráfego de TBC. Apurou, em particular, que o número de frequências por habitante na área metropolitana era muito inferior em Berlim (0,011) ao de outras grandes cidades como Londres (0,029), Bruxelas (0,040), Colónia (0,030) e Dublim (0,051). Além disso, a consultora constatou que a percentagem de frequências das TBC no total de frequências era muito inferior em Berlim aos valores das outras principais cidades europeias e calculou, assim, que esta percentagem poderia aumentar de […] % para, pelo menos, […] % e, eventualmente, […] %.

(148) Com base na experiência de outras grandes metrópoles, a consultora calculou que se fossem tomadas medidas para desenvolver o tráfego de TBC, dois terços do tráfego suplementar de TBC seriam constituídos por «novos passageiros», nomeadamente por passageiros que não viajariam a partir de Berlim caso não existisse a oferta de TBC criada pelas medidas em causa ([35]). A consultora considerou que alguns dos «novos passageiros» seriam «desviados» de outros meios de transporte, tais como o comboio ou o autocarro.

(149) Com base nessas análises, a consultora previu que o tráfego adicional de TBC em Schönefeld registaria um aumento de entre 600 000 e 900 000 passageiros adicionais por ano, a curto prazo, nomeadamente de 2003 a 2005, e de 300 000 passageiros por ano, a médio prazo, ou seja, entre 2005 e 2010. Na sequência de tal crescimento acentuado, Schönefeld poderia esperar receber entre mais 3 milhões a 4,2 milhões de passageiros do que em 2003. Isto significa que, em 2010, a FBS teria a possibilidade de atingir um volume total de passageiros de entre 4,7 milhões e 5,9 milhões de passageiros em Schönefeld ([36]).

(150) A consultora avaliou então em pormenor a viabilidade de uma estratégia centrada nas TBC em Schönefeld, identificando os eventuais obstáculos e fatores suscetíveis de comprometer o êxito da mesma.

(151) Em primeiro lugar, analisou detalhadamente os requisitos operacionais das TBC, que se distinguem dos requisitos das transportadoras tradicionais em diversos aspetos. Baseando a sua análise na situação de uma série de aeroportos europeus onde estão presentes TBC, verificou que os principais requisitos das TBC eram:

— uma rotação curta (25-30 minutos ([37])) — o requisito mais importante;

([34]) Ver nota de rodapé 8.
([35]) O consultor salientou que as análises existentes relativas aos mercados europeus e americanos revelaram que entre 50 % a 80 % dos passageiros transportados por um novo operador TBC são «novos passageiros», dependendo o rácio exato das rotas em causa.
([36]) Na realidade, a FBS alcançou um volume ainda mais elevado (7,3 milhões de passageiros).
([37]) Em 2003, ou seja, antes do lançamento da estratégia TBC, 26 das 32 companhias aéreas que operavam em Schönefeld tinham um tempo de rotação de entre 45 e 90 minutos.

— um conjunto de serviços aeroportuários reduzido ao mínimo em termos de tratamento de bagagem e passageiros, mas um elevado nível de qualidade dos serviços solicitados;

— «embarque a pé» ([38]) com uma curta distância entre o terminal e a plataforma de estacionamento, em vez da utilização, mais dispendiosa, de mangas de embarque;

— infraestruturas simples e funcionais, sem sistemas informáticos caros, e rotas simples e intuitivas no aeroporto;

— um número suficiente de ligações de transportes terrestres ao aeroporto;

— atribuição exclusiva de portas de embarque, balcões de venda e registo e disponibilização de espaço suficiente destinado a escritórios.

(152) A consultora constatou que Schönefeld poderia preencher amplamente estes requisitos. Em particular, em Schönefeld os tempos de rotação curtos eram possíveis em termos operacionais. A consultora salientou a existência de ótimas ligações ao aeroporto por autocarro, comboio e estrada. Não obstante, a consultora identificou várias lacunas e pontos fracos, relativamente insignificantes, em relação ao embarque a pé, à atribuição exclusiva de zonas do terminal e escritórios, às rotas intuitivas dentro do aeroporto e às distâncias entre os terminais e as plataformas de estacionamento. Em parte à luz das soluções aplicadas noutros aeroportos onde estão presentes TBC, a consultora recomendou uma série de adaptações relativamente limitadas que poderiam ser realizadas por forma a satisfazer inteiramente os requisitos das TBC interessadas em iniciar atividade em Schönefeld. Não seria necessário qualquer investimento em grande escala ao nível da infraestrutura nem a realização de alterações significativas à mesma. Em especial, no que se refere ao embarque a pé, constatou-se que poderiam ser acrescentadas portas de embarque a pé à infraestrutura existente num espaço de poucos meses e a baixo custo.

(153) Além disso, a consultora avaliou a pressão concorrencial que seria exercida sobre as operações das TBC em Schönefeld caso a FBS decidisse desenvolvê-las. A consultora concluiu que a pressão seria limitada, em especial porque os aeroportos internacionais mais próximos capazes de acolher um tráfego significativo de TBC, como Dresden, Leipzig ou Hannover, se encontravam em lugares demasiado distantes para exercerem uma pressão concorrencial significativa. Segundo a consultora, tal confirma que o grande potencial de tráfego de TBC na zona de Berlim poderia, efetivamente, concretizar-se em Schönefeld.

(154) Além disso, a consultora identificou e analisou as várias opções à disposição da FBS para oferecer taxas aeroportuárias atrativas aos olhos das TBC. Este aspeto foi visto como um elemento fundamental de uma eventual estratégia TBC. Com efeito, é indiscutível que as TBC, por praticarem as suas próprias políticas de preços em relação aos passageiros devido a uma estratégia que se centra em grandes volumes e tarifas atrativas, exigem taxas aeroportuárias reduzidas aos operadores aeroportuários. Além disso, o facto de as TBC serem muitas vezes transportadoras «ponto a ponto», por oposição a «hub and spoke», permite-lhes abrirem novas rotas, fechar rotas existentes e aumentar e diminuir as frequências de uma forma muito flexível e dinâmica. Isto aumenta a sua capacidade para exercer pressão sobre os operadores aeroportuários de modo que obtenham as taxas aeroportuárias mais baixas possíveis. Por conseguinte, era evidente que nenhuma estratégia TBC seria bem-sucedida sem um sistema de taxas aeroportuárias mais atrativo em Schönefeld.

(155) As opções específicas avaliadas pela consultora foram (i) uma redução geral do nível das taxas aeroportuárias, (ii) descontos com base no volume, (iii) uma diferenciação das taxas com base na natureza dos serviços prestados ou (iv) combinações destas várias opções. Com base numa análise jurídica e numa avaliação económica dessas opções, recomendou uma abordagem que combinava uma redução geral das taxas aeroportuárias, um desconto por volume nas taxas dos passageiros e uma diferenciação de taxas com base no nível dos serviços prestados, que implicava nomeadamente a isenção das taxas de estacionamento para rotações inferiores a 30 minutos. Para além da redução geral das taxas aeroportuárias, estas medidas destinavam-se especialmente a beneficiar apenas as TBC que pretendiam transferir-se para Schönefeld e não as transportadoras que já operavam no aeroporto. A estratégia era justificada pelo seu objetivo de atrair novas transportadoras sem influenciar negativamente as receitas geradas pelas transportadoras já presentes no aeroporto.

([38]) O embarque a pé exige que os passageiros abandonem o terminal e atravessem a plataforma de estacionamento para embarcar numa aeronave.

(156) Por último, a consultora identificou e analisou várias medidas possíveis destinadas a aumentar as receitas não relacionadas com a aviação, decorrentes, nomeadamente, da atividade dos serviços de restauração e cadeias alimentares, dos parques de estacionamento, dos vaivéns, dos espaços publicitários, etc. Estas recomendações tiveram em consideração o volume e o tipo ([39]) de tráfego adicional esperado em resultado da estratégia TBC proposta.

(157) No seu estudo, a consultora seguiu uma metodologia sólida e efetuou uma avaliação pormenorizada, tendo em conta todos os fatores relevantes. Em especial, a quantificação do potencial de tráfego adicional de TBC, que se baseia em características específicas da zona de Berlim, bem como na experiência de grandes «cidades de referência», representa uma análise sólida. Foi igualmente útil para avaliar em que medida uma estratégia TBC poderia ser comprometida pela concorrência exercida por outros aeroportos, sendo que as conclusões retiradas da análise são razoáveis. A revisão dos requisitos das TBC potencialmente interessadas em iniciar atividade em Schönefeld, bem como a identificação de medidas destinadas a permitir que Schönefeld satisfizesse esses requisitos, foram igualmente sólidas. Esta análise foi efetivamente sistemática e muito pormenorizada. Também a análise dos vários regimes de taxas aeroportuárias possíveis previstos para atrair TBC foi sistemática e pormenorizada.

(158) Além disso, é de salientar que, no contexto do seu estudo, a consultora produziu uma série de documentos para a FBS que, em conjunto com os documentos produzidos por esta (incluindo um plano financeiro *ex ante*, de 5 de setembro de 2003, com previsões de rentabilidade) constituíram a base da decisão do grupo no sentido de aplicar a estratégia TBC. O Quadro 8 fornece uma visão geral dos resultados financeiros esperados em 2003 em resultado da estratégia TBC e de uma estratégia através da qual a FBS continuaria a centrar-se no tráfego tradicional (referida como «opção 1» no estudo do segundo perito). No que se refere à estratégia TBC, foram avançados dois cenários, um «cenário pessimista» e um «cenário realista», que diferem em termos de magnitude do tráfego de TBC adicional esperado.

Quadro 8

Impacto financeiro da opção 1 e da opção 2 em termos de margens de lucro esperadas em Schönefeld durante o período 2003-2012 (milhões de EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Margem de lucro sem TBC (opção 1)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Margem de lucro com TBC (opção 2 — «cenário pessimista»)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Margem de lucro com TBC (opção 3 — «cenário realista»)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Fonte: Plano financeiro da FBS

(159) As estimativas supramencionadas, no que se refere tanto ao cenário «realista» como ao «pessimista», foram calculadas a partir das previsões de tráfego adicional de TBC elaboradas pela consultora. Estas estimativas tendem a confirmar que a estratégia TBC resulta numa situação financeira mais favorável do que uma situação contrafactual em que a FBS continua a centrar-se nas transportadoras tradicionais. Com efeito, a FBS deveria continuar a

([39]) Por exemplo, o consultor recomendou o estabelecimento de uma cadeia de restauração rápida no aeroporto para satisfazer os requisitos de um número considerável de passageiros que viajam com TBC.

gerar perdas significativas até 2012, caso escolhesse a opção 1, sem que houvesse uma diminuição substancial dessas perdas. Em contrapartida, no «cenário realista» era expectável que a estratégia TBC conduzisse a uma redução significativa e constante das perdas, com um regresso aos níveis de rentabilidade a partir de 2009.

(160) Por conseguinte, um investidor prudente numa economia de mercado, orientado por perspetivas de rentabilidade a médio e longo prazo, consideraria as conclusões do estudo da consultora, juntamente com as previsões da própria FBS, uma base sólida para a tomada de uma decisão estratégica. Assim, teria sido razoável para o investidor prudente numa economia de mercado escolher a opção 1 em detrimento da opção 2.

Estudo do primeiro perito

(161) Tal como já foi indicado, a FBS encomendou um estudo a uma empresa de auditoria, a […] (doravante «o primeiro perito»), por forma a efetuar testes de pressão sobre a informação à disposição da FBS aquando da decisão de aplicar a estratégia TBC («estudo do primeiro perito»). Esse estudo foi terminado em 2007 e permitiu concluir que, do ponto de vista de um investidor numa economia de mercado, a decisão de aplicar a estratégia TBC e criar uma tabela de taxas correspondente, nomeadamente a tabela de 2004, foi razoável. O primeiro perito utilizou como base para a sua análise uma série de documentos de 2003, nomeadamente um plano de financiamento elaborado pela FBS para o período compreendido entre 2004 e 2012 e vários documentos elaborados pela consultora no âmbito do estudo efetuado para a FBS.

(162) As conclusões do primeiro perito estão em conformidade com aquelas a que chegou o estudo da consultora. Ainda que o estudo do primeiro perito não seja essencial para a apreciação da Comissão, trata-se de um elemento adicional que confirma que seria razoável um investidor prudente numa economia de mercado escolher a opção 1 em detrimento da opção 2.

Conclusão

(163) Tendo em conta o que precede, conclui-se que teria sido razoável que um investidor prudente numa economia de mercado guiado por perspetivas de rentabilidade a médio e longo prazo e que atuasse no lugar da FBS, escolhesse a opção 1, em detrimento da opção 2, em 2003.

7.2.2. *Opção 3 versus opções 1 e 2*

(164) Tal como já foi referido, uma opção possível para a FBS teria sido encerrar Schönefeld (opção 3), pelo menos até à abertura do aeroporto BER. A FBS estava em condições de tomar uma decisão não só em 2003 (ano em que a FBS decidiu lançar a estratégia TBC), como também antes e depois dessa data. À luz dos documentos disponíveis, afigura-se que a FBS nunca ponderou seriamente essa opção, pelo menos desde a celebração do contrato de controlo e de transferência dos lucros, em 1992. Além disso, os benefícios dessa opção não foram analisados no estudo da consultora.

(165) Ao avaliar se um investidor prudente numa economia de mercado, guiado por perspetivas de rentabilidade, consideraria esta opção mais vantajosa do que as opções 1 e 2, é essencial ter em conta o projeto BER. Tal como indicado no considerando 14, o planeamento da criação de um único aeroporto de Berlim teve início em janeiro de 1992 e em 20 de junho de 1993 foi anunciado que a zona a sul de Schönefeld, adjacente ao aeroporto existente, era um dos possíveis locais para a infraestrutura do novo aeroporto BER. Por conseguinte, já em 1992--93 o facto de Schönefeld vir a poder acolher o novo aeroporto de Berlim único era mais do que uma possibilidade remota. Esta possibilidade tornou-se uma certeza com a celebração do acordo, em 28 de maio de 1996, entre o governo federal e as regiões de Berlim e Brandeburgo, que desde então nunca foi posto em causa.

(166) Neste contexto, o encerramento de Schönefeld teria implicado uma série de importantes desvantagens para um investidor prudente numa economia de mercado. Em primeiro lugar, é importante recordar que, embora Templehof estivesse gradualmente a encerrar as suas operações, Tegel estava cada vez mais a operar no limite da sua capacidade desde a década de 1990 e, como demonstrado pelo Quadro 1, o seu tráfego tinha vindo a crescer significativamente desde então ([40]). Não seria de todo possível ao aeroporto de Tegel lidar com todo o tráfego da zona de Berlim. Schönefeld era necessário para garantir que Berlim teria uma capacidade aeroportuária suficiente, e o seu encerramento teria conduzido a uma escassez significativa. Com efeito, entre 1991 e 2003, Schönefeld foi responsável por entre 13 % e 20 % do tráfego total aéreo de passageiros de Berlim. Schönefeld era especialmente necessário nos períodos de ponta, ou seja, nos períodos em que havia um elevado número de voos fretados a partir de Berlim. Além disso, Schönefeld era igualmente importante para os voos de carga, uma vez que, ao contrário de Tegel, tinha uma licença de exploração de 24 horas por dia e, por conseguinte, podia ser utilizado para voos noturnos. Além disso, Tegel e Tempelhof não podiam ser alargados o suficiente para resolver as limitações de capacidade a longo prazo ([41]).

([40]) Nessa altura, o tráfego de Tempelhof era muito modesto em comparação com o tráfego dos outros dois aeroportos de Berlim.
([41]) Ver considerandos 9 e 14.

(167) Schönefeld dispunha de uma capacidade não utilizada considerável, pelo que podia lidar com o tráfego adicional. Tal como ilustrado pelo Quadro 1, a presença de Schönefeld permitiu o aumento substancial do tráfego de Berlim ao longo do tempo, nomeadamente após o lançamento da estratégia TBC, em 2003. Entre 2003 e 2006, o tráfego de Berlim aumentou de 13,3 milhões para 18,4 milhões de passageiros, e mais de 80 % desse crescimento foi absorvido por Schönefeld. Por conseguinte, o encerramento de Schönefeld teria privado Berlim não só de uma parte significativa do seu tráfego existente, como também de um potencial significativo para aumentar o tráfego.

(168) A perspetiva de que o encerramento de um aeroporto pode dar origem a uma escassez de capacidade na área em que o aeroporto se situa e limitar o potencial de aumento do tráfego aéreo nessa área não dissuade, por si só, um investidor prudente numa economia de mercado, guiado por perspetivas de rentabilidade e não por objetivos de interesse público, de proceder ao referido encerramento. Contudo, neste caso, o encerramento de Schönefeld e o seu impacto sobre a capacidade global da infraestrutura aeroportuária da zona de Berlim e, consequentemente, sobre o tráfego aéreo geral desta área, teria um impacto muito negativo sobre o tráfego de BER, enquanto futuro aeroporto único de Berlim, aquando do início das suas operações. Se Schönefeld tivesse sido encerrado, BER teria iniciado as suas operações em piores condições de funcionamento, ou seja, com um volume de tráfego muito inferior ao que teria se Schönefeld continuasse em atividade. Este fator teria dissuadido um investidor prudente numa economia de mercado, que atuasse no lugar da FBS, de encerrar Schönefeld, devido ao impacto do seu encerramento sobre a rentabilidade da empresa.

(169) Além disso, se Schönefeld tivesse sido encerrado antes da inauguração do aeroporto BER, a FBS teria de gerar a totalidade do tráfego inicial deste. Teria de convencer as companhias aéreas que operavam a partir de Tegel a transferirem a sua atividade para o novo aeroporto (em vez de a descontinuarem) e convencer as companhias aéreas que não operavam em Berlim a iniciarem atividade na cidade. Tal teria sido uma situação muito menos favorável do que se Schönefeld estivesse ativo aquando da abertura de BER. Neste último cenário, uma parte significativa do tráfego inicial do novo aeroporto seria «naturalmente» criada pelas companhias aéreas que já operavam em Schönefeld, incluindo as atraídas desde 2003 através da estratégia TBC.

(170) Além disso, o encerramento de Schönefeld teria tido um impacto administrativo profundo sobre o projeto BER. O encerramento do aeroporto teria resultado na revogação da sua licença de exploração. Por conseguinte, teriam sido necessários um procedimento de planeamento e uma licença de exploração completamente novos para o novo aeroporto. Em contrapartida, se Schönefeld continuasse em funcionamento, a abertura do BER exigiria somente uma prorrogação da licença de exploração de Schönefeld; tal implicaria um processo administrativo muito mais facilitado, muito menos oneroso, mais rápido e com um menor grau de incerteza quanto ao resultado do processo. Caso fosse necessário um procedimento de planeamento e uma licença de exploração completamente novos, o resultado desconhecido da avaliação do impacto ambiental do projeto daria origem a incertezas significativas. Além disso, é geralmente aceite que a conquista da aceitação do público relativamente a um novo projeto de aeroporto é muito mais problemática do que o mero prolongamento da infraestrutura já em funcionamento.

(171) A cessação das operações em Schönefeld também resultaria em custos de despedimento e na necessidade de contratar, recrutar e formar pessoal novo numa fase posterior, aquando da abertura do aeroporto BER. Tal daria origem a custos adicionais e a dificuldades operacionais, em comparação com um cenário em que o pessoal que trabalhava em Schönefeld estaria disponível para trabalhar no novo aeroporto quando este abrisse.

(172) Os aspetos supramencionados são muito difíceis de quantificar, especialmente porque influenciam a situação económica de um futuro aeroporto a curto, médio e longo prazo. Não obstante, é manifesto que afetam gravemente as condições económicas no âmbito das quais seria inaugurado e daria início à sua atividade o aeroporto BER, e até a viabilidade do projeto, o que assume uma grande importância estratégica para a FBS. Por conseguinte, mesmo a nível qualitativo, estes inconvenientes devem ser considerados suficientemente graves para compensar os eventuais benefícios que se poderiam esperar do encerramento de Schönefeld sob a forma de redução de custos fixos, nomeadamente se fosse expectável que uma estratégia destinada a aumentar o tráfego de TBC em Schönefeld conduzisse a resultados financeiros positivos.

7.2.3. *Conclusão da análise preliminar*

(173) Tendo em conta o que precede, conclui-se que do ponto de vista de um investidor prudente numa economia de mercado, não seria lógico encerrar Schönefeld em momento algum, entre 1992 e a abertura de BER. Além disso, das três opções estratégicas disponíveis em 2003, um investidor prudente numa economia de mercado guiado por perspetivas de rentabilidade teria escolhido a opção 1, ou seja, a estratégia TBC, em detrimento das opções 2 ou 3. No âmbito desta estratégia, o investidor teria oferecido taxas aeroportuárias atrativas (e/ou incentivos financeiros que reduzissem os custos decorrentes das taxas aeroportuárias) a TBC com o intuito de atraí-las para Schönefeld.

7.3. **Avaliação do contrato de controlo e de transferência dos lucros (medida 1)**

(174) Na decisão de início do procedimento, tendo em conta os prejuízos contínuos gerados por Schönefeld, a Comissão levantou dúvidas quanto a se a FBS tinha agido como um investidor prudente numa economia de mercado ao compensar as perdas geradas por Schönefeld ao nível do grupo FBS com lucros das operações de Tegel e Tempelhof ([42]).

(175) O contrato de controlo e de transferência dos lucros foi assinado em 6 de agosto de 1992, muito antes de o acórdão «*Aéroports de Paris*» ter sido proferido em 12 de dezembro de 2000. ([43]) As autoridades alemãs podiam legitimamente presumir que o financiamento das infraestruturas aeroportuárias não constituía um auxílio estatal, e, consequentemente, que as medidas não precisavam de ser notificadas à Comissão. Daqui resulta que a Comissão não pode agora pôr em causa, com base nas regras relativas aos auxílios estatais, a legalidade das medidas de financiamento adotadas ([44]) anteriormente ao acórdão «*Aéroports de Paris*» ([45]), isto é, antes de 12 de dezembro de 2000. Por conseguinte, o contrato de controlo e de transferência dos lucros só podia potencialmente constituir um auxílio estatal a partir dessa data. Desse modo, o âmbito temporal da investigação da Comissão sobre esta medida encontra-se limitado ao período transcorrido desde 12 de dezembro de 2000 até à data em que o procedimento formal de investigação foi aberto.

(176) Tal como a Alemanha explicou, a conclusão de contratos de controlo e transferência de lucros dentro de grupos trata-se de uma prática comercial habitual, nomeadamente para efeitos de imposto sobre as sociedades. Além disso, a «compensação» dos prejuízos e lucros gerados pelas várias empresas pertencentes a um grupo é igualmente usual e pode assumir a forma de um contrato de transferência, assim como de meros pagamentos de dividendos pelas subsidiárias às respetivas empresas-mãe. O simples facto de o grupo FBS ter posto em prática um contrato de controlo e de transferência dos lucros em 1992 e de o ter preservado desde então, não pode, por si só, constituir um auxílio estatal.

(177) Como já indicado pela Comissão em relação ao princípio do investidor numa economia de mercado, «as decisões empresariais de investimento comportam uma larga margem de apreciação. Contudo, os princípios [do investidor numa economia de mercado] terão de aplicar-se quando seja suficientemente claro que não existe outra explicação plausível para a atribuição de financiamento público do que considerá-lo como auxílio estatal. Esta perspetiva terá igualmente de ser aplicada a quaisquer casos de subsídios cruzados entre um setor lucrativo de um grupo de empresas públicas e outro setor deficitário. Isto sucede em empresas privadas sempre que a empresa em causa possui um plano estratégico com boas perspetivas de lucro a longo prazo, ou quando o subsídio cruzado representa um lucro líquido para o grupo no seu conjunto. Nos casos em que se verifiquem subsídios cruzados em empresas públicas gestoras de participações sociais, a Comissão tomará em consideração objetivos estratégicos semelhantes.» ([46])

(178) Por conseguinte, neste caso, não se pode considerar que o subsídio cruzado confere uma vantagem económica a Schönefeld se fizer parte de um plano estratégico com lucros a longo prazo ou se for de uma maneira geral benéfico para o grupo FBS.

(179) Pelas razões mencionadas no ponto 7.2.2, tornou-se claro, pelo menos, desde 1992 e, por conseguinte, muito antes do acórdão «*Aéroports de Paris*» ([47]), que era lógica a decisão de manter Schönefeld em funcionamento, em vez de encerrá-lo, mesmo tendo o aeroporto gerado prejuízo durante muitos anos. Com efeito, o encerramento de Schönefeld causaria graves prejuízos económicos ao aeroporto BER (que, enquanto futuro aeroporto único de Berlim, se esperava que produzisse lucros, pelo menos a longo prazo) e teria posto em causa a viabilidade deste importante projeto estratégico. A decisão de construir um aeroporto de Berlim único deveu-se não só ao planeamento territorial ou a considerações ambientais, mas também tendo em vista o esperado aumento do tráfego e das receitas. Tal como reconhecido pela decisão da Comissão que aprova o auxílio concedido para o financiamento do aeroporto BER, o êxito do projeto assentou no crescimento do tráfego esperado em Berlim ([48]) num aeroporto único ([49]). A fim de manter Schönefeld em funcionamento, eventualmente com vista a transformá-lo num aeroporto rentável (primeiro persuadindo companhias a transferirem-se para este e depois através da aplicação da estratégia TBC), foi necessário assegurar a sua viabilidade através da utilização de alguns dos lucros gerados por

([42]) Decisão de início do procedimento, n.os 69 a 71.
([43]) Processo T-128/98 *Aéroports de Paris v Comissão* Col. 2000, p. II-3929, confirmado pelo processo C-82/01 P *Aéroports de Paris v Comissão* Col. 2002, p. I-9297, n.os 75 a 79.
([44]) O critério relevante para a data em que se considera ter sido concedida uma medida de auxílio é a data do instrumento juridicamente vinculativo mediante o qual as autoridades públicas se comprometem a conceder a medida em questão ao beneficiário do auxílio. Consultar o processo T-358/94 *Compagnie Nationale Air France v Comissão* Col. 1996, p. II-2109, n.º 79; processo T-109/01 *Fleuren Compost BV v Comissão*, Col. 2004, p. II-127, n.º 74, processos apensos T362/05 e T-363/05 *Nuova Agricast v Comissão*, Col. 2008, p. II-297, n.º 80 e processos apensos T-427/04 e T-17/05 *França e France Télécom v Comissão*, Col. 2009, p. II-4315, n.º 321.
([45]) Decisão da Comissão no processo C 38/2008, de 3 de outubro de 2012, sobre o terminal 2 do Aeroporto de Munique, ainda não publicada no Jornal Oficial, n.os 74 a 81.
([46]) Comunicação da Comissão aos Estados-Membros (JO C 307 de 13.11.1993, p. 3) sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CEE e do artigo 5.º da Diretiva 80/723/CEE da Comissão (OJ L 195, 29.7.1980, p. 35) às empresas públicas do setor produtivo, n.º 29.
([47]) Ver nota de rodapé 42.
([48]) Ver, nomeadamente, o considerando 82 da decisão no processo NN 25/09 (ex N 167/09).
([49]) Ver, nomeadamente, o considerando 78 da decisão no processo NN 25/09 (ex N 167/09).

Tegel e Tempelhof para financiá-lo. Por conseguinte, os subsídios cruzados deste caso são parte de «*um plano estratégico com boas perspetivas de lucro a longo prazo*» e, de qualquer modo, são benéficos para o grupo FBS no seu todo, a longo prazo, em comparação com a situação contrafactual em que Schönefeld teria sido encerrado. A FBS esperava que estes benefícios a longo prazo — a abertura bem-sucedida e o funcionamento rentável de um novo aeroporto único de Berlim (a par dos lucros esperados das operações de Schönefeld após alguns anos de aplicação da estratégia TBC) — ultrapassassem as perdas acumuladas por Schönefeld antes da abertura de BER.

(180) Por conseguinte, ao concluir e manter o contrato de controlo e de transferência dos lucros e ao manter Schönefeld em funcionamento, o grupo FBS não conferiu qualquer vantagem económica a Schönefeld ([50]). Desse modo, a celebração e execução do contrato de controlo e de transferência dos lucros desde 12 de dezembro de 2000 não constitui um auxílio estatal.

7.4. **Acordos entre a FBS e várias companhias aéreas: observações preliminares**

(181) Antes de se proceder à avaliação dos acordos entre a FBS e várias companhias aéreas, é útil fazer algumas observações preliminares, nomeadamente à luz do acórdão do tribunal de primeira instância no processo *Charleroi* («acórdão *Charleroi*») ([51]), que foi proferido após a abertura do procedimento formal de investigação do caso em apreço.

7.4.1. *Aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado aos acordos entre a FBS e várias companhias aéreas*

(182) Certas partes interessadas alegaram com veemência que os acordos em causa conferiram uma vantagem económica às companhias aéreas em causa, porque as condições oferecidas no âmbito destes acordos diferiam das regras gerais aplicáveis às taxas aeroportuárias em Schönefeld ou porque as mesmas condições não foram oferecidas, de forma igual, a todas as companhias aéreas.

(183) A principal questão levantada por estes argumentos é a enunciada de seguida. Se existir um sistema de tarifas publicadas num aeroporto gerido por uma empresa pública e se o operador aeroportuário oferecer descontos nessas tarifas ou incentivos financeiros com o mesmo efeito ([52]), conferem esses descontos e incentivos ([53]), por si só e em todas as circunstâncias, uma vantagem económica às companhias aéreas em causa?

(184) A resposta a esta pergunta é não. De facto, no acórdão *Charleroi*, que incidia, em particular, sobre um desconto oferecido pela região da Valónia a uma companhia aérea num aeroporto, cujas taxas aeroportuárias eram estabelecidas pela região, o tribunal declarou: «Por si só, a circunstância de, no caso vertente, a Região da Valónia dispor de poderes de natureza regulamentar em matéria de fixação das taxas aeroportuárias não exclui que o exame de um sistema de descontos das referidas taxas deva efetuar-se à luz do princípio do investidor privado em economia de mercado, uma vez que tal sistema pode ser aplicado por um operador privado.» ([54]) Conclui-se que os descontos nas taxas aeroportuárias (ou incentivos financeiros que reduzem os fluxos financeiros líquidos das companhias aéreas para o operador aeroportuário) não conferem automaticamente uma vantagem económica. A fim de determinar se tal é verdade, é necessário avaliar se um investidor prudente numa economia de mercado guiado por perspetivas de rentabilidade teria aceitado conceder descontos e incentivos semelhantes à transportadora específica em causa ([55]).

(185) Para um investidor de economia de mercado prudente que opere um aeroporto, podem existir muitas razões para não oferecer as mesmas condições a todas as companhias aéreas. Em especial, pode ser razoável oferecer determinados incentivos financeiros (incluindo sob a forma de subvenções de comercialização) e descontos especiais nas

([50]) Partindo do princípio de que o aeroporto de Schönefeld pode ser considerado uma empresa no seio do grupo FBS, mesmo não sendo uma entidade jurídica separada, e de que poderia receber auxílio estatal «da» FBS.

([51]) Processo T-196/04 *Ryanair Ltd v Comissão*, Col. 2008, p. II-3643.

([52]) Tais como pagamentos ou reduções de taxas disponíveis no que se refere à abertura de uma nova rota ou instauração de uma nova frequência, ou subvenções de comercialização destinadas a cobrir parte dos custos de comercialização incorridos pela companhia aérea, por exemplo, aquando da abertura de uma nova rota.

([53]) Estes incentivos são propostos através de acordos bilaterais ou de regimes de incentivos financeiros com base em parâmetros como o número de passageiros, e são estabelecidos num ato jurídico publicado, como uma tabela de taxas.

([54]) Acórdão *Charleroi*, n.º 101.

([55]) A Comissão adotou uma abordagem semelhante na sua decisão C(2011) 3497 final, de 24 de maio de 2011, de dar início ao procedimento formal de investigação no processo SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011) — Roménia — Aeroporto Internacional de Timisoara — Wizz Air (JO C 270 de 13.11.2011, p. 11). Ver também o considerando 129, no qual a Comissão declarou que «em conformidade com a jurisprudência constante, é necessário averiguar se, em circunstâncias semelhantes, um operador aeroportuário privado teria celebrado acordos comerciais idênticos ou semelhantes aos do aeroporto de Timisoara, atendendo, nomeadamente, às informações disponíveis e às evoluções previsíveis na data dessas contribuições».

taxas aeroportuárias publicadas que resultem num elevado número de passageiros no aeroporto. Estas condições favoráveis podem ser objetivamente justificadas através do tráfego adicional previsto e das receitas não relacionadas com a aviação geradas pelo tráfego adicional ([56]). Uma justificação adicional é a de que a margem por passageiro gerada pelas taxas aeroportuárias pagas pela companhia aérea pode ser significativa em termos absolutos, tendo em conta o número de passageiros, mesmo quando reduzida pelos descontos e incentivos financeiros.

(186) Um investidor prudente numa economia de mercado que explore um aeroporto pode ter em consideração vários fatores de forma a determinar as condições oferecidas às companhias aéreas. Estes fatores incluem não apenas o tráfego adicional esperado, mas também o momento em que é negociado o acordo com a companhia aérea (e a situação do aeroporto nesse período, nomeadamente em termos de utilização da capacidade), as rotas que a companhia aérea tenciona explorar ([57]), os requisitos operacionais da companhia aérea no aeroporto, o tipo de serviços exigidos ao aeroporto e as suas características, a pressão exercida pelas companhias aéreas durante as negociações, ([58]) etc.

(187) Um investidor prudente numa economia de mercado que explore um aeroporto pode deste modo oferecer condições diferentes a diferentes companhias aéreas no que diga respeito a taxas aeroportuárias e a incentivos financeiros, quer o faça por meio de acordos bilaterais quer por meio de regimes de descontos ou de incentivos financeiros incluídos nos instrumentos jurídicos que estabelecem as taxas ([59]). De forma a apurar se tais descontos ou incentivos financeiros conferem uma vantagem económica, deve ser determinado se o operador aeroportuário, ao tomar a decisão de os oferecer, tem uma expectativa razoável de que tal decisão seja rentável, ou seja, que esta decisão proporcione um maior lucro (ou um menor prejuízo) do que seria de esperar no cenário contrafactual.

(188) Além disso, e contrariamente ao que determinados terceiros sugeriram, no que diz respeito às condições oferecidas pelos operadores aeroportuários às companhias aéreas por meio de acordos bilaterais (como por exemplo, subvenções específicas pela abertura de novas rotas) que não sejam resultantes de regimes de descontos gerais ou de incentivos financeiros previstos numa tabela de taxas publicada, um investidor prudente numa economia de mercado não tem qualquer motivo para garantir que tais condições se baseiam num conjunto de critérios gerais e transparentes aplicáveis a todas as transportadoras aéreas. Ao negociar um acordo bilateral com uma companhia aérea, espera-se que o investidor prudente numa economia de mercado tenha em consideração todas as características relevantes dos serviços propostos pela companhia aérea e não um conjunto predeterminado de critérios transparentes, que pode limitar a sua margem de negociação. Desta forma, as observações apresentadas por determinados terceiros relativamente à alegada falta de transparência quanto aos descontos e incentivos financeiros oferecidos pela FBS neste caso são irrelevantes no contexto da aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado.

7.4.2. *Legalidade da tabela de 2004 e dos acordos bilaterais entre a FBS e diversas companhias aéreas ao abrigo do direito nacional*

(189) Apesar de a questão relativa à entrada em vigor da tabela de 2004 ao abrigo do direito interno ser relevante no que diz respeito à legislação nacional alemã, não o é no contexto da aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado. Com efeito, é irrelevante o facto de ter sido concedido um desconto nas taxas aeroportuárias geralmente aplicáveis, ou um incentivo financeiro com um efeito equivalente, por meio de um acordo bilateral, e não por meio de um regime geral que faça parte de uma tabela de taxas publicada. De facto, o investidor prudente numa economia de mercado pode tomar a decisão de conceder descontos ou incentivos através de qualquer um dos mecanismos, sendo que a rentabilidade de tal decisão não está dependente do tipo de mecanismo escolhido. Assim sendo, é irrelevante procurar saber se as condições oferecidas pela FBS a certas operadoras aéreas resultam da mera implementação de uma tabela de taxas aplicável válida ou de acordos bilaterais.

([56]) Ou seja, as receitas que decorrem para o gestor do aeroporto, em resultado da atividade comercial adicional no que se refere a parques de estacionamento, lojas, restaurantes, etc., gerada pelos passageiros adicionais.

([57]) Rotas diferentes podem atrair diferentes perfis de passageiros, especialmente em termos dos hábitos de consumo nos aeroportos, e oferecer ao aeroporto um potencial correspondente para gerar receitas não relacionadas com a aviação. Por conseguinte, dois conjuntos diferentes de rotas podem ter efeitos diferentes sobre as receitas resultantes para o operador aeroportuário.

([58]) Tendo em conta que as TBC visam oferecer aos seus clientes as tarifas mais baixas possíveis, estas tendem a exercer maior pressão do que as transportadoras tradicionais sobre os operadores aeroportuários para obter taxas aeroportuárias baixas.

([59]) Tais como os regimes de descontos por volume de passageiros e de incentivo de frequência e destino incorporados na tabela de 2004.

(190) Além disso, é igualmente irrelevante procurar saber se a FBS tinha o direito, ao abrigo do direito nacional, de entrar em acordos bilaterais que estabeleçam condições divergentes da tabela de taxas aplicável ([60]). Nas palavras do Tribunal Geral no acórdão do processo *Charleroi*, «[…] a conformidade com o direito nacional do comportamento de quem concede um auxílio não é um elemento que deva ser tomado em conta para resolver a questão de saber se agiu em conformidade com o princípio do investidor privado em economia de mercado ou concedeu uma vantagem económica contrária ao disposto no artigo 87.º, n.º 1, CE». ([61])

7.4.3. *Efeitos das condições oferecidas às companhias aéreas que operavam em Tegel*

(191) Nas suas observações, alguns terceiros alegaram que as companhias aéreas que operavam em Schönefeld foram subsidiadas por companhias aéreas que operavam em Tegel, através de baixas taxas aeroportuárias e de outras condições favoráveis. Estes alegados subsídios cruzados decorrem do facto de que a FBS compensou o efeito das baixas taxas em Schönefeld mediante taxas elevadas em Tegel.

(192) Estas observações partem do princípio de que as condições oferecidas em Schönefeld só estariam isentas de auxílios estatais se fossem equivalentes às oferecidas em Tegel.

(193) No entanto, este não é o caso. Em primeiro lugar, Tegel e Schönefeld diferem em muitos aspetos e não apenas nas taxas aeroportuárias, especialmente no que diz respeito à natureza da infraestrutura aeroportuária e da sua distância ao centro da cidade. Não são, deste modo, perfeitos substitutos um do outro. Tal é atestado pela incapacidade de persuadir as companhias aéreas a transferir as suas operações de Tegel para Schönefeld, antes de ter sido adotada a estratégia TBC.

(194) Além disso, as companhias aéreas não são «obrigadas» a operar a partir de Tegel ou de Schönefeld. Para além destas opções, as transportadoras aéreas têm outras duas: não operar nem a partir de Tegel, nem a partir de Schönefeld; ou operar com uma capacidade inferior a partir destes aeroportos (e utilizar as suas aeronaves e tripulações noutras rotas que não Berlim, dado que as TBC têm mostrado a sua capacidade para se ajustarem às alterações das circunstâncias do mercado). Desta forma, qualquer tentativa por parte da FBS com vista a impor a uma companhia aérea que pondere operar em Schönefeld as mesmas condições que em Tegel pode simplesmente levar essa companhia a abandonar os seus planos e a decidir não operar nem a partir de Schönefeld nem a partir de Tegel, ou a diminuir as suas operações a partir de Berlim.

(195) Assim sendo, não havia nenhuma razão para que um investidor prudente numa economia de mercado tivesse em conta as condições existentes em Tegel ao determinar o nível das taxas em Schönefeld. Seguindo a mesma linha de raciocínio e tendo em consideração a limitada importância económica e a diminuição ou a cessação das operações em Tempelhof, não havia nenhuma razão para que um investidor prudente numa economia de mercado tivesse em conta as condições existentes em Tempelhof ao determinar o nível das taxas em Schönefeld.

7.4.4. *Aplicação do princípio de investidor numa economia de mercado aos acordos entre o aeroporto e as companhias aéreas*

(196) A Comissão observa que, no caso em apreço, os acordos em questão devem ser vistos no âmbito da adoção da estratégia TBC, que deveria conduzir a resultados positivos para Schönefeld a médio e longo prazo.

(197) A fim de avaliar se algum dos acordos confere uma vantagem económica, é necessário analisar se, à data da celebração do acordo, um investidor prudente numa economia de mercado esperaria que o acordo originasse um lucro mais elevado do que seria de esperar em situação contrária. Este lucro mais elevado é calculado pela diferença entre as receitas adicionais que se espera que o acordo gere (isto é, a diferença entre as receitas que se obteriam caso se celebrasse o acordo e as receitas que se obteriam sem este) e os custos adicionais em que se incorre em resultado do mesmo (isto é, a diferença entre os custos em que se incorreria caso se celebrasse o acordo e os custos em que se incorreria sem ele), sendo os fluxos de caixa resultantes descontados aplicando uma taxa de desconto apropriada.

(198) Além disto, nesta análise devem ser tidos em conta todos os custos e receitas adicionais relativos à transação. Os vários elementos (descontos nas taxas aeroportuárias, subvenções à comercialização, outros incentivos financeiros) não devem ser avaliados separadamente. Com efeito, tal como indicado no acórdão do processo *Charleroi*: «é […] necessário considerar a transação comercial no seu conjunto com vista a verificar se a entidade estatal e a entidade

([60]) Esta questão coloca-se nomeadamente em relação ao acordo easyJet de 2003, que foi celebrado numa altura em que era aplicável a tabela de 2003 de cujos termos o acordo se desviou claramente (ver considerando 42). Além disso, o primeiro acordo com a Ryanair, o primeiro acordo com a Germanwings e os acordos com a Volare e a V-Bird foram celebrados numa altura em que era aplicável a tabela de 2003 e previam o pagamento de subvenções que não se encontravam estabelecidas na tabela (ver considerando 48). De igual modo, os contratos com a Aer Lingus, a Icelandair e a Norwegian Air Shuttle foram celebrados numa altura em que era aplicável a tabela de 2004 e previam o pagamento pela FBS de subvenções para cobrir parte dos custos de comercialização das transportadoras em causa, sem que tal estivesse previsto na tabela (ver considerando 49).

([61]) Acórdão *Charleroi*, n.º 98.

controlada por esta, consideradas em conjunto, se comportaram como operadores racionais em economia de mercado. A Comissão tem a obrigação de ter em conta, na avaliação das medidas controvertidas, todos os elementos pertinentes e o seu contexto […].» ([62])

(199) As receitas adicionais devem incluir, em especial, as receitas provenientes das taxas aeroportuárias, tendo em conta os descontos e o tráfego adicional gerado pela celebração do acordo e as receitas não relacionadas com a aviação que se espera que sejam geradas pelo tráfego adicional. Os custos adicionais devem incluir, em especial, todos os custos operacionais e de investimento em que não se incorreria na ausência de acordo, bem como os custos das subvenções à comercialização e outros incentivos financeiros.

7.5. **Avaliação do acordo easyJet de 2003 (medida 2)**

(200) O acordo easyJet de 2003 foi concluído antes da entrada em vigor da tabela de 2004, tendo sido inicialmente previsto para um período de dez anos, com uma opção de prorrogação por um prazo adicional de dez anos.

(201) A Alemanha apresentou elementos de prova sobre as perspetivas financeiras *ex ante* do projeto, que têm por base, nomeadamente, as previsões da FBS de 17 de dezembro de 2003, ou seja, anteriores à data do acordo assinado entre a FBS e a easyJet em 19 de dezembro de 2003 — ver considerando 37. A FBS presumiu que o acordo proporcionaria um aumento dos lucros de exploração em todos os anos durante o período 2004-2012 e que o limiar de rentabilidade seria alcançado em 2010.

Quadro 9

Previsões da FBS relativas aos lucros adicionais gerados pelo acordo easyJet de 2003 (milhões de EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lucros de exploração sem a easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Lucros de exploração adicionais com a easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Lucros de exploração consolidados	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(202) A Comissão considera que estas previsões e as suas hipóteses implícitas constituíram uma base sólida para a assinatura do acordo easyJet de 2003.

(203) As previsões de tráfego esperado no acordo easyJet de 2003 foram calculadas a partir do número previsto de aeronaves da easyJet a operar a partir de Schönefeld ao longo do tempo, conforme estipulado no acordo, e de uma taxa de ocupação de […] %, que se afigura plausível considerando as taxas de ocupação normalmente atingidas pelas TBC.

(204) O plano de atividades teve em conta as previsões de todos os custos e receitas adicionais relevantes, incluindo as categorias de receitas de aviação e outras não relacionadas com a aviação e os custos dos incentivos financeiros oferecidos à easyJet. As previsões tiveram em conta, em especial, o tráfego adicional e as operações de voo esperadas com a celebração do acordo bem como os termos do mesmo.

(205) De forma a efetuar testes de pressão a esta decisão estratégica, a FBS acabou por encomendar a uma empresa de auditoria, a […] («o segundo perito»), um estudo que determinasse se tal acordo teria sido assinado em 2003 por um investidor prudente numa economia de mercado, orientado por uma perspetiva de rentabilidade. Este estudo («estudo do segundo perito») cobria igualmente outros acordos assinados com outras companhias e foi concluído em 2007.

(206) O segundo perito baseou a sua análise do acordo easyJet de 2003 nas previsões da FBS já mencionadas no considerando 158.

(207) O segundo perito verificou em pormenor a solidez das previsões de custos e receitas da FBS e, a partir da informação disponível à data da celebração do acordo, introduziu determinados ajustamentos às previsões do grupo quando estas foram consideradas desapropriadas.

([62]) Acórdão *Charleroi*, n.º 59.

(208) Por exemplo, o segundo perito introduziu um ajustamento no plano de atividades de forma a incluir um custo de […] milhões de EUR a fim de criar novas portas de embarque para a easyJet no terminal B. Além disso, efetuou ajustamentos de forma a refletir o facto de as previsões da FBS terem tido por base uma versão do projeto de acordo com a easyJet que diferia ligeiramente do acordo assinado. O segundo perito fez, deste modo, ajustamentos ao plano de atividades de forma a alinhá-lo completamente com os termos do acordo assinado.

(209) Além disso, o segundo perito calculou o valor atual líquido (VAL) do acordo easyJet de 2003 para o período 2004-2007, em 30 de dezembro de 2003, com base nas previsões da FBS, ajustadas como acima referido. O VAL de um conjunto de fluxos de caixa, tanto de entrada como de saída, é calculado através da soma de cada um dos fluxos de caixa esperados atualizados ao longo do período de tempo relevante. O VAL é um instrumento comum utilizado pelas empresas de forma a avaliar a rentabilidade de um projeto. O segundo perito calculou o VAL global do acordo easyJet de 2003 no final de cada ano até ao termo do acordo. Para tal, o segundo perito calculou a taxa a aplicar à atualização dos fluxos de caixa, tendo por base o modelo clássico de avaliação dos ativos financeiros ([63]), de forma a que esta taxa refletisse verdadeiramente os custos de capital da FBS em 2003.

(210) Os VAL daí resultantes são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 10

VAL dos fluxos de caixa esperados com o acordo easyJet de 2003

VAL global, no final do ano (expresso em valores de 30 de dezembro de 2003):	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
VAL (milhões de EUR)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Fonte: Estudo do segundo perito

(211) Estes VAL são todos positivos e confirmam que a decisão de celebrar o acordo easyJet de 2003 foi razoável.

(212) O segundo perito observou no seu relatório que o impacto do acordo para o aeroporto BER, conforme assinado inicialmente, isto é, por um período de dez anos com uma opção de prorrogação por um período adicional de dez anos, não foi tido em conta pela FBS em 2003 quando procedeu à avaliação da celebração do acordo. Tal como referido pelo segundo perito, o acordo easyJet de 2003, conforme elaborado inicialmente, seria vigente durante vários anos após a abertura do BER, que estava prevista para o ano de 2011. Além disso, este acordo estabelecia condições aparentemente mais favoráveis do que as contempladas nas taxas gerais previstas para o aeroporto BER aquando da sua abertura. De acordo com o segundo perito, deste modo corria-se o risco de a existência do acordo easyJet de 2003 poder resultar numa maior pressão por parte das outras transportadoras no sentido de fazer com que a FBS reduzisse a diferença entre as taxas gerais existentes em BER e as acordadas com a easyJet. No entanto, em 2003, este era um risco muito remoto que não poderia ser previsto com qualquer grau de certeza, e muito menos quantificado, tendo em conta a evolução rápida das condições de mercado no domínio das TBC. De facto, este risco nunca se concretizou. Com efeito, o acordo de revisão easyJet de 2007, com termo previsto para o ano de abertura do BER, substituiu o acordo easyJet de 2003.

(213) Desta forma, o estudo do segundo perito confirma que um investidor prudente numa economia de mercado teria celebrado o acordo easyJet de 2003.

(214) Em suma, o acordo de 2003 com a easyJet não envolve um auxílio estatal.

([63]) Ao abrigo do Modelo de Avaliação dos Ativos Financeiros, a fórmula para determinar a taxa de desconto (ra) é a seguinte: $ra = rrf + Ba\ (rm - rrf)$
em que:
rrf = taxa de rendimento de uma garantia sem risco
rm = taxa de rendimento esperada do mercado em geral
Ba = beta do ativo.

7.6. **Avaliação dos acordos com outras companhias aéreas (medida 3)**

(215) As decisões da FBS de celebrar acordos com a Ryanair, a Germanwings, a Volare, a Icelandair, a Norwegian Air Shuttle e a Aer Lingus também tiveram por base as previsões *ex ante* de tráfego adicional e de custos e receitas adicionais, que revelavam que a celebração de tais acordos seria rentável.

(216) Para cada um desses acordos, as previsões de tráfego adicional foram calculadas com base no número de voos previstos para as operações das transportadoras e em previsões razoáveis sobre as taxas de ocupação. Estas previsões tiveram em conta todas as previsões de categorias de custos e receitas adicionais relevantes, incluindo as receitas relacionadas com a aviação e outras não relacionadas com a aviação, bem como os custos dos incentivos financeiros oferecidos às transportadoras pela FBS.

(217) Como no caso do acordo easyJet de 2003, as previsões *ex ante* da FBS foram objeto de um teste de esforço levado a cabo pelo segundo perito. Os testes de esforço concluíram que a celebração dos acordos com aquelas companhias aéreas produziria receitas adicionais superiores aos custos adicionais em que se incorreria durante toda a vigência de todos os acordos (apesar de incluir outras conclusões mais cautelosas). Por forma a chegar a essa conclusão, o segundo perito levou a cabo uma análise de cada acordo tendo por base as previsões ajustadas, inteiramente conformes com a metodologia descrita nos capítulos 7.4.4 e 7.5. O segundo perito baseou a sua análise e os seus ajustamentos exclusivamente nos dados e previsões que se encontravam à disposição da FBS quando esta avaliou a possibilidade de celebrar o acordo.

(218) O Quadro 11, abaixo, apresenta os VAL *ex ante* calculados pelo segundo perito em relação a oito dos nove acordos em causa à altura em que os acordos foram celebrados, no que diz respeito ao período em que estariam em vigor:

Quadro 11

VAL dos acordos entre a FBS e diversas TBC

Companhia aérea/Acordo	Período durante o qual o acordo seria aplicável	VAL ao longo da vigência do acordo (EUR)
Ryanair (primeiro acordo)	1 de maio de 2003 — 30 de abril de 2004	[…]
Ryanair (segundo acordo)	1 de maio de 2003 — 30 de abril de 2008	[…]
Germanwings (primeiro acordo)	26 de outubro de 2003 — 31 de outubro de 2006	[…]
Germanwings (segundo acordo)	1 de maio de 2004 — 30 de abril de 2008	[…]
Volare	26 de outubro de 2003 — 31 de março de 2007	[…]
Icelandair	6 de junho de 2004 — 31 de março de 2009	[…]
Norwegian Air Shuttle	29 de março de 2004 — 31 de março de 2009	[…]
Aer Lingus	30 de março de 2004 — 31 de março de 2009	[…]

Fonte: Estudo do segundo perito

(219) Como mostra o presente quadro, todos os VAL são positivos. Desta forma, teria sido razoável que um investidor prudente numa economia de mercado, orientado por uma perspetiva de rentabilidade, aceitasse os termos destes acordos à data em que foram celebrados.

(220) Para o acordo com a V-Bird ([64]) não foram calculados os VAL. O segundo perito observou que não se encontrava disponível nenhum plano de atividades *ex ante* para o acordo referido. Não obstante, os termos desse acordo são muito semelhantes aos do acordo com a Volare. Estes dois acordos foram assinados quase concomitantemente, por períodos semelhantes (três anos e meio e quatro anos, respetivamente). Nesses termos estabelecia-se a aplicação da tabela de 2003 para determinar as taxas aeroportuárias, bem como o pagamento da mesma subvenção de incentivo ([…] milhões de EUR) à Volare e à V-Bird. As condições de exploração estabelecidas em ambos os

([64]) Este é o único acordo com uma TBC que é abrangido pelo procedimento formal de investigação mas que não é mencionado no Quadro 11.

acordos estipulavam um número muito semelhante de operações de voo e o mesmo tipo de aeronave. Além disso, à data da conclusão destes acordos, era razoável presumir que estas companhias aéreas teriam uma taxa de ocupação semelhante. O tráfego adicional previsto para ambos os acordos era, deste modo, comparável. Por fim, seria de esperar que ambos os acordos produzissem custos operacionais adicionais semelhantes para a FBS. Com base nas semelhanças entre estes dois acordos, seria razoável concluir que o acordo V-Bird passaria o teste do investidor numa economia de mercado.

(221) Em qualquer caso, a V-Bird suspendeu as operações a 8 de outubro de 2004 e declarou falência; o pedido foi aceite a 18 de outubro de 2004. A V-Bird foi liquidada no início de janeiro de 2005. Por conseguinte, já não existe nenhuma empresa que pudesse ter beneficiado, direta ou indiretamente, dos eventuais auxílios estatais envolvidos no contrato da V-Bird.

(222) Tendo em conta o que precede, nenhum dos contratos enumerados no Quadro 6 envolve auxílios estatais.

7.7. **Avaliação do contrato de arrendamento easyJet de 2004 (medida 4)**

(223) Algumas partes interessadas consideraram que o contrato de arrendamento easyJet de 2004 concedia a esta companhia a utilização exclusiva do terminal B do aeroporto de Schönefeld e negava o seu acesso a outras companhias aéreas.

(224) Tal como indicado no considerando 55, de 2004 a 2007 a easyJet alugou aproximadamente […] m^2 de espaço de escritórios e balcões de registo, ou […] % da área total do terminal B. As zonas públicas do terminal B (corredores, salas, cafetaria) também eram acessíveis aos passageiros de outras companhias aéreas que não a easyJet, dada a ligação física entre o terminal B e o terminal A.

(225) Atribuir zonas de registo a companhias aéreas específicas e conceder direitos de divulgação da marca e de publicidade às mesmas nas áreas imediatamente envolventes é uma prática comercial normal nos aeroportos europeus e internacionais, e estes acordos são generalizados.

(226) Em especial quando uma companhia aérea ou uma aliança de companhias aéreas transporta um número considerável de passageiros de ou para um determinado aeroporto, é sensato que, de um ponto de vista operacional (e, por conseguinte, comercial), as suas atividades se concentrem num único terminal. Isto otimiza os processos operacionais do aeroporto e da companhia aérea.

(227) Deste modo, um operador aeroportuário não confere necessariamente uma vantagem económica a uma companhia aérea ao conceder-lhe a utilização exclusiva de todos os balcões de registo e de todo o espaço de escritórios num determinado terminal. Este poderá eventualmente ser o caso apenas quando o operador aeroportuário concede uma utilização exclusiva das áreas superior às necessidades da transportadora (impedindo assim outras companhias aéreas de utilizar a capacidade disponível) ou quando é cobrada uma renda anormalmente baixa. Conforme demonstrado abaixo, o contrato de arrendamento easyJet de 2004 não satisfaz nenhuma destas condições.

(228) Desde que a easyJet iniciou as operações de voo em Schönefeld, tem sido de longe a companhia aérea dominante. Entre 2004 e 2007, a easyJet transportou entre […] % e […] % do total de passageiros do aeroporto de Schönefeld. Já em 2003 se previa que a easyJet seria de longe a maior transportadora em termos de tráfego. Com efeito, devido à obrigação contratual da easyJet de estabelecer um número definido de aeronaves em Schönefeld, a FBS foi capaz de assumir números de passageiros proporcionalmente elevados a partir do momento em que a easyJet iniciou as operações.

(229) De acordo com a Organização da Aviação Civil Internacional, a capacidade do terminal B era de 600 000 passageiros por ano, o que é significativamente inferior ao número de passageiros que se previa que a easyJet transportasse de e para Schönefeld a partir de 2004 ([…] milhões ([65])). Por conseguinte, é evidente que, por meio do contrato de arrendamento easyJet de 2004, a FBS não estava a adotar qualquer tipo de estratégia de «açambarcamento de capacidade» concebida para evitar que outras companhias aéreas concorressem contra a easyJet em Schönefeld. Em 2006, […] milhões de passageiros passaram pelo terminal B, ou seja, mais do dobro da capacidade teórica, sem quaisquer modificações técnicas de relevo. A capacidade para lidar com tantos passageiros deveu-se, em particular, à utilização das instalações terminais por uma única transportadora, o que permitiu otimizar os fluxos de passageiros.

(230) Relativamente à taxa de aluguer, não faz sentido comparar as rendas em diferentes aeroportos devido às diferenças na sua capacidade, nas condições de mercado e na qualidade das instalações. As rendas pagas pela easyJet estavam, de facto, em conformidade com a grelha de taxas de aluguer da FBS, sem que tenha sido concedido qualquer desconto.

(231) No terminal B, a easyJet pagou […] EUR por m^2 de espaço de balcão e […] EUR por m^2 de escritórios. Foram acordadas taxas semelhantes com outras companhias aéreas para instalações idênticas noutros terminais. A Germanwings, por exemplo, também pagou […] EUR por m^2 de espaço de balcão no terminal A. À Aeroflot foram cobrados […] EUR por m^2 por um escritório no Terminal A. No terminal B, a Condor arrendou escritórios antes da easyJet e pagou uma renda inferior pelo mesmo tipo de instalações nesse terminal. Ao passo que a easyJet pagou […] EUR por m^2 de espaço de escritórios, foram cobrados à Condor apenas […] EUR por m^2.

([65]) Estudo do segundo perito, Quadro 2, p. 22.

(232) Este tipo de comparação é adequado para avaliar a existência de uma vantagem económica no âmbito do contrato de arrendamento easyJet de 2004. Com efeito, ao contrário de um contrato que rege todas as operações de uma companhia aérea num aeroporto e as suas principais relações financeiras com o mesmo ([66]), um contrato de arrendamento para balcões de registo e espaço de escritórios diz respeito ao fornecimento de acesso às instalações que podem geralmente ser consideradas relativamente comuns, pelo menos num determinado aeroporto. Além disso, as rendas desses contratos representam montantes pouco significativos em comparação com as taxas aeroportuárias, as subvenções de comercialização e outros incentivos financeiros. Deste modo, não existe qualquer incentivo significativo para que o operador aeroportuário estabeleça rendas personalizadas ou para fixar as rendas mais elevadas possíveis através de negociações com as companhias aéreas. O interesse comercial do operador aeroportuário reside sobretudo na concentração das operações de uma determinada companhia aérea no mesmo local, a fim de assegurar a eficiência operacional em benefício dos seus clientes, especialmente quando, como no caso da FBS, tenta atrair companhias aéreas e incitá-las a aumentar o seu tráfego.

(233) Por conseguinte, ao contrário do que os terceiros interessados defenderam, não faria necessariamente sentido atribuir zonas às companhias aéreas com base em convites à apresentação de propostas. Na verdade, esta prática parece ser muito pouco habitual nos aeroportos europeus. A conduta expectável da parte de um operador aeroportuário sensato, orientado por perspetivas de rentabilidade, consiste em encontrar áreas adequadas, em termos de capacidade e de outras características, para cada companhia aérea principal a operar no aeroporto e cobrar uma renda razoável em conformidade com as práticas correntes do aeroporto.

(234) Por estes motivos, o nível de uma renda não confere uma vantagem económica se estiver, de um modo geral, em conformidade com as rendas cobradas a outras companhias aéreas no aeroporto. É o caso do contrato de arrendamento easyJet de 2004.

(235) Além disso, é razoável que um operador aeroportuário celebre esses contratos por um período que esteja em conformidade com a duração do contrato «principal» que rege as operações da companhia aérea no aeroporto. É o caso do contrato de arrendamento easyJet de 2004.

(236) No que concerne à instalação de tratamento de bagagens, os sistemas em vigor no terminal A e no terminal B são idênticos do ponto de vista técnico, à exceção de um aspeto: a instalação no terminal B inclui uma máquina de raios-x fixa. Foi instalada a pedido da Polícia Federal Alemã. Caso contrário, a licença de exploração do terminal B teria sido retirada. O equipamento técnico da instalação de tratamento de bagagens no terminal B não confere à easyJet quaisquer vantagens operacionais, tais como um carregamento/descarregamento de bagagens mais rápido ou agilizado. Em vez disso, dispõe de um método integrado para executar controlos de raios-x. Contudo, isto não tem qualquer impacto sobre os procedimentos de registo da companhia aérea.

(237) Na verdade, o sistema de segurança integrado causa, ao invés, dificuldades operacionais à easyJet. Caso seja detetado um problema com uma peça de bagagem do passageiro que exija uma verificação manual, este deve ser chamado de volta à zona de segurança no terminal B. Porém, nessa altura o passageiro já se encontrará na sala de embarque e terá de ser informado e trazido até esse espaço. Este é um processo complexo que implica que a hora limite de registo aplicada pelo aeroporto de Schönefeld para passageiros no terminal B seja de, pelo menos, 30 minutos. A easyJet aplica atualmente um limite de tempo de 40 minutos, pois de outra forma não existe nenhuma garantia de que o processo possa ser terminado em tempo útil. No terminal A, pelo contrário, não existem estas restrições. Um limite de 20 minutos antes da descolagem é uma prática comum e não apresenta problemas técnicos.

(238) Outra dificuldade prende-se com o facto de as instalações de tratamento de bagagens no terminal B e no terminal A diferirem entre si na sua suscetibilidade a avarias técnicas. Devido à tecnologia de segurança integrada, com a maior complexidade que esta implica, a instalação de tratamento de bagagens no terminal B estava a trabalhar durante […] % das horas de funcionamento durante o período de maio a dezembro de 2004, enquanto a instalação do terminal A esteve em serviço durante […] % do tempo.

(239) De tudo o que precede, conclui-se que nenhuma das disposições do contrato de arrendamento easyJet de 2004 resultou numa vantagem económica a favor desta companhia aérea. Por conseguinte, esse contrato não constitui um auxílio estatal.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As seguintes medidas que a Alemanha implementou para as empresas referidas nos pontos (a)-(l) não constituem auxílios estatais nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

a) o contrato de controlo e de transferência dos lucros celebrado em 6 de agosto de 1992 pela Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH e a Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH;

b) o acordo celebrado em 19 de dezembro de 2003 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a easyJet Airline Company Ltd;

([66]) Tal como o acordo easyJet de 2003.

c) o acordo celebrado em 31 de março de 2003 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Ryanair Limited;

d) o acordo celebrado em 28 de abril de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Ryanair Limited;

e) o acordo celebrado em 14 de outubro de 2003 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Germanwings GmbH;

f) o acordo celebrado em 23 de dezembro de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Germanwings GmbH;

g) o acordo celebrado em 22 de outubro de 2003 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Volare Airlines S.p.A.;

h) o acordo celebrado em 3 de novembro de 2003 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a V-Bird Airlines B.V.;

i) o acordo celebrado em 6 de junho de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Icelandair Reykjavik Airport;

j) o acordo celebrado em 17 de maio de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Norwegian Air Shuttle AS;

k) o acordo celebrado em 13 de maio de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a Aer Lingus Limited;

l) o contrato de arrendamento celebrado em março de 2004 entre a Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH e a easyJet Airline Company Ltd para a utilização de determinadas zonas e instalações no terminal B do aeroporto de Schönefeld.

Artigo 2.º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 20 de fevereiro de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente