II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2018/117 DA COMISSÃO

de 14 de julho de 2017

relativa ao auxílio estatal SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

Irlanda — não aplicação da taxa sobre o transporte aéreo de passageiros aos passageiros em correspondência e em trânsito

[notificada com o número C(2017) 4932]

(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,

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

Após ter notificado as partes interessadas para apresentarem as suas observações ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. **PROCEDIMENTO**

(1) Por carta de 21 de julho de 2009, registada na Comissão a 22 de julho de 2009 com o número CP 231/2009, a Comissão recebeu uma denúncia da companhia aérea Ryanair Ltd (atualmente Ryanair Designated Activity Company, a seguir: «Ryanair») segundo a qual a Irlanda tinha concedido auxílios estatais ilegais e ilícitos por meio da Air Travel Tax («TTA – taxa sobre o transporte aéreo de passageiros»), um imposto especial sobre o consumo introduzido pela Irlanda que incide na partida de passageiros de voos provenientes de aeroportos irlandeses.

(2) Por carta de 28 de julho de 2009, a Comissão transmitiu a denúncia à Irlanda e solicitou a sua posição sobre as alegações constantes da carta de 21 de julho de 2009.

(3) Por carta de 26 de agosto de 2009, a Irlanda solicitou uma prorrogação do prazo de resposta, que a Comissão aceitou por ofício datado de 3 de setembro de 2009.

(4) Em 15 de outubro de 2009, a Irlanda respondeu ao ofício da Comissão e a sua resposta foi registada na Comissão no mesmo dia.

(5) Uma vez que o alegado auxílio tinha sido executado sem notificação prévia à Comissão, o processo foi registado como medida não notificada. A Comissão procedeu a uma investigação preliminar, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

([1]) JO C 220 de 17.6.2016, p. 13.

(6) Por decisão de 13 de julho de 2011 («Decisão de 2011») ([1]), adotada no termo do procedimento preliminar de investigação, a Comissão rejeitou a maioria das reclamações da Ryanair. Considerou, em particular, que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Ainda assim, a Comissão decidiu igualmente dar início a um procedimento formal de investigação sobre as taxas de tributação diferenciadas aplicáveis aos voos com destinos situados no máximo a 300 km do aeroporto de Dublim e a todos os outros voos.

(7) Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de setembro de 2011, a Ryanair interpôs recurso destinado a obter a anulação parcial da Decisão de 2011, na medida em que esta decisão considerou que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O processo foi registado com o número T-512/11.

(8) Em 25 de julho de 2012, a Comissão adotou a sua decisão («decisão de 2012») relativa à aplicação de taxas de tributação diferenciadas da TTA ([2]). Nessa decisão, a Comissão considerou que a Irlanda tinha concedido um auxílio estatal sob a forma de um taxa de tributação da TTA inferior à aplicável aos voos para os destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublim, entre 30 de março de 2009 e 28 de fevereiro de 2011. Além disso, a Comissão considerou que o auxílio estatal era ilegal e incompatível com o mercado interno, tendo instado a Irlanda para que procedesse à recuperação do auxílio incompatível junto dos seus beneficiários.

(9) Por petições apresentadas em 1 de novembro de 2012 e 15 de novembro de 2012, a Ryanair e a Aer Lingus recorreram da decisão de 2012. Estes processos foram registados como processo T-473/17 e processo T-500/12.

(10) Por acórdão de 25 de novembro de 2014, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2011, na medida em que esta considerava que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE ([3]). O Tribunal Geral considerou que a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE.

(11) Por acórdão de 5 de fevereiro de 2015, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2012 sobre as taxas de tributação diferenciadas aplicáveis aos voos com destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublim, na medida em que a decisão de 2012 determinou a recuperação do auxílio junto dos beneficiários num montante que se encontra fixado em 8 EUR por passageiro ([4]). A Comissão interpôs recurso desse acórdão no Tribunal de Justiça.

(12) Na sequência da anulação da Decisão de 2011, a Comissão informou a Irlanda, por ofício de 28 de setembro de 2015, da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE relativamente à não aplicação da TTA a passageiros em correspondência e em trânsito. A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([5]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa.

(13) A Irlanda apresentou as suas observações sobre a decisão de início do procedimento por carta de 22 de dezembro de 2015, registada na Comissão a 6 de janeiro de 2016.

(14) A Comissão recebeu observações de duas partes interessadas. Por ofício datado de 23 de agosto de 2016, a Comissão transmitiu estas observações à Irlanda, a quem foi dada a oportunidade de reagir. Na ausência de resposta da Irlanda, a Comissão, por ofício datado de 17 de outubro de 2016, reiterou o seu convite à Irlanda para que reagisse às observações recebidas das partes interessadas.

(15) Por ofício datado de 9 de dezembro de 2016, a Comissão solicitou à Irlanda informações adicionais. A Irlanda respondeu por carta de 18 de janeiro de 2017. Nessa carta, a Irlanda também reagiu às observações recebidas das partes interessadas.

(16) Por acórdão de 21 de dezembro de 2016, o Tribunal de Justiça anulou os acórdãos do Tribunal Geral na medida em que esses acórdãos tinham anulado a decisão de 2012 ([6]). O Tribunal de Justiça confirmou, assim, que a Irlanda deve recuperar a soma de 8 EUR por passageiro junto das companhias aéreas que beneficiaram de auxílios estatais ilegais.

([1]) Decisão da Comissão de 13 de julho de 2011 relativa ao processo de auxílio estatal SA.29064 (2011/NN) — Isenção da taxa sobre os transportes aéreos de passageiros, Irlanda (JO C 306 de 18.10.2011, p. 10).

([2]) Decisão 2013/1999/UE da Comissão, de 25 de julho de 2012, relativa ao auxílio estatal SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Taxas de tributação diferenciadas aplicadas pela Irlanda ao transporte aéreo de passageiros (JO L 119 de 30.4.2013, p. 30).

([3]) Acórdão do Tribunal Geral de 25 de novembro de 2014, *Ryanair/Comissão*, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

([4]) Acórdão do Tribunal Geral de 5 de fevereiro de 2015, *Aer Lingus Ltd/Comissão*, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

([5]) JO C 220 de 17.6.2016, p. 13.

([6]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016, *Comissão/Aer Lingus Ltd e Ryanair*, Processos apensos C-164/15 P e C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DA MEDIDA E DOS PROCEDIMENTOS ANTERIORES

2.1. TTA

(17) A TTA foi instituída pelo artigo 55.º, n.º 2, do Finance Act (n.º 2) de 2008 («Lei das Finanças») ([1]). A Lei das Finanças entrou em vigor a 30 de março de 2009. O artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças prevê que as companhias aéreas devem pagar a TTA por «cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto situado na Irlanda»,

(18) Os termos utilizados no artigo 55, n.º 2, a Lei das Finanças são definidos no n.º 1 do mesmo artigo. A definição do termo «passageiro» que consta do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças exclui explicitamente «um passageiro em correspondência ou em trânsito», o que significa que a partida de «um passageiro em correspondência ou em trânsito» não constitui uma «partida de um passageiro» em relação ao qual as companhias aéreas devem pagar a TTA. Um «passageiro em trânsito» é definido como «um passageiro que está a bordo de um avião que aterra num aeroporto no decurso da sua viagem e continua a sua viagem no mesmo avião». Além disso, um «passageiro em correspondência» significa um passageiro que chega num voo a um aeroporto e que parte do aeroporto num voo posterior com um destino diferente do aeroporto no qual se iniciou a sua viagem, se ambos os voos fizerem parte de uma única reserva e se o período entre o horário programado de chegada do voo ao aeroporto e o horário programado de partida do voo a partir desse aeroporto não for superior a 6 horas». Por último, entende-se por «aeroporto» um aeroporto na aceção do Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, excluindo-se da definição um aeroporto em que o número de partidas de passageiros no ano civil anterior tenha sido inferior a 10 000 ([2]).

(19) Quando a TTA foi introduzida, o artigo 55.º, n.º 2, alínea b), da Lei das Finanças previa que «a taxa sobre viagens aéreas será aplicada, cobrada e paga em função da distância entre o local de partida do voo e o local onde o voo termina, no montante de de: i) 2 EUR no caso de um voo que parte de um aeroporto para um destino situado a uma distância não superior a 300 quilómetros a partir do aeroporto de Dublim e ii) 10 EUR em todos os outros casos».

(20) Na sequência de uma investigação da Comissão sobre uma possível violação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), e do artigo 56.º do TFUE, relativo à liberdade de prestação de serviços, os montantes foram alterados com efeitos a partir de 1 de março de 2011, por forma a que uma taxa de tributação única, de 3 EUR, fosse aplicável a todas as partidas a partir dessa data, independentemente da distância do aeroporto de Dublim ([4]).

(21) A TTA foi revogada com efeitos a partir de 1 de abril de 2014.

2.2. Funcionamento da TTA

(22) Na sua carta de 18 de janeiro de 2017, a Irlanda explicou que, para determinar a taxa de tributação a pagar, tal como previsto nas orientações emitidas pela Administração Fiscal («Revenue Commissioners») em 30 de março de 2009 (ver considerando 84), a companhia aérea deveria, no caso das viagens constituídas por vários segmentos, considerar a viagem como um todo. A Irlanda deu um exemplo de um voo com dois segmentos, sendo o primeiro Dublim – Shannon e o segundo Shannon – Nova Iorque. Shannon está situada a menos de 300 km do aeroporto de Dublim, ao passo que Nova Iorque se encontra a mais de 300 km do mesmo aeroporto. O destino final (Nova Iorque) está a mais de 300 km do aeroporto de Dublim. Assim, segundo a Irlanda, uma vez que é necessário considerar a viagem como um todo (ou seja, de Dublim a Nova Iorque), o voo está sujeito à TTA no montante de 10 EUR. A partida de Shannon podia ser ignorada, no sentido de que não é devida qualquer TTA (adicional), desde que o passageiro corresponda à definição de «passageiro em correspondência» ou «passageiro em trânsito» no aeroporto de Shannon, em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças. Por conseguinte, a companhia aérea tinha de considerar a viagem na sua globalidade e aplicar a taxa pertinente para o seu destino final ([5]).

([1]) Tal como alterado pelo artigo 18.º da Lei das Finanças de 2009 e pelo artigo 48.º da Lei das Finanças de 2011.

([2]) Nos termos do artigo 2.º do Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, «*aeroporto*» designa o conjunto de terrenos compreendidos dentro de um aeródromo e todos os terrenos que sejam propriedade ou estejam ocupados por uma autoridade aeroportuária, incluindo hangares de aeronaves, estradas e parques de estacionamento, utilizados ou destinados a ser utilizados, no todo ou em parte, para fins ou em conexão com a operação desse aeródromo.

([3]) Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

([4]) No contexto do processo de infração, a Comissão formulou a sua notificação para cumprir por ofício datado de 18 de março de 2010, na qual sustentou que a Irlanda, devido à diferenciação das taxas sobre o transporte aéreo de passageiros, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e do artigo 56.º do TFUE. Na sequência do ofício de notificação para cumprir, as autoridades irlandesas alteraram o sistema fiscal.

([5]) O Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO L 46 de 17.2.2004, p. 1) determina que, no caso de voos sucessivos, entende-se por destino final o destino do último voo, ao passo que no caso de voos separados, um destino final é definido como o destino que consta do bilhete apresentado no balcão de registo.

(23) A Aer Lingus, que cobrou a TTA durante o período de 2009-2014 em conformidade com as orientações emitidas pela Administração Fiscal, confirmou, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, que a TTA não se aplicava a determinados segmentos de uma viagem. Ao invés, o facto tributável era uma viagem que teve início na Irlanda e o montante da taxa devida dependia do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter feito um ou mais voos para chegar ao destino final.

(24) No que respeita ao nível de tributação da TTA, durante o período compreendido entre 30 de março de 2009 e 1 de março de 2011, a Irlanda afirma que o montante mais baixo, de 2 EUR por passageiro, só foi aplicado quando o destino final de toda a viagem, independentemente do número de voos da viagem, se situava a menos de 300 km do aeroporto de Dublim, enquanto o montante mais elevado foi aplicado «em todos os outros casos». De acordo com a Irlanda, o montante inferior (2 EUR) era uma exceção à regra geral.

(25) O Quadro 1 (informações fornecidas pela Irlanda) ilustra a forma como a TTA foi aplicada, antes e após a introdução de uma taxa única para todas as partidas tributáveis em 2011.

Quadro 1

Exemplos de viagens e da taxa devida antes e depois da alteração da TTA em 2011

	Período	Partidas	Escala	Destino	Taxa devida (EUR)
a)	30.3.9 a 1.3.11	Dublim	Shannon	Nova Iorque	10
b)	2.3.11 a 31.3.14	Dublim	Shannon	Nova Iorque	3
c)	30.3.9 a 1.3.11	Dublim	Nenhuma	Nova Iorque	10
d)	2.3.11 a 31.3.14	Dublim	Nenhuma	Nova Iorque	3
e)	30.3.9 a 1.3.11	Dublim	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.11 a 31.3.14	Dublim	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.9 a 1.3.11	Dublim	Nenhuma	Cardiff	2
h)	2.3.11 a 31.3.14	Dublim	Nenhuma	Cardiff	3
i)	30.3.9 a 31.3.14	Nova Iorque	Shannon	Dublim	Nula
j)	30.3.9 a 31.3.14	Nova Iorque	Nenhuma	Dublim	Nulo

(26) Segundo a Irlanda, os exemplos indicados no quadro 1 podem explicar-se do seguinte modo:

a) O destino final é Nova Iorque (mais de 300 km de distância do aeroporto de Dublim), por isso, o voo está sujeito à TTA de 10 EUR. A partida da escala em Shannon está isenta de TTA, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito no aeroporto de Shannon;

b) O mesmo que em a), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;

c) O destino final é Nova Iorque (mais de 300 km de distância do aeroporto de Dublim), pelo que o voo está sujeito à TTA de 10 EUR;

d) O mesmo que em c) exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;

e) O destino final é Cardiff (menos de 300 km de distância do aeroporto de Dublim), pelo que o voo está sujeito à TTA de 2 EUR. A partida da escala em Cork está isenta de TTA, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito no aeroporto de Cork;

f) O mesmo que em e), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;

g) O destino é Cardiff (menos de 300 km de distância do aeroporto de Dublim), pelo que o voo está sujeito à taxa de 2 EUR de TTA;

h) O mesmo que em g), exceto no facto de a taxa única de 3 EUR ser aplicável durante esse período;

i) A TTA não é devida neste percurso. O aeroporto de partida (Nova Iorque) não se encontra na Irlanda e a partida da escala em Shannon está isenta, uma vez que o passageiro se encontra em correspondência ou em trânsito nesse aeroporto. Esta posição aplicava-se antes e após a alteração dos níveis de tributação em 2011;

j) A TTA não é devida neste percurso. O aeroporto de partida não se encontra na Irlanda.

(27) Estes exemplos não incluem a situação de uma viagem que começa e termina fora da Irlanda, mas implica uma escala na Irlanda, por exemplo, Londres-Nova Iorque com escala no aeroporto de Dublim. No entanto, atendendo a todas explicações dadas pela Irlanda, não há dúvida de que não seria devida a TTA para essa viagem. De facto, a partida de Londres não estaria sujeita à TTA, uma vez que os aeroportos de Londres não são aeroportos tal como os define o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças, porquanto se situam fora da Irlanda, e a partida de Dublim não seria tributada, na medida em que o passageiro é considerado como passageiro em correspondência ou em trânsito.

(28) De acordo com a informação fornecida pela Irlanda, a TTA foi introduzida como uma resposta aos problemas financeiros em resultado da crise financeira e económica mundial, com o intuito de aumentar as receitas. A Irlanda não mencionou nenhum outro objetivo, como a proteção do ambiente.

2.3. **Decisão de 2011**

(29) Tal como indicado no considerando 6, a decisão de 2011 foi adotada no termo de uma fase preliminar de investigação que teve início a 21 de julho de 2009.

(30) A fim de apreciar se a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência era seletiva, a Comissão começou por identificar o sistema fiscal de referência pertinente. A Comissão considerou que o objetivo e a estrutura do sistema da TTA consistiam em tributar os passageiros que partiam de um aeroporto situado na Irlanda, no intuito de gerar receitas para o orçamento de Estado. A Comissão tinha entendido, da informação prestada pela Irlanda, que o primeiro segmento de uma viagem que compreendesse vários segmentos era sempre isento da TTA. A Irlanda também deu exemplos de viagens de Nova Iorque para Dublim e de Dublim para Nova Iorque com e sem escala em Shannon, e dos montantes da TTA aplicáveis. Por conseguinte, o sistema de referência foi entendido como uma taxa que é cobrada por cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda. A Comissão considerou igualmente que os passageiros em correspondência e em trânsito eram passageiros que partiam de um aeroporto irlandês e, por conseguinte, faziam aparentemente parte desse sistema de referência. Daí a exclusão dos passageiros em correspondência e em trânsito da aplicação normal do quadro fiscal geral.

(31) Em seguida, a Comissão analisou se a exclusão dos passageiros em correspondência ou em trânsito da TTA era justificada pela natureza ou pelos princípios gerais do sistema fiscal em vigor no Estado-Membro. Considerou que a TTA devia ter por vocação ser neutra no que respeita à rota selecionada para chegar ao destino final, independentemente da existência ou não de uma escala, e evitar a dupla tributação. De acordo com a decisão de 2011, se a TTA tivesse sido aplicada aos passageiros em trânsito e em correspondência, a transportadora aérea poderia ter tido de pagar essa taxa duas vezes para uma viagem com uma escala. Concluiu-se, por conseguinte, que a isenção de TTA para os passageiros em trânsito e em correspondência, de que resultou o facto de os passageiros serem tributados da mesma forma, independentemente do itinerário percorrido, se enquadrava na natureza e na lógica do sistema fiscal pertinente.

(32) A Comissão inferiu desses elementos que a exclusão de passageiros em correspondência e em trânsito da TTA se enquadrava na natureza e na lógica do sistema fiscal identificado ([1]).

([1]) Raciocínio nos considerandos 30-32 e conclusão no considerando 37 da decisão de 2011.

2.4. **Acórdão do Tribunal Geral no processo T-512/11**

(33) Tal como referido no considerando 10, por acórdão de 25 de novembro de 2014 no processo T-512/11, o Tribunal Geral anulou a Decisão de 2011 na medida em que esta considerava que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(34) O Tribunal Geral considerou que uma investigação preliminar de cerca de dois anos excedeu em muito o que é normalmente exigido para um primeira investigação levada a cabo nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

(35) Considerou igualmente que o exame feito pela Comissão era incompleto e insuficiente. O Tribunal Geral considerou, nomeadamente, que existiam incoerências entre o teor da carta da Irlanda, de 15 de outubro de 2009, referida no considerando 4, e da Decisão de 2011.

(36) A este respeito, o Tribunal Geral considerou que a Comissão subscreveu o ponto de vista da Irlanda de que a parte do trajeto isento do pagamento da TTA era o primeiro segmento, ainda que os exemplos reproduzidos no quadro constante do considerando 9 da decisão de 2011 não pudessem corroborar tal conclusão. Segundo o Tribunal Geral, embora tal possa ser o caso no que se refere ao exemplo relativo aos passageiros que viajavam de Dublim para Nova Iorque e faziam uma escala em Shannon, que estavam sujeitos ao pagamento da TTA, ao invés, não era claro, e a Comissão não explicou, por que motivo os passageiros que viajavam em sentido contrário na mesma rota, ou seja, de Nova Iorque com destino a Dublim, com a mesma escala, não estavam sujeitos ao pagamento da TTA respeitante à partida do aeroporto de escala de Shannon.

(37) Além disso, ao invocar o facto de, segundo as autoridades irlandesas, serem também razões de neutralidade a justificar a concessão de isenções às mesmas categorias de passageiros por outros sistemas de tributação de transportes de aéreos de passageiros existentes noutros Estados-Membros, enquanto foi feita referência explicitamente ao Reino Unido, o Tribunal Geral considerou que a taxa especial sobre passageiros de transportes aéreos em vigor no Reino Unido não poderia constituir um modelo de referência pertinente no caso em apreço, dado que dispõe que é sempre o primeiro segmento da viagem que está sujeito ao pagamento da taxa, o que não corresponde à tese sustentada pelas autoridades irlandesas na sua carta de 15 de outubro de 2009 e confirmada pela Comissão na decisão de 2011.

(38) O Tribunal Geral salientou igualmente que a carta datada de 15 de outubro de 2009 não continha qualquer referência explícita à necessidade de evitar uma dupla tributação. Além disso, o mesmo tribunal considerou que a Irlanda se prontificou a considerar a possibilidade de ajustar a lei relativamente aos passageiros em correspondência ou em trânsito, eliminando o requisito de reserva única como parte da definição de passageiros em correspondência e que a Comissão não tomou posição sobre essa declaração.

(39) Estas incoerências deram razões para concluir que, quando a Comissão adotou a Decisão de 2011, não dispunha de informações que a habilitassem a fazer uma análise suficientemente exaustiva da seletividade da medida e a concluir que as regras para a aplicação da isenção não levantavam dúvidas.

(40) O Tribunal Geral concluiu que, na ausência de qualquer análise da possível compatibilidade da medida controvertida com o mercado interno, a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação, a fim de recolher todas as informações pertinentes para verificar que a medida controvertida não era seletiva, e, eventualmente, concluir que essa medida não constituía um auxílio de Estado e, bem assim, para permitir à recorrente e às outras partes interessadas apresentarem as suas observações no âmbito do referido procedimento.

3. **RAZÕES QUE JUSTIFICARAM O PROCEDIMENTO FORMAL**

(41) Na sequência do acórdão proferido no processo T-512/11, a Comissão deu início ao procedimento formal de investigação a fim de recolher informações para verificar se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito não era seletiva e para permitir à recorrente e às outras partes interessadas apresentarem as suas observações no âmbito do referido procedimento.

(42) Na decisão de início do procedimento, a Comissão observou que a não aplicação da TTA às partidas de passageiros em correspondência e em trânsito resultou numa perda de receitas fiscais para o Estado e foi, portanto, financiada a partir de recursos estatais, o que parecia conferir uma vantagem às companhias aéreas que beneficiaram dessa não aplicação. Além disso, a Comissão não podia, na fase de início do procedimento formal de investigação, excluir que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito fosse seletiva.

(43) A Comissão, concluiu então, a título preliminar, que, uma vez que *a priori* poderiam estar reunidos todos os critérios do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a medida poderia constituir um auxílio estatal concedido às companhias aéreas que operaram as rotas que beneficiaram da isenção da TTA para os passageiros em correspondência ou em trânsito.

(44) Assim, a Comissão convidou a Irlanda a expor novamente as suas razões para a adoção da TTA e a explicar por que razão a TTA não se aplicava aos passageiros em correspondência ou em trânsito.

(45) A Comissão convidou ainda a Irlanda a expor em detalhe como deve ser interpretado o artigo 55.º da Lei das Finanças. A Comissão pediu à Irlanda que apresentasse exemplos claros de como a TTA se aplica a todas as categorias de rotas pertinentes, esclarecesse se a TTA isenta especificamente o segundo segmento de uma viagem ou se, de um modo mais geral, isenta todos os passageiros em correspondência ou em trânsito, e apresentasse outras informações que a Irlanda houvesse por úteis a este respeito. A Comissão convidou ainda a Irlanda a fornecer esses exemplos em relação aos períodos anterior e subsequente à alteração que modifica os níveis de tributação da TTA, introduzida em 2011.

(46) No pressuposto, a título preliminar, de que o sistema de referência é uma taxa que é cobrada em relação a cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito derrogar ao regime fiscal de referência, estabelecendo uma distinção entre operadores económicos que, à luz do objetivo prosseguido pelo sistema fiscal do Estado-Membro em causa, estavam em situações factuais e jurídicas comparáveis e, por conseguinte, conferir uma vantagem a determinadas companhias aéreas.

(47) Além disso, a Comissão considerou, no entanto, que a designação e a própria redação da TTA podem sugerir que o seu princípio orientador consiste em tributar viagens aéreas a partir de um aeroporto na Irlanda, em vez de cada partida de um aeroporto na Irlanda. Segundo a Comissão, ao abrigo desse pressuposto, a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito parece decorrer diretamente desse princípio, uma vez que uma viagem aérea pode envolver mais de uma partida de um aeroporto na Irlanda.

4. **OBSERVAÇÕES DA IRLANDA SOBRE A DECISÃO DE INÍCIO DO PROCEDIMENTO**

(48) Nas suas observações de 22 de dezembro de 2015 sobre a decisão de início do procedimento, a Irlanda rejeitou qualquer sugestão de que a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito constituísse um auxílio estatal.

4.1. **Sobre a interpretação e a aplicação do artigo 55.º da Lei das Finanças**

(49) A Irlanda declarou que o sujeito passivo devedor da TTA foi definido na Lei das Finanças e que tal deve ser interpretado de forma estrita. Invocando jurisprudência do Supremo Tribunal irlandês, a Irlanda salientou que, nos termos do direito irlandês, um contribuinte só pode ser devedor de uma taxa ou sofrer uma desvantagem, se tal for explicitamente previsto na lei e citou o acórdão Texaco (Irlanda) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes): «Constitui um princípio do Estado de direito devidamente estabelecido que um cidadão não deve estar sujeito a tributação a menos que a linguagem do estatuto tenha imposto a obrigação de forma clara» ([1]). Nessa base, a Irlanda afirmou que, para se determinar se uma viagem estava sujeita à TTA, era necessário examinar a redação da Lei das Finanças. Qualquer dúvida quanto à aplicação da Lei das Finanças reverteria em benefício do contribuinte.

(50) Nos termos do artigo 55.º, n.º 2, alínea c), da Lei das Finanças, a TTA passa a ser «devida quando um passageiro parte de um aeroporto numa aeronave». A este respeito, a Irlanda salientou que:

— a definição de «passageiro» exclui (sob determinadas condições) as pessoas com deficiência ou com idade inferior a dois anos, ou passageiros em trânsito ou em correspondência.

— a definição de «aeroporto» exclui também algumas viagens, já que não é devida qualquer taxa relativamente a uma partida de um aeroporto fora da Irlanda e de determinados aeroportos com um número reduzido de passageiros ([2]).

— a definição de «aeronave» exclui as aeronaves que não podem transportar mais de 20 passageiros exclui também as aeronaves utilizadas ao serviço do Estado ou para fins militares.

(51) À luz do considerando 50, a Irlanda considerou que a TTA não era devida relativamente aos passageiros em correspondência e em trânsito, independentemente do segmento da viagem em causa. A Irlanda confirmou que o segundo segmento da viagem não estava automaticamente isento da taxa. Segundo a Irlanda, o segundo segmento de uma viagem poderia ter sido ou não tributado, em função da aplicação do artigo 55.º da Lei das Finanças aos factos, nomeadamente se o passageiro estava em correspondência ou em trânsito (o mesmo se aplicava ao primeiro segmento de uma viagem). A definição de «aeroporto» poderia igualmente excluir algumas viagens, dado que a TTA não era devida a título de uma partida de um aeroporto fora da Irlanda.

([1]) Acórdão do Supremo Tribunal, de 15 de maio de 1992, *Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspetor of Taxes)*, Irish Fiscal Reports (IV) 1988-1993.

([2]) A este respeito, a Irlanda remete para a definição de «aeroporto» enunciada no artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças, e na sua última alteração.

(52) A Irlanda sustentou igualmente que são usuais as exclusões dos passageiros em correspondência e em trânsito das taxas aplicadas por outros países, como por exemplo o Reino Unido, a França e a Alemanha. A Irlanda alegou que as regras de cada taxa devem ser lidas no contexto do direito nacional pertinente.

4.2. **Sobre a interpretação da isenção dos passageiros em correspondência e em trânsito**

(53) A Irlanda formulou observações sobre o n.º 88 do acórdão no processo T-512/11 que se refere à seguinte afirmação contida no considerando 20 da decisão de 2011: «Com relação à não aplicação da taxa aos passageiros em correspondência ou em trânsito, as autoridades irlandesas afirmam que o facto de qualquer primeiro segmento de uma viagem não estar sujeito ao pagamento da taxa garante que o passageiro não é punido por uma rota incluir uma escala a fim de chegar ao destino final». No referido número do seu acórdão no processo T-512/11, o Tribunal Geral indicou que, embora a Comissão não tivesse qualquer razão para duvidar das informações contidas na carta da Irlanda de 15 de outubro de 2009, na qual se baseia o ponto 20 da decisão de 2011, a verdade é que, mesmo seguindo a interpretação das autoridades irlandesas de que todo o primeiro segmento de uma viagem que inclua uma escala está isento do pagamento da TTA, os exemplos apresentados na tabela do ponto 9 da decisão de 2011 não eram suscetíveis de corroborar esta interpretação. O Tribunal Geral observou que não era claro, e a Comissão não explicou, por que motivo os passageiros que viajam de Nova Iorque para Dublim com escala em Shannon não ficam sujeitos ao pagamento da TTA relativamente à partida do aeroporto de escala de Shannon. A Irlanda remeteu para o ponto 13 da sua carta de 15 de outubro de 2009, que tem a seguinte redação: «Em relação aos passageiros em correspondência, a isenção apenas garante que o primeiro segmento de uma viagem global não está sujeita à TTA». A Irlanda assinalou que esse ponto surge na sequência de uma descrição de um voo Dublim-Nova Iorque com uma escala em Shannon e que estava correto no contexto de uma viagem deste tipo, mas seria incorreto qualificar este caso como uma regra geral segundo a qual o primeiro segmento de qualquer viagem nunca seria tributado ao abrigo da TTA.

(54) Com relação ao exemplo aduzido pelo Tribunal Geral no n.º 88 do acórdão no processo T-512/11, que envolve uma viagem de Nova Iorque para Dublim, com escala em Shannon, a Irlanda explicou que não é devida qualquer TTA relativamente a nenhum dos segmentos que constituem essa viagem por força da redação da Lei das Finanças, designadamente:

— o primeiro segmento (Nova Iorque – Shannon) está isento devido ao facto de o imposto só ser cobrado sobre as partidas de aeroportos irlandeses.

— o segundo segmento (Shannon – Dublim) está isento porque, no aeroporto de Shannon, o passageiro pode ser considerado como passageiro em correspondência ou em trânsito, tal como definido no artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças.

(55) A Irlanda concluiu que a duração da viagem de Nova Iorque para Dublim, com escala em Shannon, ficaria isenta de TTA devido à redação da Lei das Finanças. Segundo a Irlanda, as explicações fornecidas na sua carta de 15 de outubro de 2009 destinavam-se a clarificar a letra da lei, mas não são vinculativas.

4.3. **A razão de ser da isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito e o sistema de referência a utilizar para a sua avaliação**

(56) Quanto às razões para isentar os passageiros em correspondência ou em trânsito, a Irlanda explicou que não era adequado tributar cada voo separadamente se, na realidade, os mesmos faziam parte de uma viagem única. A este respeito, a Irlanda remeteu para:

— o texto da definição de «passageiros em correspondência» ou «passageiro em trânsito» para efeitos da TTA, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças (a disposição é citada no considerando 18);

— o texto da carta da Irlanda à Comissão, datada de 15 de outubro de 2009, por meio da qual a Irlanda explicou que a TTA se destinava a tributar uma única viagem, mesmo que a viagem fosse dividida em vários segmentos.

(57) Mais concretamente, a Irlanda referiu-se a um cenário hipotético, enunciado na sua carta de 15 de outubro de 2009 dirigida à Comissão, de um voo proveniente dos Estados Unidos que tinha tido uma escala em Shannon, prosseguindo depois para Dublim. A passagem refere que «o voo é claramente Estados Unidos-Dublim, e o facto de haver escala não deve gerar qualquer obrigação de pagamento de TTA». Na descrição de um voo que vai na direção oposta, o texto previa que «para voos que saem do país com uma escala, o único objetivo da isenção é assegurar que ambos os segmentos da viagem não têm de ser tributados separadamente». Segundo a Irlanda, isto sublinhava que a viagem de Dublim para os Estados Unidos era considerada como uma única viagem, pelo que só deveria estar sujeita à TTA uma vez, mesmo que envolvesse várias partidas.

(58) A Irlanda declarou que esta foi a razão pela qual o artigo 55.º, n.º 1, da Lei das Finanças exclui explicitamente do âmbito da TTA os passageiros em «correspondência» ou «em trânsito», tal como definidos nesse mesmo artigo.

(59) Considerando o sistema de referência previsto pela Comissão na decisão de início do procedimento como i) uma taxa cobrado sobre cada *partida*, ou então ii) uma taxa cobrada em cada *viagem*, o que poderia envolver diversos segmentos, a Irlanda sugeriu que a finalidade da TTA era tributar cada viagem uma só vez. Segundo a Irlanda, seria mais curial considerar a TTA como uma taxa sobre as viagens e não como uma taxa sobre as partidas. O artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças refere-se à «partida» como o elemento desencadeador para a TTA. As definições e os artigos da Lei das Finanças descritos nos considerandos 18 e 19 demonstram, contudo, que o serviço que era tributado era a viagem e que o verdadeiro objetivo era o de tributar as viagens e não as partidas.

4.4. **Sobre a distinção entre as companhias aéreas de ponto a ponto e as outras**

(60) A Irlanda considera que a questão de saber se as companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto e as que fornecem voos de ligação estão numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo conferido ao sistema fiscal do Estado-Membro em causa só pode ser um motivo secundário para rejeitar a denúncia. A Irlanda invoca, a título principal, que a TTA se destinava a tributar as viagens e não as diferentes partidas. Em resultado disso, a isenção para os passageiros em correspondência e em trânsito reflete simplesmente o facto de uma viagem única poder ser constituída por vários «segmentos». A Irlanda assinalou igualmente que a TTA não foi concebida para favorecer ou penalizar qualquer modelo empresarial específico.

4.5. **Sobre a natureza e o esquema geral da taxa**

(61) Por último, a Irlanda afirmou que, se a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito conferiu vantagens a determinadas companhias aéreas, tal pode ter resultado diretamente dos princípios fundadores e diretores do sistema fiscal irlandês, como sejam a prevenção da dupla tributação ou a neutralidade da taxa.

(62) Recordando os termos da sua carta de 15 de outubro de 2009, a Irlanda explicou que a isenção se destinava a prevenir uma aplicação excessiva da TTA. Mais concretamente, foi concebida para evitar a discriminação contra os passageiros cuja viagem inclui uma escala. Necessariamente, esta referência à discriminação implicou comparar a) os passageiros cuja viagem incluía uma escala e b) os passageiros que fizeram voos diretos Uma vez que a finalidade era tratar ambas as situações da mesma forma, este ponto de vista apoia a conclusão de que a finalidade da TTA consistia em tributar cada viagem uma só vez.

(63) A Irlanda invocou igualmente a necessidade de evitar uma dupla tributação. Embora este princípio possa não ter sido citado na carta da Irlanda de 15 de outubro de 2009, esta invocou questões de equidade e de igualdade de tratamento que levam os Estados a abster-se da dupla tributação. Do mesmo modo, a Irlanda invocou o princípio da neutralidade fiscal.

5. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

5.1. **Observações da Ryanair**

(64) A Ryanair é de opinião de que a medida é seletiva e, por conseguinte, constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, não recaindo no âmbito de nenhuma das isenções enunciadas no artigo 107.º, n.º 2 e n.º 3, do TFUE.

(65) A transportadora aérea indicou que as suas observações devem ser lidas no contexto:

— da sua queixa de 21 de julho de 2009 à Comissão contra a concessão de auxílios ilegais por meio da TTA;

— da sua petição de 24 de setembro de 2011 no Tribunal Geral no processo T-512-11, juntamente com os seus anexos;

— das suas outras observações escritas e verbais, datadas de 24 de setembro de 2011, apresentadas ao Tribunal Geral no Processo T-512/11, incluindo, em particular, a sua resposta de 17 de janeiro de 2012.

5.1.1. *Sobre o âmbito de aplicação preciso da TTA, a justificação para a TTA e as razões que justificam a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito*

(66) A Ryanair concorda que a exclusão dos passageiros em correspondência e em trânsito no exemplo do voo Dublim-Shannon-Nova Iorque incidiria no segundo segmento da viagem. Por conseguinte, a Ryanair defende que a totalidade da taxa devida antes da alteração das taxas com efeitos a partir de 1 de março de 2011 deveria ter sido apenas a taxa mais baixa, de 2 EUR (para Dublim-Shannon) em vez dos 10 EUR indicados no quadro 1.

(67) Além disso, mesmo que a Irlanda apresentasse provas de que a aplicação desta medida na prática estava em consonância com a interpretação de que o primeiro segmento de uma viagem estava isento da TTA, na opinião da Ryanair, tal não seria suficiente para sanar a distorção refletida na Lei das Finanças.

5.1.2. *Sobre o sistema de tributação «normal» ou de referência*

(68) A Ryanair reserva a sua posição sobre a definição e a pertinência do sistema fiscal «normal» ou de referência, enquanto aguarda o resultado do seu recurso para o Tribunal de Justiça nos processos apensos C-164/15 P e C-165/15 P ([1]). A Ryanair argumenta que a definição da Comissão de sistema fiscal «normal» ou de referência não está em consonância com algumas das conclusões que retira no restante texto da decisão de início do procedimento.

5.1.3. *Sobre a questão de saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito constitui uma derrogação ao sistema de referência*

(69) Remetendo para o ponto 44 da decisão de início do procedimento e citando essa passagem, a Ryanair questiona como é que a Comissão, baseando-se na anterior conclusão sobre o sistema fiscal de referência, argumenta no ponto 44 que «o objetivo da TTA é tributar as viagens aéreas com partida de um aeroporto na Irlanda», mas, depois, sem mais explicações ou análises, tira a conclusão ilógica de que à luz desse objetivo «poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto da das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesses aeroportos» ([2]). A conclusão anterior a que a Ryanair se reporta consta do ponto 42 da decisão de início do procedimento, no qual a Comissão considera, a título preliminar, que o regime fiscal de referência é uma taxa que é cobrada sobre cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda.

(70) A Ryanair entende que as citações do ponto 44 da decisão de início do procedimento são uma tentativa para justificar uma distinção entre a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam serviços ponto a ponto da das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito. Para a Ryanair, tal distinção é incorreta e lamentável, na medida em que, como é óbvio, lança as bases para uma decisão final nos termos da qual a medida em apreço não constitui um auxílio estatal.

(71) Nas suas observações, a Ryanair refere o ponto 45 da decisão de início do procedimento, em que a Comissão, tendo em conta a prática decisória no controlo das concentrações na União, explica que os serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito constituem, do ponto de vista do cliente, uma viagem do aeroporto de origem para o aeroporto de destino, e não duas viagens separadas. No entender da Ryanair, ao fazê-lo, a Comissão confunde o exercício técnico muito restrito de definição de mercados do produto pertinente nos processos de concentração com a noção de «situação factual e jurídica comparável» em processos de auxílios estatais. Invocando a jurisprudência do Tribunal e a decisão de início de procedimento ([3]), a Ryanair considera que o conceito de «situação factual e jurídica comparável» não é determinado pela substituibilidade da procura e da oferta (que, segundo a Ryanair, são critérios normalmente utilizados em exames de fusões e outros processos de concorrência e invocados no caso em apreço pela Comissão), mas são uma função dos objetivos prosseguidos pelo regime em apreço.

(72) No entender da Ryanair, as «situações factuais e jurídicas comparáveis» em casos de auxílios estatais têm quase sempre um âmbito muito mais amplo do que os «mercados do produto pertinentes» nos processos de concentração, uma vez que os objetivos prosseguidos pelo regime interno neste ou noutros casos de auxílios estatais não tem nada que ver com a definição dos mercados do produto pertinentes em processos relativos ao controlo de concentrações. A este respeito, a Ryanair invoca novamente a jurisprudência do Tribunal, segundo a qual este não delimita as «situações factuais e jurídicas comparáveis» com base na perspetiva dos clientes ou dos modelos empresariais dos beneficiários, como a Comissão pretende fazer na presente decisão.

([1]) Tal como explicado no considerando 16, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão a 21 de dezembro de 2016.

([2]) O ponto 44 da decisão de início de procedimento tem a seguinte redação: «A não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito é uma derrogação ao regime comum, no âmbito do qual cada partida de um passageiro numa aeronave de qualquer aeroporto na Irlanda está sujeita à taxa. É discutível, porém, se essa derrogação implica uma diferenciação entre operadores económicos que se encontram, à luz do objetivo conferido à TTA, em situações factuais e jurídicas comparáveis. Se o objetivo da TTA é tributar as viagens aéreas que partem de um aeroporto na Irlanda, poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto da das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesses aeroportos».

([3]) Referência, a título de exemplo, ao acórdão do Tribunal Geral de 22 de janeiro de 2013, *Salzgitter/Comissão*, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, n.º 81, e, por analogia, ao acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2011, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598*. *A Ryanair também remete para os pontos 21 e 28-30 da decisão de início do procedimento*.

(73) Nas suas observações, a Ryanair remete para a prática decisória da Comissão, por exemplo no domínio das atividades de jogo em linha e em casinos físicos, onde a Comissão aceita que a empresas com diferentes modelos de negócio estejam numa situação jurídica e factual comparável na aceção referida no considerando 72 ([1]).

(74) A Ryanair explica que, se o sistema de referência da TTA for uma taxa que é cobrada sobre cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda, a única consequência lógica pode ser a de que o regime tenha de ser «agnóstico» quanto aos pontos de vista dos passageiros acerca da sua viagem ou do modelo de negócio das companhias aéreas em causa. Uma interpretação diferente refletiria uma abordagem seletiva, mais estrita do que o objetivo da TTA, preenchendo assim uma das condições essenciais de um auxílio estatal.

(75) Especificamente, a seletividade nesta decisão adviria do facto de, apesar de as companhias aéreas tradicionais, que oferecem voos em correspondência e em trânsito, e as que oferecem apenas voos ponto a ponto (como a Ryanair) se encontrarem em situação factual e jurídica comparável para efeitos de auxílios estatais, apenas as primeiras poderem beneficiar da isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito.

(76) A Ryanair sustenta que os beneficiários da isenção são fáceis de definir *a priori*. Além disso, não se podia afirmar que a isenção estava aberta a todas as companhias aéreas, sem discriminação. Em primeiro lugar, é praticamente impossível a uma companhia aérea adaptar o seu modelo de negócio fundamental de um modelo ponto a ponto para um modelo de tipo radial; tanto quanto é do conhecimento da Ryanair, não existe um único precedente de tal mudança no mercado. Em segundo lugar, um ajustamento desse tipo seria ainda dificultado por condicionalismos de capacidade na maior parte dos aeroportos.

(77) Para concluir, a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência e em trânsito constituía, na opinião da Ryanair, uma derrogação clara ao sistema de referência e aos objetivos prosseguidos pela TTA, no sentido em que esses termos são interpretados pela jurisprudência da União. Neste contexto, a Ryanair remete para as suas observações anteriores, segundo as quais os verdadeiros objetivos, mas não declarados, da Irlanda consistiam em apoiar seletivamente determinadas companhias aéreas nacionais e promover o aeroporto de Dublim enquanto plataforma internacional.

5.1.4. *Sobre a questão de saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito resulta diretamente dos seus próprios princípios fundadores e orientadores*

(78) A Ryanair rejeita a ideia de que a isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito resulta diretamente «dos seus princípios fundadores e orientadores». A Ryanair considera a decisão de início do procedimento como uma tentativa para justificar semelhante conclusão por um conjunto de argumentos enviesados, reunidos a posteriori pela Irlanda e a Comissão, a fim de neutralizar as implicações claras do «sistema de referência» e do «objetivo» da TTA, tal como anteriormente definidos na decisão de início do procedimento, por meio de uma expressão vaga de «princípios fundadores e orientadores».

(79) Tendo em conta a secção 6.1.5 da decisão de início do procedimento, a Ryanair formula observações sobre alguns dos princípios que, no seu entender, foram postulados pela Comissão ou pela Irlanda, ou por ambas:

— Sobre a «clareza da aplicação» ([2]): A Ryanair suscita a questão de saber se [se deve aceitar] tal «clareza» seria alcançada pelo contornamento seletivo do sistema de referência e objetivo da TTA.

— Sobre a evasão à «aplicação excessiva da TTA» ([2]): A Ryanair considera esta expressão pouco clara. A Ryanair remete para uma decisão da Comissão sobre auxílios estatais para reduzir os custos das empresas com utilização intensiva de energia resultantes do financiamento do apoio à energia proveniente de fontes renováveis ([3]) e, mais especificamente, para o considerando 32 da mesma decisão, que estipula que «a medida também é seletiva, porque só as [empresas grandes consumidoras de energia] em determinados setores específicos poderão beneficiar dela». Com base no que precede, a Ryanair conclui que uma aplicação justa e equitativa da TTA apenas serve de argumento adicional contra a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito. Pela mesma ordem de ideias, a Comissão deve concluir que uma isenção para as companhias aéreas que sejam utilizadores intensivos de infraestruturas aeroportuárias devido ao seu modelo de tipo radial constitui um auxílio estatal. A Ryanair argumenta que, se, como refere a Comissão na decisão de início do procedimento, o alegado desejo da Irlanda de proteger os passageiros das consequências de apanhar um voo com uma escala ([2]), então, a medida em questão constitui um auxílio de natureza social, devendo a sua compatibilidade ser apreciada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 2, do TFUE.

([1]) Decisão da Comissão de 17 de março de 2015 relativa ao processo de auxílio estatal SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) Taxas de imposição diferenciadas para os jogos de azar em linha e em casinos físicos em Espanha (JO C 136 de 24.4.2015, p. 1), considerando 56.
([2]) Com referência ao ponto 48 da decisão de início do procedimento.
([3]) Decisão da Comissão de 31 de agosto de 2015 no processo de auxílio estatal SA.42424 — Redução da contribuição para o financiamento do apoio às FER aos utilizadores de elevada intensidade energética, na Dinamarca (JO C 369 de 6.11.2015, p. 1), considerando 32.

— Sobre o pressuposto de que «As exclusões dos passageiros em correspondência ou em trânsito são normais no quadro das taxas aéreas aplicadas por outros países, como por exemplo o Reino Unido»: Remetendo para os n.os 41 a 44 da sua petição anterior no Tribunal Geral no Processo T-512/11, a Ryanair rejeita o argumento da «prática internacional comum». A Ryanair argumenta que a referência ao Reino Unido como sendo supostamente um exemplo semelhante está em contradição com o entendimento corrigido tardiamente da Comissão do mecanismo da TTA discutido na secção 6.1.2 da decisão de início do procedimento.

— Em relação ao pressuposto «O nome e mesmo a própria redação da TTA podem sugerir que o seu princípio orientador é tributar as viagens aéreas a partir de um aeroporto na Irlanda, em vez de cada partida de um aeroporto na Irlanda ([1])»: Segundo a Ryanair, esta posição não pode ser mantida, uma vez que a disposição legal pertinente na definição da TTA, a palavra «todos», é utilizada apenas uma vez e exclusivamente em conjunção com a palavra «partida» e não com a palavra «viagem». A Ryanair sublinha que uma «partida» não é o mesmo que uma «viagem». Por conseguinte, a conjetura da Comissão de que a ênfase deste texto da Lei das Finanças está em «cada viagem» em vez de «cada partida» constituía uma negação pura e simples do espírito e da letra claramente expressos no texto da Lei das Finanças, a fim de justificar o injustificável. De um modo mais geral, o nome que um Estado-Membro dá a uma medida não é um fator em que o direito da União se apoie para determinar se essa medida constitui um auxílio estatal.

(80) Quanto à duração do procedimento de investigação preliminar, processos contenciosos e procedimentos formais de investigação, a Ryanair afirma que os factos pertinentes já deveriam estar suficientemente claros. A Ryanair receia que, nestas circunstâncias, a observação da Comissão, constante da decisão de início do procedimento, de que a sua conclusão atual relativa à conformidade da isenção controvertida com o «princípio básico orientador» da TTA pode ter de ser revista à luz das informações recolhidas no decurso do procedimento formal de investigação dá muito poucas esperanças de que a Comissão venha a mudar efetivamente de opinião. A este propósito, a Ryanair sublinha que, em todo o caso, não se pode permitir que nenhuma informação ou argumento aduzidos *a posteriori* distorçam uma disposição clara e as implicações da isenção controvertida dos passageiros em correspondência ou em trânsito ou sejam utilizados como pretexto para uma conclusão de inexistência de auxílio na presente decisão.

5.1.5. *Sobre a existência de um auxílio estatal*

(81) A Ryanair apela à Comissão para que reconsidere as suas conclusões preliminares à luz dos seus argumentos.

(82) Nas suas observações, a Ryanair concorda com a opinião da Comissão de que, na medida em que a medida em causa constitui um auxílio estatal, não recai no âmbito de nenhuma das exceções previstas no artigo 107.º, n.º 2, e n.º 3, do TFUE.

5.2. **Observações da Aer Lingus**

(83) A Aer Lingus alega que a isenção da TTA para os passageiros em correspondência ou em trânsito não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE pelas seguintes razões:

— o sistema de referência da TTA é o de que esta tributa as partidas numa aeronave de um aeroporto irlandês por referência a toda a viagem, de tal forma que uma viagem que compreenda dois voos em ligação é tratada como uma viagem única e que as viagens com início fora da Irlanda não estão sujeitas à TTA. A TTA é cobrada uma só vez em relação à viagem completa. Com base no «sistema de referência viagem», a TTA não pode ser considerada seletiva e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal.

— mesmo que a Comissão mantivesse a sua opinião preliminar de que o sistema de referência da TTA se baseia em cada partida de um voo de um aeroporto irlandês, a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito não é seletiva, porquanto não faz discriminação entre operadores económicos: as companhias aéreas exclusivamente «ponto a ponto» enfrentam circunstâncias objetivamente diferentes comparativamente às companhias aéreas que exploram serviços para passageiros em correspondência ou em trânsito. A isenção seria, em qualquer caso, justificada também pelo facto de a isenção contemplar tanto a preocupação com a dupla tributação como a de estar em consonância com o princípio orientador da TTA de referenciar a taxa à viagem.

5.2.1. *Sobre a finalidade da TTA*

(84) A Aer Lingus pediu esclarecimentos à Administração Fiscal («Revenue Commissioners») quanto à interpretação da Lei das Finanças. A 30 de março de 2009, a Administração Fiscal enviou uma mensagem de correio eletrónico à Aer Lingus a clarificar a interpretação da Lei das Finanças. A Aer Lingus alega que, com base nessa mensagem, ficou claro da interpretação do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças que a taxa deve ser determinada com base

([1]) Com referência ao ponto 49 da decisão de início do procedimento.

no destino final, independentemente da localização de eventuais escalas intermédias. A Aer Lingus conclui que, independentemente do número de segmentos que uma viagem inclua, a taxa é cobrada em função do destino final do passageiro e é determinada uma vez, com base no itinerário global, independentemente de compreender um ou mais voos. A passagem pertinente do correio eletrónico de 30 de março de 2009 tem a seguinte redação:

> «O voo termina no destino final dos passageiros, tal como por eles inscrito na reserva, independentemente da rota planeada para o seu destino pela companhia aérea. No cenário que delineou para os voos transatlânticos [Shannon-Dublim-Chicago], se uma pessoa reservar um voo de Shannon para Chicago com a Aer Lingus, a taxa de tributação que a Aer Lingus deve aplicar é de 10 EUR, uma vez que o local onde o voo termina é Chicago, isto é, a mais de 300 km do aeroporto de Dublim. O facto de existir uma escala na rota nada altera a situação» (sublinhados da Aer Lingus).

(85) A Aer Lingus considera esta interpretação consentânea com as definições de passageiros em correspondência e em trânsito, que se referem à «viagem» do passageiro e não ao voo do passageiro. Segundo a Aer Lingus, daqui resulta que uma «viagem» pode ser direta ou pode incluir uma escala não superior a seis horas.

5.2.2. *Sobre as razões para tributar uma viagem de um passageiro que parte da Irlanda e não uma correspondência/trânsito*

(86) Segundo a Aer Lingus, a isenção em causa dá expressão ao princípio fundamental de que a taxa é determinada com base no destino final, independentemente da localização de eventuais escalas intermédias.

(87) A Aer Lingus argumenta, ademais, que a isenção concorreria para o objetivo de evitar a dupla tributação não apenas na Irlanda mas também além-fronteiras. A este respeito, a Aer Lingus refere uma passagem da mensagem de correio eletrónico mencionada no considerando 84 que tinha recebido das Autoridades Fiscais:

> «O efeito da definição de «passageiro em correspondência» é o de evitar ser tributado separadamente em cada segmento da viagem […], sempre que os voos não tiverem um intervalo inferior a seis horas entre eles. No caso de os voos terem um intervalo superior a seis horas entre eles, a isenção respeitante ao «passageiro em correspondência» não se aplicaria e cada segmento da viagem teria de ser tributado separadamente (ou seja, duas partidas sujeitas à taxa de tributação aplicável da TTA)» (sublinhado da Aer Lingus).

(88) Com base na passagem a que é feita referência no considerando 87, a Aer Lingus conclui que a questão de saber se um passageiro que parte de um aeroporto irlandês num voo que faça parte de uma viagem com dois ou mais segmentos está sujeita à TTA depende, em primeiro lugar, do local de partida do primeiro voo e, em segundo lugar, do local de chegada ao destino final. Isto permitiria evitar:

— a aplicação da TTA a mais de um segmento de uma viagem; e

— a aplicação da TTA a um segmento da viagem quando à mesma viagem já se aplica uma taxa de outra jurisdição fiscal equivalente.

(89) A Aer Lingus explica que a isenção em causa não é específica da TTA da Irlanda, mas antes uma característica intrínseca dos outros regimes de taxas sobre transportes aéreos de passageiros. A este respeito, a Aer Lingus refere a aplicação da taxa aplicável aos passageiros dos transportes aéreos («APD») no Reino Unido, que trataria os voos de ligação como uma viagem única, e não duas viagens separadas, desde que a ligação preencha determinados requisitos especificados ([1]). A Aer Lingus explica ainda que, embora a definição do que constitui um «voo de ligação» dependa de uma série de fatores, nomeadamente o tempo que medeia entre os voos em questão e se a ligação é com um voo doméstico no Reino Unido ou com um voo internacional, o princípio fundamental, na opinião da Aer Lingus, é que os voos de ligação são tratados como uma única viagem e a APD só é cobrada sobre as viagens que se supõe terem tido início no Reino Unido. A título de exceção, os voos provenientes de e com destino a um mesmo país não seriam considerados como estando em ligação (por exemplo, Paris-Londres-Marselha) sendo a APD cobrada sobre viagens com início no Reino Unido. A Aer Lingus observa, além disso, que, para poderem beneficiar da isenção reservada aos voos de ligação, estes devem ser especificados no mesmo bilhete ou em bilhetes conjuntos, ficando assim excluídas desta isenção as autoconexões.

([1]) Com referência ao sítio web da HM Revenue & Customs, Notice 550: Air Passenger Duty (Administração dos Impostos Especiais de Consumo e Alfândegas, imposto especial sobre passageiros de transportes aéreos) https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty

(90) A Aer Lingus indica outros exemplos de impostos ([1]):

— França: A *Aviation Civile Taxe* francesa isenta os passageiros que apanham um voo de ligação num aeroporto francês (escala inferior a 24 horas) e os passageiros em trânsito direto (mesmo voo e mesmo avião). A taxa é calculada por referência ao destino final de uma viagem de bilhete único.

— Áustria: Uma taxa calculada por referência ao ponto mais distante indicado numa viagem de bilhete único com um voo de ligação se a correspondência se der no prazo de 24 horas.

— Alemanha: Taxa com base no ponto geográfico mais distante indicado no bilhete; aplica-se uma regra das 12 horas ou 24 horas, consoante o país de correspondência.

5.2.3. *Sobre a aplicação da TTA antes e depois de 2011*

(91) A Aer Lingus forneceu exemplos, reproduzidos no quadro 2, para ilustrar a aplicação da TTA, bem como as motivos para a isenção dos passageiros em correspondência ou em trânsito.

Quadro 2

Exemplos da aplicação da TTA antes e durante 2011 fornecidos pela Air Lingus

Rota		Antes de 2011 (EUR)	Após 2011 (EUR)	Facto tributável
1	Dublim-Nova Iorque	10	3	— Partida de um aeroporto irlandês — Distância do trajeto: mais de 300 km
2	Nova Iorque-Dublim	0	0	— Partida de um aeroporto não irlandês — Eventualmente sujeitas ao imposto dos EUA
3	Dublim-Manchester	2	3	— Partida de um aeroporto irlandês — Distância do trajeto: menos de 300 km
4	Manchester-Dublim	0	0	— Partida de um aeroporto não irlandês — Eventualmente sujeitas ao imposto do RU
5	Londres-Nova Iorque *Escala: inferior a seis horas*	0	0	— Partida de um aeroporto no RU não sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto no RU — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido
6	Londres-Dublim-Nova Iorque *Escala: superior a seis horas*	10	3	— Partida de um aeroporto no RU não sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto no RU — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido: distância do trajeto superior a 300 km

([1]) A Aer Lingus apresentou excertos da Lista de Bilhetes e Impostos e Taxas de Aeroporto da IATA, que contém informações sobre os impostos austríacos, alemães e franceses.

Rota		Antes de 2011 (EUR)	Após 2011 (EUR)	Facto tributável
7	Nova Iorque-Shannon-Dublim *Escala: inferior a seis horas*	0	0	— Partida de um aeroporto nos EUA sujeito ao imposto irlandês, mas sujeito a imposto nos EUA — Partida de um aeroporto irlandês isento de imposto irlandês por se tratar de uma correspondência, como definido
8	Nova Iorque-Shannon-Dublim *Escala: superior a seis horas*	2	3	— Partida de um aeroporto nos EUA sujeito ao imposto irlandês, mas possivelmente sujeito a imposto dos EUA — Partida de um aeroporto irlandês isento porque é uma correspondência como definido: distância do trajeto superior a 300 km
9	Dublim-Shannon-Nova Iorque *Escala: inferior a seis horas*	10	3	— Partida de um aeroporto irlandês (DUB) sujeito a imposto irlandês — Partida de um aeroporto irlandês (SNN) sujeito a imposto irlandês por se tratar de uma correspondência, como definido: — Distância do trajeto: mais de 300 km
10	Dublim-Shannon-Nova Iorque *Escala: superior a seis horas*	12	6	— Partida de um aeroporto irlandês (DUB) sujeito a imposto irlandês e a distância do trajeto inferior a 300 km — Partida de um aeroporto irlandês (SNN) sujeito a imposto irlandês por não se tratar de uma correspondência como definido; distância do trajeto superior a 300 km

(92) A Aer Lingus enviou comentários ao quadro 2:

— O quadro 2 apresenta exemplos da aplicação da TTA em prática nas várias rotas, em conformidade com as orientações fornecidas na época pela Administração Fiscal (Revenue Commissioners) (tal como referido nos considerandos 84 e 87);

— os exemplos 1 a 4, que se referem todos a viagens de um único voo, ilustram que o voo tem de partir de um aeroporto irlandês para que se torne num facto tributável em sede da TTA irlandesa;

— os exemplos 5 a 8, que se referem a viagens com início fora da Irlanda, ilustram a forma como a derrogação evita que um passageiro tenha de pagar a taxa sobre o transporte aéreo em diferentes jurisdições para a mesma viagem e, bem assim, que uma escala deve ser limitada a seis horas;

— os exemplos 9 e 10, que envolvem viagens com início na Irlanda com um voo de ligação na Irlanda, ilustram a forma como a derrogação evita que um passageiro esteja sujeito à TTA mais do que uma vez, desde que a escala não seja superior a 6 horas; e que a taxa é calculada por referência à viagem na sua totalidade.

5.2.4. *Sobre a aplicação da TTA pela Aer Lingus e a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito*

(93) A Aer Lingus remete para a decisão de início do procedimento, em que foi feita referência a uma carta da Irlanda, de 15 de outubro de 2009, na qual se explica que, no caso de uma viagem que inclua vários segmentos, a TTA isenta o primeiro segmento de uma viagem desse tipo ([1]). A Aer Lingus sublinha que não reconhece este princípio e declara-se incapaz de esclarecer o motivo por que um tal princípio foi sugerido.

([1]) Ver pontos 19 e 20 da decisão de início do procedimento.

(94) Segundo a Aer Lingus, tal princípio não está em conformidade com a orientação fornecida pela Administração Fiscal na mensagem de correio eletrónico de 30 de março de 2009 referida no considerando 84, e não é o modo como a TTA era calculada pela Aer Lingus na prática. Também não seria consentâneo com os exemplos dados no ponto 20 da decisão de início do procedimento, que não ilustram a aplicação da isenção dos passageiros em trânsito ao primeiro segmento de uma viagem, antes demonstram que uma viagem não está sujeita à TTA se tiver início fora da Irlanda ([1]).

(95) A Aer Lingus afirma que cobrou a TTA em conformidade com a orientação da Administração Fiscal e comunicou o montante enviado mediante declaração sob compromisso de honra para as autoridades ([2]).

5.2.5. *Sobre a presença de um auxílio estatal*

(96) A Aer Lingus argumenta que não existe seletividade na isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito. Segundo esta companhia, é inerente ao mecanismo da TTA que um passageiro em correspondência ou em trânsito deva ser isentado, uma vez que a TTA não se aplica a segmentos específicos da viagem. Ao invés, o facto tributável é uma viagem que começa na Irlanda e o montante da taxa devida depende do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter um ou mais voos para chegar a esse destino final.

(97) A este respeito, a Aer Lingus remete para o ponto 41 da decisão de início do procedimento, no qual a Comissão considerou, a título preliminar, que o facto tributável é uma viagem que começa na Irlanda e em que o montante da taxa devida depende do destino final indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter um ou mais voos para chegar a esse destino final:

> «Outro sistema de referência possível pode ser uma taxa cobrada sobre viagens aéreas com partida de um aeroporto na Irlanda, sendo a noção de «transporte aéreo» entendida como uma viagem de um aeroporto na Irlanda até um destino final que pode ser constituída por um ou vários segmentos. Se este fosse o sistema de referência correto, parece óbvio que a TTA não deveria ser aplicável aos passageiros em correspondência ou em trânsito. Por conseguinte, a medida não seria seletiva» (sublinhado da Aer Lingus).

5.2.6. *Sobre outros aspetos*

(98) No pressuposto de que se a Comissão manteria a sua conclusão preliminar de que o sistema de referência da TTA é a tributação de cada partida (individualmente), a Aer Lingus defendeu que:

— a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito não é seletiva; e

— mesmo que a isenção fosse considerada seletiva, seria justificada.

5.2.6.1. Em relação ao primeiro ponto «a isenção dos passageiros em correspondência/trânsito não é seletiva»

(99) Com base na jurisprudência ([3]), a Aer Lingus sustenta que a não aplicação da TTA às partidas de passageiros em correspondência ou trânsito apenas seria seletiva se estabelecesse uma distinção entre operadores económicos que, à luz do objetivo atribuído à TTA, se encontram numa situação factual e jurídica comparável. A este respeito, a Aer Lingus invoca a questão de saber se a não aplicação aos passageiros em correspondência ou em trânsito favorece as transportadoras aéreas como a Aer Lingus (que oferece bilhetes únicos para viagens aéreas que compreendem dois ou mais voos) em detrimento das transportadoras ponto a ponto (que não oferecem bilhetes únicos para essas viagens e, por conseguinte, têm de cobrar a TTA por cada voo para os passageiros cuja viagem incluía uma autoconexão).

(100) A Aer Lingus conclui que, tendo em conta a diferença de situação factual e jurídica entre os serviços ponto a ponto e os serviços de bilhete único — nomeadamente os diferentes custos para a transportadora aérea e o nível de serviço aos passageiros — a isenção para os passageiros em correspondência ou em trânsito não era seletiva, designadamente pelas seguintes razões:

— existe, sem dúvida, uma parte significativa dos passageiros da Aer Lingus que optam pela autoconexão ([4]), por qualquer motivo, independentemente de a Aer Lingus ter a possibilidade de oferecer bilhetes únicos para

([1]) Ver os exemplos contidos no ponto 20 da decisão de início do procedimento, reproduzido no considerando 91 acima.
([2]) A Aer Lingus forneceu um exemplo desse relatório e explicou que o cálculo apresentado deduz simplesmente um número de passageiros em correspondência/em trânsito.
([3]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([4]) Um passageiro que faz várias reservas independentes para diferentes voos que compõem a sua viagem, em vez de fazer uma reserva única para vários voos com um prestador de serviços.

a totalidade da viagem. Por definição, a Aer Lingus não está em condições de identificar ou quantificar o número de passageiros que preferem viajar em regime de autoconexão — do mesmo modo que as transportadoras aéreas de ponto a ponto não estão em medida de quantificar claramente tais passageiros (que podem, por exemplo, estabelecer autoconexão para outro transportador). Para os passageiros que cuidam eles próprios da conexão, a Aer Lingus encontra-se na mesma situação de facto e de direito que as transportadoras «ponto a ponto».

— A situação da Aer Lingus é, porém, factual e juridicamente diferente para os passageiros que viajam em correspondência ou em trânsito com bilhete único. A este respeito, a Aer Lingus remete para a última frase do ponto 45 [44] ([1]) da decisão de início do procedimento, onde, segundo a Aer Lingus, a própria Comissão reconhece que «poderá ser oportuno distinguir a situação factual e jurídica das companhias aéreas que prestam apenas serviços ponto a ponto da das companhias aéreas que também prestam serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito nesse aeroporto».

(101) Relativamente às passagens da decisão de início do procedimento respeitantes às diferenças entre viagens que compreendem vários voos sob uma única reserva e viagens com várias reservas separadas, a Aer Lingus, no contexto da seletividade, também faz as seguintes observações:

— Em relação à passagem «os modelos empresariais das companhias aéreas que se dedicam à prestação de serviços ponto a ponto e os das companhias que prestam serviços que podem envolver correspondência ou trânsito.» ([2]) A Aer Lingus sublinha que põe em prática procedimentos específicos para contemplar os passageiros em correspondência ou em trânsito. Tal implica a execução de uma correspondência sem descontinuidade como balcões de correspondência e tarifas de trânsito e a assunção da responsabilidade pela perda das ligações (por exemplo mediante a prestação de assistência e cuidados ou alojamento). Segundo a Aer Lingus, tal implica custos importantes e responsabilidades, não se aplicando nenhum deles aos passageiros em autoconexão.

— no que diz respeito à passagem «Os serviços que envolvem uma correspondência ou trânsito constituem, do ponto de vista do cliente, uma viagem de ida e volta entre o aeroporto de origem ao aeroporto de destino, e não duas viagens» ([3]). A Aer Lingus explica que, para os passageiros, o serviço também é diferente, uma vez que se evitam múltiplos check-in, múltiplos bilhetes e potencialmente diferentes direitos no que se refere à bagagem autorizada, etc.

— Relativamente à passagem «A viagem completa que envolva dois ou mais segmentos é vendida como uma única e pode ser feita com um único bilhete.» ([4]) A Aer Lingus explica que obviamente tal não é o caso para uma viagem de autoconexão. Com efeito, uma viagem de autoconexão implica pelo menos dois bilhetes separados (e de dois contratos distintos), possivelmente com duas companhias aéreas diferentes. Um bilhete único teria por base um contrato único com uma companhia aérea.

— Com respeito à passagem «Geralmente os passageiros não têm de recuperar a sua bagagem quando em trânsito.» ([5]) Segundo a Aer Lingus, acontece precisamente o contrário com os passageiros com autoconexão. Não existem serviços de correspondência de bagagem para passageiros em autoconexão em nenhum dos aeroportos irlandeses.

— Em relação à passagem «As verificações aos passageiros e à bagagem são geralmente diferentes.» ([5]) A Aer Lingus explica que os passageiros em autoconexão têm de fazer o *check-in* para cada voo separadamente.

5.2.6.2. No segundo ponto, «mesmo que a isenção fosse considerada seletiva, seria justificada»

(102) A Aer Lingus sustenta que a medida permite evitar uma dupla tributação e é aplicável tanto na Irlanda como além-fronteiras. Tal isenção seria, de facto geralmente aplicada por outras jurisdições, como é o caso do Reino Unido.

(103) A Aer Lingus acrescenta que a orientação e o princípio de base da TTA é que esta taxa é calculada por referência à totalidade da viagem. No caso de um bilhete único, este corresponderia a uma única viagem (na medida em que qualquer escala dure menos de seis horas). No entanto, para um serviço de autoconexão composto por duas reservas distintas, cada reserva seria considerada como uma reserva isolada pelos sistemas de reserva das companhias aéreas e não seria reconhecida como uma situação de passageiros em correspondência.

([1]) A Aer Lingus referiu-se erroneamente ao ponto 45 da decisão de início do procedimento, que não contém, todavia, a frase citada na passagem correspondente das suas observações sobre a decisão de início do procedimento.
([2]) Pontos 45 da decisão de início do procedimento.
([3]) Ponto 45 da decisão de início do procedimento.
([4]) Ponto 45, segunda metade da frase, da decisão de início do procedimento.
([5]) Ponto 45, última parte segunda frase, da decisão de início do procedimento.

5.3. **Observações da Irlanda sobre as observações das partes interessadas**

(104) Globalmente, a Irlanda concordou com as observações formuladas pela Aer Lingus, à exceção das resumidas nos considerandos 93 e 94. Segundo a Irlanda, a Aer Lingus citou uma carta da Irlanda, datada de 15 de outubro de 2009, que dizia que se uma viagem consistisse de vários segmentos, o primeiro era sempre isento de TTA. A Irlanda remeteu para a sua carta datada de 22 de dezembro de 2015 na qual explicou que se tratava de um equívoco. A carta da Irlanda datada de 15 de outubro de 2009 tinha dado um exemplo específico no qual o primeiro segmento da viagem não estava sujeito à TTA. Porém, a Irlanda considera que isso não deveria ser interpretado como uma declaração genérica de que o primeiro segmento estava sempre isento.

(105) Com relação às observações formuladas pela Ryanair sobre a taxa a pagar (ver considerando 65), a Irlanda assinalou que a Ryanair não intervinha ela própria na correspondência ou no trânsito de passageiros, pelo que não tinha experiência prática da aplicação das regras respeitantes à TTA. Ademais, no entender da Irlanda, a Ryanair nem sequer explica o seu raciocínio.

6. **APRECIAÇÃO DA NÃO APLICAÇÃO DA TTA AOS PASSAGEIROS EM CORRESPONDÊNCIA OU EM TRÂNSITO**

6.1. **Observações preliminares: correta interpretação da TTA no que diz respeito à isenção dos passageiros em correspondência e em trânsito**

(106) Na sua carta datada de 15 de outubro de 2009, a Irlanda declarou que a isenção de passageiros em correspondência ou em trânsito assegura que o «primeiro segmento» de uma viagem global não está sujeito à TTA. Essa declaração levou à confusão sobre a interpretação correta da isenção, tal como se depreende do acórdão do Tribunal Geral no Processo T-512/11.

(107) À luz das observações recebidas da Irlanda e de terceiros, é agora evidente que a legislação irlandesa deve ser entendida na forma definida na secção 2.2 *supra*.

(108) Tal como explicado nessa secção, nos termos do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças, as companhias aéreas são obrigadas a pagar a TTA sobre cada partida de um passageiro a bordo de uma aeronave proveniente de um aeroporto situado na Irlanda, ao passo que os passageiros em correspondência ou em trânsito não são considerados passageiros na aceção do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças e, por conseguinte, a TTA não se aplica à sua partida. Não se pode, portanto, afirmar, em termos gerais, que a TTA se aplica a um segmento determinado de uma viagem aérea.

(109) Importa notar que quando a decisão de 2011 foi adotada, havia duas taxas diferentes aplicáveis aos voos com destinos situados a uma distância máxima de 300 km do aeroporto de Dublim e a todos os outros voos. Agora está claro que o nível de tributação aplicável depende da distância para o destino final, independentemente do local de correspondência ou de trânsito. Por exemplo, uma viagem de Dublim para Nova Iorque com uma escala em Shannon seria tributada à taxa de 10 EUR, e não de 2 EUR. A partida do aeroporto de Dublim daria lugar à tributação de TTA à taxa de 10 EUR, apesar de Shannon se situar a menos de 300 km do aeroporto de Dublim, uma vez que a distância entre o aeroporto de Dublim para Nova Iorque excede esse limiar. Além disso, a partida do aeroporto de escala de Shannon não está sujeita à TTA, uma vez que o passageiro está em correspondência ou em trânsito nesse aeroporto.

(110) A qualificação como passageiro em correspondência ou em trânsito num aeroporto irlandês não dependeu da localização do aeroporto donde proveio o passageiro quando aterrou no aeroporto irlandês, que poderia também ser fora da Irlanda, como, por exemplo, no caso de uma viagem de Londres para Nova Iorque com uma escala não superior a seis horas em Shannon. Não seria devida qualquer TTA por tal viagem, já que o aeroporto de partida em Londres está localizado fora da Irlanda, ao passo que o passageiro é considerado um passageiro em correspondência ou em trânsito quando parte do aeroporto de Shannon.

6.2. **Existência de auxílio**

6.2.1. *Introdução*

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

(112) A qualificação de uma medida como auxílio, na aceção desta disposição, exige, por conseguinte, o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada por meio de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário, que tem de ser uma empresa (ou seja, desenvolve uma atividade económica); iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

(113) No caso vertente, importa considerar, em primeiro lugar, se a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito é suscetível de conferir uma vantagem seletiva a algumas companhias aéreas.

6.2.2. *Seletividade*

6.2.2.1. Introdução

(114) Uma medida é seletiva se favorecer certas empresas ou produções na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(115) Para as medidas aplicáveis a todas as empresas que satisfaçam determinados critérios, que reduzem os encargos que essas empresas teriam normalmente de suportar, a seletividade de uma medida deve, em princípio, ser apreciada por meio de uma análise em três fases ([1]). Em primeiro lugar, é identificado o regime comum ou normal aplicável no Estado-Membro: o «sistema de referência». Em segundo lugar, é necessário determinar se uma dada medida constitui uma derrogação a esse sistema, na medida em que estabelece uma diferenciação entre operadores económicos que, à luz dos objetivos intrínsecos ao sistema, se encontram numa situação factual e jurídica comparável. Se a medida em causa não constituir uma derrogação ao sistema de referência, não é seletiva. Se constituir uma derrogação (e, por conseguinte, for seletiva *prima facie*), tem de se determinar, na terceira fase da análise, se a medida derrogatória se justifica pela natureza ou pelo regime geral do sistema fiscal de referência. Se uma medida seletiva *prima facie* for justificada pela natureza ou pelo regime geral do sistema, não será considerada seletiva e, portanto, não será abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE.

(116) Em certos casos excecionais, a abordagem em três fases não pode ser aplicada, atendendo aos efeitos práticos das medidas em questão. Em tais casos, também pode ser necessário avaliar se os limites desse sistema foram concebidos de forma coerente pelo Estado-Membro ou, pelo contrário, de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras. Caso contrário, em vez de fixar regras gerais aplicáveis a todas as empresas, estabelecendo derrogações para determinadas empresas, o Estado-Membro poderia alcançar o mesmo resultado, contornando as regras em matéria de auxílios estatais, ao ajustar e combinar as suas regras de tal modo que a sua aplicação resultasse em encargos diferentes para diferentes empresas ([2]). A este respeito, importa recordar que o artigo 107.º, n.º 1, do TFUE não faz distinções entre medidas de intervenção estatal consoante as suas causas ou os seus objetivos, definindo-as antes em função dos respetivos efeitos e, portanto, independentemente das técnicas utilizadas ([3]).

(117) Em seguida, a análise em três passos começará por ser aplicada à isenção da TTA dos passageiros em correspondência ou em trânsito (secções 6.2.2.2 e 6.2.2.3). Em segundo lugar, a Comissão examinará se a TTA foi concebida pelo Estado-Membro de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras (ponto 6.2.2.4).

6.2.2.2. Determinação do sistema de referência

(118) O sistema de referência constitui a referência em função da qual a seletividade de uma medida é apreciada. O sistema de referência é constituído por um conjunto coerente de regras que são, em geral, aplicáveis — com base em critérios objetivos – a todas as empresas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, definido pelo seu objetivo. Portanto, a identificação do sistema de referência depende de elementos como os sujeitos passivos, a matéria coletável, as operações tributáveis e níveis de tributação aplicáveis.

([1]) Ver, por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos e outros*, Processos apensos C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, n.º 49. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Setembro de 2011, *Comissão/Países Baixos*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 62; Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline* v *Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, n.ºs 42 – 54; Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *GIL Insurance v Commissioners of Customs & Excise*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, n.º 72. Ver também pontos 127 e 128 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal, tal como referido no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designada «Comunicação sobre a noção de auxílio estatal»), JO C 262 de 19.7.2016, p. 29.

([2]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2011, *Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido*, Processos apensos C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Ver também pontos 129-131 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal.

([3]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de dezembro de 2008, *British Aggregates/Comissão*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, n.ºs 85 e 89 e jurisprudência aí referida), e acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Comissão/Países Baixos*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 51).

6.2.2.3. TTA

(119) A TTA constitui um regime fiscal distinto por direito próprio, que não faz parte do sistema fiscal mais geral. Por conseguinte, o sistema de referência não excede os limites da TTA propriamente dita.

(120) A questão decisiva neste caso é saber se a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência faz parte do sistema de referência ou se essa não aplicação constitui uma derrogação ao sistema de referência. No primeiro caso, a TTA é considerada como uma taxa aplicável a todos os passageiros que partem da Irlanda numa viagem aérea, assumindo-se que uma viagem aérea pode ser constituída por mais de um voo. Nessa perspetiva, é lógico que a taxa não seja cobrada duas vezes quando o trajeto compreende mais do que uma partida de um aeroporto irlandês. Além disso, os passageiros que iniciam a sua viagem num país terceiro não são tributados, uma vez que a viagem não se inicia num aeroporto irlandês («sistema viagem»). No segundo caso, a TTA é considerada como uma taxa aplicável a todos os passageiros que partem numa aeronave de um aeroporto na Irlanda e a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência constitui uma derrogação a essa regra («sistema partida»).

(121) Numa primeira análise, a redação do artigo 55.º, n.º 2, alínea a), da Lei das Finanças («cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto») poderá sugerir que o sistema partida constitui o sistema de referência adequado. Essa é também a opinião, a título preliminar, que a Comissão expressou na decisão de início do procedimento: o sistema de referência é uma taxa que é cobrada por cada partida de um passageiro numa aeronave de um aeroporto na Irlanda.

(122) Esta conclusão preliminar foi motivada pelo facto de a Lei das Finanças se referir à tributação das partidas. No entanto, tendo levado a efeito a investigação formal e recolhido informações complementares sobre a correta interpretação do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças, e à luz das explicações da Irlanda segundo as quais a TTA se destinava a tributar uma única viagem a partir de um aeroporto proveniente de um aeroporto irlandês, mesmo que a viagem estivesse dividida em diferentes segmentos (ver considerando 59), pode concluir-se que o objetivo do sistema era a tributação de viagens aéreas com início na Irlanda. Nessa base, e por todas as razões a seguir expostas, o sistema de referência é a tributação de viagens com origem na Irlanda.

(123) Em primeiro lugar, importa observar que a definição de «passageiro» não inclui os passageiros em correspondência ou em trânsito. Por conseguinte, a redação da Lei das Finanças permite concluir que o sistema de referência é um «sistema viagem», que exclui os passageiros em correspondência ou em trânsito, uma vez que a partida de um passageiro em trânsito ou em correspondência não constitui uma «partida de um passageiro» na aceção do artigo 55.º, n.º 2, da Lei das Finanças e, como tal, não constitui um facto tributável ([1]). Considerar que o sistema de referência é um «sistema viagem» também é coerente com o objetivo que está subjacente à legislação, tal como apresentado pela Irlanda nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento.

(124) Além disso, a forma como a TTA funcionava confirma que a taxa incidia sobre as viagens aéreas. Assim, durante o período de em que foram aplicadas taxas diferenciadas, a taxa de tributação foi determinada por referência à taxa sobre o destino final dos passageiros, tal como indicado no bilhete, independentemente de o passageiro ter feito um ou mais voos para chegar a este destino (ver considerandos 22 e 23, respetivamente, e exemplos da aplicação da TTA reproduzidos no quadro 2). Por exemplo, a taxa a pagar relativamente a um passageiro que viaja de Dublim para Nova Iorque com uma escala em Shannon foi de 10 EUR, e não de 2 EUR (ver considerando 91).

(125) Além disso, a Comissão observa que, em princípio, é legítimo tributar as viagens aéreas com base numa taxa aplicada uma única vez a uma viagem aérea de um determinado aeroporto na Irlanda para um determinado destino final, vendidas numa reserva única, em vez de tributar separadamente segmentos de uma viagem única. Essa tributação separada implicaria que a taxa fosse paga duas vezes relativamente a um passageiro que se transfere para outra aeronave num aeroporto irlandês, o que pode, com efeito, levantar questões de equidade e igualdade de tratamento (ver considerando 63).

(126) De facto, os impostos especiais sobre o consumo como a TTA aplicam-se normalmente à aquisição de um produto ou serviço final por um cliente, e não aos componentes separados que podem constituir esse produto ou serviço final. Pelas razões a seguir expostas, uma viagem que inclua vários segmentos, na qual o passageiro tem o estatuto de passageiro em correspondência ou em trânsito em cada aeroporto de escala, pode ser considerada como um serviço único.

([1]) Consequentemente, parece mais apropriado considerar que a TTA não se aplica aos passageiros em correspondência ou em trânsito, do que considerar tais passageiros como «isentos» da taxa.

(127) A este respeito, importa salientar que as companhias aéreas comercializam os seus serviços como viagens de um determinado ponto de origem (A) para um destino final (B), ainda que uma tal viagem envolva uma paragem num aeroporto intermediário (C). Um tal serviço envolve fundamentalmente o transporte aéreo de A para B, sendo a existência e a localização do aeroporto intermediário C secundárias, e, do ponto de vista do passageiro, em última análise, um elemento irrelevante desse serviço (exceto no tocante ao seu possível impacto sobre o tempo de viagem dos passageiros) ([1]). Em princípio, é, pois, aceitável e não discriminatório tributar uma viagem indireta, vendida como um serviço único, do ponto A para o ponto B via ponto C, da mesma forma que uma viagem de A para B (sendo A na Irlanda, em ambas as situações), dado que ambos os serviços satisfazem a mesma necessidade do cliente (ou seja, viajar de A para B).

(128) Resta a questão de saber se as definições de passageiros em trânsito e em correspondência contidas na Lei das Finanças refletem esses princípios. Este aspeto é analisado nos considerandos que se seguem.

(129) Tal como mencionado no considerando 18, os passageiros em trânsito são definidos como os passageiros que permanecem na mesma aeronave no voo de entrada e no de saída. A Comissão considera que, numa situação como esta, é claro que existe, efetivamente, uma única viagem, sendo a única diferença para um voo direto a de que a aeronave faz uma breve paragem num aeroporto no seu trajeto para o destino final.

(130) Em relação aos passageiros em correspondência, três condições foram utilizadas para definir este tipo de passageiros num aeroporto C quando viajam do aeroporto A para o aeroporto B via aeroporto C: i) a duração máxima do tempo passado em C não deve exceder 6 horas; ii) A e B não podem ser idênticos; e iii) os voos de A para C e de C para B devem ser adquiridos sob uma «reserva única». A Comissão considera que estas três condições são adequadas e proporcionadas. A subalínea i) assegura que C é de facto um aeroporto de escala, onde o passageiro essencialmente prepara e aguarda o seu voo de ligação, e não um «destino final» disfarçado. A este respeito, seis horas é um prazo razoável, que garante que C é um aeroporto de escala real ([2]). A subalínea ii) garante que a viagem não é afinal um voo direto disfarçado de A a C e vice-versa. Quanto à alínea iii), tal como explicado nos considerandos 132 a 134 a seguir, garante que a viagem de A para B é vendida ao cliente como um único serviço integrado.

(131) A isenção da TTA para os passageiros em correspondência impôs a condição de que todos os voos que constituem a viagem única devem ser registados sob uma reserva única.

(132) Quando um passageiro faz uma reserva única que cobre vários voos (ou «segmentos»), celebra um contrato único com o fornecedor que cobre os vários voos. Em contrapartida, quando um passageiro faz mais do que uma reserva que cobre diferentes voos, celebra contratos independentes com um ou mais fornecedores. Este facto mostra já que uma reserva única corresponde à aquisição de um serviço único que contém diferentes componentes, ao passo que reservas múltiplas correspondem a vários serviços adquiridos de forma independente pelo passageiro.

(133) No caso de uma reserva única, a viagem completa, que envolve dois ou mais voos, é vendida como uma reserva e o passageiro tem um bilhete único e uma referência de reserva para todo o percurso. Além disso, como sublinhado tanto pelas autoridades irlandesas como pela Aer Lingus nas respetivas observações sobre a decisão de início do procedimento (ver considerando 101), há algumas diferenças importantes entre uma viagem que compreende vários voos vendidos sob uma reserva única e uma viagem que compreende vários voos vendidos sob reservas separadas. Mais concretamente, sob uma reserva única, o passageiro não necessita de passar por várias operações de *check-in*, de controlo de bagagem e de documentos de viagem para cada um dos voos que compõem a viagem, mas apenas de cumprir uma única série de requisitos que abrangem todo o percurso até ao seu destino final. Além disso, se o primeiro voo for cancelado ou sofrer um atraso ao ponto de o passageiro perder o voo de ligação, o prestador de um serviço de viagem sob reserva única tem de assumir a responsabilidade pela perda da ligação (como seja, providenciar cuidados e assistência, alojamento e reencaminhamento para o voo disponível seguinte ou propor uma compensação).

(134) Uma viagem composta por múltiplos segmentos que são reservados separadamente implica a aquisição de serviços independentes. Tal implica, por exemplo, que, quando o passageiro perde o seu segundo voo devido a um atraso na chegada do primeiro voo, não tem direito a obter assistência junto do prestador do segundo voo. O passageiro estaria pura e simplesmente na situação de «não-comparência» para o segundo voo. Além disso, quando múltiplos voos são comprados com reservas separadas, o passageiro tem direito a recuperar a sua bagagem no aeroporto e fazer de novo o *check-in* para os voos subsequentes. A Aer Lingus salientou que não existiam serviços de correspondência de bagagens dos passageiros em autoconexão em nenhum dos aeroportos irlandeses (ver considerando 101).

([1]) Este ponto de vista é consentâneo com a prática habitual da Comissão em processos *anti-trust* e de concentrações de definir os mercados pertinentes para serviços aéreos regulares com base na abordagem origem — destino.

([2]) Tal como a Irlanda, o Reino Unido também aplica um critério de seis horas para definir os passageiros de voos de ligação (pelo menos para as situações em que o primeiro voo chega antes das 17 horas).

(135) À luz do acima exposto, a principal diferença entre as duas situações é que, num caso, o passageiro adquire um serviço integrado (viagem de A para B) com duas componentes que são combinadas pelo fornecedor do serviço, ao passo que na outra situação, o passageiro combina ele próprio as duas componentes por sua conta e risco, e, deste modo, adquire dois serviços distintos. Por conseguinte, um passageiro que voe do aeroporto A para o aeroporto B via aeroporto C, com uma reserva única, adquire um serviço que é fundamentalmente diferente dos serviços adquiridos por um passageiro que reserva um voo separadamente do aeroporto A para o aeroporto C e um voo do aeroporto C para o aeroporto B.

(136) O facto de uma reserva única que cubra vários voos diferir materialmente de vários voos cobertos por reservas separadas é ilustrado pelo aviso dirigido pela EasyJet, uma das principais transportadoras aéreas de ponto a ponto que operam na União, aos passageiros no seu sítio:

> «A EasyJet é uma transportadora de ponto a ponto (apenas voa de aeroportos de partida e para aeroportos de chegada) e não presta serviços de voos de ligação para os passageiros prosseguirem viagem utilizando os nossos voos ou os voos de outras companhias aéreas. Se reservou um voo de ligação connosco, tal representa um contrato separado e consideramos cada voo uma viagem separada» ([1]).

(137) É, pois, proporcional e não discriminatório tributar cada um desses dois serviços separadamente enquanto se tributa uma só vez uma viagem não direta sob uma reserva única.

(138) À luz da apreciação que precede (ver considerandos 131 a 137), a Comissão considera que as definições dos passageiros em correspondência e em trânsito constantes da Lei das Finanças estão, por isso, em consonância com o objetivo de tributar as viagens aéreas únicas com uma dada origem na Irlanda para um dado destino, adquirida como um serviço único e integrado por um cliente.

(139) Pode-se concluir que o sistema de referência é a TTA, tal como enunciada na Lei das Finanças, incluindo, por conseguinte a não aplicação da taxa a passageiros em correspondência e em trânsito (sistema viagem).

6.2.2.4. Derrogação ao sistema de referência

(140) Dado que a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito faz parte do sistema de referência, não existe qualquer derrogação ao sistema de referência.

(141) Por conseguinte, a apreciação da TTA, empregando a abordagem em três fases, não apresenta qualquer natureza seletiva.

6.2.2.5. A TTA não foi concebida para, de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa, favorecer certas empresas em detrimento de outras

(142) A fim de extrair uma conclusão definitiva quanto à seletividade, está ainda por determinar se a TTA foi concebida pela Irlanda de uma forma claramente arbitrária ou tendenciosa para a favorecer certas empresas em detrimento de outras.

(143) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, a Ryanair argumentou, no essencial, que a isenção da TTA para os passageiros em correspondência e em trânsito induz discriminações injustificadas entre dois modelos de negócio, a saber, o modelo de negócio das transportadoras de tipo radial, que oferecem reservas únicas que abrangem vários voos, e o modelo das transportadoras ponto a ponto, como a Ryanair, que não presta tal serviço, e que não se pode argumentar que a isenção estava aberta a todas as companhias aéreas sem discriminação.

(144) Note-se, em primeiro lugar, que não há nenhum elemento no processo que prove que a Irlanda concebeu a não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito para favorecer certas empresas em detrimento de outras. A este respeito, pode observar-se que vários Estados-Membros aplicam taxas similares que contemplam também isenções para os passageiros em correspondência ou em trânsito.

(145) O argumento da Ryanair de que é praticamente impossível a uma companhia aérea adaptar o seu modelo de negócio fundamental de um modelo ponto a ponto para um modelo de tipo radial e que, tanto quanto é do seu conhecimento, não existe um único precedente para uma tal mudança no mercado, deve ser relativizado, uma vez que a Ryanair já começou a oferecer voos de ligação ([2]). Em maio de 2017, a Ryanair anunciou a sua intenção de lançar os seus primeiros voos de ligação através do aeroporto de Roma Fiumicino, disponibilizando pela primeira vez aos seus clientes a possibilidade de reservar e de se transferir diretamente para voos de ligação da Ryanair. A este respeito, o Diretor Comercial da Ryanair afirmou: «A Ryanair tem o prazer de lançar o nosso primeiro serviço de voos de ligação via Roma Fiumicino, permitindo aos clientes reservar voos da Ryanair com as tarifas mais baixas na Europa. A começar com as 10 rotas de Roma, os clientes terão a possibilidade de se

([1]) Vide http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit (visitado em 28 de março de 2017).
([2]) Vide https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (visitado em 1 de junho de 2017).

transferir para o seu voo seguinte sem terem de ir a terra e de passar de novo no controlo da bagagem até ao destino final. Este novo serviço, criado no 4.º ano do nosso programa «Always Getting Better», será alargado a toda a rede Ryanair (com o acréscimo de mais rotas de Roma nas próximas semanas e nos próximos meses), desde que o ensaio de Roma Fiumicino venha a revelar-se um êxito» ([1]). Os clientes receberão igualmente uma referência única de reserva para ambos os voos. Isto demonstra que a Ryanair começou a prestar um novo serviço que ela própria vê como novo e fundamentalmente diferente do serviço de voos ponto a ponto que tem prestado até agora.

(146) Em segundo lugar, pode observar-se que a TTA leva a que sejam tributados separadamente serviços distintos, a saber, múltiplos voos adquiridos com várias reservas, e serviços únicos e integrados tributados apenas uma vez, isto é, os segmentos de uma viagem única adquiridos no âmbito de uma reserva única. Tendo em conta as razões acima referidas (ver secção 6.2.2.3 da presente decisão), esta diferenciação decorre das diferenças fundamentais entre os serviços adquiridos pelo cliente em cada situação, que se traduzem em consequências práticas importantes, em particular em termos de *check-in*, de gestão de bagagens, e da responsabilidade da transportadora em caso de perda de voos de ligação. O facto de algumas companhias aéreas terem adotado um modelo comercial centrado em serviços ponto a ponto, enquanto outras se dedicam a serviços de rede, não implica que seria discriminatório tributar de modo diferente os serviços que são objetivamente diferentes. Tal como explicado na secção 6.2.2.3 *supra*, pode ser considerado legítimo tributar as viagens aéreas com início na Irlanda, em vez de tributar cada partida de um passageiro em aeronave a partir da Irlanda.

(147) A Comissão observa que os argumentos apresentados pela Ryanair no que respeita à alegada discriminação parecem basear-se implicitamente na premissa de que alguns passageiros compõem uma viagem adquirindo múltiplos voos da Ryanair, a fim de viajarem de um determinado aeroporto para outro aeroporto «via» outros aeroportos, e que estes múltiplos voos deveriam ser tratados da mesma maneira que uma reserva única ([2]). Caso contrário, a Ryanair não teria razões para se considerar ela própria vítima de discriminação face a outras companhias aéreas que oferecem reservas únicas para voos múltiplos. No entanto, a Ryanair não indicou que tivesse transportado passageiros nessas circunstâncias durante o período em que a TTA foi aplicada, nem forneceu quaisquer dados quanto ao número de tais passageiros ([3]). Mais importante ainda, nada nos argumentos da Ryanair é suscetível de pôr em causa as considerações expostas nos considerandos 132 a 134 que justificam que se equipare voos múltiplos, adquiridos no âmbito de uma reserva única, a um serviço fundamentalmente diferente de voos múltiplos que ligam os mesmos aeroportos mas adquiridos sob reservas separadas, constituindo este, na realidade, vários serviços independentes.

(148) Tal como referido no considerando 38, no seu acórdão no processo T-512/11, o Tribunal Geral realçou que a Irlanda estava aberta à possibilidade de ajustar a TTA, eliminando a exigência da reserva única como parte da definição de passageiros em correspondência, se necessário.

(149) A investigação formal revelou que (ver considerandos 131 a 148) a condição da reserva única não era discriminatória, uma vez que assegurava que viagens aéreas com início num aeroporto irlandês e vendidas como serviço único e integrado ao cliente, independentemente do número de voos que componham a viagem, foram sujeitas ao pagamento da TTA. Por conseguinte, a Comissão conclui que não era necessário que a Irlanda eliminasse a exigência da reserva única da definição de um passageiro em trânsito a fim de assegurar que não havia qualquer auxílio estatal.

(150) Pode concluir-se que a Irlanda não concebeu a TTA de forma claramente arbitrária e tendenciosa de molde a favorecer determinadas empresas em detrimento de outras. Pelo contrário, a não aplicação da TTA aos passageiros em trânsito e em correspondência parece justificada e razoável.

6.2.3. *Conclusão sobre a existência de auxílio*

(151) À luz da apreciação *supra*, a medida sob investigação não cumpre pelo menos uma das condições enunciadas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porquanto não é seletiva. Sendo as várias condições da noção de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE cumulativas, conclui-se que a medida não constitui um auxílio estatal. Por conseguinte, não é necessário apreciar se estão preenchidas as restantes condições para que a medida constitua um auxílio estatal.

([1]) Vide https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (visitado em 1 de junho de 2017).

([2]) Tal seria o caso, por exemplo, de um passageiro que comprasse um bilhete para um voo de Shannon para Dublin e um bilhete separado para um voo de Dublim para Barcelona, com uma diferença de menos de seis horas entre a chegada do passageiro ao aeroporto de Dublim e a sua partida desse aeroporto para Barcelona. Ao abrigo da TTA, as partidas de Shannon e de Dublim seriam ambas factos tributáveis. No entanto, se a definição de passageiros em trânsito não tivesse feito referência à noção de reserva única, a partida de Dublim não teria sido considerada um facto tributável ao abrigo da TTA; só a partida de Shannon teria sido uma operação tributável.

([3]) No passado, a Ryanair desencorajava ativamente os passageiros de apanharem voos de ligação da Ryanair. Ver Decisão da Comissão de 27 de junho de 2007 no processo Ryanair/Aer Lingus COMP.M.4439 (JO C 47 de 20.2.2008, p. 14), considerando 48.

7. **CONCLUSÃO**

(152) A não aplicação da TTA aos passageiros em correspondência ou em trânsito não constituiu um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A não aplicação aos passageiros em correspondência ou em trânsito da taxa sobre o transporte aéreo instituída pela República da Irlanda pela Lei das Finanças n.º 2 de 2008 não constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Irlanda.

Feito em Bruxelas, em 14 de julho de 2017.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão