II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2015/1824 DA COMISSÃO

de 23 de julho de 2014

relativa às medidas adotadas pela Alemanha no que diz respeito ao Aeroporto de Niederrhein-Weeze e ao Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 e SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)

[notificada com o número C(2014) 5084]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(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 apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([2]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Entre 2003 e 2006, a Comissão recebeu diversas denúncias alegando que as autoridades regionais tinham concedido auxílios estatais ilegais ao Aeroporto de Niederrhein-Weeze («aeroporto»).

(2) Por cartas de 13 de outubro de 2005, 2 de março de 2007, 3 de agosto de 2007, 19 de outubro de 2010 e 1 de abril de 2011, a Comissão solicitou à Alemanha informações sobre essas denúncias.

(3) A Alemanha respondeu aos pedidos de informações da Comissão por cartas de 21 de dezembro de 2005, 2 de fevereiro de 2006, 14 de junho de 2007, 18 de outubro de 2007, 11 de novembro de 2010 e 30 de maio de 2011. No entanto, a resposta da Alemanha de 30 de maio de 2011 estava incompleta, pois não abordava aspetos referentes a questões respeitantes a períodos anteriores a julho de 2009. A Alemanha indicou que recusava responder a essas questões por elas já anteriormente terem sido objeto de uma investigação que a Comissão tinha alegadamente concluído em julho de 2009.

([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»). Os dois conjuntos de disposições são substancialmente idênticos. Para efeitos da presente decisão, nos casos pertinentes, as remissões para os artigos 107.º e 108.º do TFUE devem entender-se como remissões para os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE. O TFUE introduziu igualmente algumas alterações na terminologia, como a substituição de «Comunidade» por «União» e de «mercado comum» por «mercado interno». Na presente decisão será utilizada a terminologia do TFUE.

([2]) JO C 279 de 14.9.2012, p. 1.

(4) Em 24 de agosto de 2011, a Comissão enviou uma recordatória à Alemanha, em conformidade com o 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ([3]) («Regulamento Processual»), dando-lhe a possibilidade de transmitir as informações até 19 de setembro de 2011. A Comissão acrescentou que iria examinar a possibilidade de emitir uma injunção para prestação de informações, na ausência de uma resposta dentro desse prazo.

(5) Por mensagem eletrónica de 13 de setembro de 2011, a Alemanha solicitou a prorrogação do prazo para 19 de outubro de 2011. A Comissão concordou com a prorrogação solicitada.

(6) A Alemanha respondeu em 19 de outubro de 2011. No entanto, a resposta permanecia incompleta, uma vez que a Alemanha mantinha a sua recusa de responder a questões relativas a períodos anteriores a julho de 2009.

(7) Por carta de 25 de janeiro de 2012, 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 («TFUE») relativamente ao auxílio ilegal acima mencionado («decisão de início do procedimento»).

(8) Por correio eletrónico de 1 de fevereiro de 2012, a Alemanha solicitou a prorrogação do prazo fixado para a apresentação das suas observações sobre a decisão de início do procedimento. Os serviços da Comissão concederam essa prorrogação por correio eletrónico de 10 de fevereiro de 2012.

(9) A Alemanha apresentou as suas observações à Comissão em 13 de março de 2012 e complementou-as com outros documentos em 4 de março de 2013.

(10) Em 13 de julho de 2012, adotou-se uma retificação da decisão de início do procedimento.

(11) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 14 de setembro de 2012 ([4]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações no prazo de um mês a contar da data de publicação da decisão.

(12) A Comissão recebeu as observações do aeroporto de Düsseldorf, do distrito de Kleve, da FN GmbH e de outras partes interessadas, nomeadamente empresas cujo funcionamento depende da existência do aeroporto de Niederrhein-Weeze. Em 18 de abril de 2013, 3 de maio de 2013 e 19 de junho de 2014, a Comissão transmitiu essas observações à Alemanha. Por carta de 19 de agosto de 2013 e de 3 de julho de 2014, a Alemanha transmitiu os seus comentários às observações das partes interessadas.

(13) Por cartas de 18 de abril de 2013, 29 de outubro de 2013, 17 de março de 2014 e 16 de maio de 2014, a Comissão solicitou informações suplementares. A Alemanha respondeu por cartas de 19 de agosto de 2013, 17 de dezembro de 2013, 15 de janeiro de 2014, 16 de abril de 2014, 8 de maio de 2014 e 25 de maio de 2014.

(14) Por carta de 18 de junho de 2014, a Alemanha aceitou que a presente decisão fosse adotada em língua inglesa. Por conseguinte, apenas faz fé o texto na língua inglesa.

2. **CONTEXTO GERAL**

2.1. **Apresentação geral do aeroporto**

(15) O aeroporto está situado na Alemanha, no *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, no *Landkreis* (distrito administrativo) de Kleve, entre os municípios de Weeze e Kevelaer, junto da fronteira entre a Alemanha e os Países Baixos. A sul, a maior cidade mais próxima é Duisburg, a uma distância de cerca de 60 km. A norte, a cidade de Nijmegen (Países Baixos — PB) fica a cerca de 50 km.

([3]) Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 734/2013 do Conselho, de 22 de julho de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 659/1999 que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE do Tratado CE (JO L 204 de 31.7.2013, p. 15).

([4]) JO C 279 de 14.9.2012, p. 1.

(16) O 10 aeroportos mais próximos são os seguintes:

— Düsseldorf (a uma distância de 51 minutos de tempo de viagem por estrada ou 76 km),

— Eindhoven, PB (1 hora e 12 minutos ou 88 km),

— Maastricht, PB (1 hora e 14 minutos ou 98 km),

— Colónia-Bona (1 hora e 23 minutos ou 133 km),

— Dortmund (1 hora e 25 minutos ou 120 km),

— Liège, Bélgica (BE) (1 hora e 41 minutos ou 152 km),

— Antuérpia, BE (1 hora e 54 minutos ou 153 km),

— Roterdão, PB (1 hora e 44 minutos ou 172 km),

— Münster-Osnabrück (1 hora e 46 minutos ou 175 km),

— Bruxelas, BE (2 horas e 10 minutos ou 200 km).

(17) Entre 1954 e 1999, o aeroporto foi usado pela Royal Air Force do Reino Unido como aeroporto militar. Após a sua conversão em aeroporto civil, os voos de passageiros iniciaram-se em 2003.

(18) O aeroporto dispõe de uma pista com 2 440 metros. O seu terminal tem capacidade para 3,5 milhões de passageiros. O número de passageiros evoluiu do seguinte modo:

Quadro 1

Tráfego no Aeroporto de Niederrhein-Weeze entre 2003 e 2012

Ano	Número de passageiros (Total)	Índice de crescimento
2003	207 992	100
2004	796 745	383
2005	591 744	285
2006	585 403	281
2007	848 852	408
2008	1 524 955	733
2009	2 403 115	1 155
2010	2 896 999	1 392

Ano	Número de passageiros (Total)	Índice de crescimento
2011	2 421 720	1 164
2012	2 200 000	1 058

Fonte: Observações da Alemanha sobre a decisão de início do procedimento referentes a 2003-2011 e http://unternehmen.airport-weeze.com/de/historie.html a 2012.

(19) O aeroporto é atualmente servido pela Ryanair e a Transavia ([5]). As companhias aéreas cobrem mais de 50 destinos internacionais. Todo o volume de passageiros do aeroporto é atualmente gerado por transportadoras de baixo custo («LCC» — *Low Cost Carriers*). A quota de passageiros da Ryanair do total de passageiros do aeroporto corresponde a [80-99] (*) %. A Ryanair está presente no aeroporto desde a sua abertura e, durante esse período, fez do aeroporto uma das suas bases alemãs, ao estacionar nele em permanência nove aeronaves (a partir do verão de 2013).

(20) Até 2010, mais de 50 % dos passageiros do aeroporto provinham dos Países Baixos, sendo os restantes provenientes sobretudo das regiões circundantes alemã e, em parte, belga. De acordo com as informações públicas mais recentes ([6]), a percentagem de passageiros neerlandeses baixou para cerca de 40 %.

2.2. **Evolução do aeroporto**

2.2.1. *Evolução da propriedade do aeroporto*

(21) O aeródromo foi fundado em 1954 pela Royal Air Force para fins militares. No início da década de 1990, a Royal Air Force anunciou a sua intenção de se retirar do aeródromo em 1999. A propriedade do aeroporto devia ser transferida para o Governo Federal da Alemanha. Visto que se prevê a perda de cerca de 400 empregos civis, o distrito de Kleve e o município de Weeze planearam, em 1993, criar um aeroporto civil (*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe, «EuZZLG»*) no antigo aeródromo militar. Para o efeito, criaram uma empresa, a Flughafen Niederrhein GmbH («FN GmbH»), para gerir a conversão do antigo aeródromo militar para utilização civil subsequente.

(22) A FN GmbH foi registada em 1993 como sociedade de responsabilidade limitada, com um capital social de 50 000 marcos alemães (= 25 564 EUR). Os acionistas fundadores foram o distrito de Kleve (52 %) e o município de Weeze (48 %).

(23) Desde o início, o município e o distrito de Kleve previram que o aeroporto seria operado por uma empresa privada. Na prossecução desse objetivo, identificaram-se quatro etapas:

a) Encontrar o investidor privado que seria responsável pela preparação e pela exploração do aeroporto;

b) Obter a autorização necessária para a conversão do aeródromo militar em aeroporto civil;

c) Celebrar um tratado com os Países Baixos sobre o uso do seu espaço aéreo;

d) Adquirir o terreno ao Governo Federal.

(24) Em 30 de novembro de 1999, a Royal Air Force transferiu a propriedade do aeroporto para o Governo Federal da Alemanha.

(25) Em 16 de dezembro de 1999, o distrito de Kleve e o município de Weeze incorporaram uma outra empresa, a *Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH* («EEL GmbH»). 52 % das ações da EEL GmbH são detidos pelo distrito de Kleve e 48 % pelo município de Weeze.

([5]) Para além da Ryanair e da Transavia, o aeroporto foi anteriormente servido pela Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Sky Airlines, Corendon Airlines e Bulgaria Air, bem como pelas companhias charter Tailwind e Solid Executive (ver considerando 11 da decisão de início do procedimento).

(*) Segredos comerciais.

([6]) *Fonte:* http://unternehmen.airport-weeze.com/de/kurzportrait.html

(26) As tarefas da EEL GmbH de então eram diferentes das tarefas da FN GmbH. Enquanto a FN GmbH tinha sido criado para gerir a conversão do antigo aeroporto militar, à EEL GmbH foi confiada, em especial, a administração das instalações entre o encerramento do aeroporto militar em 1999 e a sua aquisição por um investidor privado.

(27) A este respeito, a EEL GmbH tinha de demolir as infraestruturas e as instalações do antigo aeroporto militar para uma utilização comercial subsequente.

(28) Depois de o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália ter autorizado, em 23 de agosto de 2000, o plano de conversão do aeródromo militar apresentado pelo distrito de Kleve e o município de Weeze e de o *Bezirksregierung Düsseldorf* (Governo do distrito de Düsseldorf) ter concedido, em 20 de junho de 2001, uma licença de exploração de um aeroporto civil à FN GmbH ([7]), a privatização da exploração e dos bens imóveis do aeroporto decorreu em duas etapas:

a) *Etapa 1:* em 1 de julho de 2001, o distrito de Kleve e o município de Weeze retiraram-se da FN GmbH, e 99,261 % das ações desta empresa foram vendidos pelo distrito de Kleve e o município de Weeze a um investidor privado, o Aeroporto de Niederrhein Holding GmbH («ANH GmbH»), por um montante de [0,5-3] milhões de EUR. O ANH GmbH é uma filial a 100 % da empresa neerlandesa Airport Network B.V. Até 31 de dezembro de 2011, o distrito de Kleve e o município de Weeze detinham, respetivamente, 0,0459 % e 0,0279 % das ações. Na altura da venda da FN GmbH pelas autoridades públicas ao ANH GmbH, a FN GmbH não tinha praticamente ativos físicos […].

b) *Etapa 2:* Em 14 de março de 2002, o Governo Federal da Alemanha vendeu os bens imóveis do aeroporto à FN GmbH por [5-15] milhões de EUR. Antes da venda deste património à FN GmbH, o Governo Federal da Alemanha tinha contactado outros potenciais compradores numa base informal. Apenas um outro investidor manifestou interesse, oferecendo um preço de […] milhões de EUR e um montante adicional de […] milhões de EUR, se determinados objetivos em termos de lucros fossem atingidos em 2009.

(29) O Governo Federal da Alemanha estabeleceu o preço de venda dos bens imóveis do aeroporto em conformidade com o artigo 63.º, n.º 3, do *Bundeshaushaltsordnung* (regulamento financeiro federal) e do *Wertermittlungsverordnung* (regulamento relativo à avaliação de terrenos). Esta disposição obriga o Governo Federal a vender bens ao seu valor corrente, ou seja, ao seu preço de mercado, conforme fixado por um perito independente de acordo com as regras estabelecidas no *Wertermittlungsverordnung*. No caso em apreço, os bens imóveis foram avaliados em [11-20] milhões de EUR por um perito independente, enquanto os edifícios da propriedade foram avaliados em [4-10] milhões de EUR, com base no conceito de desenvolvimento e utilização propostos para o património. O perito deduziu destes valores [4-10] milhões de EUR, que representam o custo da demolição das infraestruturas integradas nas obras de conversão, e um montante adicional de [2-5] milhões de EUR, que representam os custos da adoção de medidas exigidas pela legislação aplicável em matéria de ambiente e planeamento. Em 2001, foram implementadas as primeiras medidas de construção (demolição de depósitos, infraestruturas para estações de tratamento, etc.), a fim de preparar o aeroporto para utilização civil

2.2.2. *Evolução económica da EEL GmbH e da FN GmbH*

(30) Imediatamente após a sua criação, em 1999, a EEL GmbH assumiu a gestão dos imóveis do aeroporto através de um contrato de locação. As primeiras medidas de desenvolvimento e construção decorreram entre 2000 e 2001.

(31) Após o *Bezirksregierung Düsseldorf* ter concedido à FN GmbH a licença para explorar um aeroporto civil ao abrigo do direito da aviação alemão e depois de concluída a aquisição da FN GmbH pelo grupo de investidores privados ANH, em 1 de julho de 2001, o grupo ANH reembolsou a EEL GmbH dos custos em que esta última tinha incorrido para gerir as infraestruturas aeroportuárias, nomeadamente algumas obras de conversão.

(32) No decurso de 2002, a EEL GmbH transferiu a gestão das infraestruturas aeroportuárias para a FN GmbH. Em 2002, a FN GmbH apresentou um prejuízo de 0,3 milhões de EUR. A partir de 2003, a EEL GmbH deixou de executar as tarefas relacionadas com a gestão dos imóveis do aeroporto. No entanto, o distrito de Kleve e o município de Weeze não liquidaram a EEL GmbH em 2003.

([7]) Os interessados apresentaram mais de 1 000 denúncias contra a concessão da licença de exploração à FN GmbH antes do início das operações, que só pôde, assim, começar em 1 de maio de 2003. Em 2006, a licença de exploração foi novamente contestada judicialmente, criando incerteza jurídica nas operações aeroportuárias. Só em 1 de fevereiro de 2007, quando o *Bundesverwaltungsgericht* autorizou operações de voo no aeroporto, é que a questão ficou resolvida. O cumprimento integral foi alcançado com uma alteração da licença de exploração emitida pelas autoridades regionais em 1 de maio de 2009.

(33) A FN GmbH começou por acumular prejuízos antes de perdas financeiras antes de dar lucro, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 2

Resultados anuais e EBITDA 2003-2011

(em milhares de EUR)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lucro anual	– 6 960	– 8 336	– 7 914	– 4 822	663	707	426	34
EBITDA	– 4 805	– 4 718	– 4 399	– 1 172	4 372	5 508	6 108	6 286

Fonte: Alemanha

3. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS EM APREÇO E RESPETIVO CONTEXTO

3.1. Medida 1: Empréstimos da EEL GmbH à FN GmbH

(34) No início de 2003, a FN GmbH deparou-se com dificuldades financeiras, que puseram em perigo o início de voos comerciais (previsto para 1 de maio de 2003) e, por conseguinte, todo o projeto de conversão e desenvolvimento do aeroporto. Os acionistas públicos da EEL GmbH decidiram, portanto, prosseguir as atividades da sua empresa. Em 11 de abril de 2003, a EEL GmbH concedeu à FN GmbH um primeiro empréstimo («empréstimo 1») de [11-20] milhões de EUR, a uma taxa de juro [1-5] % acima da taxa de base. De acordo com a Alemanha, a taxa de juro de base aplicada a este empréstimo era a taxa normal prevista no artigo 247.º do Código Civil alemão (*Bürgerliches Gesetzbuch*, «BGB»), que, à data, era de 1,97 % ([8]). O prazo de vencimento do empréstimo foi fixado em 30 de junho de 2005. A título de garantia, foi constituída uma hipoteca (*Grundschuld*) sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto a favor da EEL GmbH no montante do empréstimo, ou seja, [11-20] milhões de EUR. Para além deste valor, devia acrescentar-se anualmente um juro de [15-23] %, para a eventualidade de a garantia ser utilizada em caso de não pagamento. Além disso, […] forneceu uma garantia pessoal e solidária (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) no montante máximo de [5-15] milhões de EUR. A Alemanha não forneceu pormenores sobre o valor dessa garantia pessoal. A garantia pessoal foi substituída, em 8 de junho de 2003, por uma garantia pessoal fornecida por […] no montante de [5-15] milhões de EUR. Além disso, os acionistas privados da FN GmbH deram como garantia as suas ações das ações da ANH GmbH no capital da FN GmbH (avaliadas em [20-30] milhões de EUR) e das ações da Airport Network BV no capital da ANH GmbH. A Alemanha não forneceu todos os pormenores sobre o valor da garantia dada.

(35) Segundo a Alemanha, com este empréstimo os acionistas públicos da EEL GmbH pretendiam dar à FN GmbH um financiamento intercalar para cobrir a escassez de liquidez operacional, a fim de lhe permitir completar a aquisição e a instalação dos ativos necessários para o início atempado das operações aeroportuárias.

(36) Em 2003, iniciaram-se as operações aeroportuárias e a FN GmbH incorreu num prejuízo de 7 milhões de EUR. Logo um ano após o aeroporto ter iniciado as suas operações de voos comerciais, ou seja em 2004, a companhia aérea mais importante para o aeroporto, a empresa neerlandesa V-Bird, cessou as suas operações por insolvência. Em virtude dos problemas financeiros contínuos da FN GmbH, a EEL GmbH continuou a conceder empréstimos à FN GmbH no decurso de 2004:

a) Em 17 de junho de 2004, a EEL GmbH concedeu à FN GmbH um segundo empréstimo («empréstimo 2») no montante de [2-5] milhões de EUR, com o mesmo prazo de vencimento que o empréstimo 1 concedido em 2003 (ou seja, até 30 de junho de 2005). A taxa de juro foi fixada em [1-5] % acima da taxa de base aplicável.

([8]) A taxa de juro de base muda, todos os anos, a 1 de janeiro e a 1 de julho, em função dos pontos percentuais de aumento ou diminuição da taxa de referência desde a última mudança da taxa de juro de base. A taxa de referência é a taxa de juro aplicada à principal operação de refinanciamento mais recente do Banco Central Europeu antes do primeiro dia de calendário do semestre em causa. O Deutsche Bundesbank anuncia a taxa de juro de base efetiva no Jornal Oficial Federal sem demora injustificada após 1 de janeiro e 1 de julho.

Segundo a Alemanha, a taxa de juro de base aplicada a este empréstimo foi a fixada no artigo 247.º do BGB nessa data, ou seja, 1,14 %. A título de garantia, foi constituída uma hipoteca (*Grundschuld*) sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto a favor da EEL GmbH que cobria o montante do empréstimo, ou seja, [2-5] milhões de EUR. Além disso, devia acrescentar-se anualmente um juro de [15-23] %, para a eventualidade de a garantia ser utilizada em caso de não pagamento. Foi também constituído um penhor sobre as ações da Airport Network no capital da ANH GmbH e um penhor sobre as ações da ANH GmbH no capital da FN GmbH. A Alemanha não forneceu todos os pormenores sobre o valor da garantia dada.

b) Um mês depois, em 28 de julho de 2004, a EEL GmbH concedeu à FN GmbH um terceiro empréstimo («empréstimo 3») no montante de [2-5] milhões de EUR. O prazo de vencimento do empréstimo 3 foi fixado em 31 de dezembro de 2007 e a taxa de juro fixada foi [3-8] % acima da taxa de base aplicável. Segundo a Alemanha, a taxa de juro de base aplicada a este empréstimo foi a fixada no artigo 247.º do BGB nessa data, ou seja, 1,13 %. A título de garantia, foi constituída uma hipoteca (*Grundschuld*) sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto a favor da EEL GmbH que cobria o montante do empréstimo, ou seja, [2-5] milhões de EUR. Além disso, devia acrescentar-se anualmente um juro de [15-23] %, para a eventualidade de a garantia ser utilizada em caso de não pagamento ([9]). Foi também constituído um penhor sobre as ações da Airport Network no capital da ANH GmbH e sobre as ações da ANH GmbH no capital da FN GmbH. Foi ainda constituído um penhor da empresa FN GmbH. A Alemanha não forneceu todos os pormenores sobre o valor da garantia dada.

(37) Globalmente, só em 2004 a FN GmbH recebeu [4-10] milhões de EUR de um empréstimo concedido pela EEL GmbH (para além da segunda série de medidas em investigação, concedidas diretamente pelo distrito de Kleve — ver secção 3.2). De acordo com a Alemanha, esses empréstimos foram concedidos para efeitos de desenvolvimento e conversão do antigo aeroporto militar, e não para despesas de funcionamento.

(38) No final de 2004, a FN GmbH tinha novamente incorrido em perdas, desta vez no montante de 8,3 milhões de EUR. Dir-se-ia que, de novo, a FN GmbH precisava de mais liquidez. O reembolso dos empréstimos 1 e 2 (no montante de [10-20] milhões de EUR) concedidos pela EEL GmbH devia ter sido feito em 30 de junho de 2005. Na altura, a FN GmbH tinha reembolsado parcialmente juros de empréstimos anteriores. No entanto, segundo a Alemanha, as perdas incorridas pela FN GmbH entre 2002 e 2006 foram suportadas pelos seus proprietários privados.

(39) Nesse contexto, em 1 de julho de 2005, a EEL GmbH concedeu um quarto empréstimo («empréstimo 4») à FN GmbH, desta vez no montante de [4-10] milhões de EUR, com data de vencimento em 31 de dezembro de 2010. O contrato de empréstimo determinava, no n.º 1, ponto 2, que o empréstimo se destinava apenas a investimentos. Também exigia, no n.º 2, que a FN GmbH (e a EEL GmbH, se para tal fosse solicitada) verificasse que as faturas estavam estritamente relacionadas com a conclusão do aeroporto e que era a EEL GmbH (e não a FN GmbH) a pagar as faturas do empréstimo. Além disso, procedeu-se à extensão dos empréstimos 1, 2 e 3, num montante total de [15-30] milhões de EUR (sem juros) («extensão 1»). A maturidade destes empréstimos foi harmonizada e alargada a 31 de dezembro de 2010. Fixou-se uma taxa de juro fixa de [1-5] % para todos estes empréstimos, aplicável a partir de 1 de julho de 2005. Reduziu-se, assim, a taxa de juro dos empréstimos 1, 2 e 3. A título de garantia, foi constituída uma hipoteca sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto (*Grundschuld*) a favor da EEL GmbH, no montante do empréstimo 4 ([4-10] milhões de EUR), para além da extensão dos penhores anteriores respeitantes aos empréstimos 1, 2 e 3 (aos quais deviam acrescentar-se [15-23] % de juros por ano, caso a garantia fosse usada na eventualidade de não pagamento). Além disso, a fim de garantir todos os créditos da EEL GmbH a partir de todos os empréstimos, […] forneceu uma garantia pessoal em 1 de julho de 2005 (*selbstschuldnerische Bürgschafte*), num montante máximo de [20-30] milhões de EUR (mais juros e juros compostos). Esta garantia alargou a garantia anterior, concedida por […] em 8 de junho de 2003, respeitante ao empréstimo 1. Por último, foi constituído um penhor sobre as ações da Airport Network BV no capital da ANH GmbH e um penhor sobre as ações da ANH GmbH no capital da FN GmbH. A Alemanha não forneceu todos os pormenores sobre o valor da garantia dada.

(40) Além disso, a EEL GmbH e a FN GmbH acordaram em que a FN GmbH teria de pagar juros à data da maturidade, ou seja, em 31 de dezembro de 2010, o mais tardar, e que, no caso de a FN GmbH atingir o limiar de rendibilidade e se tornar rentável antes dessa data, a FN GmbH seria obrigada a começar a pagar juros a partir da data em que deixou de dar prejuízo. Quanto às taxas de juro aplicáveis durante os três primeiros empréstimos até a sua harmonização com o contrato de empréstimo de 1 de julho de 2005, o contrato de prorrogação do empréstimo (*Darlehensverlängerungsvertrag*) de 29 de novembro de 2010 refere, no ponto 5 (5.4), que cada um dos quatro empréstimos vence [15-23] % de juros anuais em caso de não pagamento ([10]).

([9]) A diferença de [1-3] milhões de EUR entre o montante do empréstimo e a hipoteca sobre os terrenos deriva do facto de a FN GmbH e a EEL GmbH terem celebrado, em 14 de julho de 2004, um contrato de crédito de transição que foi acompanhado de uma hipoteca sobre os terrenos num valor de [1-3] milhões de EUR. Esse contrato de transição acabou por ser substituído pelo contrato do empréstimo 3, de 27 de julho de 2004, mas a hipoteca sobre os terrenos não foi anulada e permaneceu válida, pelo que o contrato do empréstimo 3 apenas exigiu uma garantia no montante de [1-5] milhões de EUR.

([10]) Nenhum dos contratos inclui uma disposição específica relativa a juros de mora, visto que estes últimos estão legalmente previstos no artigo 288.º do BGB, sendo por isso aplicáveis a todos os contratos de empréstimo.

(41) A Alemanha declarou que a EEL GmbH decidira renunciar à sua ordem na classificação dos credores (*Rangrücktritterklärung*), no que respeita à garantia da hipoteca sobre os terrenos, entre março de 2009 e 31 de dezembro de 2010, a fim de permitir que a FN GmbH recebesse um empréstimo a curto prazo de [banco] (ver considerando 73).

(42) A FN GmbH tornou-se rentável em 2007. No entanto e contrariamente aos contratos anteriores, a FN GmbH não começou a reembolsar os empréstimos ou os juros. De acordo com os cálculos feitos a partir de 31 de dezembro de 2010, data da maturidade contratualmente acordada pelas partes, a FN GmbH devia à EEL GmbH [20-30] milhões de EUR em empréstimos mais [7-10] milhões de EUR em juros, ou seja, um total de [24-40] milhões de EUR. A EEL GmbH acedeu, pela segunda vez, a proceder à extensão dos quatro empréstimos concedidos e dos pagamentos dos juros acumulados (extensão 2). Em 29 de novembro de 2010, a FN GmbH e a EEL GmbH assinaram um quinto contrato de empréstimo, prolongando, assim, a maturidade de todos os empréstimos até 31 de dezembro de 2016.

(43) A taxa de juro para esta segunda extensão dos empréstimos foi fixada em [1-5] % ao ano. A Alemanha declarou que a taxa de juro do contrato de empréstimo de 29 de novembro de 2010 foi estabelecida mediante a adição de […] pontos de base à taxa de referência de 1,24 % ([11]). A EEL GmbH e a FN GmbH acordaram em que os juros devidos até 31 de dezembro de 2010 fossem adicionados ao capital de empréstimo, aumentando-o, assim, para [24-40] milhões de EUR. Além disso, a FN GmbH foi obrigada a pagar juros numa base trimestral, sendo o primeiro pagamento de juros devido no final do primeiro trimestre de 2011.

(44) O quadro seguinte resume as principais características dos cinco contratos de empréstimo em apreciação:

Quadro 3

Panorâmica das medidas de apoio público da EEL GmbH a favor da FN GmbH

Volume (em milhões de EUR)	Data do contrato de empréstimo	Taxa de juro	Maturidade/extensão do empréstimo	Garantia	Modo de financiamento (EEL)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] % acima da taxa de base (1,97 %)	Primeira maturidade: 30.6.2005, prolongada pela primeira vez até 31.12.2010, prolongada pela segunda vez até 31.12.2016	— Hipoteca sobre os terrenos e edifícios (Grundschulden) — Garantia pessoal de […] (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) — Penhor de ações da ANH GmbH e da FN GmbH	Empréstimo concedido pelo distrito de Kleve: ([5-15] milhões de EUR a [1-5] %); empréstimo de [2-5] milhões de EUR concedido pelo [banco] (garante público: município de Weeze). O empréstimo de [2-5] milhões de EUR é convertido em 30.6.2005, passando a ser novo credor o [banco]
[2-5]	17.6.2004	[1-5] % acima da taxa de base (1,14 %)	Primeira maturidade em 30.6.2005, prolongada pela primeira vez até 31.12.2010, prolongada pela segunda vez até 31.12.2016	— Hipoteca sobre os terrenos e edifícios (*Grundschulden*) — Ações da ANH GmbH e a da FN GmbH	Empréstimo concedido à EEL GmbH pelo distrito de Kleve («*Kassenkredite*»)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] % acima da taxa de base (1,13 %)	Primeira maturidade em 31.12.2007, prolongada pela primeira vez até 31.12.2010, prolongada pela segunda vez até 31.12.2016	— Hipoteca sobre os terrenos e edifícios (*Grundschulden*) — Penhor de ações da ANH GmbH e a da FN GmbH — Penhor sobre a empresa da FN GmbH	Empréstimo concedido à EEL GmbH pelo distrito de Kleve («*Kassenkredite*»). O distrito de Kleve e o município de Weeze injetaram um capital de [0,4-1] milhões de EUR na EEL GmbH.

([11]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Volume (em milhões de EUR)	Data do contrato de empréstimo	Taxa de juro	Maturidade/extensão do empréstimo	Garantia	Modo de financiamento (EEL)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] %	Primeira maturidade em 31.12.2010, prolongada até 31.12.2016	— Hipoteca sobre os terrenos e edifícios (*Grundschulden*) — Garantia pessoal […] (*selbstschuldnerische Bürgschaft*). Penhor sobre as ações da ANH GmbH e da FN GmbH	O distrito de Kleve e o município de Weeze injetaram [0,4-1] milhões de EUR de capital na EEL GmbH
[24-40] (= [20-30] (soma de todos os quatro empréstimos) mais juros acumulados de (= [4-10])	29.11.2010	[1-5] %	31.12.2016	— Hipoteca sobre os terrenos e edifícios (*Grundschulden*) — Garantia pessoal de […] (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) — Penhor de ações da ANH GmbH e da FN GmbH	Prorrogação de todos os empréstimos anteriores à EEL concedidos pelo distrito de Kleve («*Kassenkredite*») e do empréstimo concedido pelo [banco], possivelmente com a continuação de uma garantia pública do município de Weeze.

(45) Mais uma vez, no final do primeiro trimestre de 2011 a FN GmbH não estava em condições de proceder ao primeiro pagamento de juros, conforme acordado no contrato de prorrogação do empréstimo (*Darlehensverlängerungsvertrag*) de 29 de novembro de 2010. O distrito de Kleve aceitou a proposta do acionista da FN GmbH de receber ações da FN GmbH em março de 2011, numa conversão da dívida em capital pela continuação do diferimento do pagamento de juros e capital ([12]). No entanto, essa conversão da dívida em capital foi legalmente assinada apenas no final de 2012. O distrito de Kleve detém atualmente 1,88 % do capital social da FN GmbH ([13]).

3.2. **Medida 2: Apoio do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália**

(46) Em 15 de outubro de 2002, o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália concedeu à FN GmbH um apoio público de 3,525 milhões de EUR para o financiamento de 50 % dos seguintes custos: plataforma de assistência em terra, zona de combustível, alargamento de caminhos de circulação e reabilitação das plataformas de estacionamento existentes, sistema de luzes de aproximação de precisão luzes de aproximação, luzes de limite de pista, luzes de fim da pista.

(47) A base jurídica deste apoio foi o decreto do Ministério dos Transportes, Energia e Ordenamento do Território do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália relativo ao apoio público para medidas de construção e renovação (investimentos em infraestruturas) para os aeroportos na Renânia do Norte-Vestefália (*Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen RdErl. — MBl.NRW.1993 S. 617) («Decreto de 1993»)*. Estas orientações foram posteriormente substituídas pelas orientações com a referência (VA 5 — 10 — 60/195- v. 25 de novembro de 2002) ([14]), em vigor entre 1 de janeiro de 2003 e 1 de janeiro de 2008.

(48) O Decreto de 1993 previa a concessão de apoio financeiro para cobrir os custos de investimento de certos tipos de infraestruturas aeroportuárias, como pistas, caminhos de circulação, plataformas de estacionamento, faixas de proteção, infraestruturas de controlo do tráfego aéreo (torre, radar e sistemas de alerta ótico), luzes de navegação, dispositivos óticos de apoio à aterragem, prédios altos (terminais, hangares, etc.), parques de estacionamento, vedações, infraestruturas para segurança de voo, abastecimento e eliminação, proteção contra o ruído, proteção contra incêndios, serviços de salvamento e de inverno, bem como os custos de investimento em medidas de compensação para a conservação de paisagens e proteção ambiental. Com o Decreto de 1993, o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália prestou apoio até 40 % dos custos elegíveis para os tipos de infraestruturas aeroportuárias

([12]) Na sequência do acordo de 31 de março de 2011, as ações foram transferidas para a EEL GmbH em 31 de dezembro de 2011. Acabaram por ser entregues ao município de Kleve.

([13]) A presente decisão não abrange essa conversão da dívida em capital nem qualquer outra medida que possa ter sido concedida pela Alemanha a favor da FN GmbH a partir de 2011.

([14]) https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=9&ugl_nr=96&bes_id=1284&val=1284&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1

acima referidos. Os aeroportos internacionais e os aeroportos regionais podiam beneficiar de um apoio não superior a 65 % dos custos elegíveis. No caso de parques de estacionamento, vedações e infraestruturas de segurança de voo, podia ser concedido apoio até 80 % dos custos elegíveis, a pedido do aeroporto.

3.3. **Medida 3: Apoio concedido diretamente pelo distrito de Kleve à FN GmbH, no que se refere à aquisição dos imóveis do aeroporto**

(49) Conforme descrito no considerando 28, o Governo Federal da Alemanha vendeu o aeroporto à FN GmbH, em 14 de março de 2002, por [5-15] milhões de EUR. No mesmo dia, o distrito de Kleve celebrou um contrato com a FN GmbH com vista à concessão de um financiamento intercalar de parte dos custos de aquisição dos imóveis do aeroporto. O financiamento intercalar foi concedido através de um empréstimo sem juros, totalmente garantido com as propriedades imobiliárias do aeroporto (por conseguinte, no valor de [5-15] milhões de EUR à data da concessão do empréstimo). Foi acordado que um montante de [4-10] milhões de EUR desses [5-15] milhões de EUR seria pré-financiado pelo distrito de Kleve. A Airport Network B.V., empresa-mãe da ANH GmbH, tinha de reembolsar uma primeira parcela no montante de [2-5] milhões de EUR desse empréstimo sem juros ao distrito de Kleve até 30 de dezembro de 2003 (o que fez). A segunda parcela de [2-5] milhões de EUR devia ser paga cinco anos após a data de início das operações de voo no aeroporto, o mais tardar em 31 de dezembro de 2007, a menos que fosse respeitada a cláusula do contrato relativa à criação de emprego (350 postos de trabalho) entre o distrito de Kleve e a FN GmbH.

(50) Em 8 de julho de 2004, o distrito de Kleve decidiu que a FN GmbH não teria de reembolsar a segunda parcela de [2-5] milhões de EUR, uma vez que já tinham sido criados mais de 350 postos de trabalho.

3.4. **Medida 4: Apoio público à EEL GmbH**

(51) A fim de poder conceder os empréstimos à FN GmbH, a própria EEL GmbH precisava de refinanciamento. A EEL GmbH refinanciou-se através da obtenção dos seguintes empréstimos:

a) [5-15] milhões de EUR e [2-5] milhões de EUR a uma taxa de juro de [1-5] % por ano, com maturidade em 30 de junho de 2005. Estes dois empréstimos foram concedidos pelo distrito de Kleve em, respetivamente, 11 de abril de 2003 e 16 de junho de 2004;

b) [1-5] milhões de EUR a uma taxa de juro de [2-5] % por ano, com maturidade em 30 de dezembro de 2007. Este empréstimo foi concedido pelo distrito de Kleve em 28 de julho de 2004 ([15]).

(52) Em julho de 2005, a estrutura do capital da EEL GmbH foi transformada pelos seus acionistas, que decidiram uma injeção de capital de [5-15] milhões de EUR e uma conversão da dívida em capital de [1-4] milhões de EUR, o que reduziu a primeira dívida de empréstimo a [3-13] milhões de EUR. A EEL GmbH reembolsou o empréstimo 2 no montante de [2-5] milhões de EUR. Por último, os restantes contratos de empréstimo de [3-13] milhões de EUR e [2-5] milhões de EUR foram prorrogados até 31 de dezembro de 2010. A taxa de juro foi fixada em [3-8] %, em 1 de julho de 2005, e em [3-8] %, a partir de 1 de novembro de 2005. Em 29 de novembro de 2010, estes dois empréstimos foram novamente prorrogados até 31 de dezembro de 2016, a uma taxa de juro de [3-8] %.

(53) O distrito de Kleve voltou a injetar capital na EEL GmbH em 2006 ([1-5] milhões de EUR) e em 2007 ([2-6] milhões de EUR). Estes montantes foram registados como reservas de capital na sociedade, devendo ser reembolsados, juntamente com os empréstimos, até ao final de 2016. No seu conjunto, os dois acionistas públicos concederam à EEL GmbH [24-40] milhões de EUR ([15-25] milhões de EUR em injeções de capital, incluindo a medida de conversão da dívida em capital, e [10-20] milhões de EUR sob a forma de empréstimos).

(54) Paralelamente, a EEL GmbH recebeu, em 2 de maio de 2003, um empréstimo de [2-5] milhões de EUR de um [banco] privado. A maturidade do empréstimo foi fixada em 30 de junho de 2005, com uma taxa de juro de [1-5] %. O município de Weeze forneceu uma garantia pública a 100 % para este empréstimo a favor, respetivamente, da EEL GmbH e do [banco]. Em 30 de junho de 2005, este empréstimo foi convertido, tendo o [banco] (uma filial do [banco]) público substituído o [banco] como credor. A maturidade foi prorrogada uma primeira vez até 30 de dezembro de 2010, com uma taxa de juro de [1-5] %, e uma segunda vez em 2010, até 31 de dezembro de 2016, com uma taxa de juro de [1-5] %.

([15]) Isto implica que, quando a EEL GmbH prolongou os empréstimos concedidos, os seus próprios empréstimos concedidos pelo distrito de Kleve e o empréstimo concedido pelo [banco] à EEL GmbH no montante de [1-5] milhões de EUR foram prolongados em conformidade.

4. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO

4.1. Medida 1: Empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH

(55) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de os empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH terem sido concedidos e prolongados em condições de mercado. A Comissão observou, em primeiro lugar, que a Alemanha não tinha fornecido os antecedentes nem a notação de crédito do beneficiário do empréstimo. Além disso, a Comissão não podia excluir que a FN GmbH fosse uma empresa em dificuldades financeiras. A Comissão salientou ainda que a Alemanha não tinha fornecido qualquer explicação sobre as taxas de juros aplicadas aos empréstimos individuais nem sobre as garantias recebidas. A Comissão também observou a ausência de explicações quanto à razão pela qual o concedente do empréstimo público concordou repetidas vezes em prolongar os empréstimos, prorrogando sempre a sua maturidade, e à razão pela qual ainda não tinha sido efetuado o reembolso do capital de empréstimo e juros devidos.

(56) Com base nessas considerações, a Comissão considerou, a título preliminar, que, na concessão e extensão dos empréstimos à FN GmbH, a EEL GmbH não agiu como um investidor ou credor numa economia de mercado. Atendendo a que a FN GmbH parecia ter sido uma empresa em dificuldade durante todo o período, incapaz de obter financiamento junto de bancos comerciais, pelo menos até ao final de 2010, a Comissão considerou, a título preliminar, que a totalidade do montante dos empréstimos, acrescida dos juros vencidos, devia ser classificada como auxílio estatal.

(57) Uma vez que estas medidas foram postas em prática sem notificação à Comissão, a Comissão concluiu, a título provisório, que as mesmas constituíam um auxílio estatal ilegal.

(58) Por último, a Comissão levantou dúvidas quanto à compatibilidade dos contratos em causa com o mercado interno, caso se classifiquem como auxílios estatais, tendo em conta, nomeadamente, as regras estabelecidas nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação ([16]).

4.2. Medida 2: Apoio do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália à FN GmbH

(59) Na decisão de início do procedimento, a Comissão salientou que o apoio concedido pelo *Land* da Renânia do Norte-Vestefália à FN GmbH foi uma medida seletiva, uma vez que nem todos os aeroportos do *Land* eram elegíveis para esse apoio. Dado que o apoio proveio de fundos públicos e proporcionou uma vantagem ao aeroporto, não foi possível excluir que o apoio ao investimento constituísse um auxílio estatal.

(60) Uma vez que essas medidas foram postas em prática sem notificação à Comissão, a Comissão concluiu, a título provisório, que as mesmas constituíam um auxílio estatal ilegal.

(61) Por último, a Comissão levantou dúvidas quanto à compatibilidade da medida em causa com o mercado interno, caso se classifique como auxílio estatal, tendo em conta, nomeadamente, as regras estabelecidas nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação ([17]).

4.3. Medida 3: Apoio direto do distrito de Kleve à FN GmbH

(62) No que diz respeito ao apoio direto do distrito de Kleve à FN GmbH, a Comissão considerou, a título preliminar, que nenhum investidor numa economia de mercado teria concedido tal subvenção sem remuneração. Acresce que a Comissão manifestou dúvidas quanto à disponibilidade de um investidor numa economia de mercado para prescindir de parte do reembolso de uma subvenção pendente com base no argumento da criação de emprego na região.

(63) Uma vez que estas medidas foram postas em prática sem notificação à Comissão, a Comissão concluiu, a título provisório, que as mesmas constituíam um auxílio estatal ilegal.

(64) Por último, a Comissão levantou dúvidas quanto à compatibilidade da medida em causa com o mercado interno, caso se classifique como auxílio estatal, tendo em conta, nomeadamente, as regras estabelecidas nas Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação ([17]).

([16]) Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (JO C 244 de 1.10.2004, p. 2).

([17]) Ver nota de rodapé 16.

4.4. **Medida 4: Injeções de capital e empréstimos em benefício da EEL GmbH**

(65) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o financiamento concedido à EEL GmbH pelos seus acionistas públicos ter sido concedido e prolongado em condições de mercado.

(66) Uma vez que estas medidas foram postas em prática sem notificação à Comissão, a Comissão concluiu, a título provisório, que as mesmas constituíam um auxílio estatal ilegal.

(67) Por último, a Comissão levantou dúvidas quanto à compatibilidade das medidas em causa com o mercado interno, caso se classifiquem como auxílio estatal.

5. **COMENTÁRIOS DA ALEMANHA**

5.1. **Observações gerais**

5.1.1. *Contexto do projeto*

(68) A Alemanha recorda os antecedentes do projeto tal como descrito nas secções 2.1 e 2.2 acima. A pedra angular do «*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe*» foi o desenvolvimento e a gestão de um aeroporto civil privado no antigo aeródromo militar.

(69) A Alemanha defende que o desenvolvimento do tráfego foi dificultado por fatores externos. Em primeiro lugar, a falência, em outubro de 2004, da V-Bird, que tinha situado a sua principal base de operações em Niederrhein--Weeze, provocou uma perda de tráfego significativa, que não pôde ser integralmente compensada pelos voos adicionais da Ryanair e da Hapagfly até 2008, ano em que o tráfego atingiu o seu nível de 2004. Em segundo lugar, um conjunto de ações intentadas nos tribunais nacionais criou, repetidas vezes, incerteza jurídica para as companhias aéreas ([18]) e implicou custos extraordinários imprevisíveis para a FN GmbH. Antes de ter podido obter a licença de exploração no final de 2009, a FN GmbH não pôde implementar a sua estratégia, devido aos litígios em curso, e optou por processos de resolução extrajudicial de litígios. No entanto, para que o resultado fosse positivo, a FN GmbH teve de pagar compensações às partes nesses processos que ascenderam a [5-10] milhões de EUR. Em terceiro lugar, o tráfego do aeroporto foi penalizado em 2010 por uma perturbação do tráfego aéreo causada pela erupção vulcânica do vulcão Eyjafjallajökull da Islândia. Em quarto lugar, a Alemanha observa que, em setembro de 2010, introduziu uma taxa de passageiros, que prejudicou a competitividade do aeroporto de Niederrhein-Weeze face a outros aeroportos europeus não sujeitos a essa taxa. Segundo a Alemanha, estes fatores levaram a Ryanair a reduzir as suas operações a partir de Niederrhein-Weeze, que registou uma diminuição do volume de passageiros, tanto em 2011 como em 2012.

(70) A Alemanha alega que, apesar destes fatores adversos fora do controlo da FN GmbH, da EEL GmbH ou dos seus acionistas, o êxito do projeto fica demonstrado pelo tráfego em aumento constante durante o período sob investigação (ver considerando 18), que equivale ou, inclusive, excede as previsões de tráfego de vários estudos de peritos (exceto em 2011). A Alemanha salienta ainda que a FN GmbH podia também aumentar as receitas não relacionadas com a aviação e melhorar a sua rendibilidade a longo prazo.

5.1.2. *A lógica do financiamento privado do aeroporto*

(71) A Alemanha salienta que a história do aeroporto de Niederrhein-Weeze é uma «história de sucesso», uma vez que é agora, não só o terceiro maior aeroporto da Renânia do Norte-Vestefália, mas também um exemplo único de uma infraestrutura privatizada vendida a preço de mercado. A Alemanha acrescenta que os investimentos no aeroporto se mantiveram sempre a um nível muito elevado. No período de 2002 a 2011, os investimentos globais da FN GmbH ascenderam a [60-90] milhões de EUR, dos quais [20-30] milhões de EUR foram aplicados no desenvolvimento de edifícios comerciais, [10-20] milhões de EUR em instalações de voo e de plataforma de estacionamento e [5-10] milhões de EUR em projetos de arranque e de expansão. A Alemanha defende que, desde que foi privatizada, a FN GmbH pôde recorrer continuamente a recursos privados para financiar esses investimentos significativos, designadamente: i) empréstimos e injeções de capital de acionistas, ii) empréstimos de bancos comerciais e iii) lucros operacionais próprios da FN GmbH.

(72) No que diz respeito ao apoio do acionista maioritário, a Alemanha considera que ANH GmbH e os seus próprios acionistas têm repetidamente apoiado a sua filial FN GmbH para cobrir as suas perdas operacionais iniciais, bem

([18]) Ver nota de rodapé 7.

como os seus investimentos na infraestrutura aeroportuária. Esse apoio assumiu a forma de injeções de capital e de empréstimos, pelo qual o acionista maioritário aceitou renunciar à sua ordem na classificação dos credores (*Rangrücktritterklärung*). Ao fazê-lo, o acionista maioritário transformou a dívida ativa em *equity*, que deixou de poder fazer parte da massa insolvente. Porém, a Alemanha observa que os acionistas privados, só por si, não poderiam ter suportado todo o encargo financeiro de um investimento tão dispendioso, tendo necessitado de fontes de financiamento adicionais, que só as autoridades públicas podiam fornecer em condições de mercado. Esse apoio externo já foi tido em conta no plano de negócios de 2003 (ver considerando 95).

(73) Quanto aos empréstimos dos *bancos comerciais*, a Alemanha alega que a FN GmbH podia obter crédito junto de bancos comerciais muito rapidamente graças ao seu êxito comercial. Segundo a Alemanha, o acesso aos bancos teria provado a sustentabilidade de um modelo de negócio com recurso ao financiamento privado. No primeiro semestre de 2009, a FN GmbH, pôde assinar um contrato de empréstimo ao investimento no montante de [0-10] milhões de EUR com o [banco]. A taxa de juro desse empréstimo foi de [2-6] %, mas sujeita à subordinação dos créditos da EEL GmbH associados aos empréstimos que esta última tinha concedido à FN GmbH (daí a necessidade de a EEL GmbH renunciar à sua ordem na classificação dos credores). A maturidade do empréstimo foi fixada em 31 de dezembro de 2010. No entender da Alemanha, as condições de garantia e as taxas de juro dos contratos eram, pois, comparativamente favoráveis para a FN GmbH. A FN GmbH reembolsou integralmente o empréstimo do [banco] na data devida. A Alemanha acrescenta que o [banco] ofereceu à FN GmbH duas linhas de crédito ([8-15] milhões de EUR e [1-5] milhões de EUR) a uma taxa de juro indicativa de [1-5] % ([19]) e que foi possível assinar uma locação financeira de cerca de [0-3] milhões de EUR com o [banco].

(74) No que diz respeito ao *autofinanciamento*, a Alemanha salienta que a FN GmbH pôde financiar progressivamente os seus próprios investimentos através dos fluxos de caixa operacionais positivos. Registou-se o primeiro EBITDA positivo (resultado antes de juros, impostos, depreciações e amortizações) em 2006 e os primeiros lucros líquidos em 2007, ou seja, apenas alguns anos após o início das operações. Além disso, a Alemanha censura a Comissão por, na decisão de início do procedimento, apresentar o volume de negócios e os custos da FN GmbH de forma errónea e enganosa. Por conseguinte, a Alemanha forneceu as seguintes informações respeitantes à evolução comparada do volume de negócios e dos custos para o período de 2003-2010:

Quadro 4

Receitas e custos da FN GmbH durante o período 2003-2010

(em milhares de EUR)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Volume de negócios (*Umsatz*)	2 225	7 968	7 364	7 136	8 281	13 338	19 900	23 759
Outras receitas operacionais (*Sonstigebetriebliche Erträge*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— incluindo operações fundiárias relacionadas com impostos (*Grundstückstransaktion*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Aquisições (*Materialaufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Custos com pessoal (*Personalaufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Outros custos operacionais (*Sonstiger betrieblicher Aufwand*)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([19]) No entanto, esta proposta nunca se concretizou.

(75) A Alemanha alega que a Comissão teria omitido, em especial, todos os custos relacionados com a missão de serviço público (custos de atividades não económicas) que não são imputáveis às operações diárias do aeroporto, reduzindo artificialmente o lucro operacional. A Alemanha considera que o quadro seguinte reflete a verdadeira rendibilidade operacional da FN GmbH:

Quadro 5

Estrutura de custos ajustada da FN GmbH (sem custos relacionados com a missão de serviço público)

(em milhares de EUR)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lucro segundo o relatório anual	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Missão de serviço público	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
a) Segurança e proteção, dos quais:	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Proteção contra incêndios (pessoal)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Amortização dos custos de investimento (proteção contra incêndios)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Custos de amortização (videovigilância)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Patrulha	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Pessoal de segurança	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
b) Proteção dos passageiros e aeronaves	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Dispositivos de controlo (pessoas e bens)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Segurança aérea DFS TTC	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— Amortização (torre de controlo)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Lucro anual ajustado	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
EBITDA ajustado	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

5.1.3. *Noção de auxílio — Construção de um aeroporto como uma atividade não económica*

(76) A Alemanha considerou que a construção de um aeroporto não é uma atividade económica que os investidores privados estariam dispostos a realizar sozinhos e que não existe exemplo de tal na Europa (ver secção seguinte). Segundo a Alemanha, os investidores privados estariam muito mais interessados em explorar uma infraestrutura aeroportuária, que já existe, porque os riscos são reduzidos e geríveis.

(77) A Alemanha sugeriu que a construção da infraestrutura aeroportuária devia deixar de fazer parte do âmbito do controlo dos auxílios estatais, a fim de corrigir a falta de investimento privado neste domínio. A Alemanha alega que a construção de uma tal infraestrutura constitui um instrumento através do qual o Estado pode orientar o desenvolvimento económico e estruturar o ordenamento do território através da política de transportes.

(78) A Alemanha considera ainda que o apoio público no caso em apreço se orientou sobretudo para atividades de missão de serviço público, que se situam fora do âmbito de aplicação do controlo dos auxílios estatais. Dos [20-30] milhões, [20-30] teriam sido investidos em sistemas de proteção contra incêndios e de segurança. A Alemanha acrescentou que os [2-5] milhões de EUR remanescentes tinham sido inteiramente usados no financiamento de outras atividades em 2011.

5.1.4. *Noção de auxílio — Inexistência de um hipotético investidor de referência*

(79) A Alemanha é de parecer que não existe mercado para o financiamento de infraestruturas aeroportuárias regionais privadas na Europa. Na sua opinião, existem apenas alguns aeroportos inteiramente privados na Europa. A título de exemplo, citam os aeroportos de Glasgow-Prestwick ou Luton. Embora não tivesse sido dado início a uma investigação em matéria de auxílios estatais a tais aeroportos totalmente privados, a Alemanha manifestou dúvidas quanto à ausência de apoio público a esses aeroportos. A Alemanha sublinhou que, inclusive no exemplo do aeroporto de Lübeck-Blankensee, o município de Lübeck recuperou a propriedade da plataforma em 2009. Esta escassez de propriedade privada estaria relacionada com o elevado nível dos custos fixos necessariamente incorridos na construção de uma infraestrutura aeroportuária, facto reconhecido pela Comissão no projeto de Orientações relativas à aviação de 2014, que estavam a ser preparadas aquando do procedimento formal de investigação ([20]). Além disso, a Alemanha salientou que a insegurança jurídica criada pelo processo de certificação obrigatória do aeroporto, a concomitante prolação do acórdão *Aéroports de Paris* e a assinatura de um tratado internacional entre a Alemanha e os Países Baixos dissuadiram os investidores privados de entrarem num projeto deste tipo. Segundo a Alemanha, a apreciação inicial da Comissão na decisão de início do procedimento ignorou, erradamente, o facto de que os bancos comerciais eram, sem surpresa, contrários ao financiamento da construção de aeroportos privados e que não existia qualquer mercado funcional neste domínio.

(80) A Alemanha considera que a apreciação preliminar da Comissão não se baseou em critérios claros para apreciar a conformidade das medidas em escrutínio com o mercado. Na opinião da Alemanha, a Comissão devia, pelo contrário, ter invocado a jurisprudência ([21]) estabelecida no contexto de serviços postais universais, que confirmaria que a criação e a manutenção de uma rede não se enquadram numa lógica puramente comercial. A Alemanha sugere ainda que se invoque a prática existente da Comissão, pela qual a Comissão alegadamente aprovou medidas de apoio semelhantes. Para apoiar estes pontos de vista, a Alemanha recorreu ao exemplo do financiamento da estrutura aeroportuária de Kassel-Calden.

(81) A Alemanha concluiu que, à luz do êxito da evolução do aeroporto, qualquer investidor privado teria investido no aeroporto de Niederrhein-Weeze, tal como o fez a Alemanha.

5.1.5. *A FN GmbH não pode ser considerada uma empresa em dificuldade*

(82) A Alemanha contesta a conclusão preliminar da Comissão de que a FN GmbH pode ser considerada uma empresa em dificuldade, na aceção das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade («Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação») ([22]).

(83) A Alemanha baseia esta alegação em cinco motivos. Em primeiro lugar, a FN GmbH teria tido benefícios após uma curta fase de arranque (primeiro EBITDA positivo já em 2006 — excluindo despesas relacionadas com a missão de serviço público — e primeiro lucro líquido em 2007). A Alemanha observa que, na sua apreciação das medidas de financiamento a favor de aeroportos regionais, a Comissão nunca tinha classificado um beneficiário deficitário como empresa em dificuldade durante a fase de arranque. Segundo a Alemanha, no caso de a Comissão persistir nesse raciocínio, nenhumas infraestruturas aeroportuárias poderiam jamais ser financiadas.

(84) Em segundo lugar, a Alemanha defende que nenhuns critérios «rígidos» respeitantes a empresas em dificuldade foram cumpridos em qualquer momento. A Alemanha contesta as observações formuladas na decisão de início do procedimento no que diz respeito aos capitais próprios negativos e acrescenta que o acionista maioritário

([20]) Ver considerando 38 para mais pormenores sobre as Orientações relativas à aviação de 2014.
([21]) Ver processos apensos *Chronopost/Ufex et al.*, C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01, ECLI:EU:C:2003:388, n.º 37.
([22]) Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (JO C 244 de 1.10.2004, p. 2).

garantiu a sobrevivência financeira da empresa — através de um empréstimo, de uma nova injeção de capital e do acordo de renúncia à sua ordem na classificação dos credores (*Rangrücktritterklärung*). A Alemanha contesta ainda a interpretação que a Comissão faz dos acórdãos do Tribunal Geral nos processos T-102/07 e T-120/07, *Freistaat Sachsen/Comissão*, por implicar uma automaticidade entre a existência de capitais próprios negativos e a classificação como empresa em dificuldade. De acordo com a Alemanha, o critério dos capitais próprios negativos é apenas um dos vários critérios identificados pelo Tribunal Geral para determinar se uma empresa está em dificuldade.

(85) Em terceiro lugar, a Alemanha afirma que a FN GmbH não apresenta sintomas que sugiram que a empresa está em dificuldade, uma vez que o desenvolvimento empresarial da FN GmbH foi positivo desde o início. Em especial, o facto de terem aumentado os encargos com juros da FN GmbH não revelaria dificuldades financeiras, como endividamento excessivo, mas refletiria, antes, os repetidos investimentos do acionista principal na FN GmbH.

(86) Em quarto lugar, a Alemanha argumenta que a FN GmbH podia resolver as suas dificuldades financeiras graças aos seus próprios lucros operacionais, empréstimos de bancos comerciais, bem como aos empréstimos e fundos recebidos do seu acionista maioritário.

(87) Por último, a Alemanha alega que a FN GmbH não pode ser considerada uma empresa em dificuldade, ao abrigo das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação, que excluem dessa classificação as empresas criadas há menos de três anos (como é o caso da FN GmbH).

5.1.6. *Distorção da concorrência*

(88) A Alemanha alega que, na decisão de início do procedimento, a Comissão não conseguiu demonstrar os efeitos das medidas de apoio sobre a concorrência no mercado relevante, que não definiu.

(89) Após formular estas observações de caráter geral, a Alemanha tomou posição sobre as várias medidas em apreciação:

5.2. **Medida 1: apoio da EEL GmbH à FN GmbH**

5.2.1. *Controlo da FN GmbH pela EEL GmbH*

(90) A Alemanha alegou que todos os pagamentos financiados pelos empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH foram rigorosamente controlados pela EEL GmbH, que supervisionou a sua transferência direta para os credores em nome (*treuhänderisch*) da FN GmbH.

(91) De acordo com a Alemanha, ao fazê-lo, a EEL GmbH pôde assegurar que os seus recursos seriam exclusivamente atribuídos aos investimentos e não ao funcionamento corrente.

(92) A Alemanha assinala ainda que foram concedidos ao distrito de Kleve e ao município de Weeze, enquanto acionistas da EEL GmbH, vários direitos exclusivos no ato constitutivo (*Geschäftsvertrag*) da FN GmbH, como o poder de nomear o diretor executivo da FN GmbH (usado em 2004) e vários direitos de veto sobre diferentes medidas de gestão, bem como as alterações ou a venda de capital da FN GmbH. Esses direitos serão válidos enquanto a FN GmbH não reembolsar a totalidade da sua dívida para com estes dois acionistas.

5.2.2. *Apreciação* ex ante *das condições de mercado e dos investimentos necessários*

(93) A Alemanha alegou que, durante o período sob investigação, todas as decisões de investimento foram apoiadas por estudos de mercado cujas conclusões apontavam sistematicamente para a necessidade do investimento.

(94) A este respeito, a Alemanha refere, em primeiro lugar, um estudo de 1998 (realizado por […]), segundo o qual o projeto Niederrhein-Weeze parecia ser economicamente sólido e sustentável. A Alemanha mencionou estudos adicionais elaborados pouco depois, que recomendavam a especialização da nova infraestrutura aeroportuária no segmento LCC, que foi então identificado como a fonte de crescimento mais prometedora nos finais da década de 1990. A construção de uma infraestrutura explicitamente concebida para o tráfego LCC, a situação geográfica do aeroporto (atraindo cerca de 35 milhões de habitantes), a saturação dos aeroportos de Amesterdão e Düsseldorf, situados nas proximidades, foram então apresentadas como vantagens competitivas.

(95) A Alemanha refere ainda outros planos de negócios que se baseavam no crescimento esperado do tráfego LCC, na saturação das plataformas aeroportuárias vizinhas e na assinatura dos acordos com a Ryanair para prever o êxito financeiro do aeroporto. Dada a necessidade de implementar regras de proteção ambiental, a FN GmbH encomendou simultaneamente uma previsão do tráfego aéreo a […] («estudo […]»), que previa, para 2010, um tráfego de 2,88 milhões de passageiros e, para 2020, um tráfego que oscilava entre 3,1 e 4,85 milhões de passageiros. A Alemanha observa que os registos do tráfego demonstram que o plano de negócios foi perfeitamente respeitado até 2010, apesar dos eventos adversos acima descritos.

(96) A Alemanha explica ainda que, em 2009, tendo em vista o alargamento das atividades da Ryanair no aeroporto, a FN GmbH encomendara outro plano de negócios abrangendo o período de 2009-2020 («plano de negócios de 2009»). Este plano de negócios foi transmitido ao [banco], que pôde tê-lo em conta ao tomar a decisão de conceder um empréstimo comercial à FN GmbH.

(97) À luz destes elementos, a Alemanha contestou as observações preliminares da Comissão, segundo as quais o modelo de negócio da FN GmbH era insustentável e o processo de privatização fora conduzido em função de considerações políticas e não em termos puramente comerciais.

5.2.3. *Conformidade dos empréstimos da EEL GmbH à FN GmbH com o mercado*

(98) A Alemanha declarou que a decisão de início do procedimento usa uma base jurídica incorreta para apreciar se as taxas de juro dos empréstimos concedidos pela EEL GmbH são conformes com o mercado. Na opinião da Alemanha, a Comissão recorreu, na sua apreciação, à Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização de 2008 («Comunicação sobre as taxas de referência de 2008») ([23]). A Alemanha alega que, como as medidas em apreço foram concedidas, na sua maioria, entre 2003 e 2005, a Comissão devia ter aplicado a sua Comunicação relativa ao método de fixação das taxas de referência e de atualização de 1997 («Comunicação sobre as taxas de referência de 1997») ([24]).

(99) Ademais, independentemente da questão de saber qual das duas comunicações seria aplicável *ratione temporis*, a Alemanha pôs em causa a aplicabilidade de qualquer taxa de referência da Comissão ao presente processo, pelo facto de alegadamente não existir mercado financeiro funcional para a construção de infraestruturas aeroportuárias.

(100) A Alemanha acrescentou que os empréstimos concedidos pelas autoridades públicas estavam inteiramente conformes com o mercado pelos motivos seguintes:

a) todos os contratos de empréstimos previam o reembolso do capital acrescido de juros conformes com o mercado e/ou interesses legalmente aplicáveis;

b) todos os empréstimos concedidos à FN GmbH estavam total e constantemente garantidos por i) hipotecas sobre terrenos de primeiro nível (*Grundschuld auf sämtliche Grundstücke*), ii) ações da Airport Network BV no capital da ANH GmbH e iii) ações da ANH GmbH no capital da FN;

c) as taxas de juro dos empréstimos concedidos à FN GmbH, compreendidos entre [1-8] %, estiveram sempre conformes com o mercado, tendo em conta o significativo contributo inicial das injeções de capital privado (cerca de [20-50] %) no financiamento global do projeto e o elevado nível das garantias;

d) essas taxas de juro são equivalentes aos juros concedidos a empréstimos com maturidade a 10 anos, que são garantidos a 80 % com propriedades imobiliárias.

(101) No que diz respeito ao teste do investidor privado, a Alemanha remeteu para a jurisprudência no processo *República Italiana/Comissão* ([25]), no qual o Tribunal declarou que, «Para determinar se essas medidas apresentam a natureza de auxílios do Estado, há que apreciar se, em circunstâncias semelhantes, um investidor privado de dimensão comparável à dos organismos que gerem o setor público poderia ter sido levado a proceder às contribuições de capital dessa importância». A Alemanha defendeu que um investidor privado, em vez da EEL, teria tido em conta a obrigação da conformidade legal e aceitado que a rendibilidade do investimento poderia ser

([23]) Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).
([24]) Comunicação da Comissão relativa ao método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 273 de 9.9.1997, p. 3).
([25]) *República Italiana/Comissão das Comunidades Europeias*, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, n.º 19.

adiada dados os custos de conformidade, como já foi reconhecido pela Comissão no âmbito do processo de auxílio individual anterior Einzelbeihilfe für Wasserwerke ([26]). A Alemanha acrescentou ainda que um investidor privado pode também tomar em consideração o caráter/objetivo estratégico do modelo de negócio, a fim de adaptar as suas projeções de rendibilidade. De acordo com o ponto 3.2, alínea v), da Comunicação da Comissão relativa às entradas em capital realizadas pelo Estado, de 14 de setembro de 1984 ([27]), «a natureza estratégica do investimento em termos de mercados ou de fornecimentos é tal que a aquisição de uma participação acionista poderia ser considerada como o comportamento normal de um fornecedor de capitais, embora a rendibilidade sofresse um atraso». A Alemanha concluiu que esta disposição exclui a presença de uma vantagem económica que implique auxílios estatais.

5.3. **Medida 2: apoio do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália à FN GmbH**

(102) Segundo a Alemanha, a medida de apoio concedida por uma decisão do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália à FN GmbH em 15 de outubro de 2002, num montante de 3,525 milhões de EUR, não constitui de facto um auxílio ou, pelo menos, um auxílio existente na aceção do Regulamento Processual. A Alemanha alegou que a medida tinha sido adotada com base no Decreto de 1993. Segundo a Alemanha, o decreto tinha sido adotado antes da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE aos auxílios de Estado no setor da aviação («Orientações relativas à aviação de 1994») ([28]).

(103) A Alemanha acrescentou que o financiamento das infraestruturas aeroportuárias só constituiu um auxílio estatal e se tornou objeto de escrutínio da Comissão numa fase posterior, após: a) a adoção pela Comissão das suas Orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais («Orientações relativas à aviação de 2005»), em 2005, e b) a adoção de acórdãos fundamentais nesse setor pelo Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça da União Europeia ([29]).

(104) A Alemanha também alegou, a este respeito, que a Comissão utilizou uma base jurídica incorreta na decisão de início do procedimento para apreciar, a título preliminar, a medida 2. Com efeito, a decisão de início do procedimento ([30]) baseou-se na nova versão do Decreto de 1993, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2003, após a concessão da medida.

(105) Por último, a Alemanha considera que, uma vez que foi revogado o Decreto de 1993, que serviu de base à adoção da medida de auxílio sob escrutínio, não há necessidade de a Comissão recorrer às disposições do Regulamento Processual relativas aos auxílios existentes.

5.4. **Medida 3: apoio direto do distrito de Kleve à FN GmbH**

(106) A Alemanha considera que a concessão do financiamento intercalar foi necessária para acompanhar o investimento privado destinado à fase de arranque do aeroporto. No que respeita à renúncia da obrigação da FN GmbH de pagar a segunda tranche do empréstimo, a Alemanha defende que o distrito de Kleve tomou deliberadamente essa decisão por a FN GmbH ter cumprido a sua obrigação legal de criar pelo menos 350 postos de trabalho.

5.5. **Medida 4: refinanciamento público da EEL GmbH**

(107) A Alemanha contesta que o refinanciamento da EEL GmbH constitua uma operação que envolve o Estado, uma vez que é meramente uma injeção de capital efetuada pelos acionistas da EEL GmbH. A Alemanha salienta que o refinanciamento da EEL GmbH foi feito pelos acionistas públicos e bancos privados.

(108) A Alemanha alega que a decisão de início do procedimento conta duas vezes o alegado auxílio estatal (refinanciamento da FN GmbH pela EEL GmbH e refinanciamento da EEL GmbH pelos seus acionistas públicos), embora constitua apenas uma única medida. A Alemanha relembra que a Comissão renunciou à dupla apreciação num processo semelhante, *Leipzig/Halle* ([31]).

([26]) Decisão da Comissão de 15.6.2011, N 322/2010, n.º 49. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237041/237041_1243261_83_3.pdf

([27]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/transparency_extract_en.pdf

([28]) Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE aos auxílios de Estado no setor da aviação (JO C 350 de 10.12.1994, p. 5).

([29]) Em especial, em 12 de dezembro de 2000, no processo T-128/98, *Aéroports de Paris/Comissão*, Col. II-3929, EU:T:2000:290, em 17 de dezembro de 2008, *Ryanair/Comissão*, no processo T-196/04, EU:T:2008:585, bem como em 24 de março de 2011, no processo *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Comissão Europeia*, no processo T-443/08, EU:T:2011:117.

([30]) Considerando 42.

([31]) SA.30743 — *Finanzierung von Infrastrukturprojekten am Flughafen Leipzig/Halle* (JO C 284 de 28.9.2011, p. 6).

(109) A Alemanha nega que a EEL GmbH tenha participado em qualquer atividade económica, alegando que a EEL GmbH devia, antes, ser considerada como um veículo financeiro com finalidade especial («SPV» — *Special Purpose Vehicle*), criado para gerir e desenvolver a infraestrutura aeroportuária. A Alemanha considera que a EEL GmbH foi criada para ser mais eficaz na gestão do projeto do que os seus dois acionistas em separado (o distrito de Kleve e o município de Weeze) e para canalizar o apoio ao arranque concedido por este último de uma forma mais transparente. Segundo a Alemanha, nenhum investidor privado teria realizado as mesmas atividades que as da EEL GmbH.

(110) Por último, a Alemanha acrescentou que a EEL GmbH estava a conseguir uma margem de lucro graças à diferença entre as taxas de juro dos empréstimos recebidos dos seus acionistas e os concedidos à FN GmbH.

5.6. **Apreciação da compatibilidade**

(111) A Alemanha duvida de que a Comissão tenha apreciado exaustivamente a compatibilidade das medidas de apoio na decisão de início do procedimento. Acrescenta que, atendendo à questão respeitante às expectativas legítimas explanadas *infra*, a Comissão devia deixar de prosseguir a investigação e de considerar qualquer recuperação da medida de apoio. Por último, a Alemanha observa que a Comissão já tinha autorizado as medidas de apoio concedidas ao aeroporto de Kassel-Calden, que são semelhantes às concedidas ao aeroporto Niederrhein-Weeze. A Alemanha deduz daí que a Comissão devia declarar estas últimas compatíveis com o mercado interno.

5.7. **Expectativas legítimas**

(112) Nas observações à decisão de início do procedimento, a Alemanha reiterou argumentos anteriores respeitantes às expectativas legítimas. De acordo com a Alemanha, a Comissão tê-la-ia informado, em julho de 2009 ([32]), de que não tencionava prosseguir a investigação do processo e que, ao fazê-lo, teria criado expectativas legítimas. A Alemanha concluiu que a Comissão estava, assim, vinculada pelo princípio da boa administração e deveria ter encerrado a investigação preliminar. Em apoio do seu ponto de vista, a Alemanha alegou que o Tribunal de Justiça da União Europeia tinha estabelecido no *processo Salzgitter* ([33]) que a demora por parte da Comissão em exercer os seus poderes de fiscalização e em ordenar a recuperação do auxílio estatal só viciava de ilegalidade essa decisão de recuperação em casos excecionais (como o presente), nos quais se verificasse uma omissão manifesta por parte da Comissão e uma violação evidente do seu dever de diligência.

(113) A Alemanha alegou que a investigação formal da Comissão ignorara outros atos da Comissão, como a Decisão Konver II de 2005 (concedendo 14,9 milhões de ECU para a conversão dos antigos aeroportos militares na Renânia do Norte-Vestefália) e o plano de ação sobre a capacidade, eficiência e segurança dos aeroportos na Europa ([34]), que exigiria explicitamente a criação de novas infraestruturas aeroportuárias.

6. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

6.1. **Flughafen Düsseldorf GmbH**

(114) A Flughafen Düsseldorf GmbH («Flughafen Düsseldorf»), o operador do aeroporto de Düsseldorf, considerou que as quatro medidas em apreço afetaram a concorrência no mercado único, pelo que deviam ser declaradas incompatíveis. Segundo o Flughafen Düsseldorf, o tráfego em Niederrhein-Weeze foi multiplicado por dez em menos de dez anos, apenas porque a sua estrutura de custos tinha sido artificialmente reduzida por apoio público. Devido ao início das operações de voo em Niederrhein-Weeze, a Ryanair utilizou abusivamente a marca «Düsseldorf» nas suas campanhas de *marketing*, que induziram em erro e desviaram potenciais clientes para Niederrhein-Weeze, em detrimento do Flughafen Düsseldorf.

6.2. **Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg**

(115) A Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg («Niederrheinische IHK»), a câmara de comércio e indústria local, salienta que o encerramento do aeroporto militar significou a perda de 400 postos de trabalho e de cerca de 100 milhões de EUR de receitas por ano para o distrito, ao passo que, em

([32]) Ver o considerando 54 da decisão de início do procedimento.
([33]) Processo C-408/04, *Salzgitter/Comissão*, ECLI:EU:C:2008:236, n.º 106.
([34]) COM(2006) 819.

contrapartida, o desenvolvimento empresarial do aeroporto de Niederrhein-Weeze foi extremamente positivo e criou mais de 1 200 postos de trabalho na região. A Niederrheinische IHK observa ainda que o aeroporto tem aumentado de acordo com o plano de negócios de 2003, tornando-se o terceiro maior aeroporto regional no *Land*. A recente diminuição no tráfego de passageiros dever-se-ia, em grande medida, à introdução do imposto sobre o transporte aéreo de passageiros na Alemanha.

6.3. **Erlebe-Fernreisen e Atlasreisen**

(116) A Erlebe-Fernreisen GmbH («Erlebe-Fernreisen») e a Atlasreisen Partnerunternehmen («Atlasreisen»), duas agências de viagens de âmbito local, manifestam o seu apoio à posição do aeroporto de Niederrhein-Weeze no processo. A Erlebe-Fernreisen considera que a renovação do aeroporto militar e a cooperação com os gestores do aeroporto de Niederrhein-Weeze impulsionaram o crescimento da empresa. A Atlasreisen relembra a capacidade do aeroporto para atravessar o difícil processo de certificação e a introdução do imposto sobre o transporte aéreo de passageiros na Alemanha.

6.4. **Agello**

(117) A Agello Service GmbH («Agello»), um prestador de serviços aeroportuários, considera que o desenvolvimento empresarial positivo do aeroporto de Niederrhein-Weeze fez com que se tornasse o terceiro maior aeroporto regional do *Land*, considerando que se trata de um projeto europeu bem sucedido. Na sua opinião, a recente diminuição no tráfego de passageiros deve-se, em grande medida, à introdução do imposto sobre o transporte aéreo de passageiros na Alemanha.

6.5. **Pro:niederrhein**

(118) Pro:niederrhein, um grupo de cidadãos locais apoiantes do aeroporto de Niederrhein-Weeze, considera que as medidas em apreciação não são ilegais e que o aeroporto é importante para a região, tal como salientado por uma petição assinada por mais de 20 000 pessoas em 2006.

6.6. **Tower Company e STI**

(119) A Tower Company GmbH («Tower Company»), o prestador de serviços encarregado da segurança aérea, e a STI Security Training International GmbH («STI»), o prestador de serviços de controlo de passageiros, consideram que as atividades de missão de serviço público que realizam não poderiam ser deslocalizadas em caso de encerramento do aeroporto. Convidam a Comissão a ter em conta o emprego na apreciação que realizar.

6.7. **Serve2fly e I-Punkt**

(120) A Serve2fly Heico Losch Airport Service GmbH («Serve2fly»), o operador aeroportuário de assistência em escala, e a I-Punkt GmbH («I-Punkt»), uma empresa de construção local, consideram que o desenvolvimento empresarial do aeroporto de Niederrhein-Weeze foi extremamente positivo e criou mais de 1 000 postos de trabalho nesta parte menos desenvolvida do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália. A Serve2fly defende que os argumentos apresentados na decisão de início do procedimento contradizem as próprias orientações da Comissão, ao impedirem os aeroportos locais de concorrerem no mercado. A Serve2fly recorda os eventos adversos externos a que o aeroporto teve que fazer face e convidou a Comissão a tê-los em conta.

6.8. **Gaetan Data**

(121) A Gaetan Data GmbH («Gaetan Data»), uma empresa de formação local, alega que o aeroporto constitui um recurso único em termos de formação aeroportuária e considera que a Comissão devia encerrar o processo rapidamente.

6.9. **Van Boekel, RAS e SOV**

(122) A Van Boekel GmbH («Van Boekel»), uma empresa local ativa, nomeadamente, na construção de estradas e design paisagístico, a Rheinland Air Service Werft & Handel GmbH («RAS»), o prestador de serviços de reabastecimento de aeronaves, e a Schilling Omnibusverkehr GmbH («SOV»), a empresa de transporte em autocarro que serve Niederrhein-Weeze com partidas de Colónia e Düsseldorf, alegam que o aeroporto é agora um aeroporto privado rentável, com uma dimensão verdadeiramente europeia.

6.10. **NRN Energie**

(123) A NRN Energie GmbH («NRN Energie») declara que o aeroporto foi financiado por um investidor privado, contrariamente ao aeroporto de Eindhoven, que pôde contar com o financiamento adicional das operações militares dos Países Baixos. Quanto à participação pública, a NRN Energie considera que os empréstimos públicos foram concedidos em condições de mercado. A NRN Energie partilhou as preocupações da Alemanha sobre a violação das expectativas legítimas.

6.11. **KPP**

(124) A KPP Steuerberatungsgesellschaft mbH («KPP»), uma empresa de serviços de consultoria fiscal, menciona o significativo retorno do capital da FN GmbH em 2010 ([10-20] %). A KPP alega que os empréstimos recebidos pela FN GmbH deviam ser considerados, em grande parte, como quase-capital e que, de qualquer modo, foram totalmente garantidos.

6.12. **Distrito de Kleve**

(125) O distrito de Kleve apoia todas as observações formuladas pela Alemanha, em especial as relacionados com a violação das expectativas legítimas. Salienta ainda a procura crescente de aeroportos regionais na Renânia do Norte-Vestefália, uma das zonas mais densamente povoadas na Europa, cujas necessidades não podem ser inteiramente satisfeitas pelo aeroporto de Düsseldorf vizinho e quase saturado. O distrito de Kleve acrescenta que o financiamento do aeroporto de Niederrhein-Weeze respeitou rigorosamente as Orientações relativas à aviação de 2005, dado que estava classificado como aeroporto da categoria D (até 2007, inclusive).

6.13. **FN GmbH**

(126) A FN GmbH apoia todas as observações da Alemanha sobre a decisão de início do procedimento, para a qual contribuiu. A FN GmbH salienta que as medidas em escrutínio não constituem auxílios estatais, nomeadamente os empréstimos concedidos pela EEL GmbH, que foram concedidos em condições de mercado. De acordo com a FN GmbH, apesar do nível de investimento muito significativo em infraestruturas aeroportuárias ([50-100] milhões de EUR), a FN GmbH foi capaz de manter um elevado rácio de fundos próprios (acima de [20-50] %) e limitar a proporção das medidas de financiamento sob escrutínio a menos de [20-50] % do financiamento global. A FN GmbH acrescenta que tanto os registos de tráfego como os lucros operacionais têm vindo a aumentar desde o início das operações, em 2003, de modo que a FN GmbH tem lucros anuais desde 2007. A FN GmbH observa ainda que as receitas operacionais continuam a aumentar e excedem largamente os custos operacionais, que permanecem estáveis. De acordo com a FN GmbH, este desempenho operacional sólido seria ainda melhor, se todos os custos relacionados com as despesas de missão de serviço público fossem deduzidos das contas de resultados.

(127) A FN GmbH sublinha que não é uma empresa em dificuldade e que todos os empréstimos foram concedidos em condições de mercado. A FN GmbH alega que, para esta categoria de crédito, as taxas de juro fixadas para os empréstimos concedidos pela EEL GmbH são mais elevadas do que as taxas fixadas pelo Bundesbank para créditos garantidos novos ou do que as taxas do Pfandbriefindex ([35]) (mais a habitual margem de 80 a 120 pontos de base).

6.14. **Outros terceiros**

(128) Cinco particulares duvidam que:

a) as informações comunicadas pela Alemanha reflitam os montantes reais concedidos à EEL GmbH e à FN GmbH;

b) o aeroporto tenha sido capaz de sobreviver sem empréstimos públicos;

c) não houvesse um mercado financeiro funcional que pudesse financiar projetos como o de aeroporto de Niederrhein-Weeze;

d) a FN GmbH estivesse em condições de reembolsar todos os empréstimos e juros nas datas de reembolso em 2016; os terceiros em causa alegam, a este respeito, que a Alemanha teria sido forçado a aceitar a conversão da dívida em capital prevista em 2011, que constituiria um auxílio ilegal, bem como uma operação que nenhum investidor privado teria efetuado;

([35]) Este índice dá as taxas de juro da maioria das obrigações de notação triplo A dos bancos alemães.

e) os juros cobrados pela Alemanha à FN GmbH correspondam às realidades do mercado;

f) a FN GmbH tenha criado 350 postos de trabalho (uma condição prévia imposta pela Alemanha à FN GmbH para renunciar ao reembolso da segunda tranche de [2-5] milhões de EUR em 2004);

g) o valor real das garantias fornecidas pela Airport Network B.V para os empréstimos concedidos à FN GmbH seja elevado ([36]);

h) um investidor tivesse corrido o risco de conceder empréstimos a um aeroporto que não tinha obtido de início a sua licença de exploração.

7. COMENTÁRIO DA ALEMANHA SOBRE AS OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS

(129) A Alemanha não considerou que os elementos fornecidos pelo Sr. Kleinschnittger pudessem ser utilizados validamente no processo, uma vez que divulgam informações confidenciais das deliberações da assembleia do distrito de Kleve que foram ilegalmente recolhidas e transmitidas à Comissão.

(130) Quanto às observações formuladas por alguns particulares, a Alemanha remeteu para as apresentações por si feitas em 18 de março de 2013 e 19 de agosto de 2013, resumidas na secção 5.

8. APRECIAÇÃO DAS MEDIDAS

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

(132) 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. Nomeadamente, as medidas de apoio financeiro devem:

— ser concedidas pelo Estado ou através de recursos estatais;

— favorecer certas empresas ou a produção de certos bens;

— falsear ou ameaçar falsear a concorrência; e

— afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(133) No caso vertente, a Alemanha alegou que a EEL GmbH e os seus acionistas atuaram invariavelmente como operadores prudentes numa economia de mercado, guiados por objetivos de rendibilidade, e que as medidas em apreciação não conferiam qualquer vantagem económica que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado. Se tal for efetivamente o caso, as medidas aplicadas pela Alemanha não constituiriam auxílios estatais.

8.1. Expectativas legítimas

(134) Contrariamente ao que a Alemanha alega, a Comissão não criou quaisquer expectativas legítimas quanto ao encerramento da investigação preliminar. Em primeiro lugar, o argumento de que a Comissão teria permanecido inativa é irrelevante. No acórdão dos processos apensos *Demesa e Territorio Histórico de Álava/Comissão* ([37]), o Tribunal de Justiça confirmou que qualquer inação aparente é desprovida de significado quando uma medida de auxílio não lhe tiver sido notificada. Uma vez que a Alemanha não notificou o auxílio (ver considerando 247), a Alemanha não pode invocar expectativas legítimas. A Comissão observa que a referência à jurisprudência *Salzgitter* é desprovida de significado, uma vez que este acórdão apenas diz respeito ao período de recuperação em caso de auxílios declarados incompatíveis por uma decisão da Comissão e não ao período de investigação preliminar abrangido pelos comentários da Alemanha. Por último, a Comissão observa que, atendendo a que nunca informou a Alemanha do encerramento do processo em apreço, tem o direito de proceder à sua investigação formal.

([36]) Os terceiros interessados justificaram as suas dúvidas sobre este ponto, alegando que a Airport Network B.V dera sempre prejuízos.
([37]) Processos apensos C-183/02 P e C-187/02 P, *Demesa e Territorio Histórico de Álava/Comissão*, ECLI:EU:C:2004:701, n.º 52.

8.2. **Empresa em dificuldade**

(135) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que não podia excluir-se que a FN GmbH fosse uma empresa em dificuldades financeiras. No entanto, à luz das informações fornecidas pela Alemanha, a Comissão considera que a situação financeira FN GmbH melhorou ao longo do tempo:

a) a empresa pôde gerar fluxos de caixa positivos menos de cinco anos após o início das operações (ver quadro 5) e registou lucros até ao final de 2010, ano da última medida sob escrutínio,

b) a empresa sempre beneficiou do apoio dos seus acionistas privados (ver considerando 72), acabando por ter acesso ao crédito de um banco comercial (ver considerando 73),

c) os gestores da FN GmbH nunca puseram a hipótese de declarar falência durante esse período.

(136) A Comissão considera, pois, que a empresa nunca se encontrou na situação descrita no ponto 9 das Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação, em que a empresa teria sido «*incapaz, com os seus próprios recursos financeiros ou com os recursos que os seus proprietários/acionistas e credores estão dispostos a conceder-lhe, de suportar prejuízos que a condenam, na ausência de uma intervenção externa dos poderes públicos, ao desaparecimento quase certo a curto ou médio prazo*». A Comissão conclui que a FN GmbH não devia classificar-se como empresa em dificuldade.

8.3. **Existência de auxílio no que se refere aos empréstimos concedidos à FN GmbH (medida 1)**

8.3.1. *Noção de empresa e de atividade económica*

(137) Até há pouco tempo, o desenvolvimento dos aeroportos pautava-se exclusivamente por considerações de ordenamento territorial e, em certos casos, por exigências militares. A sua exploração era organizada como a de um setor da administração pública e não como a de uma empresa. A concorrência entre aeroportos e operadores aeroportuários também foi reduzida, tendo-se desenvolvido gradualmente.

(138) Contudo, nos últimos anos, essa situação mudou. Se bem que essas considerações a nível do ordenamento do território e das estruturas administrativas possam ainda subsistir em alguns casos, os aeroportos foram, na sua maioria, constituídos em empresas ao abrigo do direito comercial, a fim de permitir o seu funcionamento em condições de mercado num ambiente cada vez mais concorrencial. O processo de transferência para o setor privado foi feito normalmente por meio de privatização ou de crescentes aberturas do capital. Assistiu-se nos últimos anos a um grande interesse das empresas de *private equity* e dos fundos de investimento e de pensões para adquirirem aeroportos, de que o processo em apreço é exemplo.

(139) Tal como indicado no ponto 44 das Orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas («Orientações relativas à aviação de 2014») ([38]), o desenvolvimento gradual das forças de mercado no setor aeroportuário não permite determinar uma data exata, a partir da qual a exploração de um aeroporto deveria ser, indubitavelmente, considerada como uma atividade económica. No entanto, os Tribunais da União reconheceram a evolução na natureza das atividades aeroportuárias. No acórdão do processo «*Aeroporto de Leipzig-Halle*» ([39]), o Tribunal Geral considerou que, a partir da data em que o acórdão «Aéroports de Paris» foi proferido, já não havia que excluir a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao financiamento de infraestruturas aeroportuárias. Por consequência, a partir da data do acórdão «*Aéroports de Paris*» (12 de dezembro de 2000), a exploração e a construção de infraestruturas aeroportuárias devem ser consideradas como abrangidas pelo âmbito do controlo dos auxílios estatais.

(140) Relativamente ao presente processo, os vários empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH, sujeitos ao procedimento formal de investigação, para financiar a construção do aeroporto de Niederrhein-Weeze, foram concedidos a partir de 2003, ou seja, após o acórdão *Aéroports de Paris*. A Comissão conclui, portanto, que tem direito a examinar todos os empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH.

([38]) Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas (JO C 99 de 4.4.2014, p. 3).

([39]) Acórdão de 24 de março de 2011 nos processos apensos T-443/08 e T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig Halle GmbH/Comissão*, ECLI:EU:T:2011:117, em especial os n.os 93 e 94; confirmado no acórdão do processo C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, ECLI:EU:C:2012:821.

8.3.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(141) O conceito de auxílio estatal abrange todas as formas de favorecimento cujo financiamento seja proveniente, direta ou indiretamente, de recursos estatais e que seja concedido pelo próprio Estado ou por organismos que operem em cumprimento de um mandato público.

(142) No presente caso, o concedente do auxílio, a EEL GmbH, é detida a 100 % por entidades públicas, ou seja, pelo distrito de Kleve, por um lado, e pelo município de Weeze, por outro. Trata-se, assim, de uma empresa pública, na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2006/111/CE da Comissão ([40]) relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

(143) A influência predominante do distrito de Kleve e do município de Weeze na altura torna-se evidente na estrutura da participação acionista, visto que o distrito de Kleve (52 %) e o município de Weeze (48 %) são os únicos acionistas da EEL GmbH. Além disso, o conselho de administração da EEL GmbH é constituído por dois representantes de entidades públicas, designadamente, o presidente da câmara do município de Weeze e o *Landrat* do distrito de Kleve.

(144) A influência decisiva das entidades públicas sobre a EEL GmbH é também financeira, devido ao facto acima mencionado de que, durante o período 2004-2005, a EEL GmbH recebeu dos seus acionistas diversos subsídios («vantagens sob a forma de liquidez» e injeções de capital). Houve, assim, um apoio financeiro direto à EEL GmbH concedido pela administração pública.

(145) A Comissão considera, portanto, que a EEL GmbH é uma empresa pública e que os seus recursos devem ser considerados recursos estatais.

(146) Todavia, o Tribunal decidiu ainda que, embora o Estado esteja em condições de controlar uma empresa pública e exercer uma influência dominante sobre a sua exploração, não pode inferir-se automaticamente que existe um exercício efetivo desse controlo num determinado caso. Uma empresa pública pode agir com maior ou menor independência, em função do grau de autonomia que lhe é deixado pelo Estado. Assim sendo, o mero facto de uma empresa pública estar sob o controlo do Estado não é suficiente para que as medidas tomadas por essa empresa, como os empréstimos em questão, possam ser consideradas como imputáveis ao Estado. O Tribunal indicou que a imputabilidade ao Estado de uma medida de auxílio adotada por uma empresa pública pode ser deduzida de um conjunto de indicadores.

(147) Estes indicadores podem incluir a integração da empresa nas estruturas da administração pública, a natureza das suas atividades e o seu exercício no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados, o estatuto jurídico da empresa (no sentido em que pode ser regulado pelo direito público ou pelo direito comum das sociedades), a intensidade da tutela exercida pelas autoridades públicas sobre a gestão da empresa. Pode ainda ser qualquer outro indício que demonstre, no caso concreto, a implicação ou a improbabilidade da não implicação das autoridades públicas na adoção de uma medida, atendendo igualmente ao alcance desta, ao seu conteúdo e às condições de que se reveste.

(148) Importa referir, em primeiro lugar, que os projetos de investimento significativos que afetam um aeroporto são de interesse para as autoridades locais, que estão frequentemente envolvidas em certa medida em tais projetos. Tal deve-se ao facto de um aeroporto poder desempenhar um papel fundamental em várias políticas: política de transportes, política de desenvolvimento económico regional ou nacional ou política de ordenamento do território. No caso em apreço, o aeroporto é efetivamente explorado por uma empresa privada. No entanto, a decisão de converter o antigo aeroporto militar num aeroporto civil e de o vender a um investidor privado foi uma decisão política. Acresce que o distrito de Kleve e o município de Weeze desempenharam um papel fundamental nesta conversão.

(149) A Comissão salienta que a EEL GmbH foi fundada pelas duas entidades públicas regionais, a fim de preparar os bens imóveis do aeroporto para uso comercial, enquanto aeroporto civil, e gerir os bens imóveis até à aquisição por um investidor privado, conforme disposto no artigo 2.º do seu ato fundador («*Gesellschaftsvertrag*») ([41]) de 16 de dezembro de 1999. Tal como explicado no considerando 32, esta atividade cessou até ter sido relançada em abril de 2003. Desde então, a natureza das atividades da EEL GmbH limitaram-se à canalização de novos investimentos para o aeroporto de Niederrhein-Weeze, o que continua a ser compatível com a sua missão inicial.

([40]) Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas (JO L 318 de 17.11.2006, p. 17).

([41]) «A empresa tem por objetivo o desenvolvimento e a abertura do antigo aeródromo de Niederrhein-Weeze da NATO no que se refere às instalações técnicas e infraestruturais, bem como à manutenção e reabilitação do sítio com vista a uma futura utilização comercial».

(150) Além disso, entre 1999 e 2001, o aeroporto foi explorado pelo distrito de Kleve e o município de Weeze (através da FN GmbH, na altura uma empresa pública), tendo a EEL GmbH sido especialmente criada para assegurar o futuro funcionamento do aeroporto civil.

(151) Decorre do que precede que a EEL GmbH devia ser considerada como um veículo, já definido no considerando 109, criado pelo distrito de Kleve e o município de Weeze para alcançar os seus objetivos de política pública em relação ao aeroporto de Niederrhein-Weeze e, em especial, a sua conversão de aeroporto militar em aeroporto civil, que as medidas em causa se destinavam a financiar e acompanhar. São esses fortes indícios de que as medidas em apreço são imputáveis ao distrito de Kleve e ao município de Weeze.

(152) Além disso, a decisão de conceder empréstimos e extensões desses empréstimos à FN GmbH, através de EEL GmbH, foi tomada pelos acionistas da EEL GmbH, que representam as entidades públicas. A Comissão salienta também que os dois acionistas públicos determinaram o âmbito, o conteúdo e as condições de cada empréstimo concedido pela EEL GmbH à FN GmbH, conforme sublinhado na ata da assembleia geral da EEL GmbH.

(153) Além disso, todos os empréstimos concedidos pela EEL GmbH à empresa que explora o aeroporto, a FN GmbH, foram refinanciados pelo distrito de Kleve ([42]). Este é um indício suplementar de que as decisões de conceder empréstimos e respetivas extensões à FN GmbH provinham, de facto, de entidades públicas.

(154) Acresce que a EEL GmbH não tem conselho de administração. Ambos os diretores executivos são representantes dos acionistas públicos. Um diretor executivo da empresa é o *Landrat*, que é o chefe do distrito de Kleve, e o outro diretor executivo é o presidente do município de Weeze Além disso, a EEL GmbH não tem pessoal permanente e é gerida por um único funcionário público do distrito de Kleve. Estes elementos demonstram que qualquer decisão tomada pela EEL GmbH é, de facto, adotada pelos representantes dos acionistas públicos, que a gerem numa base diária, para além de terem assento nos seus órgãos de gestão. Isto confirma que as medidas em causa são imputáveis aos acionistas públicos.

(155) Além disso, apesar de ter a forma jurídica de uma empresa privada, a EEL GmbH está sujeita às regras da contabilidade pública ([43]).

(156) Por último, está prevista a dissolução da EEL GmbH, assim que a FN GmbH tiver reembolsado todos os empréstimos e juros devidos. Portanto, como alegou a Alemanha, a EEL GmbH deve ser vista como um veículo criado pelos seus dois acionistas públicos, cuja única função é congregar recursos e canalizá-los para a FN GmbH para fins de investimento. Este facto confirma também que as medidas podem ser imputadas a esses acionistas públicos.

(157) Por conseguinte, a Comissão considera que as decisões da EEL GmbH de conceder à FN GmbH empréstimos e extensões do prazo de reembolso, que constituem a medida 1, são uma transferência de recursos estatais e são imputáveis ao Estado.

8.3.3. *Vantagem económica seletiva — Princípio do investidor/credor numa economia de mercado*

(158) A fim de verificar se uma empresa beneficiou de uma vantagem económica induzida pela concessão de empréstimos em condições privilegiadas, a Comissão aplica o critério do «princípio do operador numa economia de mercado». De acordo com este princípio, os capitais colocados à disposição de uma empresa pelo Estado, direta ou indiretamente, em circunstâncias que correspondam às condições normais do mercado, não devem ser classificados como auxílios estatais ([44]).

(159) Por conseguinte, a Comissão tem de começar por apreciar se as condições dos quatro empréstimos e as duas extensões de empréstimos concedidos pela EEL GmbH à FN GmbH conferem a esta última uma vantagem económica que não teria obtido em condições normais de mercado. No caso vertente, a Alemanha explicou que, no que respeita aos quatro empréstimos, teria sido muito improvável na altura (2003-2005) que os bancos comerciais concedessem compromissos de empréstimo à FN GmbH, como explanado *supra*.

([42]) O único apoio financeiro do município de Weeze consistiu na injeção de capital inicial, aquando da criação da EEL GmbH, mas apoiou todas as decisões tomadas pela EEL GmbH e pelo distrito de Kleve.

([43]) Por força do n.º 53 da *Haushaltsgrundsätzegesetz* («HGrG»), que define os princípios orçamentais e contabilísticos das entidades públicas na Alemanha.

([44]) Comunicação da Comissão aos Estados-Membros: Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CEE e do artigo 5.º da Diretiva 80/723/CEE da Comissão às empresas públicas do setor transformador (JO C 307 de 13.11.1993, p. 3, ponto 11). Esta comunicação trata do setor transformador, mas é aplicável a outros setores económicos. Ver igualmente o processo T-16/96, *Cityflyer*, Coletânea 1998, p. II-757, n.º 51.

(160) A determinação do elemento de auxílio nas medidas refere-se ao conceito de auxílio estatal e, como o Tribunal de Justiça defendeu repetidas vezes na sua jurisprudência, «o conceito de auxílio de Estado corresponde a uma situação objetiva que se aprecia na data em que a Comissão adota a sua decisão». A fim de apreciar se os empréstimos de fontes públicas foram concedidos em condições de mercado ou se implicam uma vantagem para o credor, a Comissão pode, na ausência de uma taxa de mercado comparável, basear-se em taxas de referência indicativas. Por conseguinte, a Comissão considera que o método adequado para determinar o elemento de auxílio é o método referido na Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização («Comunicação sobre as taxas de referência de 2008») ([45]), que entrou em vigor em 1 de julho de 2008. A Comissão propõe que se examinem as medidas em causa à luz dessa comunicação ([46]).

(161) De acordo com a Comunicação sobre as taxas de referência de 2008, a margem da taxa de juro de um empréstimo depende do nível de garantia e da notação de risco do mutuário. Assim, para determinar a taxa de juro adequada em conformidade com o mercado, a Comissão tem de ter em conta a notação de risco da FN GmbH e o valor da garantia do empréstimo.

Notação de risco da FN GmbH

(162) Durante o período em que foram concedidos os quatro primeiros empréstimos, a FN GmbH não tinha sido objeto de notação por parte de uma agência de notação de risco, não estando tampouco disponível uma notação bancária interna. Por esse motivo, a Alemanha encomendou à empresa de consultoria […] («consultor») o cálculo da notação da FN GmbH para cada um dos anos em que foram concedidos os empréstimos 1 a 4. O consultor forneceu uma estimativa da probabilidade de incumprimento a um ano (PD — *Probability of Default*) e a notação. Estas estimativas foram então verificadas e confirmadas pela empresa de auditoria […].

(163) As estimativas do consultor baseiam-se no Regulamento «Solvabilidade», de 2006 ([47]), que aplica as regras de Basileia II na Alemanha. De acordo com o Regulamento «Solvabilidade», os bancos devem calcular a probabilidade de incumprimento a um ano no âmbito do chamado Método das Notações Internas (Método IRB). Contudo, alguns tipos de financiamento, chamados *Spezialfinanzierungen*, estão excluídos da obrigação de se calcular uma PD. Para esses tipos de financiamento, o Regulamento «Solvabilidade» prevê antes uma simples ponderação do risco. O consultor baseou a sua estimativa da PD e a notação neste método simplificado de avaliação. De acordo com o método, são avaliados os cinco fatores seguintes: solidez financeira do mutuário; quadro político e jurídico; características do negócio; solidez do proprietário; garantias.

(164) As avaliações situaram a PD de cada empréstimo entre [0,5-3] % e [1-5] %. Segundo o consultor, esta PD corresponde a uma notação de […]. De notar que esta avaliação de notação inclui uma estimativa do nível de garantias e, portanto, a perda em caso de incumprimento (LGD — *Loss Given Default*) associada a cada um dos empréstimos. Isto significa que a notação fornecida pelo consultor já inclui um grau superior potencial pela prestação de garantias e representa a notação de emissão (por oposição à notação de um emitente). Todavia, o relatório do consultor não inclui informações sobre o valor das garantias dadas para os empréstimos em causa e não contém informações sobre o nível efetivo de LGD associada a cada empréstimo.

(165) Se forem tidos em conta apenas os primeiros quatro fatores, que o consultor avaliou (e o último, «garantia», for excluído), as estimativas do consultor deviam atribuir uma notação próxima da notação do emitente. Por exemplo, a média das classificações dos quatro primeiros fatores é de [1-5], o que poderia ser interpretado como próximo de uma notação de […]. Esta notação do emitente aplica-se aos primeiro aos empréstimos 1, 2 e 3. Relativamente ao empréstimo 4, a notação do emitente estimada de acordo com esta abordagem é de […].

(166) A Comissão regista que o relatório apresentado pelo consultor deixa algumas dúvidas quanto à qualidade da avaliação da notação. Além disso, esta estimativa de notação tem de ser vista com alguma prudência, pelo facto de o consultor não ter relações de crédito com o mutuário. A estimativa da notação é, porém, bastante baixa na escala de notação usada pelas agências de notação de risco e não parece incoerente com a estimativa feita pelo [banco] para um período posterior.

([45]) Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

([46]) A Comunicação sobre as taxas de referência de 2008 define o método de fixação das taxas de referência e de atualização que são indicativas da taxa de mercado. Apesar do facto de a taxa de referência da Comissão ser apenas indicativa, a Comissão não está na posse de outros dados conclusivos para determinar a taxa de juro que o mutuário poderia obter no mercado.

([47]) *Solvabilitätsverordnung* — SolvV de 14 de dezembro de 2006, publicado em 20 de dezembro de 2006 no Bundesgesetzblatt alemão (parte I, n.º 61, p. 2926.).

(167) Acresce que a Alemanha forneceu a estimativa da probabilidade de incumprimento (PD) a um ano da FN GmbH usada pelo [banco] para 2009 e 2010. Em 2009, o [banco] concedeu à FN GmbH um empréstimo a dois anos no valor de [4-10] milhões de EUR. O [banco] estimou que a PD a um ano seria de [1-5] % em 2009, bem como em 2010. Segundo as estimativas das probabilidades médias de incumprimento publicadas pelas agências de notação ([48]), uma PD a um ano de [1-5] % corresponde a uma notação entre […] e […].

Garantias e perda em caso de incumprimento (LGD) ([49])

(168) O empréstimo 1 tinha as seguintes garantias quando foi concedido (11 de abril de 2003):

a) Hipoteca sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto (cerca de 6,2 milhões de metros quadrados). A FN GmbH adquiriu o terreno ao Estado alemão em 2002, pelo preço de [5-20] milhões de EUR. O relatório de um avaliador independente, elaborado em setembro de 2002, indica que o valor de mercado do terreno é de cerca de [5-20] milhões de EUR. O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto em finais de 2002 (incluindo os investimentos no terreno e edifícios) foi de, aproximadamente, [5-20] milhões de EUR. Na altura em que foi concedido o empréstimo 1, havia uma hipoteca prioritária sobre terrenos a favor de […] no montante de [1-6] milhões de EUR;

b) Garantia pessoal do Sr. […]; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dos bens pessoais do garante;

c) Penhor sobre as ações da Airport Network (AV) B.V. na Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações;

d) Penhor sobre as ações da ANH GmbH na FN GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações.

(169) Se o valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto for tido em consideração ([5-20] milhões de EUR) e o crédito prioritário de […] for subtraído ([1-6] milhões de EUR), sobram cerca de [5-15] milhões de EUR para cobrir os créditos do mutuante ([5-15] milhões de EUR). Estima-se, assim, que a LGD seja de cerca de […] % ([50]). Esta é muito provavelmente uma estimativa prudente da LGD, uma vez que podia atribuir-se também algum valor suplementar à garantia pessoal e ao penhor sobre ações relativamente aos quais faltam informações.

(170) O empréstimo 2 tinha as seguintes garantias quando foi concedido (17 de junho de 2004):

a) Penhora sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto. O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto em finais de 2003 (incluindo os investimentos no terreno e edifícios) foi de, aproximadamente, [20-40] milhões de EUR. Na altura em que foi concedido o empréstimo 2, havia uma hipoteca prioritária no montante de [1-6] milhões de EUR a favor de […] e uma hipoteca prioritária sobre o empréstimo 1 no montante de [11-20] milhões de EUR a favor da EEL GmbH (ver empréstimo 1 acima);

b) Penhor sobre as ações da Airport Network (AV) B.V. na Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações;

c) Penhor sobre as ações da ANH GmbH na FN GmbH. A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações.

(171) Se o valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto for tido em consideração ([20-40] milhões de EUR) e os dois créditos prioritários de […] e da EEL GmbH forem subtraídos ([1-6] milhões de EUR e [11-20] milhões de EUR), sobram cerca de [10-25] milhões de EUR para cobrir os créditos da EEL GmbH pelo empréstimo 2 ([1-5] milhões de EUR). Neste caso, a taxa de recuperação estimada está próxima de […] %. Estima-se, assim, que a LGD seja de […].

([48]) Ver Standard and Poor's, «2012 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions» (estudo do incumprimento empresarial mundial anual de 2012 e transições de notação), de 18 de março de 2013, p. 29, e Moody's, «Corporate Default and Recovery Rates, 1920-2010» (taxas de incumprimento e de recuperação empresariais, 1920-2010, de 28 de fevereiro de 2011, p. 31.

([49]) Pode medir-se o nível das garantias como a perda em caso de incumprimento (LGD), que é a percentagem da perda esperada da exposição do devedor, tendo em conta os montantes recuperáveis graças às garantias e à massa falida; por consequência, a LGD é inversamente proporcional à validade das garantias.

([50]) LGD = 1 – taxa de recuperação = 1 – […] milhões de EUR/[…] milhões de EUR = […] %

(172) O empréstimo 3 tinha as seguintes garantias quando foi concedido (28 de julho de 2004):

a) Penhor sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto. O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto em finais de 2003 (incluindo os investimentos no terreno e edifícios) era de cerca de [20-40] milhões de EUR. Na altura em que foi concedido o empréstimo 3, havia uma hipoteca prioritária no montante de [1-6] milhões de EUR a favor de […] e uma hipoteca prioritária sobre os terrenos a favor do mutuante dos empréstimos 1 e 2 no montante total de [10-20] milhões de EUR;

b) Penhor sobre as ações da Airport Network (AV) B.V. na Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações;

c) Penhor sobre as ações da ANH GmbH na FN GmbH. A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações.

d) Penhor sobre a empresa da FN GmbH. Não existem informações sobre o valor desta garantia.

(173) Se o valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto for tido em consideração ([20-40] milhões de EUR) e os dois créditos prioritários de […] e da EEL GmbH forem subtraídos ([1-6] milhões de EUR e [10-20] milhões de EUR), sobram cerca de [10-20] milhões de EUR para cobrir os créditos do mutuante do empréstimo 3 ([2-5] milhões de EUR). Neste caso, a taxa de recuperação é de cerca de […] %. Estima-se, assim, que a LGD seja de […].

(174) Na altura em que foi concedido o empréstimo 4 (1 de julho de 2005), foram prorrogados todos os empréstimos anteriores, juntamente com os juros devidos e ainda não pagos de cerca de [0,5-3] milhões de EUR, com a mesma maturidade (31 de dezembro de 2010). O montante total do empréstimo elevava-se a [20-30] milhões de EUR acrescido de [0,5-3] milhões de EUR de juros não pagos. Para cobrir estes créditos da EEL GmbH foram acordadas as seguintes garantias:

a) Penhor sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto. O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto em finais de 2004 (incluindo os investimentos no terreno e edifícios) era de cerca de [20-40] milhões de EUR. Na altura em que foi concedido o empréstimo 4, havia um crédito prioritário a favor do mutuante dos empréstimos 1, 2 e 3 no montante de [10-25] milhões de EUR. Já não existia qualquer crédito prioritário sobre o empréstimo concedido por […] ([51]).

b) Penhor sobre as ações da Airport Network (AV) B.V. na Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações;

c) Penhor sobre as ações da ANH GmbH na FN GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor dessas ações;

d) Além disso, a fim de garantir todos os créditos da EEL GmbH de todos os empréstimos, […] forneceu uma garantia pessoal em 1 de julho de 2005. Esta garantia alargou uma garantia anterior, concedida por […] em 8 de junho de 2003, respeitante ao empréstimo 1. A Alemanha apresentou uma estimativa do valor da fortuna pessoal de […], excluindo o valor das suas ações no Airport Niederrhein Holding GmbH e na FN GmbH, a fim de evitar uma dupla contagem de garantias. No final de 2004, o valor da fortuna pessoal do garante foi estimado em cerca de [20-40] milhões de EUR ([52]).

(175) O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto ([20-40] milhões de EUR) e a garantia pessoal de […] ([20-40] milhões de EUR) cobrem mais de 100 % do montante total do empréstimo e juros devidos ([20-30] milhões de EUR mais [0,5-3] milhões de EUR). A taxa de recuperação é, portanto, de […] % e a LGD é de […].

(176) Em 29 de novembro de 2010, todos os empréstimos concedidos, no valor total de [20-30] milhões de EUR, mais juros devidos acumulados, no montante de [5-10] milhões de EUR, foram prorrogados por mais 6 anos, até 31 de dezembro de 2016. O montante devido tinha as seguintes garantias:

a) Penhor sobre os terrenos e os edifícios do aeroporto. A Comissão desconhece o valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto em finais de 2009 (incluindo os investimentos nos terrenos e edifícios). O último valor contabilístico conhecido dos ativos a longo prazo é de [20-40] milhões de EUR no final de 2005. A Alemanha comunicou que o valor contabilístico dos terrenos e edifícios no final de 2010 era de [30-70] milhões de EUR ([53]). Uma vez que este valor foi registado nos livros pouco depois da segunda

([51]) Ver p. 22 e 23 do contrato de empréstimo de 1 de julho de 2005.
([52]) Ver p. 2 do anexo 2 da carta da Alemanha de 23 de maio de 2014.
([53]) O aumento do valor entre 2005 e 2010 deve-se principalmente a […].

extensão, pode ser aceite como o valor da garantia disponível. Na altura, existia uma hipoteca de primeiro grau sobre os terrenos e edifícios para garantir os créditos de [banco] no montante de [0,5-3] milhões de EUR.

b) Penhor sobre as ações da Airport Network B.V. na Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor destas ações aquando da segunda extensão;

c) Penhor sobre as ações da ANH GmbH na FN GmbH; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor destas ações aquando da segunda extensão;

d) Penhor de ações da FN GmbH na FN Gewerbe GmbH e na FN Grundbesitzgesellschaft; A Alemanha não forneceu informações sobre o valor destas ações aquando da segunda extensão;

e) Garantia pessoal dada pelo […] num valor estimado de cerca de [30-70] milhões de EUR ([54]).

(177) O valor contabilístico dos ativos a longo prazo do aeroporto ([30-70] milhões de EUR) e a garantia pessoal num valor estimado de [30-70] milhões de EUR menos o penhor de primeiro grau para o [banco] no valor de ([0,5-3] milhões de EUR) cobrem cerca de […] % do montante total do empréstimo e dos juros devidos ([20-30] milhões de EUR mais [5-10] milhões de EUR), o que significa uma LGD de […].

(178) O quadro seguinte resume as informações sobre a notação e a garantia de cada empréstimo:

Quadro 6

Notação e garantia de cada empréstimo

Empréstimo	Data	Montante em milhões de EUR (empréstimo + juros devidos)	Notação do emitente	Valor da garantia (terrenos e edifícios e garantia pessoal)	Crédito prioritário […]	Crédito prioritário [banco]	Taxa de recuperação	LGD
Empréstimo 1	11.4.2003	[11-20]	[…]	[5-20]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Empréstimo 2	17.6.2004	[2-5]	[…]	[20-40]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Empréstimo 3	28.7.2004	[2-5]	[…]	[20-40]	[1-6]	[…]	[…]	[…]
Empréstimo 4 e extensão 1	1.7.2005	[20-33]	[…]	[40-100]	[…]	[…]	[…]	[…]
Extensão 2	29.11.2010	[24-40]	[…]	[70-120]	[…]	[1-3]	[…]	[…]

(179) De acordo com a Comunicação sobre as taxas de referência (CTR) de 2008, determinam-se as taxas de juro de referência adicionando um prémio de risco adequado a uma taxa de base a um ano. Os prémios de risco adequados são estabelecidos na grelha da CTR de 2008 e têm em conta a notação do mutuário e o nível de garantia do empréstimo. Por exemplo, a extensão do empréstimo 2 foi concedida com garantias elevadas, e a notação da FN GmbH situa-se entre […] e […]. Por uma questão de prudência, a Comissão considera uma notação de […]. Por conseguinte, a FN GmbH encontra-se no grupo de notação de «([…])» ([55]) na grelha determinada na CTR de 2008. A margem de risco, que corresponde a este grupo de notação e a garantias elevadas, é de […] pontos de base. A taxa de base aplicável na altura em que a extensão do empréstimo foi concedida (29 de novembro de 2010) é de 1,24 % ([56]).

([54]) Ver p. 2 do anexo 2 da comunicação da Alemanha de 23.5.2014.
([55]) Este grupo inclui notações de […].
([56]) A Comissão publica uma lista das taxas de base aplicáveis no seguinte sítio *web*: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf

(180) O quadro seguinte resume as informações sobre as taxas de empréstimo efetivas e as taxas de referência aplicáveis aquando da concessão dos empréstimos, de acordo com a Comunicação sobre as taxas de referência de 2008:

Quadro 7

Taxas de juro de referência/taxa de juro aplicada

Empréstimo	Data	Duração	Notação do emitente	LGD	Taxa de base Euribor a 1 ano (médias trimestrais) (%)	Margem de risco da CTR	Taxa de juro de referência total	Taxa de juro cobrada
Empréstimo 1	11.4.2003	[…]	[…]	[…]	2,50	[…]	[1-6]	[3-7]
Empréstimo 2	17.6.2004	[…]	[…]	[…]	2,30	[…]	[1-6]	[3-7]
Empréstimo 3	28.7.2004	[…]	[…]	[…]	2,35	[…]	[1-6]	[6-9]
Empréstimo 4 e extensão 1	1.7.2005	[…]	[…]	[…]	2,20	[…]	[1-6]	[1-5]
Extensão 2	29.11.2010	[…]	[…]	[…]	2,20	[…]	[1-6]	[1-5]

(181) De acordo com as estimativas supramencionadas, os empréstimos 1, 2 e 3 são concedidos a taxas muito acima das taxas de referência aplicáveis. A Comissão considera, portanto, que a FN GmbH não recebeu qualquer vantagem económica com essas medidas.

(182) Quanto extensão 2, os dados acima sugerem também que foi concedida em condições de mercado, uma vez que a taxa de juro dessa extensão é superior à taxa de juro de referência estimada. Todavia, alguns elementos levantam dúvidas quanto à ausência de auxílio estatal na extensão 2, como o facto de o beneficiário não ter ainda reembolsado os empréstimos anteriores, a existência de auxílio no empréstimo 4 e a extensão 1 e a curta duração do período entre a concessão da extensão 2 e o contrato preliminar celebrado pelas entidades públicas e a FN GmbH sobre a conversão da dívida em capital referido no considerando 45. De qualquer modo, a Comissão considera que, justamente pelas razões expostas na secção 9.4 relativamente à compatibilidade entre o auxílio em causa na extensão 1 e o mercado interno, se a extensão 2 for classificada como auxílio estatal, ela pode ser considerada compatível com o mercado interno.

(183) O empréstimo 4 e a extensão 1 são concedidos a uma taxa abaixo da taxa de referência, com uma diferença de […] pontos de base. A Comissão considera, portanto, que, no que se refere ao empréstimo 4 e à extensão 1, a FN GmbH recebeu uma vantagem económica que não teria recebido em condições normais de mercado ([57]).

8.3.4. *Seletividade*

(184) No caso em apreço, a Comissão observa que a medida 1 (empréstimo 4, extensão 1 e, eventualmente, extensão 2) é uma medida de auxílio individual, que só foi concedida à FN GmbH, e não constitui uma medida geral.

(185) Por conseguinte, a vantagem concedida à FN GmbH pela medida 1 (empréstimo 4, extensão 1 e, eventualmente, extensão 2) é seletiva.

([57]) A diferença de […] pontos de base nas taxas de juro representa uma vantagem de cerca de […] EUR no período de vigência do empréstimo 4 e da extensão 1.

8.3.5. *Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais*

(186) De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, o apoio financeiro falseia a concorrência na medida em que reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas ([58]). Em geral, quando uma vantagem concedida por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes num dado mercado da União, o comércio entre os Estados-Membros deve ser considerado como afetado por essa vantagem ([59]).

(187) Os gestores aeroportuários concorrem a nível europeu para atrair as companhias aéreas, a fim de que estas criem novas rotas a partir dos seus aeroportos, ou acrescentem novos voos a essas rotas. Ao escolher os aeroportos a partir dos quais criam rotas, ou ao acrescentar novos voos a rotas já existentes, as companhias aéreas comparam os aeroportos com base em fatores como a natureza dos serviços aeroportuários prestados e os clientes em questão, a população ou a atividade económica, o congestionamento, a existência de acesso de superfície, o nível das taxas e as condições comerciais gerais no que respeita à utilização da infraestrutura e dos serviços aeroportuários ([60]). Assim, a Alemanha, ao proporcionar à FN GmbH um financiamento em condições mais favoráveis do que as condições normais do mercado, permitiu a esta última concorrer com outros gestores aeroportuários para atrair as companhias aéreas de uma forma mais agressiva do que se tivesse tido de pagar um custo de capital em conformidade com as condições normais de mercado.

(188) Por conseguinte, a medida 1 (empréstimo 4, extensão 1 e, eventualmente, extensão 2) tinha o potencial para distorcer a concorrência e afetar o comércio intra-UE.

8.3.6. *Conclusão*

(189) A comparação das taxas de empréstimo efetivas com as taxas de referência derivadas da Comunicação sobre as taxas de referência de 2008 mostra que todos os empréstimos e extensões de empréstimos, excluindo o empréstimo 4 e a extensão 1, foram concedidos a taxas superiores às taxas de referência.

(190) A Comissão pode, portanto, concluir que os empréstimos 1, 2 e 3 foram concedidos em conformidade com as condições de mercado, enquanto o empréstimo 4 e a extensão 1 o não foram. A Comissão deixa em aberto a questão de saber se a extensão 2 foi concedida em conformidade com as condições de mercado.

(191) Como os critérios cumulativos previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são respeitados, a Comissão considera que o empréstimo 4, a extensão 1 e, eventualmente, a extensão 2 da medida 1 envolvem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.4. **Existência de auxílios em relação ao apoio recebido pelo *Land* da Renânia do Norte-Vestefália (medida 2)**

8.4.1. *Noção de empresa e de atividade económica*

(192) Aplica-se o mesmo raciocínio que para a natureza de auxílio da medida 1 (ver secção 8.3.1 acima), embora a Alemanha alegue que constitui um auxílio existente (ver considerando 102). No acórdão *Leipzig Halle*, o Tribunal de Justiça confirmou que a construção da infraestrutura aeroportuária devia também ser abrangida pelas regras em matéria de auxílios estatais a partir de 2000, ou seja, antes da data de concessão da medida 2, em 15 de outubro de 2002. A Comissão defende que a medida constituiu, portanto, um auxílio na altura em que foi executada. Contrariamente ao que a Alemanha alega, o facto de a medida ter sido adotada no âmbito do Decreto de 1993 não afeta essa apreciação. O Decreto de 1993 previa apenas uma base jurídica para permitir eventuais medidas de apoio a aeroportos regionais que o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália pode contemplar a partir de 1993. Mas não previa um compromisso irrevogável em relação à FN GmbH de conceder a medida 2 nem criava, só por si, qualquer direito legal ao beneficiário (tal como estipulado explicitamente no artigo 1.º do Decreto de 1993). A medida 2 constitui, na realidade, um pedido individual do regime instituído pelo Decreto de 1993.

(193) A Comissão conclui, por consequência, que tem direito a examinar a medida 2, posta em causa ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais, visto que, na altura em que foi concedida, era evidente que a FN GmbH exercia uma atividade económica.

([58]) Processo C-99/02, *Itália/Comissão*, ECLI:EU:C:2004:207, n.º 65.
([59]) *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (acórdão «*Altmark*»), ECLI:EU:C:2003:415.
([60]) Orientações relativas à aviação de 2014, ponto 43.

8.4.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(194) Conforme mencionado no ponto 111 da decisão de início do procedimento, o apoio público proveio diretamente do orçamento do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, como subvenção direta à FN GmbH. Assim, o financiamento concedido pelo *Land* da Renânia do Norte-Vestefália foi financiado por recursos estatais e é imputável ao Estado.

8.4.3. *Vantagem económica*

(195) Para verificar se uma medida estatal constitui um auxílio, deve determinar-se se a empresa beneficiária recebe uma vantagem económica que não teria recebido em condições normais de mercado.

(196) No caso vertente, o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália concedeu fundos públicos sob a forma de uma subvenção direta para apoiar investimentos infraestruturais no aeroporto. Estes fundos foram recebidos pela FN GmbH, enquanto gestor aeroportuário, para financiar investimentos no aeroporto. A Comissão salienta que nenhum investidor de mercado concederia tal subvenção sem qualquer remuneração e sem qualquer possibilidade de retorno.

(197) Por conseguinte, a subvenção de investimento reduz os custos de investimento que o operador aeroportuário teria, em princípio, tido que suportar, sem qualquer remuneração, e, por conseguinte, confere uma vantagem económica à FN GmbH.

8.4.4. *Seletividade*

(198) No caso em apreço, a Comissão observa que a medida 2 é um pedido individual de um regime, com base no qual as vantagens foram não só concedidas ao aeroporto de Niederrhein-Weeze, mas também a diversos outros aeroportos situados no *Land* da Renânia do Norte-Vestefália. Todavia, o regime em causa não é uma medida geral para todos os aeroportos na Renânia do Norte-Vestefália, uma vez que os aeroportos maiores de Düsseldorf e de Colónia/Bona não são elegíveis para esta medida de apoio do *Land*. De qualquer modo, se todos os aeroportos da Renânia do Norte-Vestefália tivessem sido elegíveis, uma tal medida setorial teria de ter sido considerada seletiva, visto que apenas beneficiou um determinado setor de uma determinada região.

(199) Por conseguinte, a vantagem concedida à FN GmbH pela medida 2 é seletiva.

8.4.5. *Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais*

(200) De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, o apoio financeiro falseia a concorrência na medida em que reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas ([61]). Em geral, quando uma vantagem concedida por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes num dado mercado da União, o comércio entre os Estados-Membros deve ser considerado como afetado por essa vantagem ([62]).

(201) Os gestores aeroportuários concorrem a nível europeu para atrair as companhias aéreas, a fim de que estas criem novas rotas a partir dos seus aeroportos, ou acrescentem novos voos a essas rotas. Ao escolher os aeroportos a partir dos quais criam rotas, ou ao acrescentar novos voos a rotas já existentes, as companhias aéreas comparam os aeroportos com base em fatores como a natureza dos serviços aeroportuários prestados e os clientes em questão, a população ou a atividade económica, o congestionamento, a existência de acesso de superfície, o nível das taxas e as condições comerciais gerais no que respeita à utilização da infraestrutura e dos serviços aeroportuários ([63]). Assim, a Alemanha, ao proporcionar à FN GmbH um financiamento em condições mais favoráveis do que as condições normais do mercado, permitiu a esta última concorrer com outros gestores aeroportuários para atrair as companhias aéreas de uma forma mais agressiva do que se tivesse tido de pagar um custo de capital em conformidade com as condições normais de mercado.

(202) Por conseguinte, a medida 2 tinha o potencial para distorcer a concorrência e afetar o comércio intra-UE.

8.4.6. *Conclusão*

(203) A medida 2 constitui um auxílio estatal à FN GmbH, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

([61]) *Itália/Comissão*, ECLI:EU:C:2004:207, n.º 65.
([62]) Acórdão «Altmark», ECLI:EU:C:2003:415.
([63]) Orientações relativas à aviação de 2014, ponto 43.

8.5. **Existência de auxílios em relação ao apoio recebido pelo distrito de Kleve (medida 3)**

8.5.1. *Noção de empresa e de atividade económica*

(204) Aplica-se o mesmo raciocínio que para a natureza de auxílio dos empréstimos concedidos pela EEL GmbH, empresa pública, (ver secção 8.3.1 acima). Com efeito, as diversas medidas que constituem a medida 3 foram concedidas em 14 de março de 2002, ou seja, depois de proferido o acórdão no processo *Aéroports de Paris*. De acordo com o n.º 1, ponto 4, do contrato de empréstimo, a data de concessão da medida é a data em que o beneficiário concluiu a aquisição da infraestrutura aeroportuária com o Governo federal alemão, ou seja, 14 de março de 2002.

(205) A Comissão conclui, por consequência, que tem direito a examinar a medida 3 e a apreciar a sua compatibilidade com as regras em matéria de auxílios estatais, visto que, na altura em que foi concedida, era evidente que a FN GmbH exercia uma atividade económica.

8.5.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(206) O apoio foi concedido à FN GmbH diretamente a partir do orçamento do distrito de Kleve. A medida 3 é, assim, financiada através de recursos estatais e é imputável ao Estado.

8.5.3. *Vantagem económica*

(207) Para verificar se uma medida estatal constitui um auxílio, deve determinar-se se a empresa beneficiária recebe uma vantagem económica que não teria recebido em condições normais de mercado. A este respeito, a Comissão tem de analisar se o distrito de Kleve agiu como um investidor numa economia de mercado quando renunciou a uma tranche do financiamento intercalar anteriormente concedido à FN GmbH.

(208) Um investidor numa economia de mercado pauta-se por perspetivas de rendibilidade ([64]). Considera-se que o princípio do investidor numa economia de mercado foi respeitado quando a estrutura e as perspetivas futuras da empresa permitem esperar, num prazo razoável, um retorno normal sob a forma de dividendos ou aumentos de capital, em comparação com uma empresa privada similar.

(209) No caso em apreço, o distrito de Kleve concedeu à FN GmbH um empréstimo sem juros no montante de [4-10] milhões de EUR e dispensou à FN GmbH a obrigação de reembolsar uma tranche no montante de [2-5] milhões de EUR, sem receber qualquer remuneração adicional. Esta última decisão foi, com efeito, a execução da cláusula prevista no n.º 4, ponto 1, do próprio contrato de empréstimo, pela qual a tranche em causa não seria reembolsada caso o objetivo de criação de 350 postos de trabalho fosse alcançado. Assim, a Comissão salienta que nenhum investidor numa economia de mercado teria concedido um empréstimo sem juros e renunciado ao reembolso de uma parte significativa do mesmo sem qualquer remuneração.

(210) Além disso, a avaliação do investidor numa economia de mercado devia deixar de lado eventuais repercussões positivas na economia da região onde se situa o aeroporto, incluindo em termos de criação de emprego, uma vez que a Comissão aprecia se essa medida constitui um auxílio, verificando se «*em idênticas circunstâncias, um acionista privado, baseando-se nas possibilidades de rentabilidade previsíveis, abstraindo de qualquer consideração de caráter social ou de política regional ou setorial, teria procedido a tal entrada de capital*» ([65]). No caso vertente, a única contrapartida para a dispensa da obrigação de reembolso foi um certo nível de criação de emprego. No entanto, a criação de emprego devia ser ignorada no contexto do princípio do operador numa economia de mercado. Por outras palavras, nenhum investidor numa economia de mercado teria aceitado renunciar ao reembolso de [2-5] milhões de EUR com base em considerações atinentes à criação de postos de trabalho na região.

([64]) Acórdão de 12 de dezembro de 2000 no processo T-296/97, *Alitalia/Comissão*, ECLI:EU:T:2000:289, n.º 84; *Itália/Comissão*, C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, n.º. 20.

([65]) Orientações relativas à aviação de 2005, ponto 46.

(211) Por conseguinte, um empréstimo sem juros e a isenção concedida pelo distrito de Kleve reduzem os custos que o operador aeroportuário teria, em princípio, que suportar, conferindo, assim, à FN GmbH uma vantagem que esta não teria obtido em condições normais de mercado.

8.5.4. *Seletividade*

(212) A vantagem em questão foi concedida exclusivamente à FN GmbH. Como se destinou a uma só empresa, o financiamento público constitui uma medida seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.5.5. *Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais*

(213) Aplica-se o mesmo raciocínio que para a distorção da concorrência e o efeito sobre as trocas comerciais, tal como explanado acima (ver secção 8.4.5).

8.5.6. *Conclusão*

(214) Pelos motivos acima invocados, a Comissão considera que os fundos públicos do distrito de Kleve concedidos à FN GmbH no que diz respeito ao acordo relativo ao financiamento intercalar de parte dos custos de aquisição de bens imóveis do aeroporto envolvem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.6. **Existência de auxílios em relação ao apoio recebido pela EEL GmbH do distrito de Kleve e do município de Weeze (medida 4)**

8.6.1. *Noção de empresa e de atividade económica*

(215) A Alemanha alega que a EEL GmbH é um veículo, cujo objetivo é facilitar a canalização de fundos para a FN GmbH de forma eficiente e económica.

(216) Como foi referido no considerando 25, a EEL GmbH foi fundada pelo distrito de Kleve e o município de Weeze para gerir os bens imóveis do aeroporto antes da sua privatização. Posteriormente, a EEL GmbH empenhou-se em conceder empréstimos à FN GmbH. A concessão de empréstimos a terceiros é, por si só, uma atividade económica. Por conseguinte, quando as diversas medidas que constituem a medida 4 foram concedidas à EEL GmbH, esta última exercia uma atividade económica.

(217) De acordo com o artigo 101.º do TFUE, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que desenvolva uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e das suas modalidades de financiamento. A EEL GmbH atua apenas como veículo das entidades públicas e não pode, como tal, exercer atividades económicas: o seu único objetivo consiste em congregar os recursos de duas entidades públicas com vista a financiar o desenvolvimento dos aeroportos.

(218) Como os critérios cumulativos previstos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE não são respeitados, a Comissão considera que a medida 4 não contém auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(219) Ainda que a EEL GmbH tivesse de ser considerada como uma empresa sujeita ao direito da concorrência da UE durante o período em que as medidas que constituem a medida 4 foram concedidas (o que não acontece), a apreciação da Comissão levaria à mesma conclusão de que a medida 4 não constitui um auxílio estatal, tal como demonstrado nas secções abaixo.

8.6.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(220) A EEL GmbH recebeu a totalidade do capital, benefícios de liquidez e injeções de capital, incluídos no âmbito da medida 4, dos seus acionistas, que financiaram estas medidas através dos respetivos orçamentos. A medida 4 inclui ainda uma garantia de 100 % concedida pelo município de Weeze, que expôs o orçamento do município. Por conseguinte, todas as medidas constitutivas da medida 4 foram financiadas através de recursos orçamentais de duas entidades locais, que, além disso, decidiram conceder estas diferentes medidas.

(221) A medida 4 é, assim, financiada através de recursos estatais e é imputável ao Estado.

8.6.3. *Vantagem económica*

(222) Para verificar se uma medida estatal constitui um auxílio, deve determinar-se se a empresa beneficiária recebe uma vantagem económica que não teria recebido em condições normais de mercado.

(223) A este respeito, a Comissão tem de analisar se o distrito de Kleve e o município de Weeze atuaram como teriam atuado, nas mesmas condições, operadores prudentes numa economia de mercado, guiados por perspetivas de rendibilidade ([66]), ao concederem à EEL GmbH medidas de capital, garantias, empréstimos e extensões do prazo de reembolso dos empréstimos que constituem a medida 4.

(224) Em primeiro lugar, é importante recordar, como se concluiu na secção 8.3.2, que a EEL GmbH constitui um SPV criado pelos seus dois acionistas públicos com vista a gerir os bens imóveis do aeroporto de Niederrhein-Weeze, e usados exclusivamente a partir de 2003, para prestar financiamento ao mesmo aeroporto. Tal é confirmado pelo facto de, na sua assembleia geral (escrita) de 10 e 11 de abril de 2003, esses dois acionistas públicos da EEL GmbH terem circunscrito de forma estrita a nova atividade de financiamento da EEL GmbH a investimentos no aeroporto de Niederrhein-Weeze. Este objetivo está em consonância com o objetivo da EEL GmbH, enunciado no artigo 2.º do seu ato fundador (*Gesellschaftsvertrag*) de 16 de dezembro de 1999 ([67]). Acresce, como já explicado no considerando 153, que a EEL GmbH não tem conselho de administração. Ambos os diretores executivos são representantes dos organismos públicos. Um diretor executivo da empresa é o *Landrat*, que é o chefe do distrito de Kleve, e o outro diretor executivo é o presidente do município de Weeze Além disso, a EEL GmbH não tem pessoal permanente e é gerida por um único funcionário público do distrito de Kleve. Estes elementos permitem concluir que qualquer decisão tomada pela EEL GmbH é, de facto, adotada pelos representantes dos acionistas públicos, que a gerem numa base diária, para além de terem assento nos seus órgãos de gestão. Isto confirma que as medidas em causa são imputáveis aos acionistas públicos.

(225) Ao aplicar o princípio do operador numa economia de mercado à medida 4, é necessário ter em devida conta o facto de o beneficiário dessas medidas de financiamento ser um SPV criado e detido pelas entidades que dão origem à medida 4 e exclusivamente usado para um objetivo bem definido perseguido por essas mesmas entidades. Além disso, neste contexto, é necessário dar a devida consideração ao próprio objetivo para o qual o SVP é usado e mantido em funcionamento.

(226) Os SPV são geralmente criados e usados por empresas privadas numa variedade de circunstâncias. Uma possível situação em que os SPV são usados é quando duas empresas independentes criam uma empresa comum a fim de desenvolver um projeto específico ou realizar uma atividade ou função específicas (por exemplo, investigação e desenvolvimento, produção, distribuição) ([68]), em benefício de ambas as empresas. O SPV é, portanto, uma estrutura jurídica a que ambas as empresas afetam os recursos (financiamento, pessoal, ativos, etc.) necessários para a implementação do seu projeto, função ou atividade conjuntos e através do qual implementam esse projeto conjunto ou desempenham essa função ou atividade conjuntas. Em determinadas situações, por exemplo quando tem apenas uma função de produção ou investigação e desenvolvimento, o SVP recebe financiamento das suas empresas-mãe, sem por si só gerar lucro que possa ser redistribuído aos acionistas, por exemplo sob a forma de dividendos. Em vez de gerar esse lucro, contribui para o desempenho das operações que as suas empresas-mãe consideram necessárias para alcançar os seus objetivos.

([66]) Ver nota de rodapé 65.
([67]) Ver nota de rodapé 49.
([68]) Ver Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO C 95 de 16.4.2008, p. 1, ponto 95).

(227) É, portanto, evidente que, quando duas empresas privadas criam e usam um SVP para alcançar um objetivo bem definido e o financiam, elas não o estão necessariamente a financiar no intuito de obter um retorno financeiro sob a forma de dividendos ou pagamento de juros, como um investidor ou um banco teriam feito. Em vez disso, fornecem esse financiamento para alcançar o objetivo para o qual o SVP é usado.

(228) Atendendo ao que precede, o comportamento do distrito de Kleve e do município de Weeze relativamente à EEL GmbH devia ser analisado tendo em conta o facto de estas duas entidades públicas serem, efetivamente, os únicos acionistas da EEL GmbH, bem como o objetivo exclusivo atribuído à EEL GmbH a partir de 2003, nomeadamente, a concessão à FN GmbH dos vários empréstimos e extensões do prazo de reembolso que constituem a medida 1. Importa recordar, a este respeito, que as diferentes medidas que constituem a medida 1 são, tal como indicado na secção 8.3.2, claramente imputáveis ao distrito de Kleve e ao município de Weeze. Por outras palavras, as duas entidades públicas conceberam e decidiram implementar a medida 1 e decidiram recorrer à EEL GmbH para esse efeito.

(229) Por conseguinte, na aplicação do princípio do operador numa economia de mercado à medida 4, devia ser adotado como ponto de partida o facto de o distrito de Kleve e o município de Weeze decidirem implementar a medida 1 e utilizarem a EEL GmbH para o efeito. A questão relevante que a Comissão deve abordar é a seguinte: se dois operadores hipotéticos numa economia de mercado tivessem decidido implementar medidas como as que constituem a medida 1, teriam utilizado um SPV como a EEL GmbH e ter-lhe-iam atribuído um financiamento semelhante ao decorrente da medida 4 para alcançar esse objetivo?

(230) Neste contexto, o facto de certos empréstimos poderem ter sido atribuídos à EEL GmbH pelos seus acionistas a taxas inferiores às taxas normais de mercado, de a garantia ter sido concedida gratuitamente, ou de o capital ter sido injetado sem perspetivas claras de retorno financeiro não levaria necessariamente à conclusão de que o distrito de Kleve e o município de Weeze não atuaram em relação a EEL GmbH como o teriam feito os operadores numa economia de mercado. A questão relevante é antes saber se o financiamento concedido à EEL GmbH no âmbito da medida 4 é razoável, da perspetiva de um operador numa economia de mercado, tendo em conta o objetivo perseguido por acionistas da EEL GmbH, ou seja, a implementação da medida 1.

(231) Dois operadores prudentes numa economia de mercado que perseguissem o mesmo objetivo que os acionistas públicos da EEL GmbH teriam tido essencialmente duas opções: a criação de um veículo para fins especiais (SVP) semelhante à EEL GmbH (opção 1) ou a concessão direta de empréstimos à FN GmbH sem um organismo específico (opção 2). Um operador racional numa economia de mercado não teria considerado qualquer outra opção, como a utilização de intermediários financeiros privados, que teriam cobrado uma taxa pela prestação de tal serviço. Esta opção teria aumentado o custo da canalização de fundos para a FN GmbH, devido a essas taxas.

(232) A Comissão observa que, ao tomarem a decisão de financiarem, eles próprios, a EEL GmbH em vez de recorrer a intermediários financeiros, os acionistas públicos limitaram a sua exposição financeira ao estritamente necessário para financiar a FN GmbH no âmbito da medida 1:

a) o nível de financiamento diretamente concedido pelos acionistas públicos à EEL GmbH até 2010 ([20-40] milhões de EUR ([69])) era proporcional aos montantes dos empréstimos concedidos pela EEL GmbH à FN GmbH ([20-40] milhões de EUR ([70]));

b) as condições do financiamento da EEL GmbH (data, montante e maturidade) foram alinhados pelo financiamento da EEL GmbH à FN GmbH:

Volume (em milhões de EUR)	Data do contrato de empréstimo concedido pela EEL GmbH à FN GmbH	Data das medidas públicas concedidas pela Alemanha à EEL GmbH	Volume (em milhões de EUR)
[11-20]	11.4.2003	11.4.2003	[5-15] (+ [2-5] recebidos de um empréstimo bancário em 2 de maio de 2003)
[2-5]	17.6.2004	16.6.2004	[2-5]

([69]) Ver considerando 53.
([70]) Ver quadro 3.

Volume (em milhões de EUR)	Data do contrato de empréstimo concedido pela EEL GmbH à FN GmbH	Data das medidas públicas concedidas pela Alemanha à EEL GmbH	Volume (em milhões de EUR)
[2-5]	28.7.2004	28.7.2004	[2-5]
Extensão do empréstimo até 31.12.2010 (+ 6,5)	1.7.2005	1.7.2005	Extensão do empréstimo até 31.12.2010 e reestruturação da dívida
Extensão do empréstimo até 31.12.2016	29.11.2010	29.11.2010	Extensão do empréstimo até 31.12.2016

c) EEL GmbH não dispõe no seu balanço de quaisquer ativos materiais além dos créditos à FN GmbH. Os lucros (pequenos) provenientes das atividades de financiamento à FN GmbH só aparecem nas contas da EEL GmbH, mas não correspondem a qualquer numerário ou liquidez, visto que a FN GmbH não reembolsou a sua dívida à EEL GmbH.

d) Com efeito, dada a estratégia da EEL GmbH para financiar a FN GmbH, esses juros apenas pretendem que a EEL GmbH possa atingir o limiar de rendibilidade e pagar os juros dos empréstimos prolongados, concedidos pelos acionistas públicos e por [banco], conforme demonstrado nas atas das assembleias gerais da EEL GmbH.

e) A EEL GmbH não está, pois, em condições de reembolsar os seus dois acionistas nem o [banco], enquanto a FN GmbH não reembolsar os empréstimos e os juros devidos à EEL GmbH. Isto significa que EEL GmbH não pode exercer outras atividades económicas, tal como alegado pela Alemanha.

(233) A Comissão considera que a escolha da opção 1 pelos dois acionistas foi, portanto, coerente com o objetivo declarado destes últimos de dedicar os recursos da EEL GmbH exclusivamente ao financiamento da FN GmbH.

(234) A Comissão considera ainda que, no âmbito da opção 1, os custos de administração e gestão de um SPV como a EEL GmbH reduzem-se ao mínimo estritamente necessário (sem imobilização de outros ativos que não os créditos à FN GmbH, sem pessoal e gestão permanentes, quase sem custos de exploração, sem outros custos financeiros que o reembolso do empréstimo concedido por [banco]). Isto é tanto mais verdadeiro porque, quando os dois acionistas públicos decidiram implementar a medida 1, a EEL GmbH já existia como estrutura inativa e não teve de ser criada *ex nihilo*. A escolha de um SPV também facilita a gestão das operações financeiras com terceiros (como a FN GmbH ou um banco privado), ao mesmo tempo que minimiza os custos das operações entre os dois acionistas. A escolha da opção 2 teria, pelo contrário, provocado a duplicação dos mecanismos implementados para apoiar a FN GmbH, o que teria aumentado os custos administrativos e legais da canalização de fundos para a FN GmbH (p. ex., duplicação de contratos legais) e teria, eventualmente, afetado a qualidade da supervisão e coordenação do projeto.

(235) Por conseguinte, teria sido racional para dois operadores prudentes numa economia de mercado, guiados por perspetivas de rendibilidade a médio e longo prazo e atuando em vez de acionistas públicos da EEL GmbH, escolher a opção 1 em detrimento da opção 2. A Comissão considera que o princípio do investidor numa economia de mercado é respeitado e que não foi conferida qualquer vantagem económica à EEL GmbH.

8.6.4. *Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais*

(236) A partir de 2003, a atividade da EEL GmbH limitou-se estritamente ao financiamento da FN GmbH. A EEL GmbH não pôde exercer qualquer outra atividade. Por exemplo, não podia conceder empréstimos a qualquer outra entidade.

(237) Portanto, a única atividade pela qual a medida 4 podia ter afetado a dinâmica concorrencial seria a concessão de financiamento à FN GmbH. Esse efeito concorrencial teria existido se, na ausência da medida 4, financiadores diferentes da EEL GmbH, tais como bancos ou outros investidores, tivessem tido uma maior oportunidade de conceder financiamento à FN GmbH com vista à obtenção de lucro.

(238) Contudo, tal como indicado na secção 8.5.3, a clara intenção do distrito de Kleve e do município de Weeze foi implementarem eles próprios a medida 1, a fim de financiar a FN GmbH. Com efeito, a única justificação da medida 4 é a implementação da medida 1.

(239) Na ausência da medida 4, a EEL GmbH não teria sido, ela própria, capaz de implementar a medida 1 propriamente dita. Todavia, a ausência da medida 4 significaria simplesmente que o distrito de Kleve e o município de Weeze teriam decido implementar a medida 1 sem recorrer à EEL GmbH, por exemplo, através de uma relação jurídica direta entre eles próprios e a FN GmbH. Por conseguinte, na ausência de medida 4, os bancos ou outros investidores não teriam beneficiado de uma maior oportunidade para financiarem a FN GmbH com vista à obtenção de lucro, porque, de qualquer modo, o financiamento necessário teria sido concedido pelo distrito de Kleve e o município de Weeze.

(240) Assim, partindo do princípio de que a medida 4 envolvia uma vantagem económica a favor da EEL GmbH (*quod non*), essa vantagem não teria qualquer efeito sobre a concorrência e as trocas comerciais e não constituiria, portanto, um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE,

8.6.5. *Conclusão*

(241) Pelos motivos acima invocados, a medida 4 não envolve auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.7. **Novo auxílio/auxílio existente**

(242) As situações em que uma medida constitui um auxílio existente são enumeradas de forma exaustiva no artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 ([71]).

(243) É incontestável que as medidas em causa não foram postas em prática antes da adesão da Alemanha à UE [alínea b), subalínea i), do artigo acima referido], que não se pode considerar que tenham sido autorizadas pela não adoção, pela Comissão, de uma decisão nos prazos previstos no procedimento [alínea b), subalínea iii)] e que não podem ser consideradas um auxílio existente devido ao termo dos prazos de prescrição [alínea b), subalínea iv)]. Não se transformaram em auxílios devido à evolução do mercado comum e sem terem sido alteradas pelo Estado-Membro [alínea b), subalínea v), primeira frase] ([72]).

(244) Esta apreciação é, nomeadamente, válida para a medida 2, embora a Alemanha alegasse que constitui um auxílio existente (ver considerando 102). No acórdão *Leipzig Halle*, o Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou que a construção da infraestrutura aeroportuária devia também ser abrangida pelas regras em matéria de auxílios estatais a partir de 2000 ([73]), ou seja, antes da data de concessão da medida 2, em 15 de outubro de 2002 (ver considerando 46). A Comissão defende que a medida constituiu, portanto, um auxílio na altura em que foi executada. Contrariamente ao que a Alemanha alegou, o facto de a medida ter sido adotada no âmbito do Decreto de 1993 não afeta essa apreciação. O Decreto de 1993 apenas previa uma base jurídica para permitir eventuais medidas de apoio aos aeroportos regionais que o *Land* da Renânia do Norte-Vestefália pode contemplar a partir de 1993, mas não cria, por si só, qualquer direito jurídico para esses aeroportos, tal como estipulado explicitamente no artigo 1.º do Decreto de 1993.

(245) A data de concessão da medida 2 é, pois, 15 de outubro de 2002, isto é, após o acórdão *Aéroports de Paris*. Por conseguinte, a medida 2 já constituía um auxílio estatal quando foi concedida, como se mostra na secção 8.4.6, e não se transformou em auxílio estatal subsequentemente em razão da evolução do mercado comum. Além disso, a medida 2 foi concedida menos de dez anos antes de a Comissão dar início ao procedimento formal de investigação a ela dedicado, pelo que não se tornou um auxílio existente após o termo do prazo de prescrição. Por conseguinte, a medida 2 não pode ser considerada um auxílio existente.

([71]) O artigo 1.º, alínea b), subalínea v), segunda frase, determina o seguinte: «Quando determinadas medidas se transformem em auxílios na sequência da liberalização de uma atividade provocada pela legislação comunitária, essas medidas não serão consideradas auxílios existentes depois da data fixada para a liberalização».

([72]) «Os auxílios considerados existentes por se poder comprovar que não constituíam auxílios no momento da sua execução, tendo-se subsequentemente transformado em auxílios devido à evolução do mercado comum e sem terem sido alterados pelo Estado-Membro. Quando determinadas medidas se transformem em auxílios na sequência da liberalização de uma atividade provocada pela legislação comunitária, essas medidas não serão consideradas auxílios existentes depois da data fixada para a liberalização».

([73]) Considerandos 38 e 39.

8.8. **Legalidade do auxílio**

(246) Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios e não podem pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

(247) Uma vez que a Alemanha não notificou todas as medidas públicas em escrutínio, as medidas 1, 2 e 3 constituem um auxílio ilegal.

9. **COMPATIBILIDADE**

9.1. **Aplicabilidade das Orientações relativas à aviação de 2014 e 2005**

(248) As medidas em questão deviam ser apreciadas com base no artigo 107.º n.º 3, alínea c), do TFUE, que estabelece que: «*os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum*», podem ser considerados compatíveis com o mercado interno.

(249) Neste contexto, as Orientações relativas à aviação de 2014 proporcionam um quadro comum para apreciar se os auxílios aos aeroportos podem ser declarados compatíveis ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(250) De acordo com as Orientações relativas à aviação de 2014, a Comissão considera que as disposições da sua Comunicação relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente não deviam aplicar-se aos processos pendentes de auxílios ao funcionamento ilegais concedidos a aeroportos antes de 4 de abril de 2014. Em vez disso, a Comissão aplicará os princípios estabelecidos nas Orientações de 2014 a todos os casos relativos a auxílios ao funcionamento (notificações pendentes e auxílios ilegais não notificados) concedidos a aeroportos, ainda que os auxílios tenham sido concedidos antes de 4 de abril de 2014 e do início do período de transição ([74]).

(251) No que respeita aos auxílios ao investimento para aeroportos, a Comissão, em conformidade com a sua Comunicação relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente, aplica aos auxílios ao investimento para aeroportos concedidos ilegalmente as regras em vigor no momento em que os auxílios foram concedidos. A Comissão irá, portanto, aplicar os princípios estabelecidos nas Orientações relativas à aviação de 2005 no caso de auxílios ao investimento para aeroportos concedidos ilegalmente antes de 4 de abril de 2014 ([75]).

(252) A Comissão já concluiu que as medidas 2 e 3 constituíam auxílios estatais ilegais concedidos antes de 4 de abril de 2014, ao passo que as medidas 1 e 4 não se classificavam como auxílios estatais.

(253) Atendendo às disposições das Orientações de 2014, referidas nos considerandos 250 e 251, a Comissão é, pois, obrigada a determinar se as medidas em causa constituem auxílios ilegais ao funcionamento ou ao investimento.

9.2. **Auxílios ao investimento/auxílios ao funcionamento**

9.2.1. *Medida 1*

(254) Como concluído na secção 8.3.6, a FN GmbH beneficiou de auxílios estatais, contidos no empréstimo 4, na extensão 1 e, eventualmente, na extensão 2, que constituem a medida 1. A Comissão apreciará a natureza de cada submedida separadamente.

(255) A Comissão observa que o empréstimo 4 foi concedido para financiar investimentos efetuados pela FN GmbH: conforme mencionado no considerando 39, o n.º 1, ponto 2, do contrato de empréstimo assinado em 1 de julho de 2005 especificava que o empréstimo se destinava apenas a investimentos. A Comissão observa que a EEL GmbH implementou mecanismos de controlo, previstos no n.º 2 do contrato de empréstimo, que exigiam que a FN GmbH (e a EEL GmbH a seu próprio pedido) verificasse que as faturas estavam estritamente ligadas à conclusão do aeroporto e que a EEL GmbH (e não a FN GmbH) pagasse as faturas do empréstimo. Esses

([74]) Considerando 172 das Orientações relativas à aviação de 2014.
([75]) Considerando 173 das Orientações relativas à aviação de 2014.

mecanismos de controlo revelaram-se eficazes, uma vez que a Alemanha pôde demonstrar que as prestações pagas desse empréstimo contribuíram exclusivamente para cobrir custos de investimento. A Comissão considera, portanto, que o empréstimo 4 constitui um auxílio ao investimento ilegal, concedido antes de 4 de abril de 2014, e que a sua compatibilidade tem de ser apreciada ao abrigo das Orientações relativas à aviação de 2005.

(256) Quanto à extensão 1, a Comissão observa que se trata de uma extensão dos empréstimos 1, 2 e 3. Essa extensão, enquanto tal, não visa o financiamento de novos investimentos, o que a Alemanha não conseguiu demonstrar. A Comissão considera, antes, que essa extensão só foi concedida para aliviar a FN GmbH da sua obrigação a curto prazo de reembolsar todos os empréstimos e juros acumulados. Ao fazê-lo, a EEL GmbH e os seus acionistas públicos pretenderam assegurar que a FN GmbH não ficaria sem liquidez, o que poderia ter levado o beneficiário do auxílio a reduzir os seus investimentos ou a tornar-se uma empresa em dificuldade. Por estes motivos, a Comissão considera que a extensão 1 constitui um auxílio ao funcionamento ilegal, concedido antes de 4 de abril de 2014, e que a sua compatibilidade tem de ser apreciada ao abrigo das Orientações relativas à aviação de 2014.

(257) Aplicam-se considerações semelhantes à extensão 2, caso tivesse de ser considerada um auxílio estatal.

9.2.2. *Medida 2*

(258) A FN GmbH beneficiou da medida 2 para compensar os custos de aquisição e instalação de ativos de capital fixo descritos no considerando 46. De acordo com o ponto 25 das Orientações relativas à aviação de 2014, por «"auxílio ao investimento", entende-se o auxílio destinado a financiar ativos de capital fixo, especificamente, para cobrir o défice de financiamento dos custos de capital». Por conseguinte, todos os custos suportados no âmbito da medida 2 constituem custos de investimento. A medida 2 constitui, portanto, um auxílio ao investimento ilegal, concedido antes de 4 de abril de 2014, e a sua compatibilidade tem de ser apreciada ao abrigo das Orientações relativas à aviação de 2005.

9.2.3. *Medida 3*

(259) Tal como descrito na secção 3.3, a medida 3 sob escrutínio foi concedida à FN GmbH enquanto financiamento intercalar de parte dos custos de aquisição dos bens imóveis do aeroporto (615 ha e cerca de 650 edifícios de vários tipos a reconfigurar em aeroporto civil). Conforme estipulado no ponto 3 do preâmbulo e no n.º 1 do contrato de empréstimo de 14 de março de 2002, o financiamento intercalar foi concedido por meio de um empréstimo sem juros, expressamente reservado ao financiamento de despesas de investimento necessárias à realização do EuZZLG (ver considerando 21).

(260) Este financiamento intercalar constitui, portanto, um auxílio estatal ao investimento ilegal, concedido antes de 4 de abril de 2014, e a sua compatibilidade tem de ser apreciada ao abrigo das Orientações relativas à aviação de 2005.

9.2.4. *Conclusão*

(261) Tal como acima explicado, a Comissão considera que o empréstimo 4 da medida 1, a medida 2 e a medida 3 constituem auxílios estatais ao investimento, enquanto a extensão 1 e, eventualmente, a extensão 2 da medida 1 devem ser consideradas como auxílios ao funcionamento.

9.3. **Compatibilidade das medidas de auxílio ao investimento**

(262) De acordo com o ponto 61 das Orientações de 2005, a Comissão tem de examinar se:

a) A construção e a exploração da infraestrutura correspondem a um objetivo de interesse geral claramente definido (desenvolvimento regional, acessibilidade, etc.),

b) A infraestrutura é necessária e proporcional ao objetivo fixado,

c) A infraestrutura oferece perspetivas satisfatórias de utilização a médio prazo, nomeadamente em relação à utilização das infraestruturas existentes,

d) O acesso à infraestrutura está aberto a todos os potenciais utilizadores de forma equitativa e não discriminatória,

e) O desenvolvimento das trocas comerciais não é afetado numa medida contrária ao interesse comunitário.

(263) Para além do requisito de respeitar determinados critérios de compatibilidade especificados nas Orientações relativas à aviação de 2005, o auxílio estatal aos aeroportos, tal como qualquer outra medida de auxílio estatal, deve ser necessário e proporcional em relação ao objetivo legítimo visado, a fim de apurar se o auxílio é compatível ([76]).

9.3.1. *A construção e a exploração da infraestrutura correspondem a um objetivo de interesse geral claramente definido (desenvolvimento regional, acessibilidade, etc.)*

(264) As medidas de auxílio ao investimento em apreciação destinavam-se a financiar a conversão da antiga base militar britânica de Weeze em aeroporto civil e a desenvolver substancialmente o aeroporto. Estas medidas contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento regional e para a criação de novos postos de trabalho numa zona economicamente afetada pelo encerramento da base militar britânica. Conforme salientado pela Alemanha, o encerramento da base militar britânica levou a que cerca de 6 300 pessoas deixassem a zona, desencadeando a perda de 400 empregos civis diretamente ligados ao funcionamento da base militar e a perda de cerca de 102 milhões de euros em receitas para cerca de 80 empresas. Além disso, a saída das tropas britânicas deixou vazias 1 600 unidades residenciais, ou seja, mais de 30 % de todo o parque habitacional só da comunidade de Weeze.

(265) A Comissão regista que, segundo a Alemanha, a criação e o desenvolvimento do aeroporto civil levaram à criação de mais de 1 200 postos de trabalho na zona do distrito de Kleeve e ao agrupamento de empresas de prestação de serviços nas instalações do parque empresarial do aeroporto.

(266) Tal como salientado pela Alemanha, o contributo deste projeto para o desenvolvimento económico regional — e, por conseguinte, para a coesão económica, um importante objetivo da União — foi já, em certa medida, reconhecido pela Comissão. Com efeito, a Comissão concedeu fundos estruturais à Renânia do Norte-Vestefália ao abrigo do programa Konver II, que contemplava explicitamente o financiamento da reconversão de antigas instalações militares em Kleve.

(267) As medidas de auxílio ao investimento em questão contribuíram também para melhorar a acessibilidade da zona. Com efeito, os aeroportos mais próximos do aeroporto de Niederrhein-Weeze são o de Düsseldorf (a cerca de 76 km do aeroporto, 51 minutes de tempo de viagem de automóvel) e o de Eindhoven, Países Baixos (88 km, 1 hora e 12 minuto de tempo de viagem de automóvel) ([77]).

(268) O tráfego nos aeroportos de Düsseldorf e Eindhoven aumentou de forma contínua desde 2003: o tráfego em Düsseldorf passou de 14,3 milhões de passageiros em 2003 para cerca de 21 milhões em 2013, enquanto o tráfego no aeroporto de Eindhoven passou de 0,4 milhões em 2003 para 3,4 milhões em 2013. Este crescimento constante só foi afetado durante esse período pelos seus próprios problemas de congestionamento e limitações de capacidade (em especial, o número insuficiente de faixas horárias disponíveis em Dusseldorf). A capacidade do aeroporto de Düsseldorf atingiu o seu limite de capacidade de 22 milhões de passageiros em 2013, enquanto o aeroporto de Eindhoven só pôde servir 2,5 milhões de passageiros em 2012. Apesar do aumento do tráfego no aeroporto de Niederrhein-Weeze, a Comissão observa que as obras de ampliação foram concluídas ou iniciadas a partir de 2012, tendo em vista o reforço da capacidade de ambos os aeroportos ([78]).

(269) A Comissão conclui, portanto, que o investimento em Niederrhein-Weeze não constitui uma duplicação de infraestruturas não rentáveis existentes. Pelo contrário, o aeroporto de Niederrhein-Weeze desempenhou um importante papel no descongestionamento de Düsseldorf, sem limitar os planos de expansão dos aeroportos de Düsseldorf e de Eindhoven. Sem o projeto em apreço, havia o risco de a região se encontrar insuficientemente servida.

(270) A Comissão pode, assim, concluir que a construção e a exploração da infraestrutura cumpre um objetivo de interesse comum claramente definido (designadamente, o desenvolvimento económico regional e a melhoria da acessibilidade da região).

([76]) Ver, por exemplo, o processo SA. 34586 (12/N) — *Grécia — modernização do aeroporto de Chania*, ponto 49.

([77]) Embora diste formalmente menos de 100 km (98 km) de Niederrhein-Weeze, é preciso viajar de carro 1 hora e 14 minutos para se chegar ao aeroporto de Maastricht. No parecer da Comissão não devia incluir-se este aeroporto na zona de influência do aeroporto de Niederrhein-Weeze.

([78]) Após a ampliação de 2012-2013, a capacidade do aeroporto de Eindhoven passou para cinco milhões de passageiros; as obras de ampliação do aeroporto de Düsseldorf deviam iniciar-se no verão de 2014.

9.3.2. *A infraestrutura é necessária e proporcional ao objetivo que foi definido*

(271) Segundo a Alemanha, a modernização prevista do aeroporto de Niederrhein-Weeze foi necessária para completar a conversão de uma antiga base aérea militar em aeroporto de aviação civil. A construção e a modernização de caminhos de circulação e plataformas de estacionamento eram necessárias para iniciar as operações de voos civis.

(272) Tal como alegado pela Alemanha, o projeto de infraestrutura foi realizado apenas na medida do que era necessário para alcançar os objetivos fixados: embora a infraestrutura tenha sido construída para um tráfego máximo de 3,5 milhões de passageiros, as estatísticas do tráfego de passageiros apresentadas no quadro 1 mostram que o tráfego aumentou de forma constante até 2010, atingindo um recorde de 2,9 milhões de passageiros, antes de diminuir para 2,2 milhões em 2012. Isto significa que a procura de tráfego esperada respondeu, em grande medida, à procura real e que o projeto não tinha dimensão nem custos desproporcionados.

(273) A Comissão pode, por conseguinte, concluir que a infraestrutura em causa é necessária e proporcional aos objetivos que foram estabelecidos.

9.3.3. *A infraestrutura tem perspetivas a médio prazo satisfatórias para a utilização, em particular no que diz respeito à utilização das infraestruturas existentes*

(274) Tal como acima explicado, o aeroporto de Niederrhein-Weeze atingiu em 2010 um número de passageiros (2,9 milhões de passageiros) próximo do seu limite de capacidade (3,5 milhões de passageiros). Este tráfego foi alcançado em apenas seis anos de exploração, o que é muito mais rápido do que o que acontece com outros aeroportos alemães dedicados à mesma estratégia LCC (como Kassel ou Hahn). O crescimento significativo do aeroporto de Niederrhein-Weeze resulta do seu importante papel no descongestionamento dos aeroportos de Düsseldorf e Eindhoven e da densidade populacional na zona de influência (mais de 35 milhões de habitantes).

(275) Com base nos valores supramencionados sobre o número de passageiros, o projeto de desenvolvimento do aeroporto de Niederrhein-Weeze oferecia, a médio prazo, boas perspetivas de utilização, especialmente no tocante à infraestrutura militar inicial do aeroporto, que as obras de investimento iniciais ajudaram a converter em plataforma civil.

9.3.4. *Todos os potenciais utilizadores da infraestrutura têm acesso à mesma de forma equitativa e não discriminatória*

(276) A Comissão observa que as infraestruturas civis existentes estiveram sempre abertas a todos os utilizadores potenciais de forma não discriminatória.

9.3.5. *O desenvolvimento das trocas comerciais não é afetado em medida contrária ao interesse da UE*

(277) Na altura em que o auxílio foi concedido, em 15 de outubro de 2002, o aeroporto de Niederrhein-Weeze servia menos de um milhão de passageiros por ano, o que o classificava como um pequeno aeroporto regional (categoria D), de acordo com as Orientações relativas à aviação de 2005) ([79]).

(278) A zona de influência do aeroporto de Niederrhein-Weeze é constituída pelas regiões ocidentais da Alemanha e as regiões orientais dos Países Baixos. Conforme anteriormente explicado, o aeroporto de Niederrhein-Weeze não prejudicou significativamente a concorrência nesta zona de influência, ou seja, os aeroportos de Düsseldorf e Eindhoven, que foram afetados por graves problemas de congestionamento e falta de faixas horárias (ver considerando 268).

(279) Acresce que o aeroporto de Niederrhein-Weeze não é servido por uma ligação ferroviária nem por uma ligação à rede de autoestradas, ao contrário dos seus dois concorrentes.

(280) Além disso, a Comissão observa que o segmento das viagens de negócios ocupa uma parte significativa de 40 % de mercado no aeroporto de Düsseldorf, ao passo que representa apenas 7 % em Niederrhein-Weeze.

(281) Quanto ao aeroporto de Eindhoven, a Comissão observa que esta instalação serve tanto as operações aéreas civis como militares e que o financiamento dos custos infraestruturais é partilhado, em conformidade, entre os gestores aeroportuários civis e o exército neerlandês. Em 2010 e 2011, o aeroporto de Eindhoven pagou anualmente cerca de um milhão de euros para compensar o exército neerlandês, sobretudo pelo custo de manutenção, segurança e controlo aéreo da infraestrutura, mas não incorreu nos custos de investimento iniciais que Niederrhein-Weeze teve de (parcialmente) suportar.

([79]) Ver o ponto 15.

(282) Acresce que a intensidade de auxílio do projeto global (ver secção sobre a necessidade e proporcionalidade do auxílio mais abaixo) se limita ao seu défice de financiamento. Os acionistas do operador aeroportuário irão financiar mais de 50 % dos custos de investimento.

(283) Com base no que precede, é lícito que a Comissão conclua que a evolução das trocas comerciais não é afetada de maneira que contrarie o interesse comum.

9.3.6. *Necessidade e proporcionalidade do auxílio*

(284) A Comissão tem que determinar se o auxílio estatal concedido à FN GmbH alterou o comportamento da empresa beneficiária de tal modo que esta exerça uma atividade que contribua para a realização de um objetivo de interesse público e que: i) não executaria sem o auxílio, ou ii) executaria de forma limitada ou diferente. Além disso, o auxílio só é considerado proporcional se o mesmo resultado não pudesse ser alcançado com auxílios menores e menos distorção. Isto significa que o montante e a intensidade do auxílio devem limitar-se ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio.

(285) Segundo a Alemanha, o auxílio era necessário para não comprometer o desenvolvimento do aeroporto, tendo em conta a situação financeira difícil da FN GmbH no momento da concessão do auxílio. A Alemanha acrescenta ainda que, se o projeto tivesse sido levado a cabo diretamente pelas entidades públicas, estas teriam tido de cobrir os custos de construção, bem como as perdas de exploração iniciais. A Comissão partilha este ponto de vista e salienta que o apoio público foi concedido num período em que os acionistas privados da FN GmbH efetuaram investimentos muito significativos na infraestrutura, na fase de arranque do projeto ([20-60] milhões de EUR em 2002-2003), ao mesmo tempo que suportaram as perdas de exploração iniciais do aeroporto. É de duvidar que entidades locais com recursos financeiros limitados, como é o caso do distrito de Kleve e do município de Weeze, tivessem podido suportar, elas próprias, os encargos financeiros de um projeto de tão grande escala, quando podiam alcançar o mesmo resultado com uma participação limitada apoiando uma iniciativa privada. Atendendo aos riscos intrínsecos do projeto, que constitui um dos poucos casos de aeroportos privados na Europa, um apoio público limitado parece, portanto, bem justificado na sua fase de arranque.

(286) De acordo com a Alemanha, sem o auxílio, o investimento não poderia ter sido realizado na mesma dimensão, caso faltassem as medidas 1, 2 e 3. Como corretamente alegou a Alemanha, apenas um número limitado de investimentos poderia ter sido realizado, como por exemplo o alargamento da pista. Teria sido necessário adiar substancialmente certos investimentos, obrigando o aeroporto a enfrentar graves dificuldades operacionais ou impedindo-o de dar resposta à procura prevista por parte de companhias aéreas e passageiros na zona de influência. Pode, por conseguinte, concluir-se que as medidas de auxílio de 1, 2 e 3 têm um efeito de incentivo, uma vez que permitiram que o beneficiário procedesse ao investimento.

(287) No que respeita à apreciação da proporcionalidade da medida 2, o nível de financiamento público efetivamente concedido ao aeroporto ascendeu a [2-5] milhões de EUR. Tal como explicado no considerando 46, essa medida de apoio corresponde ao financiamento de 50 % dos custos elegíveis ao abrigo do Decreto de 1993. O montante remanescente ([2-5] milhões de EUR) foi financiado pela FN GmbH. Por conseguinte, a intensidade de auxílio eleva-se a 50 %.

(288) Como as Orientações relativas à aviação de 2005 deixam em aberto a questão das intensidades de auxílio, o montante máximo de auxílio admissível tem de limitar-se ao estritamente necessário. A Comissão salienta que os investimentos apoiados pela medida 2 foram financiados em condições *pari passu*. A intensidade de auxílio de 50 % parece, portanto, justificada no caso em apreço.

(289) No que diz respeito à proporcionalidade do empréstimo 4 da medida 1 e da medida 3, a Comissão observa que a concessão de um empréstimo sem juros ou com juros reduzidos constitui uma medida com um efeito de distorção menos acentuado do que uma subvenção direta. Além disso, uma vez que as entidades públicas garantiram totalmente os empréstimos, a sua participação financeira foi muito limitada. No que diz respeito à proporcionalidade da renúncia da obrigação de reembolso de metade do financiamento intercalar, a Comissão concorda com a Alemanha que a condição de criação de 350 postos de trabalho constitui um incentivo para os proprietários privados do aeroporto concluírem a construção e o desenvolvimento dessa infraestrutura aeroportuária. A Comissão assinala que este incentivo foi eficaz, uma vez que foram criados 445 postos de trabalho no momento da renúncia (em 2004), muito antes da expiração do prazo contratual (final de 2007).

9.3.7. *Conclusão sobre as medidas 1 (empréstimo 4), 2 e 3*

(290) Atendendo à apreciação que precede, a Comissão conclui que as medidas 1 (empréstimo 4), 2 e 3 são compatíveis com o mercado interno, com base no artigo 107.º n.º 3, alínea c), do Tratado.

9.4. **Compatibilidade da medida de auxílio ao funcionamento**

(291) A secção 5.1.2 das Orientações relativas à aviação de 2014 estabeleceu os critérios que a Comissão aplicará na apreciação da compatibilidade dos auxílios ao funcionamento com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Nomeadamente nos termos do ponto 172 das Orientações relativas à aviação de 2014, a Comissão aplicará esses critérios a todos os casos relativos a auxílios ao funcionamento para o aeroporto, incluindo as notificações pendentes e os auxílios ilegais não notificados, mesmo se o auxílio tiver sido concedido antes de 4 de abril de 2014, ou seja, antes da entrada em vigor das Orientações relativas à aviação de 2014. Os critérios de compatibilidade para os auxílios ao funcionamento, que podem ser concedidos durante um período transitório de 10 anos a contar da data de publicação das Orientações relativas à aviação de 2014, são as seguintes:

a) *Contribuição para um objetivo de interesse comum claramente definido*: esta condição é respeitada, designadamente, se o auxílio aumentar a mobilidade dos cidadãos da UE e a conectividade das regiões, ou facilitar o desenvolvimento regional ([80]);

b) *Necessidade de intervenção do Estado*: o auxílio estatal deve ser dirigido para situações em que tal auxílio pode criar uma melhoria substancial que o mercado, por si só, não pode ocasionar ([81]);

c) *Existência de um efeito de incentivo*: esta condição é respeitada, se, na ausência do auxílio ao funcionamento, e tendo em conta a eventual presença de auxílio ao investimento e o nível de tráfego, o nível de atividade económica do aeroporto em causa viesse a reduzir-se de uma forma considerável ([82]);

d) *Proporcionalidade do montante de auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)*; para ser proporcionado, o auxílio ao funcionamento para aeroportos deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio ([83]);

e) *Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais* ([84]).

(292) Considerando que o auxílio ao funcionamento, que consiste na extensão 1 e, eventualmente, na extensão 2 da medida 1, foi concedido, na sua integralidade, antes da entrada em vigor das Orientações relativas à aviação de 2014, esses critérios de compatibilidade são aplicados à luz das considerações expostas no ponto 137 das Orientações relativas à aviação de 2014 (ou seja, algumas condições não se aplicam).

9.4.1. *O auxílio ao funcionamento contribui para um objetivo de interesse comum claramente definido*

(293) O auxílio ao funcionamento em apreciação tinha por objetivo manter o nível adequado de exploração do aeroporto de Niederrhein-Weeze.

(294) De acordo com o ponto 113 das Orientações relativas à aviação de 2014, o auxílio ao funcionamento para aeroportos será considerado como contribuindo para a realização de um objetivo de interesse comum, se aumentar a mobilidade dos cidadãos da União e a conectividade das regiões, combater o congestionamento do tráfego aéreo nos principais aeroportos da União que funcionam como plataformas de correspondência ou facilitar o desenvolvimento regional.

(295) Conforme se conclui no considerando 270, a construção e a exploração do aeroporto de Niederrhein-Weeze cumpre objetivos de interesse comum claramente definidos, designadamente, o desenvolvimento económico regional e a melhoria da acessibilidade da região.

9.4.2. *Necessidade de intervenção do Estado*

(296) Em conformidade com os pontos 116 e seguintes das Orientações relativas à aviação de 2014, o auxílio ao funcionamento para aeroportos será considerado necessário se resultar numa melhoria substancial que o mercado, por si só, não pode ocasionar. As Orientações reconhecem ainda que a necessidade de financiamento público dos custos de funcionamento serão, em geral, proporcionalmente maiores nos aeroportos mais pequenos, devido aos elevados custos fixos, e que os aeroportos com um tráfego anual de passageiros compreendido entre 200 000 e 700 000 podem não ser capazes de cobrir os seus custos de funcionamento de forma substancial.

([80]) Pontos 137 e 113 das Orientações relativas à aviação de 2014.
([81]) Pontos 137 e 116 das Orientações relativas à aviação de 2014.
([82]) Pontos 137 e 124 das Orientações relativas à aviação de 2014.
([83]) Pontos 137 e 125 das Orientações relativas à aviação de 2014.
([84]) Pontos 137 e 131 das Orientações relativas à aviação de 2014.

(297) Desde o início do funcionamento do novo terminal, em 2003, o número anual de passageiros do aeroporto de Niederrhein-Weeze atingiu 207 992 em 2003, 796 745 em 2004 e 591 744 em 2005 (ver quadro 1). A Comissão observa que o tráfego de passageiros registou enormes variações nessa fase de arranque, nomeadamente uma diminuição significativa de 34 %, entre 2004 e 2005. A Comissão considera, por conseguinte, que, nos últimos três anos, o tráfego de passageiros permaneceu, em média, entre 200 000 e 700 000. A Comissão constata também que a FN GmbH foi sempre deficitária (ver quadro 5), não tendo sequer podido cobrir os seus custos operacionais (o EBITDA ajustado é negativo em 2004 e 2005), o que é identificado nas Orientações relativas à aviação de 2014 como um aspeto típico dos aeroportos desta dimensão.

(298) A Comissão considera, pois, que o auxílio ao funcionamento para o aeroporto de Niederrhein-Weeze é necessário.

9.4.3. *Adequação do auxílio estatal como instrumento de intervenção*

(299) De acordo com o ponto 120 das Orientações relativas à aviação de 2014, os auxílios ao funcionamento devem ser um instrumento político adequado para alcançar o objetivo pretendido ou resolver o problema visado. Uma vez que o aeroporto de Niederrhein-Weeze é deficitário a nível operacional, o único instrumento adequado é um auxílio ao funcionamento que permita que o aeroporto continue a funcionar e assegure a conectividade da zona de Niederrhein. Não se afiguram adequados outros instrumentos, como os auxílios ao investimento ou medidas de regulamentação, para resolver os problemas financeiros do aeroporto de Niederrhein-Weeze a nível operacional. A Comissão considera, pois, que o auxílio ao funcionamento concedido ao aeroporto de Niederrhein-Weeze é um instrumento adequado.

9.4.4. *Existência de um efeito de incentivo e proporcionalidade do montante de auxílio (auxílio limitado ao mínimo necessário)*

(300) De acordo com o ponto 124 das Orientações relativas à aviação de 2014, o auxílio ao funcionamento tem um efeito de incentivo se, na ausência do auxílio ao funcionamento e tendo em conta a eventual presença do auxílio ao investimento e o nível de tráfego, o nível da atividade económica do aeroporto em causa viesse a reduzir-se de uma forma considerável.

(301) O aeroporto de Niederrhein-Weeze recebeu auxílios ao investimento para construir um novo terminal e implementar os novos requisitos em matéria de segurança e proteção. O aeroporto pôde, assim, dar resposta às necessidades em matéria de conectividade e de transportes da região de Niederrhein, o que se manifestou no aumento do número de passageiros ao longo dos últimos anos. Apesar deste aumento do número de passageiros, o aeroporto não está em condições de cobrir os seus custos de funcionamento. Sem os auxílios estatais ao funcionamento, o aeroporto não poderia manter o atual nível de tráfego e de investimento, e a sua atividade económica teria de ser reduzida. Ao mesmo tempo, os auxílios não excederam o montante necessário para cobrir perdas de exploração e, por conseguinte, o montante do auxílio limita-se ao mínimo necessário.

(302) A Comissão considera, pois, que o auxílio ao funcionamento para o aeroporto de Niederrhein-Weeze tem um efeito de incentivo e é proporcionado.

9.4.5. *Prevenção de efeitos negativos indesejados na concorrência e nas trocas comerciais*

(303) De acordo com o ponto 131 das Orientações relativas à aviação de 2014, ao apreciar a compatibilidade de auxílios ao funcionamento para aeroportos, a Comissão terá em conta as distorções da concorrência e os efeitos sobre as trocas comerciais. Uma indicação de potenciais distorções da concorrência ou efeitos sobre as trocas comerciais pode ser o facto de o aeroporto se localizar na mesma zona de influência de outro aeroporto com capacidade não utilizada.

(304) Conforme demonstrado nos considerandos 276 e seguintes precedentes, a Comissão já concluiu que a evolução das trocas comerciais não é afetada de maneira que contrarie o interesse comum.

9.5. **Conclusão sobre a compatibilidade das medidas de auxílio**

(305) Todas as medidas que são objeto da presente investigação e se classificam como auxílios estatais são compatíveis com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Esta conclusão em nada prejudica a apreciação de quaisquer outras medidas de auxílio estatal que as entidades públicas possam ter concedido à FN GmbH e que a Comissão possa realizar no futuro.

10. **LÍNGUA**

(306) Por carta de 18 de junho de 2014, a Alemanha aceitou que a presente decisão fosse adotada em língua inglesa. Por conseguinte, apenas faz fé o texto na língua inglesa.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Os empréstimos concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH em 11 de abril de 2004, 17 de junho de 2004 e 28 de julho de 2004 e as medidas de apoio concedidas pelo distrito de Kleve e o município de Weeze à EEL GmbH não constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

1. O empréstimo concedido à FN GmbH pela EEL GmbH em 1 de julho de 2005, bem como a extensão, em 1 de julho de 2005, de todos os empréstimos existentes concedidos à FN GmbH pela EEL GmbH, a medida de apoio concedida pelo *Land* da Renânia do Norte-Vestefália à FN GmbH e a medida de apoio concedida pelo distrito de Kleve diretamente à FN GmbH respeitante à aquisição dos bens imóveis do aeroporto de Niederrhein-Weeze constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2. A extensão de todos os empréstimos existentes, concedidos pela EEL GmbH à FN GmbH em 29 de novembro de 2010, embora constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é compatível com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 3.º

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

Feito em Bruxelas, em 23 de julho de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente