DECISÕES

DECISÃO (UE) 2015/1344 DA COMISSÃO

de 1 de outubro de 2014

relativa ao auxílio estatal SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) — Alegado auxílio ao aeroporto de Västerås e à Ryanair Ltd

[notificada com o número C(2014) 6832]

(Apenas faz fé o texto na língua sueca)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações ([1]), em conformidade com o disposto nos citados artigos, e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 25 de janeiro de 2012, a Comissão informou a Suécia da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») no que diz respeito a certas medidas tomadas pelas autoridades suecas relativamente ao aeroporto de Västerås e à Ryanair Ltd.

(2) Após múltiplas interpelações da Comissão e prorrogações do prazo de resposta, as autoridades suecas apresentaram, em 16 de maio de 2012, as suas observações sobre a decisão de dar início ao procedimento. Foram recebidas observações complementares em 12 de novembro de 2012, 5 de março de 2014 e 14 de maio de 2014.

(3) Por carta de 13 de maio de 2012, a Ryanair apresentou as suas observações sobre a decisão de dar início ao procedimento. Em 25 de julho de 2012, a Comissão enviou uma versão não confidencial das mesmas às autoridades suecas.

(4) A decisão da Comissão de iniciar o procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em questão.

(5) Em 16 de julho de 2012, a Comissão recebeu três observações em resposta ao convite que endereçou às partes interessadas para apresentarem as suas observações sobre as medidas em questão. As observações foram apresentadas pelo aeroporto de Västerås — Västerås Flygplats AB («VFAB»), pela Ryanair e pela sua filial Airport Marketing Services («AMS»). A Comissão recebeu observações suplementares da Ryanair e da AMS em 20, 23 e 24 de julho de 2012.

(6) Por carta de 5 de setembro de 2012, a Comissão transmitiu as observações da VFAB, da Ryanair e da AMS à Suécia para que esta se pronunciasse. As autoridades suecas responderam em 5 de outubro de 2012.

(7) A Ryanair e a AMS apresentaram novas observações em 10 de abril de 2013. Estas foram transmitidas à Suécia, para que se pronunciasse, em 3 de maio de 2013. A Suécia respondeu em 17 de maio de 2013, escusando-se a comentar.

([1]) JO C 172 de 16.6.2012, p. 27.
([2]) Ver nota 1.

(8) Em 20 de dezembro de 2013, a Ryanair apresentou observações. Estas foram transmitidas à Suécia, para que se pronunciasse, em 8 de janeiro de 2014. Por carta de 4 de fevereiro de 2014, a Suécia escusou-se a comentar.

(9) A Ryanair apresentou observações suplementares em 24, 27 e 31 de janeiro de 2014 e em 7 de fevereiro e 2 de setembro de 2014. Também estas observações foram transmitidas à Suécia, que não se pronunciou a seu respeito.

(10) Por carta de 24 de fevereiro de 2014, a Comissão informou a Suécia, a VFAB a Ryanair, a AMS e o autor da denúncia, a Scandinavian Airlines System (SAS), da adoção das orientações da UE sobre auxílios estatais aos aeroportos e companhias aéreas ([3]) («Orientações de 2014 relativas à aviação») e de que as referidas orientações se aplicariam às medidas objeto do procedimento formal de investigação, a contar da data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, tendo convidado os destinatários a apresentar as suas observações.

(11) As Orientações relativas à aviação de 2014, publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* em 4 de abril de 2014 ([4]), vieram substituir as orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ([5]) («Orientações de 2005 relativas à aviação») a partir dessa data ([6]).

(12) Em 15 de abril de 2014, foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* uma notificação convidando os Estados-Membros e as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a aplicação das Orientações de 2014 relativas à aviação no prazo de um mês a contar da data de publicação da notificação. ([7]) A Suécia transmitiu as suas observações em 14 de maio de 2014. A Comissão não recebeu quaisquer observações de partes interessadas.

2. **CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO E DAS MEDIDAS**

2.1. AEROPORTO DE VÄSTERÅS

(13) O aeroporto de Västerås é um aeroporto de pequena dimensão situado a cerca de 100 km a oeste de Estocolmo. Foi concebido como aeroporto militar em 1930, mas deixou de ser utilizado pela força aérea em 1983. O aeroporto foi também aberto à aviação civil em 1976.

(14) O seguinte quadro apresenta resumidamente o transporte civil de passageiros no aeroporto de Västerås entre 2000 e 2010:

Quadro 1

Frequência de passageiros e companhias aéreas que operaram no aeroporto de Västerås no período de 2000-2010

Ano	Número de aterragens	Número de passageiros	Companhias aéreas que operam no aeroporto
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS e Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg e Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (cessou as operações em outubro), Direktflyg, Ryanair e Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (cessou as operações em outubro), Direktflyg, Skyways e Ryanair

([3]) Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas (JO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([4]) Ver nota 3.
([5]) Orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (JO C 312 de 9.12.2005, p. 1).
([6]) Considerando 171 das Orientações de 2014 relativas à aviação.
([7]) JO C 113 de 15.4.2014, p. 30.

Ano	Número de aterragens	Número de passageiros	Companhias aéreas que operam no aeroporto
2004	17 599	242 376	SAS (iniciou operações limitadas em novembro), Direktflyg (operações limitadas desde maio), Skyways (cessou as operações em julho) e Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (operações limitadas), Direktflyg (cessou as operações limitadas em março) e Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (operações limitadas) e Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (cessou as operações em março) e Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair e Wizzair (iniciou as operações em maio)
2009	15 193	174 495	Ryanair e Wizzair (cessou as operações em outubro)
2010	14 420	150 793	Ryanair e City airlines (iniciou as operações em abril, cessou-as em maio)

Fontes: Agência dos Transportes da Suécia e informações facultadas pelas autoridades suecas. (http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Statistik-/Flygplatsstatistik-/)

([1]) De acordo com a Suécia, a Ryanair suspendeu as suas atividades no aeroporto de Västerås entre o final de outubro de 2006 e 12 de fevereiro de 2007.

(15) Nos anos seguintes ao período abrangido pela investigação o número anual de passageiros foi o seguinte: 142 992 em 2011, 163 472 em 2012 e 273 362 em 2013.

(16) Para além das atividades de transporte da aviação civil, o aeroporto de Västerås foi também utilizado pela Hässlögymnasiet (Aviation College of Sweden), que oferece formação ao nível do ensino secundário para pilotos e mecânicos de aeronaves, e pela Agência Nacional Sueca para o Ensino Superior Profissional, que oferece formação para técnicos de aeronaves. O aeroporto é também utilizado para fins militares, como base de transporte para atividades internacionais. Além disso, também um clube de aviação utilizou o aeroporto sem pagamento de qualquer taxa.

(17) Os aeroportos que mais próximos se encontram do aeroporto de Västerås ([8]) são:

a) Bromma, situado a cerca de 94 km ou 59 minutos de carro;

b) Arlanda, situado a cerca de 103 km ou 64 minutos de carro;

c) Aeroporto de Örebro, situado a cerca de 113 km ou 70 minutos de carro;

d) Skavsta, situado a cerca de 133 km ou 108 minutos de carro.

2.2. VFAB

(18) O aeroporto de Västerås é operado pela VFAB, uma sociedade constituída pela cidade de Västerås em finais da década de 1990. Em 2000, a Autoridade da Aviação Civil da Suécia (Luftfartsverket, a seguir designada «AAC»), (um organismo público), adquiriu 40 % das ações da VFAB através da sua filial LFV Holding AB. Todavia, em dezembro de 2006, a Holding AB LFV vendeu a sua participação na VFAB à cidade de Västerås, que voltou a ser a única acionista. Por conseguinte, ao longo de todo o período abrangido pela presente decisão, a VFAB foi uma empresa pública.

(19) A VFAB foi proprietária da infraestrutura aeroportuária, que operou até 2003, altura em que a infraestrutura foi vendida à Västerås Flygfastigheter AB, uma empresa detida pela cidade de Västerås, pelo que a VFAB passou a pagar uma renda a esta empresa pela utilização do aeroporto. No período de 2004-2010, a renda anual paga à Västerås Flygfastigheter AB oscilou entre 2,1 milhões de SEK e 4,2 milhões de SEK.

(20) Em conformidade com as respetivas demonstrações financeiras, a VFAB sofreu as seguintes perdas anuais nas suas atividades no aeroporto de Västerås: (todos os valores são expressos em milhões de coroas suecas)

([8]) Todas as distâncias expressas em quilómetros rodoviários, com base no trajeto mais rápido. Fonte: maps.google.com, consulta em 30 de junho de 2014.

Quadro 2

Resultados anuais da VFAB

Ano	Receitas	Outros auxílios ao funcionamento	EBITDA excluindo auxílios ao funcionamento	EBIT excluindo auxílios ao funcionamento	Lucros/perdas líquidos excluindo auxílios ao funcionamento
1999 ([1])	25,6	2,5	– 4,9	– 6,4	– 2,5
2000	25,1	2,3	– 8,5	– 11,2	– 12,7
2001	30,8	1,5	– 8,1	– 11,7	– 13,4
2002	30,9	1,1	– 7,0	– 11,4	– 16,4
2003	26,2	1,0	– 15,8	– 18,6	– 21,2
2004	23,9	1,3	– 15,3	– 16,6	– 16,6
2005	24,0	1,1	– 17,9	– 19,1	– 19,2
2006	19,5	1,1	– 23,3	– 24,5	– 24,6
2007	20,9	—	– 22,0	– 23,1	– 22,9
2008	23,1	0,7	– 22,3	– 23,3	– 23,2
2009	22,9	1,6	– 24,6	– 25,8	– 25,8
2010	21,9	1,8	– 23,6	– 24,9	– 24,8
	TOTAL	**15,8**			

Fonte: demonstrações financeiras da VFAB.

([1]) Uma vez que as operações aeroportuárias são da responsabilidade da Västerås Flygfastigheter AB, os dados incluem também as atividades imobiliárias.

(21) A rubrica «outros auxílios ao funcionamento» para os anos de 1999 a 2006 consiste em auxílios estatais no quadro de um sistema nacional de concessão de subvenções de funcionamento a aeroportos que não sejam propriedade direta do Estado («*regime de auxílio aos aeroportos locais*»). O auxílio é fixado anualmente com base nas perdas de cada aeroporto.

(22) No entanto, o auxilio facultado em 2008 e 2009 não diz respeito ao regime, mas sim à indemnização concedida pelo Estado a título de pagamento pelos serviços de controlo do tráfego aéreo prestados pelo aeroporto de Västerås no quadro do sistema nacional de controlo do tráfego aéreo.

(23) A fim de cobrir, pelo menos parcialmente, as perdas indicadas no quadro 2, os acionistas da VFAB realizaram as seguintes entradas de fundos:

Quadro 3

Entradas de fundos na VFAB realizadas pelos acionistas no período de 2001 a 2010.

Ano	Montante (milhões de SEK)
2003	38,5
2005	8

Ano	Montante (milhões de SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
TOTAL	**194**

Fonte: demonstrações financeiras da VFAB.

2.3. ACORDO SOBRE TAXAS AEROPORTUÁRIAS ENTRE A VFAB E A RYANAIR

(24) De acordo com as autoridades suecas, a VFAB não é obrigada a aplicar qualquer lista de preços, lei ou regulamento aquando da fixação das taxas aeroportuárias ([9]). Assim, a VFAB pode decidir de forma autónoma sobre as taxas que aplica. No que respeita aos clientes que têm um acordo com a VFAB, as taxas aplicáveis são fixadas nos respetivos acordos. Para os voos *ad hoc* de utilizadores que não tenham celebrado qualquer acordo com a VFAB, existe uma lista oficial de taxas aeroportuárias ([10]).

(25) Desde 2001, a Ryanair realiza operações no aeroporto de Västerås ao abrigo dos seguintes acordos com a VFAB.

2.3.1. **Acordo de 5 de abril de 2001 («acordo de 2001»)**

(26) Ao abrigo do acordo de 2001 ([11]), a Ryanair deve, por um período de […] (*) anos, prestar serviços aéreos regulares de transporte de passageiros, numa base pelo menos diária, entre os aeroportos de Västerås e Londres-Stansted e, se a Ryanair assim o entender, entre Västerås e outros destinos da sua rede, por meio de aparelhos Boeing 737-800, aplicando um modelo de baixo custo aos padrões de serviço e às tarifas aéreas. Ryanair deve garantir um mínimo de […] passageiros à saída por ano por cada rotação.

(27) As taxas aeroportuárias devem ser pagas como preço unitário fixo por passageiro à saída, em conformidade com o quadro seguinte:

Quadro 4

Taxas aeroportuárias por passageiro à saída

Período	Montante (SEK)	Montante máximo por aeronave à partida (SEK)
Até 31.3.2002	[…]	[…]
1.4.2002-31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006-31.3.2011	[…]	[…]

(28) Os serviços prestados pela VFAB incluem serviços de terminal e de assistência que consistem, designadamente, em: articulação com as autoridades locais, informação às partes interessadas sobre os movimentos das aeronaves da Ryanair, controlo da carga, comunicações e sistema de controlo das partidas, serviços de passageiros e bagagens, assistência técnica às aeronaves, fornecimento e operação de equipamento de abastecimento de combustível, assistência a operações aéreas e gestão das tripulações, supervisão e administração e segurança.

(29) A Ryanair e a VFAB devem pagar, respetivamente, […] de quaisquer taxas ambientais, de segurança ou de outra natureza relativas aos aeroportos, bem como outros encargos impostos pelas autoridades estatais.

([9]) A AAC pode emitir normas vinculativas em matéria de taxas aeroportuárias aplicáveis aos aeroportos civis, mas não estiveram em vigor quaisquer disposições dessa natureza durante o período abrangido pela presente decisão.

([10]) A Suécia apresentou as listas aplicáveis em 2004 e 2007. A decisão de início do procedimento contém informações mais pormenorizadas.

([11]) Embora tenha sido assinado em 11 de março de 2001, o acordo devia ser aplicado retroativamente a partir de 1 de abril de 2001 (até março de 2011).

(*) Informações de caráter confidencial

(30) A VFAB deve pagar à Ryanair um montante de […] SEK, a título de apoio à comercialização, destinado a medidas de promoção dos voos da Ryanair de e para o aeroporto de Västerås.

(31) A VFAB deve oferecer serviços de reserva no aeroporto. Em contrapartida, a VFAB deve receber uma comissão de […] % sobre todos os bilhetes da Ryanair que venda e uma comissão de […] % por cada aluguer de automóvel que reserve em articulação com voos da Ryanair.

2.3.2. **Adenda de 1 de fevereiro de 2003 ao acordo de 2001**

(32) Em 1 de fevereiro de 2003, a VFAB e a Ryanair assinaram uma adenda ao acordo de 2001 («*acordo de 2003*»), que alterou as taxas aeroportuárias aplicáveis aos serviços de passageiros em conformidade com o quadro seguinte.

Quadro 5

Taxas aeroportuárias em conformidade com o acordo de 2003

Número de rotações diárias [1]	1 rotação		2 rotações		3 rotações	
Período	Montante (SEK)	Montante máximo por aeronave à partida	Montante (SEK)	Montante máximo por aeronave à partida	Montante (SEK)	Montante máximo por aeronave à partida
Até 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Número de rotações diárias	4 rotações		5 rotações		6 rotações	
Até 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Entende-se por rotação um voo que chega e subsequentemente parte do aeroporto.

2.3.3. **Acordo de 31 de janeiro de 2005 («acordo de 2005»)**

(33) Em 31 de janeiro de 2005, foi celebrado um novo acordo (*acordo de 2005*) entre a VFAB e a Ryanair para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2005 e […], que veio substituir o acordo de 2001 e o acordo de 2003. O acordo de 2005 alterou os acordos anteriores da seguinte forma:

a) a Ryanair deve efetuar entre […] rotações diárias e continuar a assegurar, no mínimo, […] passageiros à saída anualmente por cada rotação;

b) no período compreendido entre 1 de janeiro de 2005 e 31 de março de 2011, as taxas aeroportuárias foram fixadas em […] SEK por passageiro à saída. No restante período de vigência do contrato essas taxas aeroportuárias foram fixadas em […] SEK. No entanto, de acordo com as informações facultadas pelas autoridades suecas, as taxas acordadas para o período após 1 de janeiro de 2005 nunca foram aplicadas; a partir dessa data, o montante de taxa efetivamente cobrado foi de […] SEK por passageiro à saída.

2.4. ACORDO ENTRE A RYANAIR E A AMS EM MATÉRIA DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO E REGIMES DE INCENTIVO

(34) A VFAB celebrou dois acordos de apoio à comercialização com a Ryanair e a Airport Marketing Services Ltd («*AMS*»), uma filial da Ryanair.

(35) O primeiro acordo entre a VFAB e a Ryanair Ltd., assinado em 12 de junho de 2008, dizia respeito à publicidade, nomeadamente, na imprensa da Suécia e do Reino Unido, na revista *Inflight Magazine* da Ryanair, no sítio web Ryanair.com e por correio eletrónico a assinantes do Reino Unido. Do montante total de […] euros por esses serviços, a VFAB acordou em pagar […] euros.

(36) O segundo acordo ([12]) celebrado entre a VFAB e a AMS compreendia três partes:

a) comercialização no sítio *web* da Ryanair no Reino Unido […] no período compreendido entre 1 de novembro de 2010 e 31 de março de 2011, no valor de […] euros;

b) comercialização no sítio *web* da Ryanair no Reino Unido […] no período compreendido entre 1 de novembro de 2010 e 31 de outubro de 2013, no valor de […] euros por ano ([…] euros no total);

c) regimes de incentivo a novas rotas: foi acordado que […].

2.5. A DENÚNCIA

(37) Em 2006, a SAS apresentou uma denúncia à Comissão, alegando que, através dos acordos celebrados relativamente ao aeroporto de Västerås, as autoridades suecas estavam a conceder auxílios estatais em benefício da Ryanair. A SAS alegou que as taxas aeroportuárias aplicadas pela VFAB à Ryanair não só eram inferiores às cobradas à SAS como também careciam de justificação por razões objetivas (não estavam relacionadas com os custos). O autor da denúncia alegou ainda que as perdas anuais da VFAB foram cobertas por recursos estatais da cidade de Västerås e da Direção da Aviação Civil. O autor da denúncia argumentou ainda que este auxílio não era compatível com o mercado interno.

3. **MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO E INVESTIGAÇÃO DA COMISSÃO**

(38) A Comissão deu início ao procedimento formal de investigação, dado ter dúvidas de que as medidas seguintes eram compatíveis com as regras em matéria de auxílios estatais:

a) entradas de fundos na VFAB realizadas pelos acionistas entre 2003 e 2010;

b) a renda paga pela VFAB à Västerås Flygfastigheter AB pela utilização da infraestrutura aeroportuária entre 2003 e 2010;

c) auxílios ao funcionamento concedidos à VFAB e a outros aeroportos ao abrigo do regime de auxílio aos aeroportos locais no período de 2001 a 2010;

d) as taxas aeroportuárias aplicadas pela VFAB à Ryanair no período de 2001 a 2010;

e) o apoio à comercialização prestado pela VFAB à Ryanair e à AMS em 2001, 2008 e 2010.

3.1. MEDIDA N.º 1: ENTRADAS DE FUNDOS NA VFAB REALIZADAS PELOS ACIONISTAS NO PERÍODO DE 2003 A 2010

(39) Na decisão de início do procedimento de investigação, a Comissão verificou que a VFAB era uma empresa detida integralmente pelo Estado e que as entradas de fundos dos acionistas se afiguravam ser imputáveis ao Estado e constituir recursos estatais.

(40) Para a Comissão, nada indicava que esses fundos constituíssem uma compensação por serviços de interesse económico geral, afigurando-se, pelo contrário, que a sua disponibilização se destinara a cobrir as perdas decorrentes das atividades comerciais da VFAB. Com base nas informações disponíveis, e tendo em conta que a VFAB gerara perdas significativas ao longo de mais de uma década, a Comissão tem sérias dúvidas quanto ao facto de os acionistas terem agido como um investidor normal numa economia de mercado (princípio do investidor numa economia de mercado) no momento em que realizaram as entradas de fundos. A Comissão considerou assim, a título preliminar, que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas constituíram uma vantagem económica ao libertar a VFAB de custos que, de outro modo, esta teria de suportar.

(41) A Comissão considerou, a título preliminar, que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas constituíam auxílios estatais e manifestou dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno.

([12]) O segundo acordo foi celebrado por meio de duas cartas de acompanhamento do acordo de 2005 (ambas assinadas em 1 de agosto de 2010) e um acordo de serviços de comercialização (celebrado em 17 de agosto de 2010).

3.2. MEDIDA N.º 2: RENDA PAGA PELA VFAB PELA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA ENTRE 2003 E 2010

(42) Com base nas escassas informações disponíveis, a Comissão considerou a título preliminar que existiam indícios de que a renda paga pela utilização da infraestrutura aeroportuária era suscetível de ser inferior à renda de mercado.

(43) Um arrendamento subvencionado libertaria a VFAB de custos que a empresa de outro modo teria de suportar e conferir-lhe-ia igualmente uma vantagem seletiva. A infraestrutura aeroportuária é detida integralmente pela cidade de Västerås (através da sua filial Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB), e a Comissão considerou, a título preliminar, que a decisão de determinar o montante da renda envolvia recursos estatais e era imputável ao Estado.

(44) Por conseguinte, a Comissão adotou a título preliminar a posição de que, caso fosse inferior ao valor de mercado, a renda constituiria um auxílio, e manifestou dúvidas de que tal auxílio pudesse ser considerado compatível com o mercado interno.

3.3. MEDIDA N.º 3: AUXÍLIOS AO FUNCIONAMENTO CONCEDIDOS À VFAB E A OUTROS AEROPORTOS AO ABRIGO DO REGIME DE AUXÍLIO AOS AEROPORTOS LOCAIS NO PERÍODO DE 2001 A 2010.

(45) Trata-se de um auxílio concedido anualmente pela Suécia, cuja base jurídica está estipulada na legislação. Os auxílios são financiados a partir do orçamento de Estado. Por conseguinte, a Comissão considerou que os auxílios implicavam uma transferência de recursos estatais e eram imputáveis ao Estado.

(46) A medida isentou uma determinada categoria de aeroportos de um encargo financeiro que, de outra forma, teriam de suportar. De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, o auxílio não parece basear-se em qualquer obrigação de proporcionar serviços públicos ou cobrir apenas as atividades não económicas dos aeroportos em causa. Visto que não foi na sua qualidade de acionista que o Estado concedeu o auxílio, afigura-se que o princípio do investidor numa economia de mercado não se aplica. Por conseguinte, a Comissão concluiu *a priori* que o auxílio ao funcionamento trouxe uma vantagem económica seletiva a determinadas empresas em relação a outras empresas.

(47) Uma vez que os beneficiários exercem a sua atividade num mercado aberto à concorrência, no âmbito do qual se realizam trocas comerciais entre os Estados-Membros, a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência e afeta o comércio entre Estados-Membros.

(48) Nesta base, afigurou-se, por conseguinte, que o auxílio ao funcionamento concedido à VFAB e a outros aeroportos que não sejam propriedade direta do Estado constituía um auxílio estatal. Pelas razões acima expostas, a Comissão considerou que existiam dúvidas sobre a compatibilidade do auxílio com o Tratado.

3.4. MEDIDA N.º 4: TAXAS AEROPORTUÁRIAS APLICADAS PELA VFAB À RYANAIR NO PERÍODO DE 2001 A 2010

(49) Ao longo de todo o período abrangido pela investigação, a VFAB foi uma empresa de propriedade 100 % pública. À luz do que precede e com base nos dados sobre a estrutura de gestão da VFAB, a Comissão considerou, a título preliminar, que a decisão de fixação das taxas aeroportuárias envolvia recursos estatais e era imputável ao Estado.

(50) Na medida em que as taxas aeroportuárias em causa eram inferiores ao preço de mercado dos serviços prestados pela VFAB à Ryanair, a Comissão considerou que estas constituíam uma vantagem seletiva para a Ryanair. Neste contexto, a Comissão observou que as taxas aeroportuárias cobradas pela VFAB à Ryanair eram significativamente inferiores às taxas aeroportuárias cobradas ao autor da denúncia. Atendendo às informações disponíveis, a Comissão manifestou ainda dúvidas sobre se a fixação, pela VFAB, das taxas aeroportuárias aplicáveis à Ryanair seria compatível com a atuação de um investidor normal numa economia de mercado («princípio do investidor numa economia de mercado»).

(51) A Comissão expressou, por conseguinte, o parecer preliminar de que as taxas aeroportuárias que foram especificamente acordadas com a Ryanair ao abrigo dos acordos de 2001, 2003 e 2005 não foram fixadas em condições normais de mercado, tendo a Ryanair beneficiado de uma vantagem económica seletiva suscetível de constituir um auxílio estatal.

(52) A Comissão manifestou ainda dúvidas de que tal auxílio fosse compatível com o mercado interno, atendendo nomeadamente às disposições das Orientações de 2005 relativas à aviação.

3.5. MEDIDA N.º 5: APOIO À COMERCIALIZAÇÃO PRESTADO PELA VFAB À RYANAIR E À AMS EM 2001, 2008 E 2010

(53) No que diz respeito à medida n.º 5, a Comissão considerou, a título preliminar, que os contratos celebrados pela VFAB implicavam a utilização de recursos estatais e eram imputáveis ao Estado.

(54) Quanto às possíveis vantagens dos acordos de apoio à comercialização, a Comissão expressou dúvidas de que as condições contratuais seriam, no que diz respeito à VFAB, compatíveis com o princípio do investidor numa economia de mercado, uma vez que, à primeira vista, os elementos de prova não permitiam concluir que os acordos tivessem proporcionado à VFAB um valor financeiro correspondente. Assim, a Comissão considerou a título preliminar que estes acordos concederam uma vantagem à Ryanair ao isentá-la de custos que, de outra forma, teria de suportar no exercício da sua atividade, bem como que esta vantagem *prima facie* era seletiva, uma vez que se aplicava exclusivamente à Ryanair/AMS ([13]).

(55) Com base no que precede, a Comissão considerou, a título preliminar, que o apoio à comercialização concedido à Ryanair/AMS constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. A Comissão manifestou ainda dúvidas de que tal auxílio fosse compatível com o mercado interno, atendendo nomeadamente às disposições das Orientações de 2005 relativas à aviação.

4. **OBSERVAÇÕES DA SUÉCIA**

(56) Apresentam-se seguidamente, de forma resumida, as observações formuladas pela Suécia durante a investigação formal; as passagens pertinentes serão analisadas de forma mais pormenorizada no ponto 7 «Avaliação».

4.1. MEDIDA N.º 1: ENTRADAS DE FUNDOS NA VFAB REALIZADAS PELOS ACIONISTAS NO PERÍODO DE 2003 A 2010

(57) A Suécia argumentou, essencialmente pelas mesmas razões que as indicadas pela VFAB (ver considerandos 63 a 65), que quaisquer auxílios concedidos à VFAB por meio de recursos estatais não poderiam, de qualquer forma, constituir um auxílio estatal, uma vez que tinham por objetivo compensar as perdas decorrentes exclusivamente de atividades não económicas no aeroporto ou, em alternativa, porque constituiriam uma compensação por serviços de interesse económico geral.

4.2. MEDIDA N.º 2: RENDA PAGA PELA VFAB PELA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA ENTRE 2003 E 2010

(58) A Suécia contesta que a renda paga pela utilização da infraestrutura aeroportuária poderia constituir um auxílio estatal à VFAB.

(59) A Suécia contesta que a renda seria inferior aos preços de mercado. As autoridades suecas assinalam que, ao abrigo dos planos de ordenamento do território em vigor, o terreno em questão só pode ser utilizado para operações aeroportuárias e o nível da renda deve ser avaliado em função da reduzida rendibilidade dessas atividades.

(60) A Suécia argumentou ainda que não existem provas concretas que sustentem as dúvidas à primeira vista da Comissão quanto ao nível da renda.

1. Medida n.º 3: Auxílios ao funcionamento concedidos à VFAB e a outros aeroportos ao abrigo do regime de auxílio aos aeroportos locais no período de 2001 a 2010.

(61) A Suécia sustentou que os auxílios ao funcionamento a favor dos aeroportos que não são propriedade do Estado devem ser entendidos como um regime de auxílios ao funcionamento compatível com o mercado interno, à luz do n.º 137 das Orientações de 2014 relativas à aviação.

5. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

(62) Apresentam-se seguidamente, de forma resumida, as observações formuladas pelas partes interessadas durante a investigação formal; as passagens pertinentes serão analisadas de forma mais pormenorizada no ponto 7 «Avaliação».

5.1. OBSERVAÇÕES DA VFAB

5.1.1. **Medida n.º 1: Entradas de fundos na VFAB realizadas pelos acionistas no período de 2003 a 2010**

(63) A VFAB alega que, na sua maioria, os serviços aeroportuários foram prestados às escolas que funcionam no aeroporto e ao clube de aviação (ver considerando 16). A VFAB alega também que estes utilizadores não exerciam uma atividade económica e que, por conseguinte, a prestação de serviços aeroportuários aos mesmos teria igualmente uma natureza não económica e não seria abrangida pelo âmbito de aplicação do controlo dos auxílios estatais, o mesmo se aplicando a quaisquer recursos estatais utilizados para cobrir as perdas de exploração incorridas em virtude da prestação dos referidos serviços.

([13]) A Comissão considerou que, para o efeito, era indiferente que uma parte do apoio à comercialização tivesse sido concedida através da AMS, a filial da Ryanair, e não diretamente à Ryanair. A Comissão verificou que a Ryanair controlava diretamente a AMS na altura em que os acordos foram assinados e parecia inclusive ter assinado uma das cartas de acompanhamento em nome da AMS. Além disso, consta do acordo de serviços de comercialização entre a VFAB e a AMS que *a Ryanair está firmemente empenhada em estabelecer e explorar uma rota com quatro voos semanais entre Londres Stanstead e VST («rooted in Ryanair's commitment to establish and operate routes a 4 per week services from London Stansted to VST»)*.

(64) Na medida em que as operações aeroportuárias possam, no entanto, ser consideradas económicas, a VFAB entende que se trata de serviços de interesse económico geral e que qualquer auxílio público para cobrir as perdas resultantes da prestação de serviços de interesse económico geral não constitui um auxílio estatal.

(65) Por último, a VFAB argumenta que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas seriam pertinentes para uma apreciação ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais apenas na medida em que se destinaram a cobrir as perdas das atividades comerciais da VFAB, que devem ser entendidas como prestação de serviços aeroportuários a companhias aéreas comerciais. Neste contexto, a VFAB considera que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas foram compatíveis com a atuação de um investidor normal numa economia de mercado, uma vez que as atividades comerciais do aeroporto foram lucrativas (*incrementally profitable*), na medida em que as receitas provenientes destas atividades cobriram os custos das mesmas e geraram lucros.

5.1.2. **Medida n.º 2: Renda paga pela VFAB pela infraestrutura aeroportuária entre 2003 e 2010**

(66) A VFAB contesta que a renda não estaria em conformidade com os preços de mercado, tendo em conta as restrições existentes em matéria de utilização dos terrenos e a rendibilidade negativa das operações aeroportuárias no local.

(67) Em todo o caso, a VFAB contesta que a decisão sobre o nível da renda seja imputável ao Estado. Embora a Västerås Flygfastigheter AB, proprietária da infraestrutura aeroportuária, seja integralmente detida pela cidade de Västerås, a empresa desenvolve as suas atividades em condições normais de mercado, independentemente dos seus acionistas públicos e toma as suas decisões sobre os níveis das rendas com base em considerações de natureza comercial. Como tal, o nível da renda não seria imputável ao Estado.

5.1.3. **Medidas n.os 4 e 5: Taxas aeroportuárias aplicáveis à Ryanair de 2001 a 20210 e apoio à comercialização prestado à Ryanair e à AMS em 2001, 2008 e 2010**

(68) A VFAB alegou que os acordos comerciais entre a VFAB, a Ryanair e a AMS eram, da parte da VFAB, compatíveis com a atuação de um investidor normal numa economia de mercado e que, por conseguinte, não constituem auxílios estatais.

(69) A VFAB registou perdas ao longo de todo o período abrangido pela investigação, à semelhança de anos anteriores. Contudo, de acordo com a VFAB, estas perdas resultaram das atividades alegadamente não económicas no aeroporto, ao passo que os acordos com as companhias aéreas comerciais, incluindo as medidas n.os 4 e 5, cobriram os custos adicionais e geraram lucro, dando, assim, um contributo positivo para os resultados económicos da VFAB.

(70) A VFAB forneceu também informações financeiras pormenorizadas a pedido da Comissão.

5.2. OBSERVAÇÕES DA RYANAIR

5.2.1. **Medida n.º 4: Taxas aeroportuárias aplicadas à Ryanair no período de 2001 a 2010**

(71) A Ryanair frisou que as taxas aeroportuárias aplicadas pela VFAB à Ryanair não constituíram um auxílio estatal porque eram compatíveis com o critério do investidor privado.

(72) A Ryanair começou por alegar que, no que respeita à aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado, a Comissão deve comparar o acordo que a VFAB celebrou com a Ryanair com acordos celebrados com aeroportos privados e público-privados. A Ryanair apresentou igualmente relatórios realizados pela empresa de consultoria Oxera, alegando que as taxas aeroportuárias pagas pela Ryanair no aeroporto de Västerås estavam substancialmente em consonância com as taxas aplicadas num número de «aeroportos de comparação» e, portanto, satisfaziam o teste do operador numa economia de mercado («teste OEM»)

(73) Em segundo lugar, a Ryanair argumentou que um aeroporto na situação do aeroporto de Västerås no período relevante teria respeitado o princípio do investidor numa economia de mercado pelo simples facto de reduzir as suas perdas e não por se tornar rentável por meio de acordos em matéria de taxas aeroportuárias. A Comissão deveria, por conseguinte, questionar se o acordo foi lucrativo (*incrementally profitable*) para o aeroporto. Segundo a Ryanair, a Comissão deveria assim, na sua apreciação da compatibilidade do acordo com o princípio do investidor numa economia de mercado, ter apenas em conta os custos adicionais do aeroporto, diretamente relacionados com a prestação de serviços aeroportuários às companhias aéreas em causa, e investigar se as receitas totais (receitas provenientes da aviação e da não aviação) decorrentes do acordo superam esses custos adicionais.

(74) Neste contexto, a Ryanair alegou que as receitas da VFAB provenientes dos acordos com a Ryanair excedem os custos adicionais da prestação de serviços à Ryanair. A Ryanair apresentou, entre outros relatórios e documentos de apoio às observações apresentadas, estudos realizados pela empresa de consultoria Oxera em que se analisa a rendibilidade dos acordos entre a VFAB e a Ryanair e a AMS.

5.2.2. **Apoio à comercialização concedido pela VFAB à Ryanair/AMS em 2001, 2008 e 2010:**

(75) No que diz respeito aos acordos de comercialização com a VFAB, a Ryanair salientou que os acordos de comercialização da AMS são distintos dos acordos celebrados entre a Ryanair e os aeroportos, pelo que devem ser avaliados separadamente, visto que a Ryanair e a AMS não podem ser consideradas como um beneficiário único. Os acordos, que foram negociados de forma independente, diziam respeito a diferentes serviços e não tinham qualquer relação que justificasse considerá-los como uma única fonte de alegados auxílios estatais. A celebração de um acordo de comercialização com AMS não é uma condição para que a Ryanair explore rotas aéreas com partida e destino num aeroporto.

(76) No que diz respeito ao valor da comercialização, a Ryanair alegou que o espaço destinado à mesma no seu sítio *web* é reduzido e objeto de grande procura, inclusive por parte de outras empresas para além dos aeroportos. A Ryanair considera que os acordos de apoio à comercialização celebrados entre a VFAB e a Ryanair e entre a VFAB e a AMS estavam em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado.

(77) A Ryanair argumentou ainda que, de qualquer forma, a Comissão não tinha demonstrado que as medidas n.os 4 e 5 implicavam a utilização de recursos estatais ou eram imputáveis ao Estado.

5.3. OBSERVAÇÕES DA AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) A AMS argumentou que, ao contrário do invocado na decisão de início do procedimento, a Comissão não deveria ter tratado os acordos da VFAB com a Ryanair (medida n.º 4) e o acordo de comercialização da VFAB com a AMS (medida n.º 5) como estando associados, mas sim como duas operações comerciais distintas. A AMS definiu-se como uma filial da Ryanair com o seu próprio objetivo comercial específico, criada para desenvolver uma atividade que não faz parte da atividade principal da Ryanair. A AMS adiantou ainda que, em princípio, os acordos de comercialização entre a AMS e os aeroportos são negociados e celebrados separadamente dos acordos celebrados entre a Ryanair e esses mesmos aeroportos.

(79) Segundo a AMS, é lógico que um pequeno aeroporto regional adquira serviços de comercialização à AMS. A AMS salientou que esses aeroportos têm geralmente necessidade de dar mais notoriedade às suas marcas, pelo que a publicidade num sítio *web* de uma companhia aérea podem aumentar o número de passageiros de entrada (os passageiros estrangeiros geram mais receitas não relacionadas com a aviação do que os passageiros à saída provenientes da região onde se situa o aeroporto). Os acordos de comercialização têm, por conseguinte, um verdadeiro valor comercial para a VFAB.

(80) A AMS referiu ainda que a VFAB agiu em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado aquando da celebração dos acordos de comercialização no âmbito da medida n.º 5, uma vez que a publicidade no sítio Ryanair.com se traduz num inegável valor real para o aeroporto de Västerås e que as taxas cobradas pela AMS correspondiam ao preço de mercado desses serviços.

6. **COMENTÁRIO DA SUÉCIA SOBRE AS OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS**

(81) A Suécia não teceu quaisquer comentários sobre as observações de terceiros.

7. **AVALIAÇÃO**

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

(83) Os critérios definidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Por conseguinte, a fim de determinar se uma medida constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, é necessário que todas as condições seguintes estejam preenchidas, ou seja, que a contribuição financeira:

a) seja concedida por um Estado-Membro ou através de recursos estatais;

b) proporcione uma vantagem seletiva, ou seja, favoreça certas empresas ou certos bens;

c) falseie ou ameace falsear a concorrência, e

d) afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

7.1. MEDIDA N.º 1: ENTRADAS DE FUNDOS NA VFAB REALIZADAS PELOS ACIONISTAS NO PERÍODO DE 2003 A 2010

7.1.1. **Existência de auxílio**

7.1.1.1. *O conceito de empresa*

(84) A fim de determinar se uma medida é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão deve, em primeiro lugar, determinar se o beneficiário é uma empresa na aceção do referido artigo.

(85) De acordo com a jurisprudência estabelecida, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de financiamento ([14]), e constitui uma atividade económica qualquer atividade que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado. ([15])

(86) No seu acórdão no processo «aeroporto de Leipzig-Halle», o Tribunal Geral clarificou que a exploração de um aeroporto civil é uma atividade económica da qual faz parte integrante a construção da infraestrutura aeroportuária. ([16]) Quando exerce uma atividade económica, um operador aeroportuário constitui uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de financiamento. ([17])

(87) No que diz respeito à data a partir da qual a construção e a exploração de um aeroporto constituem uma atividade económica, a Comissão recorda que o desenvolvimento gradual das forças de mercado no setor aeroportuário não permite estabelecer uma data específica. No entanto, os Tribunais Europeus reconheceram a evolução na natureza das atividades aeroportuárias e, no seu acórdão «aeroporto de Leipzig-Halle», o Tribunal Geral estabeleceu que, a partir de 2000, já não podia ser excluída a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao financiamento das infraestruturas aeroportuárias. Por conseguinte, a partir da data do acórdão no processo «Aéroports de Paris» (12 de dezembro de 2000) ([18]), a exploração e a construção de infraestruturas aeroportuárias devem ser consideradas como abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais.

(88) Deve, no entanto, salientar-se que nem todas as atividades de um operador aeroportuário são necessariamente de natureza económica ([19]). O Tribunal de Justiça estabeleceu que as atividades que, regra geral, são da responsabilidade do Estado no exercício das suas prerrogativas de poder público não são de natureza económica e não se inserem no âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Essas atividades incluem a segurança, o controlo do tráfego aéreo, a polícia, as alfândegas, etc. ([20]). O financiamento destas atividades deve ser estritamente limitado à compensação dos custos por elas gerados e não pode ser utilizado para financiar outras atividades de natureza económica ([21]).

(89) No decurso do procedimento formal de investigação, a Suécia e a VFAB contestaram as conclusões preliminares da Comissão quanto à classificação da VFAB como uma empresa, alegando que, na sua maioria, as atividades da VFAB não eram de natureza económica.

(90) Neste contexto, a Suécia e a VFAB argumentaram que os seguintes utilizadores do aeroporto não eram empresas mas exerciam atividades não económicas:

— Hässlögymnasiet (que se alega não ter uma natureza económica por fazer parte do sistema escolar);

— a formação de pilotos no quadro da Scandinavian Aviation Academy;

— as atividades da «Hässlö flygförening», uma organização sem fins lucrativos que foi autorizada a utilizar o aeroporto a título gratuito.

([14]) Acórdão de 18 de junho de 1998 no Processo C-35/96, *Comissão/Itália*, Coletânea 1998, p. I-3851, n.º 36; acórdão de 23 de abril de 1991 no Processo C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contra Macrotron GmbH*, Coletânea 1991 p. I-1979, n.º 21; acórdão de 16 de novembro de 1995 no Processo C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie e Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, Coletânea 1995, p. I- 4013, n.º 14; acórdão de 11 de dezembro de 1997 no Processo C-55/96, *Job Centre coop. arl.*, Coletânea 1997, p. I-7119, n.º 21.

([15]) Ver, por exemplo, o acórdão de 18 de junho de 1998 no Processo C-35/96, *Comissão/Itália*, Coletânea 1998, p. I-3851, n.º 36; e os Processos apensos C-180/98 a 184/98, *Pavlov*, Coletânea 2000, p. I-6451, n.º 75.

([16]) Acórdão de 24 de março de 2011 nos Processos apensos T-443/08, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt, e T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH, contra Comissão Europeia* (a seguir designado «*processo aeroporto de Leipzig-Halle*»), Coletânea 2011, p. II-1311. Ver igualmente o acórdão de 12 de dezembro de 2000 no Processo T-128/98, *Aéroports de Paris/Comissão* (a seguir designado «*acórdão Aéroports de Paris*»), Coletânea 2001, p. II-3929, confirmado pelo Tribunal de Justiça no Processo C-82/01 P, Coletânea 2002, p. I-9297, e Processo T-196/04, *Ryanair/Comissão* (a seguir designado «*acórdão Charleroi*») Coletânea 2008, p. II-3643, n.º 88.

([17]) Ver, por exemplo, os Processos C-159/91, *Poucet contra AGV*, e C-160/91, *Pistre mot Cancave* Coletânea 1993, p. I-637.

([18]) Processo aeroporto de Leipzig-Halle, n.os 42-43.

([19]) Ver, por exemplo, o acórdão de 19 de janeiro no Processo C-364/92, *SAT Fluggesellschaft contra Eurocontrol*, Coletânea 1994, p. I-43.

([20]) Decisão N309/2002 da Comissão, de 19 de março de 2003, Segurança aérea — compensação de custos na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001.

([21]) Acórdão de 18 de março de 1997 no Processo C-343/95, *Diego Calì & Figli Srl contra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, Coletânea 1997, p. I-1547. Decisão N 309/2002 da Comissão de 19 de março de 2003. Decisão N 438/2002 da Comissão, de 16 de outubro de 2002 — Subvenções às administrações portuárias para realização de missões da competência das autoridades públicas.

(91) De acordo com a Suécia, estas alegadas atividades não económicas representaram, no conjunto, a esmagadora maioria da utilização da capacidade aeroportuária. A Suécia alegou igualmente que os voos comerciais no aeroporto (definidos como voos operados por transportadoras aéreas) eram rentáveis e que, como tal, todas as perdas da VFAB decorriam das atividades não económicas, pelo que qualquer auxílio estatal para compensar estas perdas não seria abrangido pelas regras em matéria de auxílios estatais.

(92) A posição da Suécia nesta questão baseia-se no argumento de que, se a atividade de um utilizador dos serviços aeroportuários não é económica, então a prestação de serviços aeroportuários a esse utilizador também não constitui uma atividade económica.

(93) A Comissão não pode aceitar este argumento.

(94) Tal como referido anteriormente, é um facto estabelecido que qualquer atividade que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado é uma atividade económica. Um aeroporto pode, para além da estrita definição de serviços aeroportuários (ou seja, serviços prestados às companhias aéreas ([22])) oferecer outras formas de serviços numa base comercial, como a utilização das infraestruturas aeroportuárias para outras atividades aeronáuticas a troco de remuneração, por exemplo, por escolas de aviação. É irrelevante para a classificação do aeroporto como empresa que os compradores desses serviços, por exemplo, escolas de aviação, sejam eles próprios empresas, porque existe um mercado para os serviços em questão.

(95) As autoridades suecas reconheceram que tanto a Hässlögymnasiet como a Scandinavian Aviation Academy pagaram uma remuneração pela utilização do aeroporto. A prestação desses serviços pelo operador aeroportuário constitui, assim, uma atividade económica independentemente da natureza da atividade exercida pela escola.

(96) De acordo com a Suécia e a VFAB também o clube de aviação podia utilizar o aeroporto sem pagamento de qualquer remuneração. O facto de o clube de aviação não pagar os serviços prestados pelo aeroporto não significa necessariamente que estes serviços não sejam de natureza económica. De qualquer modo, a Suécia e a VFAB reconheceram que, nas suas demonstrações financeiras, não distinguiram entre os custos de utilização do aeroporto pelo clube de aviação e pelas escolas de aviação e, por conseguinte, não há dados que possam ser claramente atribuídos a essa atividade supostamente não económica. Como tal, os serviços prestados ao clube de aviação não afetam a conclusão da Comissão de que a VFAB é uma empresa.

(97) No caso em apreço, a Comissão considera que o aeroporto de Västerås é explorado para fins comerciais. O operador aeroportuário cobra taxas aos utilizadores pela utilização da infraestrutura aeroportuária e pelos serviços que presta no aeroporto. Assim, a VFAB é uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.1.1.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(98) Para ser considerada auxílio estatal, a medida em causa deve ser financiada através de recursos estatais e a decisão de conceder o auxílio deve ser imputável ao Estado.

(99) O conceito de auxílio estatal aplica-se a qualquer vantagem financiada com recursos estatais, conferida pelo próprio Estado ou por qualquer organismo intermediário agindo no âmbito de poderes que lhe tenham sido atribuídos. ([23]) Os recursos das autoridades locais são, para efeitos da aplicação do artigo 107.º do TFUE, recursos estatais ([24]).

(100) No caso vertente, foram os proprietários da VFAB, ou seja, a cidade de Västerås e, no que diz respeito a determinadas medidas, a AAC através da sua filial LFV Holding quem decidiu e realizou as entradas de fundos dos acionistas.

(101) Por parte da cidade de Västerås, foi o conselho municipal que decidiu das entradas de fundos dos acionistas, as quais foram pagas diretamente a partir do orçamento da cidade.

(102) Quanto à LFV Holding, a Comissão observa que a empresa era detida na totalidade pela AAC, uma autoridade pública. De acordo com os seus estatutos, a LFV Holding carece de autorização do governo sueco para estabelecer novas filiais ou adquirir ações. Os deputados suecos têm o direito de participar nas reuniões do conselho de administração.

([22]) Orientações de 2014 relativas à aviação, n.º 2.2.8.

([23]) Acórdão de 16 de maio de 2002 no Processo C-482/99, *República Francesa contra Comissão das Comunidades Europeias (Stardust Marine)*, Coletânea 2002, p. I-4397.

([24]) Acórdão de 12 de maio de 2011 nos Processos apensos T-267/08 e T-279/08, *Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du Douaisis contra Comissão Europeia*, Coletânea 2011 p. I-1999, n.º 108.

(103) A Comissão observa que nem a Suécia nem quaisquer terceiros contestaram este aspeto da posição preliminar da Comissão na decisão de início do procedimento formal de investigação e considera, por conseguinte, que a medida n.º 1 foi financiada através de recursos estatais e é imputável ao Estado.

7.1.1.3. *Vantagem económica*

Alegado interesse económico geral

(104) A VFAB argumentou que se a prestação de serviços aeroportuários às escolas e ao clube de aviação mencionada no considerando 90 for considerada uma atividade económica, então esse serviço deve, em qualquer caso, ser entendido como um serviço de interesse económico geral; mais alegou que o apoio público concedido à VFAB não constitui um auxílio estatal, pois deve ser considerado como compensação por perdas exclusivamente decorrentes da prestação desses serviços de interesse económico geral.

(105) É verdade que as autoridades públicas podem definir certas atividades económicas realizadas pelos aeroportos ou pelas companhias aéreas como serviços de interesse económico geral («SIEG»), na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, oferecendo compensação pela prestação de tais serviços.

(106) Ao abrigo da jurisprudência Altmark ([25]), a compensação por SIEG não constitui uma vantagem seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, se forem preenchidas as quatro condições seguintes:

a) o destinatário da compensação deve efetivamente ter sido incumbido da prestação de serviços de interesse económico geral, cujas obrigações devem estar claramente definidas;

b) os parâmetros subjacentes ao cálculo da compensação devem ser previamente estabelecidos de um modo objetivo e transparente;

c) a compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento dos SIEG, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; e

d) quando a escolha do beneficiário não for efetuada no âmbito de um procedimento de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a comunidade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média e bem gerida teria suportado para cumprir essas obrigações, tendo em conta as receitas obtidas e um lucro razoável.

(107) Dado que as condições dos critérios Altmark são cumulativas, todas as condições supramencionadas devem estar preenchidas para que o apoio público não possa ser considerado como auxílio estatal com base nestes motivos.

(108) No caso em apreço, a Comissão constata que a Suécia e a VFAB não fizeram prova de que as alegadas obrigações de serviço público foram definidas de forma clara e concreta e formalmente atribuídas à VFAB. A este respeito, a VFAB remete exclusivamente para os seus estatutos, que estabelecem que a empresa tem por objetivo «dar resposta às necessidades da região em matéria de transporte aéreo» ([26]) e, subsequentemente, «servir a aviação civil no aeroporto de Västerås» ([27]). Estas declarações não fazem referência a qualquer das três alegadas obrigações de serviço público, nem podem, em caso algum, ser entendidas como um verdadeiro mandato de prestação de serviços de interesse económico geral (com efeito, afiguram-se constituir uma descrição geral do objetivo da empresa). Assim, exclusivamente por esse motivo, não é possível considerar o apoio público concedido à VFAB como não estando abrangido pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílio estatal em conformidade com a jurisprudência Altmark.

(109) A Comissão assinala, além disso, que não parecem ter sido cumpridos pelo menos dois outros critérios Altmark: Não há provas de que a compensação tenha sido fixada antecipadamente (mas sim de que foi estabelecida a posteriori para perdas inesperadas) e a VFAB não foi selecionada no âmbito de um procedimento de concurso público, não havendo provas de que a alegada compensação se tenha baseado numa análise dos custos de uma empresa média bem gerida (bem pelo contrário, a intensidade de auxílio foi fixada apenas com base na necessidade de compensar vários anos de perdas contínuas).

(110) A alegação da VFAB de que o apoio público que lhe foi concedido não se enquadra no âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais por constituir uma compensação pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público não pode, por conseguinte, ser aceite.

([25]) Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg* contra *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (*acórdão Altmark*), Coletânea 2003, p. I-7747, ver os n.os 86 a 93.
([26]) De acordo com os estatutos que vigoraram entre 28 de dezembro de 2000 e 28 de janeiro de 2007.
([27]) De acordo com os estatutos em vigor a partir de 23 de janeiro de 2007.

Princípio do investidor numa economia de mercado

(111) Qualquer benefício económico que uma empresa não teria obtido em condições normais de mercado, ou seja, sem intervenção do Estado, constitui uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Apenas o efeito da medida sobre a empresa é relevante, e não as causas ou os objetivos da intervenção estatal. Existe uma vantagem sempre que a situação financeira de uma empresa melhorar na sequência da intervenção do Estado.

(112) A Comissão gostaria ainda de relembrar que «o capital que o Estado, direta ou indiretamente, coloca à disposição de uma empresa em condições que correspondem às condições normais de mercado não pode ser considerado um auxílio estatal». No caso em apreço, a fim de determinar se as entradas de fundos realizadas pelos acionistas oferecem à VFAB uma vantagem que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado, a Comissão deve comparar a atuação das autoridades públicas que realizaram as entradas de capital com a atuação de um investidor numa economia de mercado, guiado por perspetivas de rendibilidade a mais longo prazo.

(113) Neste contexto, os eventuais efeitos positivos na economia da região onde se situa o aeroporto não devem ser considerados, já que o Tribunal estabeleceu que a questão pertinente para a aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado consiste em saber se «em idênticas circunstâncias, um acionista privado, baseando-se nas possibilidades de rendibilidade previsíveis, com exclusão de qualquer reflexão de caráter social ou de política regional ou setorial, teria procedido a tal entrada de capital».

(114) No acórdão no processo *Stardust Marine*, o Tribunal de Justiça estabeleceu que «para averiguar se o Estado adotou ou não o comportamento de um investidor prudente numa economia de mercado, há que tomar como referência o contexto da época em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas a fim de avaliar a racionalidade económica do comportamento do Estado e, portanto, não basear a apreciação numa situação posterior.» No acórdão no processo EDF, o Tribunal esclareceu que «em contrapartida, avaliações económicas levadas a cabo depois da concessão da referida vantagem, a verificação retrospetiva da rentabilidade efetiva do investimento efetuado pelo Estado-Membro em causa ou justificações posteriores à escolha do procedimento efetivamente seguido não bastam para demonstrar que esse Estado-Membro adotou, prévia ou simultaneamente a essa concessão, uma decisão desse tipo enquanto acionista» ([28]).

(115) A fim de poder aplicar o princípio do investidor numa economia de mercado, a Comissão tem de se colocar no contexto em que cada decisão de concessão de fundos públicos à VFAB foi tomada. A Comissão também deve basear a sua apreciação nas informações e premissas a que as autoridades locais competentes tiveram acesso quando tomaram a decisão sobre as modalidades de financiamento das medidas relacionadas com as infraestruturas em causa.

(116) Na sua decisão de início de procedimento de investigação, a Comissão expôs a sua análise preliminar da razão pela qual as entradas de fundos na VFAB realizadas pelos acionistas constituíam uma vantagem para a empresa e, em especial, a razão pela qual o princípio do operador numa economia de mercado não fora respeitado.

(117) Em primeiro lugar, a Comissão verificou que a VFAB gerara perdas significativas ao longo de mais de dez anos. De facto, na altura das primeiras entradas de fundos realizadas pelos acionistas em 2003, a VFAB ia já, pelo menos, (de acordo com as informações na posse da Comissão) no seu quinto ano consecutivo de perdas. Estas continuaram a registar-se sem interrupção durante o período abrangido pela investigação, de tal modo que, no momento de cada entrada de fundos realizada pelos acionistas a VFAB se encontrava numa situação deficitária. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que é muito pouco provável que um investidor privado estaria disposto a fornecer capital num montante total de 194 milhões de SEK (cerca de 21,4 milhões de euros), a fim de cobrir essas perdas. Uma vez que a VFAB era detida integralmente pelo Estado, e o foi durante todo o período em causa, não existe qualquer proprietário privado com o qual se possa estabelecer uma comparação. Nestas circunstâncias, só a existência de francas perspetivas de rendibilidade a longo prazo relativamente à VFAB poderiam demonstrar que o princípio do investidor numa economia de mercado foi respeitado.

(118) Antes da decisão de início do procedimento de investigação, a Suécia argumentou que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas se tinham baseado em análises financeiras semelhantes às efetuadas pelo proprietário privado do aeroporto de Skavsta (ver n.º 52 da decisão de início do procedimento). No entanto, nesta decisão apurou-se que a Suécia não forneceu informações concretas que fizessem prova de que os proprietários de Skavsta tinham disponibilizado capital em condições semelhantes às do aeroporto de Västerås, e que a situação não era comparável, uma vez que a frequência de passageiros no aeroporto de Skavsta é dez vezes superior à do aeroporto de Västerås. Não foram apresentados elementos de prova adicionais a este respeito no decurso do procedimento formal de investigação.

([28]) Acórdão de 5 de junho de 2012 no Processo C-124/10 P, *Comissão Europeia contra Electricité de France (EDF)*, ainda não publicado, n.º 85.

(119) Antes da decisão de início do procedimento de investigação, a Suécia facultou dados de natureza muito limitada para reforçar que o aeroporto de Västerås e a LFV Holding atuaram como investidores normais numa economia de mercado quando disponibilizaram o capital. Tal como se apurou na decisão, há indicações de que a AAC efetuou um tipo de análise de mercado antes de adquirir ações da VFAB em 2000. De acordo com as estimativas que serviram de base à aquisição, o número de passageiros no aeroporto de Västerås deveria aumentar de 120 000 em 1999 para 600 000 no prazo de oito anos, o que asseguraria uma rendibilidade sustentável de 7 a 10 milhões de SEK por ano. Calculou-se que a VFAB poderia atingir o limiar de rendibilidade em 2003, com uma frequência de 400 000 passageiros.

(120) Estas estimativas afiguraram-se, no entanto, muito otimistas, tendo em conta os anteriores resultados do aeroporto de Västerås, como aliás se apurou também na decisão de início do procedimento, não tendo sido apresentados quaisquer outros elementos de prova que sustentassem a solidez destas previsões (o quadro 1 mostra que, efetivamente, a frequência de passageiros diminuiu em vez de quintuplicar). No final de 2006, a LFV Holding AB voltou a vender as suas ações à cidade de Västerås por 1 SEK. De acordo com as informações facultadas pela Suécia, tal ficou a dever-se ao facto de a Direção da Aviação Civil não estar preparada para continuar a realizar entradas de fundos a fim de cobrir as perdas da VFAB.

(121) A Comissão assinala igualmente que, de acordo com os comentários da VFAB no âmbito da investigação, as entradas de fundos realizadas pela cidade de Västerås e a LFV Holding tiveram por objetivo «cobrir as perdas decorrentes das atividades comerciais da VFAB». ([29]). A VFAB alegou que, na sua maioria, essas atividades não têm uma natureza económica e considera que a questão de saber se as entradas de fundos realizadas pelos acionistas respeitam o princípio do investidor numa economia de mercado só pode ser avaliada em relação ao retorno dos acordos com as companhias aéreas comerciais que, no entender da VFAB, são a única parte das operações aeroportuárias com uma natureza económica. Atendendo a que estes acordos foram lucrativos, a VFAB alega que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas estavam em consonância com o princípio do investidor numa economia de mercado.

(122) A Suécia não contestou estas conclusões.

(123) Pelos motivos acima expostos, a Comissão não concorda com a afirmação da VFAB de que as operações aeroportuárias teriam sobretudo uma natureza não económica ou de que a conformidade das entradas de fundos realizadas pelos acionistas com o princípio do investidor numa economia de mercado só poderia ser avaliada em relação aos acordos da VFAB com as companhias aéreas comerciais. A VFAB é uma empresa e, do ponto de vista dos acionistas, a conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado deve ser apreciada à luz dos resultados financeiros da VFAB, na sua totalidade. Em todo o caso, a VFAB não forneceu quaisquer dados fundamentados que permitam fazer a distinção entre as atividades económicas e não económicas da empresa.

(124) No que diz respeito às perspetivas de que os resultados da VFAB proporcionariam um retorno das entradas de fundos dos acionistas que teria sido aceitável para um operador privado, a Comissão sublinha que nem a Suécia nem os terceiros interessados forneceram quaisquer elementos de prova no decurso do inquérito que possam modificar a conclusão preliminar da Comissão de que as entradas de fundos não estavam em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado.

(125) Não foram prestadas quaisquer informações que pudessem complementar os escassos elementos de prova apresentados antes da decisão de início do procedimento e que, a despeito dos fortes indícios *prima facie* em contrário (resumidos nos considerandos 119 a 121), viessem demonstrar que as entradas de fundos pelos acionistas foram realizadas com base numa hipótese razoável de um retorno que, numa situação semelhante, um investidor numa economia de mercado consideraria aceitável.

(126) Pelo contrário, a Comissão considera que as suas conclusões provisórias são corroboradas pelas próprias declarações da VFAB (ver considerando 121), que a Suécia não contestou, de que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas não tinham por objetivo obter um retorno aceitável para um investidor numa economia de mercado, mas sim cobrir as perdas geradas continuamente pelas atividades da VFAB. Um investidor numa economia de mercado não consideraria aceitável cobrir perdas desta forma sem perspetivas claras e credíveis de uma melhoria dos resultados da empresa que desse azo a um retorno aceitável.

(127) A Suécia não forneceu quaisquer informações em resposta às dúvidas expressas na decisão de início do procedimento, no que se refere às previsões muito otimistas que, alegadamente, foram efetuadas antes das primeiras entradas de fundos realizadas pelos acionistas. A Suécia também não apresentou quaisquer elementos de prova de que as subsequentes entradas de fundos realizadas pelos acionistas se basearam em qualquer tipo de avaliação de um futuro retorno e não se destinaram apenas a cobrir as perdas.

([29]) Observações da VFAB de 16 de julho de 2012, ponto 3.3.

Conclusão

(128) Atendendo ao que precede, a Comissão considera que um investidor numa economia de mercado não teria realizado as entradas de fundos. Os elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro não permitem concluir que, no contexto das entradas de fundos realizadas pelos acionistas, se procedeu a uma avaliação que teria sido aceitável para um investidor numa economia de mercado, mas que, pelo contrário, essas entradas de fundos se destinaram a cobrir as perdas da VFAB numa base contínua sem qualquer relação com os resultados da empresa. Por conseguinte, as entradas de fundos realizadas pelos acionistas constituem uma vantagem económica para a VFAB que não teria sido obtida em condições normais de mercado.

7.1.1.4. *Seletividade*

(129) Para se inserir no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma medida estatal deve favorecer «certas empresas ou certas produções». Por conseguinte, só são abrangidas pelo conceito de auxílio estatal as medidas que favorecem empresas de forma seletiva.

(130) No caso em apreço, as entradas de fundos realizadas pelos acionistas favorecem unicamente a VFAB e, como tal, são claramente seletivas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

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

(131) Quando o auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes no mercado interno, deve considerar-se que estas últimas são afetadas por esse auxílio ([30]). A vantagem económica concedida à VFAB através das entradas de fundos realizadas pelos acionistas reforçou a posição económica deste operador aeroportuário, que pode prosseguir as suas atividades sem ter de suportar todos os custos inerentes às mesmas.

(132) Tal como explicado anteriormente, a exploração de um aeroporto constitui uma atividade económica. A concorrência é exercida, por um lado, entre os aeroportos para atrair as companhias aéreas e o respetivo tráfego aéreo (passageiros e mercadorias) e, por outro lado, entre os gestores aeroportuários, que podem competir para que lhes seja confiada a gestão de um determinado aeroporto. No que respeita em especial às companhias aéreas de baixo custo e aos operadores turísticos, os aeroportos que não estão localizados na mesma zona de influência e, inclusive, os aeroportos que se encontram em diferentes Estados-Membros podem concorrer entre si para atrair essas companhias aéreas.

(133) Tal como indicado no n.º 40 das Orientações de 2005 relativas à aviação e reiterado no n.º 45 das Orientações de 2014 relativas à aviação, não é possível excluir sequer os aeroportos de pequenas dimensões do âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Além disso, o n.º 45 das Orientações de 2014 relativas à aviação também estabelece expressamente que «a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária do financiamento público não impede, em si, a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas».

(134) O aeroporto de Västerås registou um tráfego de entre 113 626 e 242 376 passageiros durante o período abrangido pelo procedimento formal de investigação e regista atualmente um tráfego anual de cerca de 273 000 passageiros (dados de 2013). Uma parte significativa do tráfego aéreo provém de outros Estados-Membros e há, ou houve, voos internacionais a partir de Västerås com destino a, por exemplo, Londres-Stansted, Alicante e Málaga. Conclui-se, por conseguinte, que a VFAB opera num mercado aberto à concorrência a nível europeu.

(135) À luz do que precede, há que considerar que o financiamento público concedido à VFAB falseia ou ameaça falsear a concorrência e tem, pelo menos, um efeito potencial sobre as trocas comerciais.

7.1.1.6. *Conclusão*

(136) Com base nas considerações acima expostas, a Comissão considera que o financiamento público concedido à VFAB sob a forma de entradas de fundos realizadas pelos acionistas entre 2003 e 2010 (medida n.º 1) constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º do TFUE.

7.1.1.7. *Legalidade do auxílio*

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

([30]) Acórdão de 30 de abril de 1998 no Processo T-214/95, *Het Vlaamse Gewest contra Comissão das Comunidades Europeias*, Coletânea 1998, p. II-717.

(138) Uma vez que estes recursos já foram colocados à disposição da VFAB, a Comissão entende que a Suécia não respeitou a proibição prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

7.1.2. **Compatibilidade**

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

(139) O artigo 107.º, n.º 3, do TFUE prevê determinadas exceções à regra geral estabelecida no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, que estabelece que os auxílios estatais são incompatíveis com o mercado interno. O auxílio em questão pode ser avaliado com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, ao abrigo do qual podem ser considerados compatíveis com o mercado comum «os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterarem as condições das trocas comercias de maneira que contrariem o interesse comum».

(140) Neste contexto, as Orientações de 2014 relativas à aviação facultam um quadro de referência para determinar se os auxílios aos aeroportos podem considerar-se compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(141) Em conformidade com as Orientações de 2014 relativas à aviação, se o auxílio ao investimento ilegal foi concedido antes de 4 de abril de 2014, a Comissão irá aplicar as regras em matéria de compatibilidade em vigor na data de concessão do auxílio ilegal.

(142) Ao abrigo das Orientações de 2014 relativas à aviação, a Comissão considera que as disposições da sua comunicação relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente não se devem aplicar aos processos pendentes de auxílios ao funcionamento ilegais concedidos a aeroportos antes de 4 de abril de 2014. Em vez disso, a Comissão aplicará os princípios estabelecidos nas Orientações de 2014 relativas à aviação a todos os casos relativos a auxílios ao funcionamento (notificações pendentes e auxílios ilegais não notificados) concedidos a aeroportos mesmo se o auxílio tiver sido concedido antes de 4 de abril de 2014 e do início do período de transição.

(143) A Comissão já estabeleceu nos considerandos 136 a 138 que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas constituem um auxílio estatal ilegal que foi concedido antes de 4 de abril de 2014.

7.1.2.2. *Distinção entre auxílios ao investimento e auxílios ao funcionamento*

(144) À luz das disposições das Orientações de 2014 relativas à aviação acima referidas, a Comissão deve determinar se a medida em questão constitui um auxílio ao investimento ou ao funcionamento ilegal.

(145) Em conformidade com o n.º 25, alínea 18), das Orientações de 2014 relativas à aviação, entende-se por auxílio ao investimento, o auxílio para financiar ativos de capital fixo, especificamente para cobrir o «défice de financiamento dos custos de capital» Além disso, de acordo com o n.º 25, alínea 18), das Orientações, os auxílios ao investimento podem referir-se tanto a um montante de auxílio inicial (por exemplo, para cobrir os custos de investimento iniciais) como a um auxílio sob a forma de prestações periódicas (para cobrir os custos de capital, no que se refere à amortização anual e aos custos de financiamento).

(146) Por seu turno, os auxílios ao funcionamento dizem respeito à cobertura de parte ou da totalidade dos custos de funcionamento de um aeroporto, ou seja, «os custos subjacentes à prestação de serviços aeroportuários, incluindo categorias de custos como custos de pessoal, serviços contratados, comunicações, resíduos, energia, manutenção, aluguer, administração, etc., mas excluindo custos de capital, apoio ao marketing ou quaisquer outros incentivos concedidos às companhias aéreas pelo aeroporto, bem como custos correspondentes a missões de serviço público».

(147) À luz destas definições, considera-se que as entradas de fundos realizadas pelos acionistas, utilizadas para cobrir as perdas contínuas da VFAB decorrentes da exploração podem classificar-se como um auxílio ao funcionamento a favor da VFAB.

7.1.2.3. *Compatibilidade dos auxílios ao funcionamento ao abrigo das Orientações de 2014 relativas à aviação.*

(148) O n.º 5.1 das Orientações de 2014 relativas à aviação estabelece os critérios que a Comissão aplicará ao avaliar se os auxílios ao funcionamento são compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Em conformidade com o n.º 172 das Orientações de 2014 relativas à aviação, a Comissão aplicará esses critérios a todos os casos relativos a auxílios ao funcionamento, incluindo as notificações pendentes e os auxílios ilegais não notificados.

(149) Ao abrigo do n.º 137 das Orientações de 2014 relativas à aviação, os auxílios ao funcionamento ilegais concedidos antes do início do período de transição (incluindo os auxílios pagos antes de 4 de abril de 2014) podem ser declarados compatíveis na totalidade dos custos de funcionamento não cobertos, desde que sejam respeitadas as seguintes condições:

(150) Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido (n.ºs 113 e 114 das Orientações de 2014 relativas à aviação). Esta condição é satisfeita se, entre outros aspetos, o auxílio aumentar a mobilidade dos cidadãos da União Europeia e a conectividade das regiões, estabelecendo pontos de acesso para voos intra-União Europeia. No entanto, a duplicação de aeroportos não rentáveis não contribui para um objetivo de interesse comum.

(151) Necessidade de intervenção do Estado (n.ºs 116 a 118 das Orientações de 2014 relativas à aviação). O auxílio deve visar situações em que seja suscetível de se traduzir numa melhoria substancial que o mercado, por si só, não pode criar. A este respeito, a Comissão verificou que as condições que os aeroportos mais pequenos enfrentam quando pretendem desenvolver os seus serviços e atrair investimento privado são frequentemente menos favoráveis do que as enfrentadas pelos grandes aeroportos na União Europeia. Por essas razões, nas atuais condições de mercado, os aeroportos mais pequenos podem ter dificuldade em assegurar o financiamento das suas atividades sem financiamento público.

(152) Assim, a Comissão considera que, nas atuais condições de mercado:

— os aeroportos com um tráfego anual máximo de 200 000 passageiros por ano podem não conseguir cobrir, em grande medida, os seus custos de funcionamento;

— os aeroportos com um tráfego anual entre 200 000 e 700 000 passageiros podem não ser capazes de cobrir uma percentagem substancial dos seus custos de funcionamento;

— os aeroportos com um tráfego anual entre 700 000 e 1 milhão de passageiros devem, em geral, ser capazes de cobrir uma maior percentagem dos seus custos de funcionamento;

— os aeroportos com um tráfego anual entre 1 e 3 milhões de passageiros devem, em média, ser capazes de cobrir a maior parte dos seus custos de funcionamento.

(153) Adequação do auxílio estatal como instrumento político (n.º 120 das Orientações). Os Estados-Membros têm de demonstrar que o auxílio é apropriado para alcançar o objetivo pretendido ou resolver os problemas visados pelo auxílio. Uma medida de auxílio não será considerada compatível com o mercado interno se outros instrumentos políticos ou de auxílio que falseiam menos a concorrência permitirem alcançar o mesmo objetivo.

(154) Existência de um efeito de incentivo (n.º 124 das Orientações de 2014 relativas à aviação). Esta condição é satisfeita se, na ausência do auxílio ao funcionamento, e tendo em conta a eventual presença do auxílio ao investimento e o nível de tráfego, o nível de atividade económica do aeroporto em causa viesse provavelmente a reduzir-se de uma forma considerável.

(155) Proporcionalidade do auxílio, ou seja, limitação do auxílio ao mínimo necessário (n.º 125 das Orientações de 2014 relativas à aviação). Para ser proporcionado, o auxílio ao funcionamento para aeroportos deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio.

(156) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais (n.º 131 das Orientações). Ao apreciar a compatibilidade do auxílio ao funcionamento, a Comissão terá em conta as distorções da concorrência e os efeitos sobre as trocas comerciais. Sempre que um aeroporto estiver localizado na mesma zona de influência de outro aeroporto com capacidade disponível, o plano de negócios, com base em previsões sólidas do tráfego de passageiros e de carga, deve identificar o efeito provável sobre o tráfego nos outros aeroportos localizados nessa zona de influência.

7.1.2.4. *Avaliação da compatibilidade da medida n.º 1*

Contribuição para um objetivo de interesse comum claramente definido

(157) O auxílio ao funcionamento concedido à VFAB teve por objetivo manter o aeroporto em funcionamento e permitir que este continuasse a assegurar ligações aéreas regulares tanto a nível interno como a nível internacional.

(158) Västerås é a quinta maior cidade da Suécia em termos de população. Está situada no centro da Suécia, uma região densamente povoada e economicamente próspera. Em 1999 tinha já 450 000 habitantes, ou seja, cerca de 5,5 % da população total do país, que estavam a não mais de 45 minutos de viagem do aeroporto. A zona de influência do aeroporto, definida por um tempo de viagem de uma hora, no máximo, tinha um milhão de habitantes. Segundo as estimativas das autoridades suecas de aviação, em 2000, cerca de 59 % dos passageiros que utilizavam os aeroportos do Vale do Mälaren habitavam na região.

(159) No entanto, os aeroportos mais próximos situam-se a mais de 100 km de distância, ou a mais de uma hora de viagem (com exceção do aeroporto de Bromma, a 59 minutos de carro). Ao oferecer voos, tanto domésticos (pelo menos até 2006) como para destinos na Europa (por exemplo, Oslo, Copenhaga e Londres) o aeroporto contribuiu assim para o aumento da mobilidade dos cidadãos europeus e uma maior acessibilidade através do estabelecimento de pontos de acesso para voos intra-União Europeia, numa área central de uma região densamente povoada. Estes pontos de acesso completaram a oferta de outros aeroportos localizados na periferia da zona de influência (Bromma e Arlanda) na medida em que proporcionaram ligações aéreas num raio de transporte pendular conveniente e se basearam fundamentalmente num modelo comercial (companhias aéreas de baixo custo) distinto do dos aeroportos de Bromma e Arlanda. A Comissão observa igualmente que, de acordo com os cálculos da cidade de Västerås, o aeroporto de Västerås contribuiu direta e indiretamente para manter cerca de 180 postos de trabalho na cidade.

(160) Em conclusão, a Comissão considera que o auxílio ao funcionamento melhorou a acessibilidade entre a região de Västerås e outras partes da Suécia e da UE, e que o auxílio ao funcionamento contribuiu para um objetivo de interesse comum claramente definido.

Necessidade de intervenção do Estado

(161) Tal como indicado no n.º 118 das Orientações de 2014 relativas à aviação, a Comissão considera que, nas atuais condições de mercado, as necessidades de financiamento público para financiar os custos de funcionamento irão variar, devido aos elevados custos fixos, em função da dimensão do aeroporto e serão, em geral, proporcionalmente maiores nos aeroportos mais pequenos. A Comissão considera que, nas atuais condições de mercado, é possível identificar a viabilidade económica relativa dos aeroportos a partir da sua dimensão. Por conseguinte, a Comissão considera que os aeroportos com, no máximo, 200 000 passageiros por ano podem não conseguir cobrir, em grande medida, os seus custos de funcionamento e que os aeroportos com um tráfego anual entre 200 000 e 700 000 passageiros podem não ser capazes de cobrir uma percentagem substancial dos seus custos de funcionamento.

(162) Como indicado no considerando 20, a VFAB não foi capaz de cobrir os seus custos de funcionamento desde, pelo menos, 1999 e durante todo o período abrangido pela investigação.

(163) A Comissão observa que, no período abrangido pela investigação, o número de passageiros se manteve abaixo de 200 000 por ano, exceto em 2004 (242 376 passageiros) e 2005 (221 422 passageiros), anos em que, ainda assim, se manteve abaixo dos 300 000.

(164) A Comissão considera que a VFAB foi, em grande medida, incapaz de cobrir os seus custos de funcionamento ou, pelo menos, não conseguiu cobrir uma parte substancial dos seus custos de funcionamento, pelo que houve necessidade de intervenção do Estado.

Adequação da medida de auxílio

(165) No caso em apreço, o aeroporto de Västerås ficou comprometido por ser incapaz de cobrir os seus próprios custos de funcionamento.

(166) Dada a natureza do problema, a Comissão considera que nenhuma outra medida política permitiria que o aeroporto prosseguisse as suas atividades. O auxílio ao funcionamento limitou-se ao montante das perdas de exploração por cobrir e limitou-se ao mínimo necessário, uma vez que se limitou a compensar as perdas efetivas. Por conseguinte, a compensação pelas perdas limita-se ao mínimo e não dá azo a quaisquer lucros.

(167) Por estas razões, a Comissão considera que o auxílio foi adequado para alcançar o objetivo de interesse comum visado.

Efeito de incentivo

(168) O auxílio ao funcionamento concedido no passado teve por objetivo manter o aeroporto em funcionamento. Sem o auxílio, o aeroporto teria de encerrar e não teria sido capaz de contribuir para a acessibilidade local. O auxílio limitou-se às perdas reais de exploração, uma vez que constituiu apenas uma compensação pelas perdas que não foram cobertas.

(169) Por este motivo, a Comissão considera que a medida de auxílio teve um efeito de incentivo.

Proporcionalidade do auxílio (limitação do auxílio ao mínimo)

(170) O auxílio ao funcionamento deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio.

(171) No caso em apreço, o montante do auxílio nunca ultrapassou o necessário para cobrir as perdas de exploração. Por conseguinte, a Comissão considera que o auxílio ao funcionamento foi proporcional e limitado ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio.

Prevenção de efeitos negativos indesejados na concorrência e nas trocas comerciais

(172) A Comissão observa que existe apenas um aeroporto situado na zona de influência do aeroporto de Västerås, tal como se define no n.º 25.12 das Orientações de 2014 relativas à aviação. Além isso, o aeroporto de Arlanda está situado nas imediações da zona de influência.

(173) No que diz respeito a este aeroporto — Bromma -, a Comissão gostaria de observar, em primeiro lugar, que está situado na periferia da zona de influência do aeroporto de Västerås (59 minutos de carro), o que é suscetível de reduzir o risco de efeitos negativos do auxílio.

(174) A Comissão observa ainda que o aeroporto de Västerås e o aeroporto de Bromma têm modelos comerciais completamente distintos. Durante o período abrangido pela investigação, o aeroporto de Västerås orientou-se claramente para companhias aéreas de baixo custo, desenvolvendo para o efeito a sua relação com a Ryanair e eliminando gradualmente os voos domésticos. Em contrapartida, Bromma orientou-se para os voos domésticos que servem a região central de Estocolmo, em combinação com alguns destinos internacionais (por exemplo, Bruxelas e Helsínquia) e o desenvolvimento deste aeroporto (medido em número de passageiros) foi particularmente acentuado no período abrangido pela investigação, passando de 981 256 passageiros em 2000 para 2 037 382 passageiros em 2010 ([31]). Além disso, no que diz respeito a Arlanda, a Comissão observa igualmente que este aeroporto está fora da zona de influência do aeroporto de Västerås, o que limita os potenciais efeitos negativos do auxílio. Tal como no caso de Bromma, o risco de efeitos negativos é ainda mais limitado pelo facto de o modelo comercial de Arlanda ser totalmente diferente do do aeroporto de Västerås. Efetivamente, como principal aeroporto da região da capital, Arlanda oferece um grande número de destinos domésticos e internacionais, que são assegurados por companhias aéreas tradicionais. Por último, a dimensão modesta do tráfego no aeroporto de Västerås faz com que seja muito pouco provável que o auxílio possa ter tido um impacto significativo nas atividades do aeroporto de Arlanda, que é o maior aeroporto da Suécia ([32]).

(175) Por conseguinte, é francamente improvável que o auxílio concedido ao aeroporto de Västerås tenha dado azo a uma multiplicação desnecessária de atividades ou as tenha desviado de Bromma ou de Arlanda.

(176) Por estas razões, a Comissão considera que os efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais entre Estados-Membros são limitados.

Conclusão

(177) A Comissão considera que o auxílio ao funcionamento concedido à VFAB sob a forma de entradas de fundos realizadas pelos acionistas no período de 2003 a 2010 (medida n.º 1) é compatível com o mercado interno.

7.2. MEDIDA N.º 2: A ALEGADA RENDA REDUZIDA PAGA PELA VFAB À VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB PELA UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

(178) Na decisão de início do procedimento de investigação ([33]), a Comissão referiu que havia indícios de que a renda era inferior aos preços de mercado. Esta conclusão baseou-se essencialmente numa declaração para esse efeito constante de um documento interno da cidade de Västerås. A Comissão instou seguidamente as autoridades suecas a pronunciar-se sobre os referidos indícios bem como sobre a renda de mercado estimada. Com base nos indícios disponíveis a Comissão considerou, contudo, a título preliminar, que a renda conferia uma vantagem à VFAB.

(179) A Suécia e a VFAB contestaram que a renda tenha sido estabelecida a um nível inferior aos preços de mercado em qualquer altura entre 2003 e 2010. Em resposta ao pedido de esclarecimentos constante da decisão de início do procedimento de investigação, alegaram que a declaração a que a decisão se refere, incluída num documento interno encomendado pelo conselho municipal de Västerås e na qual se dá a entender que a renda não estaria em conformidade com o mercado, não se baseia em quaisquer dados ou explicações concretas, antes constituindo uma afirmação não fundamentada. A Suécia e a VFAB não estão, por conseguinte, em condições de se pronunciar sobre o teor da declaração, mas contestam que seja correta. Pelo contrário, alegam que qualquer avaliação da renda de mercado deve ter em conta o facto de que, ao abrigo dos planos de ordenamento do território aplicáveis, a propriedade só pode ser utilizada para operações aeroportuárias, e que, dada a reduzida rendibilidade das atividades, a renda em vigor parece estar em conformidade com as condições de mercado. O contrato de arrendamento determina, além disso, que a renda deve ser ajustada em função de novos investimentos.

([31]) Fonte: www.transportstyrelsen.se
([32]) A título de exemplo, Arlanda registou 18 263 926 passageiros em 2000 (e 16 948 127 em 2010) (fonte: www.transportstyrelsen.se).
([33]) Ver n.os 61 e 62 da decisão de início do procedimento.

(180) De qualquer forma, a Suécia e a VFAB defendem que a VFAB é livre de fixar a renda com base apenas em considerações de ordem comercial e alegam que a Comissão não demonstrou que a decisão de fixação da renda é imputável ao Estado.

(181) Neste contexto, a Comissão regista o argumento da Suécia e da VFAB de que a rendibilidade reduzida (ou negativa) das operações aeroportuárias em Västerås tem influência no nível de renda suscetível de ser cobrado.

(182) Nenhum terceiro apresentou observações sobre esta questão. No decurso do procedimento formal de investigação não foram apresentados quaisquer elementos de prova que permitam demonstrar que a renda paga pela VFAB seria inferior ao que um locador privado teria cobrado em circunstâncias semelhantes. Por conseguinte, nenhum elemento veio consubstanciar a declaração a que se fez referência na decisão de início do procedimento de investigação. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que não há elementos de prova que corroborem os indícios preliminares de uma vantagem conferida à VFAB. A Comissão não pode concluir da concessão de um auxílio estatal com base em afirmações desprovidas de fundamento.

(183) Por conseguinte, a Comissão considera que a medida n.º 2, designadamente a renda paga pela VFAB à Västerås Flygfastigheter AB pela utilização da infraestrutura aeroportuária, não constitui um auxílio estatal.

7.3. MEDIDA N.º 3: AUXÍLIOS AO FUNCIONAMENTO AO ABRIGO DO REGIME DE AUXÍLIO AOS AEROPORTOS LOCAIS NO PERÍODO DE 2001 A 2010.

(184) A Suécia prestou esclarecimentos sobre o auxílio concedido pelo Estado sueco no âmbito do regime de auxílio aos aeroportos locais durante o período abrangido pela investigação, ou seja, de 2001 a 2010. O regime foi alterado em 2011 ([34]).

(185) A base jurídica do regime sofreu ligeiras alterações ao longo do período considerado, mas as características fundamentais do regime permaneceram inalteradas. A partir de 2007, o Regulamento (2006:1577) relativo a subvenções de funcionamento a aeroportos que não são propriedade do Estado passou a constituir a base jurídica do auxílio. Em 2005, o orçamento total do auxílio ascendeu a 103 milhões de SEK, tendo sido concedido a 22 aeroportos na Suécia. No período durante o qual o Estado, através da LFH Holding, deteve 40 % das ações da VFAB, os auxílios ao funcionamento foram objeto de uma redução em conformidade de 40 %.

(186) O auxílio tinha por objetivo promover o desenvolvimento regional e a conectividade regional, com base na responsabilidade global do Governo pela rede nacional de transportes em geral e as infraestruturas aéreas em particular.

(187) Todos os aeroportos com serviços aéreos regulares eram considerados elegíveis, independentemente do regime de propriedade (mas o objetivo do desenvolvimento regional, medido pela distância aos três principais aeroportos nacionais, devia ser tido em conta na avaliação da necessidade do auxílio). No entanto, os aeroportos perdiam o direito ao auxílio assim que atingiam um volume de tráfego (normalmente 300 000 passageiros por ano) a partir do qual se considerava que tinham boas perspetivas de rendibilidade. A partir de 1 de janeiro de 2007, o regime de auxílio veio limitar ainda mais a elegibilidade ao excluir os aeroportos a partir dos quais fosse possível chegar a Estocolmo em menos de duas horas com transportes públicos de superfície.

(188) Relativamente à intensidade dos auxílios, o auxílio a um aeroporto não poderia ultrapassar as perdas de exploração do aeroporto. A Suécia esclareceu igualmente que a intenção inicial era que o auxílio abrangesse, em média, 75 % das perdas de exploração mas, que, na prática, raramente ultrapassou 50 % em média.

(189) 2006 foi o último ano em que o aeroporto de Västerås recebeu auxílios ao abrigo do regime.

7.3.1. **Existência de auxílio**

(190) A Suécia reconhece que este regime constitui um auxílio estatal. Na decisão de início do procedimento de investigação, a Comissão considerou que os critérios do artigo 107.º do TFUE estão preenchidos.

(191) O regime é claramente financiado através de recursos estatais, na medida em que é financiado sobretudo a partir do orçamento geral, e, em menor medida, através do orçamento da administração da aviação civil, que é um organismo da administração central estabelecido por lei. O auxílio é igualmente imputável ao Estado porque o regime foi administrado sucessivamente pela AAC (1999 a 2005), a Direção da Aviação Civil (2005 a 2010) e a Administração dos Transportes da Suécia, que lhe sucedeu (a partir de 2010). Todas elas são autoridades públicas, instituídas e reguladas por lei.

([34]) Esta decisão abrange o regime de auxílio em causa até 2010.

(192) O regime de auxílio cria uma vantagem manifesta para os seus beneficiários pelo facto de os exonerar de perdas de exploração que, de outro modo, teriam de suportar no decurso das suas atividades económicas. O auxílio, que assume a forma de subvenções, não é concedido pelo Estado na perspetiva de obter um retorno dos respetivos fundos. Esta vantagem é seletiva, uma vez que apenas é concedida aos aeroportos que satisfazem os critérios de elegibilidade e não são propriedade do Estado. Por último, a vantagem é suscetível de falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na medida em que há concorrência entre aeroportos na União.

7.3.2. **Legalidade do auxílio**

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

(194) Uma vez que os fundos foram concedidos, a Comissão considera que a Suécia não respeitou a proibição do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Por conseguinte, o regime de auxílios é ilegal uma vez que não foi notificado à Comissão.

7.3.3. **Compatibilidade do auxílio**

(195) Conforme explicado nos considerandos 137 a 141, as disposições das Orientações de 2014 relativas à aviação são aplicáveis aos processos pendentes de auxílios ao funcionamento ilegais concedidos a aeroportos antes de 4 de abril de 2014.

(196) O regime constitui um auxílio ao funcionamento, em conformidade com os princípios estabelecidos nas Orientações, por se destinar precisamente a compensar o défice de financiamento dos custos de funcionamento dos aeroportos, ou seja, a diferença entre as receitas dos aeroportos e os custos de funcionamento. ([35])

(197) O regime abrangido por esta investigação formal foi também introduzido antes de 4 de abril de 2014.

(198) Por conseguinte, a Comissão apreciará a compatibilidade da medida n.º 3 em conformidade com as disposições em matéria de compatibilidade dos auxílios ao funcionamento constantes das Orientações de 2014 relativas à aviação, tal como explicado nos considerandos 147 a 154.

7.3.3.1. *Contribuição para um objetivo de interesse comum claramente definido*

(199) O auxílio teve por objetivo promover o desenvolvimento regional e a conectividade regional, com base na responsabilidade global do Estado pela rede nacional de transportes em geral e as infraestruturas aéreas em particular.

(200) O regime limitou ao mínimo o risco de duplicação ao orientar-se para pequenos aeroportos em regiões com interligações deficientes. Além disso, o regime excluiu expressamente os aeroportos localizados perto dos principais aeroportos do país (Arlanda, Landvetter e Sturup).

(201) A dimensão do país, a fraca densidade populacional e as condições de condução frequentemente difíceis reduzem igualmente o risco de duplicação nos raros casos em que dois aeroportos que receberam auxílio poderão estar separados por uma distância inferior às distâncias de referência previstas no n.º 136 das Orientações. A Comissão considera, por conseguinte, que o auxílio contribuiu para um objetivo de interesse comum claramente definido.

7.3.3.2. *Necessidade de intervenção do Estado*

(202) Tal como acima referido, ao abrigo do regime os aeroportos perdiam o direito ao auxílio quando se considerava que tinham perspetivas razoáveis de rendibilidade, ou seja, quando atingiam um volume de cerca de 300 000 passageiros por ano. Trata-se de uma abordagem prudente que garante que o auxílio só é concedido nos casos em que há necessidade de intervenção do Estado para assegurar a exploração de um aeroporto.

(203) A Comissão considera que, nas atuais condições de mercado, os aeroportos com um volume de tráfego de, no máximo, 200 000 passageiros por ano podem não conseguir cobrir, em grande medida, os seus custos de funcionamento e que os aeroportos com um volume de tráfego anual entre 200 000 e 700 000 passageiros podem não ser capazes de cobrir uma percentagem substancial dos seus custos de funcionamento.

(204) Ao aplicar estas categorias aos aeroportos abrangidos pelo regime, a Comissão verifica o seguinte:

([35]) Como definido no n.º 21 das Orientações.

(205) Na sua grande maioria, os aeroportos abrangidos pela medida n.º 3 são muito pequenos. Efetivamente, dos 29 aeroportos que beneficiaram de auxílio entre 1999 e 2007, 24 registaram, no máximo, um volume de tráfego inferior a 200 000 passageiros por ano. Desses, 21 registaram menos de 100 000 passageiros por ano e 16 menos de 50 000.

(206) Só três aeroportos (Kristianstad, Västerås e Växjö) atingiram, no máximo, durante esse período, mais de 200 000 passageiros por ano, não chegando nunca aos 300 000 passageiros (o volume mais baixo registado durante o período foi de 62 639, 107 565 e 154 755 passageiros, respetivamente). Tal como mencionado anteriormente, após 2006 Västerås não recebeu qualquer auxílio ao abrigo da medida n.º 3.

(207) Dos dois restantes aeroportos, Skavsta registou o maior volume de tráfego no período em causa (1 994 512 de passageiros no máximo e 240 233 no mínimo). No entanto, Skavsta não beneficiou de qualquer apoio após 2004, ano em que, pela primeira vez, o número de passageiros foi superior a 1 000 000 ([36]). O aeroporto Göteborg City Airport (743 892 passageiros no máximo, 2 972 no mínimo) só beneficiou de auxílio em 2003 (304 095 passageiros) e 2004 (433 935 passageiros). ([37])

(208) A Comissão considera, por conseguinte, que o auxílio no âmbito do regime de auxílio aos aeroportos locais foi concedido nos casos em que foi necessário para atingir o objetivo de interesse comum.

7.3.3.3. *Adequação (n.º 120 das Orientações)*

(209) O auxílio ao funcionamento é um instrumento adequado para resolver os problemas dos aeroportos abrangidos pelo regime, ou seja, a sua incapacidade para financiar as suas operações.

7.3.3.4. *Efeito de incentivo (n.º 124 das Orientações)*

(210) Como acima se demonstra, tendo em conta o volume de tráfego e os critérios de elegibilidade do regime de auxílio é altamente improvável que os aeroportos abrangidos pelo regime se conseguissem financiar e, assim, manter os níveis de atividade pretendidos sem o auxilio. O regime de auxílio tem, por conseguinte, um efeito de incentivo.

7.3.3.5. *Proporcionalidade (n.º 125 das Orientações)*

(211) O auxílio limitou-se ao mínimo necessário, uma vez que nunca ultrapassou o défice de financiamento dos custos de funcionamento (e, em média, raras vezes foi além de 75 %).

7.3.3.6. *Prevenção de distorções da concorrência (n.º 131 das Orientações)*

(212) Os aeroportos abrangidos pela medida n.º 3 são, de um modo geral, pequenos ou muito pequenos, estão dispersos por todo o país e têm grandes zonas de influência quando comparados com os aeroportos do continente.

(213) Tal como acima referido, os princípios do regime de auxílio excluem aeroportos que se encontram nas proximidades dos maiores aeroportos da Suécia (Arlanda em Estocolmo, Landvetter em Gotemburgo e Skurup, perto de Malmö), reduzindo dessa forma os riscos de duplicação.

(214) Embora, em casos isolados, os aeroportos abrangidos pelo regime de auxílio se encontrem a menor distância do que a preconizada no critério indicativo de distância mencionado no n.º 136, a Comissão sublinha que estes aeroportos são muito pequeno e, por conseguinte, é provável que a distorção da concorrência seja muito limitada.

7.3.4. **Conclusão**

(215) Pelos motivos acima expostos, a Comissão conclui que o auxílio concedido ao abrigo do regime de auxílio aos aeroportos locais no período de 2000 a 2010 é compatível com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE.

7.4. ALEGADO AUXÍLIO À RYANAIR E À AMS

7.4.1. **Existência de auxílio**

7.4.1.1. *Atividade económica e conceito de empresa*

(216) Ao prestar serviços de transporte aéreo, as companhias aéreas exercem uma atividade económica e, portanto, constituem empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Por conseguinte, é necessário analisar se os acordos entre as companhias aéreas e os aeroportos em causa, caso sejam imputáveis ao Estado e impliquem uma transferência de recursos estatais, conferiram uma vantagem económica a essas companhias aéreas.

([36]) Skavsta passou de 980 000 passageiros em 2003 para 1 350 000 passageiros em 2004. Fonte: sítio *web* do aeroporto de Skavsta: http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp

([37]) Dados relativos ao número de passageiros em 2003 e 2004 extraídos de: http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf

7.4.1.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(217) No seu acórdão *Stardust Marine*, o Tribunal de Justiça estabeleceu que se uma empresa é uma sociedade de direito privado com participação maioritária de capital público, os recursos da empresa constituem recursos estatais.

(218) Quanto à imputabilidade, o Tribunal considerou ainda no acórdão *Stardust Marine* que o facto de o Estado ou uma entidade estatal ser o único ou o principal acionista de uma empresa não é suficiente para considerar que uma transferência de recursos por parte dessa empresa é imputável aos seus acionistas públicos. O Tribunal de Justiça considera ainda que, embora o Estado possa controlar uma empresa pública e exercer uma influência dominante sobre as suas operações, o exercício efetivo desse controlo num determinado caso não pode ser automaticamente presumido, uma vez que uma empresa pública pode agir com maior ou menor independência em função do grau de autonomia que lhe é deixado pelo Estado.

(219) O Tribunal indicou ainda que a imputabilidade ao Estado de uma medida de auxílio pode ser deduzida de um conjunto de indícios, designadamente:

a) o facto de a empresa em questão não poder tomar a decisão contestada sem ter em conta as exigências dos poderes públicos;

b) o facto de a empresa estar obrigada a ter em conta as orientações emitidas pelas autoridades estatais;

c) A integração da empresa pública nas estruturas da administração pública;

d) a natureza das atividades da empresa e o seu exercício destas no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados;

e) o estatuto jurídico da empresa;

f) o grau de controlo que as autoridades exercem sobre a gestão da empresa;

g) qualquer outro indício que demonstre, no caso em apreço, a implicação dos poderes públicos na adoção da medida em causa ou a improbabilidade da sua não implicação, tendo em conta o alcance da medida, o seu conteúdo ou as condições de que se reveste.

7.4.1.3. *Recursos estatais*

(220) Ao longo de todo o período abrangido pela presente decisão, a VFAB foi detida integralmente pelo Estado, quer integralmente pela cidade de Västerås quer conjuntamente pela cidade de Västerås e a LFV Holding, uma filial da AAC, que é um organismo público. Atendendo a que era o único acionista da VFAB e nomeou o conselho de administração, pode presumir-se que o Estado tinha plenos poderes sobre a VFAB e controlava os seus recursos. Por conseguinte, qualquer vantagem concedida por meio de recursos da VFAB implica uma perda de recursos estatais.

7.4.1.4. *Imputabilidade ao Estado*

(221) A Comissão assinala em primeiro lugar que, de acordo com os estatutos da VFAB, a empresa tem por objetivo «dar resposta às necessidades da região em matéria de transporte aéreo», em conformidade com os princípios do direito público aplicáveis às atividades das administrações locais. Assim, o objetivo geral da empresa remete para objetivos de interesse geral normalmente visados pelas autoridades públicas, bem como para as disposições jurídicas específicas aplicáveis às administrações locais. Além disso, é também a cidade de Västerås (em conjunto com a LFV Holding, quando esta foi também acionista) que nomeia o conselho de administração da VFAB ([38]).

(222) Acrescente-se que foi o conselho de administração composto por membros nomeados pela cidade de Västerås que tomou a decisão de incumbir o diretor-geral da VFAB de celebrar o contrato inicial de 2001 com a Ryanair ([39]).

(223) Os estatutos da empresa determinam, por outro lado, que esta deve submeter todas as grandes decisões operacionais à assembleia municipal, para que esta se possa pronunciar a seu respeito.

(224) Os documentos recebidos durante o procedimento formal de investigação revelam que a cidade de Västerås esteve diretamente envolvida em importantes decisões comerciais. Os documentos mostram que, em 2006, quando o acordo de recuperação de custos celebrado com a LFV Holding estava prestes a expirar, a assembleia municipal

([38]) Ver nomeadamente: http://www.Västerås .se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) Ata da reunião do conselho de administração da VFAB de 18 de outubro de 2000.

discutiu a futura estratégia comercial da VFAB e adotou uma decisão explícita sobre a estratégia comercial a adotar por esta empresa no período até 2011. Por conseguinte, as autoridades públicas participaram diretamente na conceção da estratégia comercial do operador aeroportuário e, como tal, deve considerar-se que estiveram envolvidas nas decisões tomadas pelo operador aeroportuário no âmbito da aplicação da referida estratégia.

(225) Nesta base, afigura-se que há que considerar o Estado como envolvido nas decisões comerciais tomadas pela VFAB, já que esta empresa não pode desenvolver a sua estratégia de comercialização sem ter em conta as orientações formais ou informais das autoridades públicas. Por conseguinte, a Comissão, que observa que a Suécia não contestou a imputabilidade da medida ao Estado, considera que os acordos comerciais celebrados entre a VFAB e a Ryanair e a AMS no âmbito das medidas n.os 4 e 5 são imputáveis ao Estado.

7.4.1.5. *Vantagem económica*

(226) A fim de apreciar se um acordo entre um aeroporto público e uma companhia aérea confere uma vantagem económica à companhia aérea, é necessário avaliar se o acordo cumpre o princípio do investidor numa economia de mercado. A fim de avaliar se o princípio do investidor numa economia de mercado foi respeitado por um acordo celebrado entre um aeroporto e uma companhia aérea, é necessário analisar se, à data da celebração do acordo, um investidor prudente numa economia de mercado teria a expectativa de que o acordo viesse a originar um lucro mais elevado do que seria de esperar noutras circunstâncias. Este lucro mais elevado é calculado pela diferença entre as receitas adicionais que se espera que o acordo gere (isto é, a diferença entre as receitas que se obteriam caso se celebrasse o acordo e as receitas que se obteriam sem este) e os custos adicionais em que se incorre em resultado do mesmo (isto é, a diferença entre os custos em que se incorreria caso se celebrasse o acordo e os custos em que se incorreria sem ele), sendo os fluxos de caixa resultantes descontados aplicando uma taxa de desconto apropriada. Ao apreciar os acordos entre aeroportos e companhias aéreas, a Comissão terá igualmente em conta até que ponto os acordos em apreciação podem ser considerados parte da implementação de uma estratégia global do aeroporto que se espera leve à rendibilidade pelo menos a longo prazo (n.º 66 das Orientações).

(227) Nesta análise devem ainda ser tidos em conta todos os custos e receitas adicionais relativos à operação. Os vários elementos (descontos nas taxas aeroportuárias, subvenções à comercialização, outros incentivos financeiros) não devem ser avaliados separadamente. Com efeito, tal como indicado no acórdão do processo Charleroi: «é […] necessário considerar a transação comercial no seu conjunto com vista a verificar se a entidade estatal e a entidade controlada por esta, consideradas em conjunto, se comportaram como operadores racionais em economia de mercado. A Comissão tem a obrigação de ter em conta, na avaliação das medidas controvertidas, todos os elementos pertinentes e o seu contexto […].»

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

(229) A Comissão observa igualmente que a diferenciação de preços (incluindo o apoio à comercialização e outros incentivos) é uma prática comercial normal. No entanto, essa diferenciação de preços deve ter uma justificação comercial.

Aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado aos acordos em questão, em especial com a Ryanair

(230) Para efeitos da aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado no caso vertente há que, em primeiro lugar, analisar as seguintes questões:

a) o acordo de comercialização e os acordos sobre taxas aeroportuárias devem ser tidos em consideração conjuntamente para efeitos do princípio do investidor numa economia de mercado, ou devem ser tratados separadamente, como defendido pela Ryanair e a AMS?

b) é pertinente comparar os acordos abrangidos pela investigação formal com as taxas aeroportuárias aplicadas noutros aeroportos para efeitos da aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado?

(231) A Comissão começará por abordar estas duas questões, passando em seguida à aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado às medidas n.os 4 e 5.

Avaliação conjunta dos acordos de comercialização e dos acordos sobre taxas aeroportuárias

(232) A Comissão considera que dois tipos de medidas abrangidas pela investigação formal do presente processo, designadamente o acordo sobre serviços aeroportuários e os acordos de comercialização, devem ser avaliados em conjunto como uma medida única. Esta abordagem diz respeito ao acordo sobre serviços aeroportuários celebrado entre a VFAB e a Ryanair e os acordos de comercialização entre a VFAB e a Ryanair e a VFAB e a AMS. A Ryanair não contesta que o acordo de comercialização diretamente celebrado entre a Ryanair e a VFAB deve ser apreciado em conjunto com o acordo sobre taxas aeroportuárias. Efetivamente, são estes dois acordos que, em conjunto, regem a relação comercial entre a VFAB e a Ryanair. No entender da Comissão, o mesmo se aplica ao acordo de comercialização com a AMS, pelos seguintes motivos:

(233) Existem vários indícios de que estes acordos devem ser avaliados como uma medida única, na medida em que foram celebrados no quadro de uma única operação.

(234) Em primeiro lugar, a AMS é uma filial detida integralmente pela Ryanair. O acordo de comercialização foi assinado em nome da AMS por Edward Wilson, que, à data, acumulava as funções de diretor da AMS e diretor da Ryanair. Para efeitos da aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, considera-se a AMS e a Ryanair como uma única empresa, no sentido em que a AMS age como intermediária no interesse e sob o controlo da Ryanair. No caso dos acordos em causa, o mesmo se pode inferir do facto de o preâmbulo do acordo de comercialização especificar «[…] www.ryanair.com, o sítio *web* da Ryanair, a companhia aérea irlandesa de baixo custo.»

(235) Além disso, os acordos de comercialização, celebrados entre a VFAB e a AMS em termos nominais, consistem concretamente em cartas de acompanhamento do acordo de 2005, ou seja, o acordo sobre taxas aeroportuárias, de 31 de janeiro de 2005, celebrado entre a VFAB e a Ryanair. Este facto mostra claramente que as partes não estabeleceram qualquer distinção entre os acordos de serviços aeroportuários e o acordo de comercialização, considerando, pelo contrário, que faziam parte de uma única operação comercial (a Comissão observa igualmente que as duas cartas de acompanhamento de 1 de agosto, embora formalmente celebradas entre a VFAB e a AMS, foram assinadas em nome da Ryanair Ltd).

(236) Em segundo lugar, consta da primeira parte do acordo de comercialização com a AMS (objetivo do acordo) que o acordo é «[…]». Esta formulação indica que existe uma ligação inequívoca entre o acordo de serviço e o acordo de comercialização, no sentido de que nenhum deles teria sido celebrado sem o outro. O acordo de comercialização baseia-se na celebração do acordo de serviços aeroportuários e nos serviços prestados pela Ryanair. Efetivamente, o preâmbulo estabelece também que a VFAB tenciona orientar-se para os passageiros da Ryanair, a fim de promover o turismo e as oportunidades de negócio na região.

(237) Em terceiro lugar, refere-se no preâmbulo do acordo de comercialização que a VFAB decidiu promover ativamente a província de Västmanland e a cidade de Västerås como destino de férias para os passageiros dos transportes aéreos internacionais e inclusive como um centro económico atrativo. Este facto dá a entender que a celebração do acordo de comercialização tem por principal objetivo específico promover especificamente o aeroporto de Västerås (e a província de Västmanland) junto dos potenciais clientes da Ryanair.

(238) Em resumo, os acordos de comercialização celebrados entre a VFAB e a AMS estão indissociavelmente ligados ao acordo sobre serviços aeroportuários assinado pela VFAB e a Ryanair. As considerações precedentes mostram que o acordo de comercialização não teria sido celebrado na ausência dos acordos sobre taxas aeroportuárias. O acordo de comercialização refere expressamente que tem por base a ligação aérea da Ryanair entre Västerås e Londres e contempla essencialmente serviços destinados a promover essa ligação.

(239) Por estas razões, a Comissão considera que é conveniente analisar em conjunto os acordos sobre serviços aeroportuários celebrados entre a VFAB e a Ryanair e o acordo de comercialização de 1 e 17 de agosto de 2010, a fim de determinar se constituem ou não um auxílio estatal.

Comparabilidade do aeroporto de Västerås com outros aeroportos europeus

(240) Tanto a Suécia como a Ryanair argumentaram que uma apreciação à luz do princípio do investidor numa economia de mercado deve ser feita comparando as condições dos acordos comerciais celebrados entre a VFAB, por um lado, e a Ryanair/AMS, por outro, com acordos comparáveis de outros aeroportos.

(241) No que respeita à aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado, as novas orientações estabelecem que, em princípio, se pode excluir a existência de auxílios a uma companhia aérea que utiliza um determinado aeroporto se o preço cobrado pelos serviços aeroportuários corresponder ao preço de mercado, ou se, através de uma análise *ex ante*, se puder demonstrar que o acordo entre o aeroporto e a companhia aérea dará azo a uma contribuição de lucro incremental positiva para o aeroporto. No entanto, no que se refere à primeira abordagem (uma comparação com o «preço de mercado»), a Comissão tem dúvidas de que, atualmente, seja possível identificar um valor de referência adequado para estabelecer um verdadeiro preço de mercado para os serviços prestados pelos aeroportos. Como tal, a Comissão considera a análise de rendibilidade incremental *ex ante* como o critério mais relevante para a apreciação dos acordos celebrados pelos aeroportos com companhias aéreas individuais.

(242) Convém salientar que, de modo geral, a aplicação do princípio do investidor numa economia de mercado com base num preço médio para outros mercados semelhantes poderá ser útil se for possível determinar esse preço com um grau razoável de certeza ou calculá-lo a partir de outros indicadores de mercado. No entanto, este método não se aplica no caso dos serviços aeroportuários, uma vez que a estrutura dos custos e das receitas tende a variar significativamente entre aeroportos. Tal deve-se ao facto de os custos e as receitas dependerem do nível de desenvolvimento do aeroporto, do número de companhias aéreas que o utilizam, da sua capacidade em termos de tráfego de passageiros, do estado das infraestruturas e da situação em termos de investimentos, do quadro regulamentar, que pode variar de um Estado-Membro para outro, e das eventuais dívidas contraídas ou obrigações assumidas anteriormente pelo aeroporto.

(243) Por outro lado, como se pode ver no caso vertente, as práticas comerciais de aeroportos e companhias aéreas nem sempre se baseiam exclusivamente em tabelas de taxas publicadas. Pelo contrário, estas relações comerciais são muito variáveis. Abrangem a partilha dos riscos no que diz respeito ao tráfego de passageiros e as responsabilidades comerciais e financeiras conexas, regimes normais de incentivo e a alteração da repartição dos riscos durante o período de vigência dos acordos. Por conseguinte, uma operação não pode, na realidade, ser comparada com outra com base num preço de recuperação ou preço por passageiro.

(244) Por último, mesmo que se possa estabelecer, com base numa análise comparativa válida, que os «preços» das diversas operações abrangidas por esta avaliação são equivalentes ou ultrapassam os «preços de mercado» estabelecidos por meio de uma amostra comparativa de operações, a Comissão não pode, ainda assim, concluir nessa base que essas operações respeitam o teste OEM caso se detete que, quando fixou os preços, o operador aeroportuário tinha a expectativa de que estes iriam gerar custos adicionais mais elevados do que a receitas adicionais. Um operador numa economia de mercado não tem, pois, qualquer incentivo para oferecer bens ou serviços a «preço de mercado» se tal der azo a perdas adicionais.

(245) Por conseguinte, a Comissão considera, tendo em conta todas as informações de que dispõe, que a análise de rendibilidade incremental *ex ante* é a melhor forma de avaliar se as relações comerciais entre a VFAB e a Ryanair proporcionaram a esta última uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

7.4.1.6. *Avaliação dos custos e receitas adicionais*

(246) A fim de apreciar se um acordo celebrado por um aeroporto com uma companhia aérea satisfaz o teste OEM, as receitas previstas provenientes de atividades não relacionadas com a aviação decorrentes da atividade da companhia aérea devem ser tidas em conta juntamente com as taxas aeroportuárias, líquidas de quaisquer descontos, apoio à comercialização ou regimes de incentivo. Do mesmo modo, há que ter em conta todos os custos adicionais esperados que serão incorridos pelo aeroporto em virtude da atividade da companhia aérea no aeroporto. Esses custos adicionais podem abranger todas as categorias de despesas ou investimentos, tais como o aumento do pessoal ou custos de equipamento e investimentos induzidos pela presença da companhia aérea no aeroporto. Por exemplo, se o aeroporto precisa de expandir ou construir um novo terminal ou outras instalações, sobretudo para acomodar as necessidades de uma companhia aérea específica, há que ter em conta tais custos no cálculo dos custos adicionais. Em contrapartida, os custos que o aeroporto teria de suportar de qualquer modo, independentemente do acordo com a companhia aérea, não devem ser tidos em conta no teste OEM.

(247) Além disso, a infraestrutura aeroportuária tem de estar aberta a todas as companhias aéreas e não apenas a uma companhia aérea específica, a fim de não dar azo a que a vantagem resultante do auxílio admissível concedido ao operador aeroportuário seja transferida para uma única companhia aérea.

(248) Por conseguinte, a Comissão avaliará se os acordos entre a VFAB e a Ryanair, incluindo os acordos comerciais com a AMS, terão como resultado o aumento da rendibilidade do aeroporto. Esta apreciação deve ser feita tendo em conta a situação do aeroporto à data da celebração dos acordos com a Ryanair e a evolução previsível da atividade comercial nessa altura.

(249) Em 2001, o aeroporto de Västerås registou uma subutilização assinalável. Na década de 1990, baseara-se num modelo comercial em que as companhias aéreas tradicionais, principalmente a SAS, asseguravam ligações regulares para destinos nacionais e alguns internacionais, sobretudo Oslo e Copenhaga. Estas atraíam as pessoas da região de Västerås que viajavam por motivos profissionais e privilegiavam ligações rápidas, mas eram relativamente insensíveis ao fator preço. A título de exemplo, em 1999 e 2000, a SAS assegurava quatro ligações diárias a Copenhaga e a Skyways três ligações diárias a Gotemburgo, três ligações diárias a Malmö e dois voos diários para Copenhaga.

(250) Este modelo comercial fracassou no início da década de 2000, quando as empresas tomaram maior consciência dos custos, uma situação que se agravaria com a diminuição do tráfego aéreo na sequência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. A SAS cessou completamente as suas operações a partir de Västerås em 2002 e a Skyways, que assumiu parte das rotas da SAS, pôs fim à sua atividade em Västerås em 2004. Desde então, as companhias aéreas tradicionais realizaram apenas atividades muito limitadas no aeroporto de Västerås, como indicado no quadro 1.

(251) Em 2001, o aeroporto de Västerås foi confrontado com uma situação em que as companhias aéreas tradicionais suas clientes estavam a ponderar reduzir as suas atividades no aeroporto e se mostravam relutantes em celebrar quaisquer novos acordos de longo prazo que poderiam proporcionar ao aeroporto receitas estáveis a longo prazo.

(252) Em 2001, a taxa de utilização do aeroporto de Västerås era muito baixa. Embora tivesse uma capacidade máxima disponível calculada em cerca de 950 000 passageiros à saída por ano, o número efetivo de passageiros foi de apenas 93 487, ou seja, menos de 10 %.

(253) Em simultâneo, o aeroporto tinha custos fixos elevados, custos esses que, de acordo com os dados facultados pela Suécia, decorriam, na sua maioria, das atividades não relacionadas com as companhias aéreas que, no período de 2000 a 2010 representavam entre 72 % e 92 % do tráfego no aeroporto ([40]). Em contrapartida, as atividades das companhias aéreas comerciais contribuíram sempre para um aumento da rendibilidade do aeroporto.

(254) Afigurou-se, então, que o caminho mais lógico a seguir seria considerar o desenvolvimento de atividades de companhias aéreas de baixo custo no aeroporto. De acordo com as estimativas apresentadas pelo Ministério da Economia num relatório de 1999 sobre as perspetivas futuras do aeroporto de Västerås ([41]), previa-se que a parte de mercado das companhias aéreas de baixo custo na Europa viesse a aumentar de 3 % para 12 % em número de passageiros, uma evolução que se esperava vir a ser particularmente importante na região metropolitana de Estocolmo, caracterizada pela elevada frequência de viagem dos seus habitantes. De facto, outros aeroportos, como, por exemplo, o aeroporto de Skavsta, fizeram a mesma avaliação nessa altura e mudaram os seus modelos comerciais no mesmo sentido.

(255) Neste contexto, a VFAB tomou a decisão de celebrar os acordos com a Ryanair, a qual, ao contrário da SAS — que reduziu o seu tráfego no aeroporto — e de outras companhias aéreas tradicionais, estava disposta a estabelecer relações contratuais duradouras e a garantir um número mínimo de passageiros que gerasse um aumento da rendibilidade do aeroporto. A Comissão considera que, nas mesmas condições, um operador aeroportuário privado teria provavelmente seguido a estratégia adotada pela VFAB, já que esta se afigurava ser a única opção razoável para aumentar o tráfego e, consequentemente, as receitas do aeroporto.

(256) A Ryanair apresentou um relatório encomendado à empresa de consultoria OXERA, que efetuou uma avaliação *ex ante* da rendibilidade esperada dos acordos celebrados entre a VFAB e a Ryanair.

(257) O relatório analisou a rendibilidade esperada dos acordos de 2001, 2003 e 2005, bem como o acordo de comercialização celebrado entre a VFAB e a AMS. A rendibilidade esperada foi avaliada com base na data de assinatura de cada acordo — ou seja, as receitas adicionais geradas que, previsivelmente, os acordos trariam à VFAB («*incremental revenues*») foram comparadas com os custos adicionais previstos decorrentes dos acordos («*incremental costs*»). A avaliação considerou igualmente o impacto de uma avaliação conjunta da rendibilidade dos acordos de serviços aeroportuários e do acordo de comercialização, que, pelas razões expostas nos considerandos 232 a 239, a Comissão entende ser a abordagem correta.

(258) A avaliação da Oxera assenta nos documentos e informações disponíveis no momento em que os acordos foram negociados, os quais serviram de base para presumir o que se poderia razoavelmente esperar no momento da assinatura. A análise assenta em previsões que abrangem vários parâmetros: o tráfego total de passageiros no

([40]) Medido em movimentos de aeronaves; dados da Transportstyrelsen comunicados pela VFAB.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245, de 15 de janeiro de 2000.

aeroporto de Västerås (com base nos níveis de tráfego totais observados antes da assinatura de cada acordo, atualizados em função do crescimento previsto da aviação europeia), o tráfego de passageiros da Ryanair (com base nos dados relativos aos resultados da Ryanair até à assinatura de cada acordo), as receitas relacionadas com a aviação (com base nas taxas fixadas nos acordos e nas previsões dos passageiros esperados) as receitas não relacionadas com a aviação (previsões baseadas nas informação sobre os resultados antes da assinatura de cada contrato), os custos de funcionamento adicionais (com base em estimativas *ex ante* da VFAB), os custos de comercialização adicionais e custos de investimento (na medida em que, previsivelmente, estes deveriam ser reembolsados pelos acordos comerciais com as companhias aéreas). A fim de verificar a solidez destes pressupostos *ex ante*, a VFAB facultou informações sobre as receitas relacionadas com a aviação, as receitas não relacionadas com a aviação, os custos de funcionamento e as despesas de capital no período de 2000 a 2010.

(259) A acuidade das previsões foi verificada através de diversos controlos, a fim de determinar de que modo a rendibilidade dos acordos seria afetada por determinados fatores negativos. O cenário de referência, que tem por base as hipóteses estabelecidas no considerando 258, foi avaliado em função dos seguintes fatores: i) uma taxa de desconto de 10 % no cálculo do valor atual líquido, em vez das taxas de referência previstas na comunicação da Comissão relativa às taxas de referência, ii) o tráfego de passageiros (no que se refere à Ryanair e ao aeroporto) com base em níveis de resultados reais e não em previsões, iii) os custos de funcionamento adicionais estimados numa análise de regressão, na qual se testam e corrigem as estimativas em função dos efeitos reais da alteração do número de passageiros nos custos de funcionamento do aeroporto.

(260) Os resultados da análise mostram que, no momento da sua celebração, se esperava que todos os acordos seriam rentáveis. De facto, também em todos os cenários de esforço (ou seja, em análises da sensibilidade) o valor atual líquido de cada acordo foi positivo. No pior dos cenários, o valor atual líquido do acordo de 2001 foi de 5,8 milhões de SEK, o valor atual líquido do acordo de 2003 foi de 8,7 milhões de SEK, o valor atual líquido do acordo de 2005 (com o acordo de comercialização de 2008) foi de 15,87 milhões de SEK e o valor atual líquido do acordo de comercialização de 2010 foi de 9,9 milhões de SEK. Uma avaliação conjunta do valor atual líquido combinado de todos os acordos (efetuada como verificação) revela que o valor atual líquido seria de 22,2 milhões de SEK no cenário de referência e 13,7 milhões de SEK no pior dos cenários.

(261) A avaliação conclui que, à luz de uma análise *ex ante*, a rendibilidade prevista dos diversos acordos abrangidos pela presente investigação era positiva, mesmo tendo por base pressupostos prudentes.

(262) A Comissão considera que esta avaliação, que não foi posta em causa por qualquer elemento de prova apresentado durante a investigação formal, é credível e apoia a conclusão de que, em circunstâncias semelhantes, um investidor numa economia de mercado teria provavelmente celebrado acordos semelhantes

(263) Além disso, a Comissão regista o facto de a Suécia ter apresentado informações *ex post* pormenorizadas que indicam, entre outros aspetos, os custos e as receitas adicionais da Ryanair e de todas as outras companhias aéreas que operaram no aeroporto de Västerås no período abrangido pela investigação formal. Esta informação é resumida no quadro 6 (com todos os custos dos acordos de comercialização com a Ryanair e a AMS classificados como custos de funcionamento imputados à Ryanair). A Comissão verifica que estes dados, embora se baseiem em informação *ex post*, confirmam a avaliação *ex ante* de que os acordos com a Ryanair contribuiriam para a rendibilidade do aeroporto de Västerås.

Quadro 6

Custos e receitas gerados pelas companhias aéreas no aeroporto de Västerås (todos os montantes em euros)

Ano	Receitas totais (relacionadas e não relacionadas com a aviação) por companhia aérea			Custos de funcionamento relativos a companhias aéreas específicas [1]			Aumento da rendibilidade	
	Companhia aérea A SAS	Companhia aérea B Ryanair	Companhia aérea C Outras	Companhia aérea A SAS	Companhia aérea B Ryanair	Companhia aérea C Outras	Ryanair	Todas as companhias aéreas
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Ano	Receitas totais (relacionadas e não relacionadas com a aviação) por companhia aérea			Custos de funcionamento relativos a companhias aéreas específicas [1]			Aumento da rendibilidade	
	Companhia aérea A SAS	Companhia aérea B Ryanair	Companhia aérea C Outras	Companhia aérea A SAS	Companhia aérea B Ryanair	Companhia aérea C Outras	Ryanair	Todas as companhias aéreas
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Todos os custos pagos no âmbito dos acordos de comercialização com a Ryanair e a AMS foram classificados como custos de funcionamento relativos à Ryanair.

(264) No que diz respeito aos pressupostos que podiam ser traçados no momento da celebração dos acordos entre a VFAB e a Ryanair, a Suécia explicou que, neste contexto, embora não se tenha estabelecido um plano comercial formal, era claro para a VFAB que os acordos contribuiriam para aumentar a rendibilidade. Tendo em conta o baixo nível de utilização da capacidade no aeroporto, poderia também presumir-se que os custos adicionais da atividade da Ryanair seriam relativamente reduzidos.

(265) De acordo com a Suécia, partiu-se do princípio, no momento da celebração dos acordos, que as taxas aeroportuárias acordadas no acordo de 2001 juntamente com as receitas da aviação cobririam os custos adicionais do acordo e dariam igualmente a VFAB um lucro de […] SEK por ano.

(266) Quando da celebração do Acordo de 2003, a VFAB pode basear a sua avaliação nos resultados financeiros reais das atividades da Ryanair entre 2001 e 2002, os quais confirmaram os pressupostos de 2001 de que o acordo contribuiria para aumentar a rendibilidade. Com base nas informações disponíveis na altura, a VFAB determinou que as alterações introduzidas pelo acordo de 2003 iriam cobrir os custos adicionais decorrentes dos acordos com a Ryanair e, além disso, dar à VFAB um lucro de […] SEK por ano. Quando o acordo de 2005 foi celebrado, a VFAB pode basear-se nos resultados reais das atividades da Ryanair no aeroporto entre 2001 e 2004, que tinham resultado num aumento da rendibilidade do aeroporto. De acordo com a Suécia, a VFAB avaliou na altura que as taxas aeroportuárias, em combinação com as receitas não relacionadas com a aviação decorrentes do acordo, cobririam os custos das atividades da Ryanair e, a partir de 2007, proporcionariam ao aeroporto um lucro de […] SEK por ano.

(267) No contexto da decisão tomada pela LFV Holding em 2006 de desinvestir nas participações da VFAB, o município de Västerås procedeu igualmente a uma avaliação das perspetivas económicas do aeroporto, a fim de decidir sobre a abordagem a adotar enquanto único acionista restante (como se refere no considerando 224). O município considerou diversas possibilidades, nomeadamente a) a manutenção do *statu quo*, ou seja, manter o mesmo modelo comercial e as mesmas estruturas de custo, e b) a prossecução das suas operações à escala existente e com a mesma orientação — mantendo os acordos com a Ryanair -, mas, ao mesmo tempo, procurando reduzir os custos com o pessoal em conformidade com um «modelo de aeroporto básico». Esta avaliação sugeriu que o cenário b (ou seja, prosseguir as operações ao abrigo do modelo comercial anterior, incluindo os acordos com a Ryanair, mas tentando, ao mesmo tempo, reduzir os custos com o pessoal) seria a opção mais favorável do ponto de vista económico, uma vez que reduziria as perdas do município em comparação com as outras opções consideradas. Assim, esta análise veio confirmar a apreciação de que os acordos com a Ryanair (incluindo o acordo de comercialização) foram economicamente sólidos.

(268) Ao apreciar os acordos entre aeroportos e companhias aéreas, a Comissão deve igualmente ter em conta até que ponto esses acordos podem ser considerados parte da implementação de uma estratégia global do aeroporto a fim de alcançar a rendibilidade, pelo menos a longo prazo. Neste contexto, a Comissão deve considerar os elementos de prova disponíveis e a evolução que se podia razoavelmente prever no momento em que os acordos foram celebrados. Em especial, é necessário tomar em consideração as alterações do mercado decorrentes da liberalização do mercado da aviação, a entrada no mercado e o desenvolvimento de companhias aéreas de baixo custo e de outras transportadoras aéreas que operam voos diretos, as alterações da estrutura organizativa e económica do setor aeroportuário, bem como o grau de diversificação e complexidade das funções asseguradas pelos aeroportos, o aumento da concorrência entre as companhias aéreas e os aeroportos, a incerteza das condições económicas devido à alteração das condições de mercado e outras incertezas no que respeita às condições económicas. Conforme descrito nos considerandos 249 a 255, a Comissão verifica que existiam diversos motivos (por exemplo, a perda de tráfego das companhias aéreas tradicionais e as perspetivas de celebração de acordos a longo prazo com companhias aéreas de baixo custo, comercialmente dinâmicas, que poderiam aumentar a rendibilidade do aeroporto e propiciar um número garantido de passageiros) para que o aeroporto de Västerås considerasse que os acordos comerciais com a Ryanair, que dera um contributo positivo para a rendibilidade da VFAB, eram um passo necessário no quadro de uma estratégia destinada a assegurar a sobrevivência e a rendibilidade futuras do aeroporto.

(269) Além disso, a Comissão observa que a infraestrutura do aeroporto de Västerås está aberta a todas as companhias aéreas e não apenas a uma companhia aérea específica. Verifica igualmente, como indicado no quadro 6, que as operações aeroportuárias no aeroporto de Västerås foram rentáveis durante todo o período abrangido pela decisão.

(270) Tendo em conta o que precede, e reconhecendo que, de um ponto de vista *ex ante*, a atividade resultante dos acordos com a Ryanair era suscetível de aumentar a rendibilidade do aeroporto, a Comissão aceita que, ao celebrar um acordo sobre taxas aeroportuárias com a Ryanair (medida n.º 4) e um acordo de comercialização com a Ryanair e a AMS (medida n.º 5), a VFAB atuou como um investidor numa economia de mercado. Por conseguinte, as medidas não trouxeram uma vantagem económica à Ryanair ou à AMS.

8. **CONCLUSÃO**

(271) A Comissão considera que a Suécia concedeu ilegalmente um auxílio sob a forma de entradas de fundos de acionistas na VFAB no período de 2003 a 2010, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Não obstante, a Comissão considera que este auxílio estatal é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(272) A Comissão considera que a renda paga pela VFAB à Västerås Flygfastigheter AB (medida n.º 2) não constitui um auxílio estatal.

(273) A Comissão considera que a Suécia concedeu ilegalmente um auxílio no quadro do regime de auxílio aos aeroportos locais no período de 2001 a 2010 (medida n.º 3), em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Todavia, este regime de auxílio é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

(274) A Comissão considera que os acordos comerciais celebrados entre a VFAB, por um lado, e a Ryanair e a AMS, por outro (medidas n.ºs 4 e 5), não constituem auxílios estatais,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal concedido pela Suécia sob a forma de entradas de fundos de acionistas em benefício do aeroporto de Västerås AB (VFAB) no período de 2003 a 2010 (medida n.º 1) é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

O regime de auxílios estatais aplicado pela Suécia sob a forma de auxílios ao funcionamento à VFAB e a outros aeroportos no quadro do regime de auxílio aos aeroportos locais (medida n.º 3) entre 2001 e 2010 é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 3.º

A renda paga pela VFAB à Västerås Flygfastigheter AB no período de 2003 a 2010 (medida n.º 2) não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 4.º

As taxas aeroportuárias aplicadas pela VFAB à Ryanair no período de 2001 a 2010 (medida n.º 4) não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 5.º

O apoio à comercialização concedido pela VFAB à Ryanair e à AMS em 2001, 2008 e 2010 (medida n.º 5) não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 6.º

O Reino da Suécia é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 1 de outubro de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente