COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas

(2014/C 99/03)

ÍNDICE

1. Introdução: política de auxílios estatais no setor da aviação 3
2. Âmbito de aplicação e definições 7
2.1 Âmbito de aplicação 7
2.2 Definições 8
3. Existência de auxílio estatal à luz do artigo 107.º, n.º1, do Tratado 10
3.1. Noção de empresa e de atividade económica 10
3.2. Utilização dos recursos estatais e imputabilidade ao Estado 12
3.3. Distorção da concorrência e efeito no comércio 13
3.4. Financiamento público dos aeroportos e a aplicação do princípio do operador numa economia de mercado ... 13
3.5. Relações financeiras entre os aeroportos e as companhias aéreas 14
3.5.1. Comparação com o preço de mercado 14
3.5.2. Análise da rendibilidade ex ante 15
4. Financiamento público de serviços de interesse económico geral 16
4.1. Definição de um serviço de interesse económico geral no setor aeroportuário e do transporte aéreo 17
4.2. Compatibilidade do auxílio sob a forma de compensação de serviço público 18
5. Compatibilidade dos auxílios ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado 18
5.1. Auxílio a aeroportos 19
5.1.1. Auxílio ao investimento para aeroportos 19
5.1.2. Auxílio ao funcionamento para aeroportos 23
5.2. Auxílio a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas 26
6. Auxílio de natureza social na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea a), do Tratado 27
7. Acumulação 28
8. Disposições finais 28
8.1. Relatórios anuais 28
8.2. Transparência 28
8.3. Monitorização 28
8.4. Avaliação 29
8.5. Medidas adequadas 29
8.6. Aplicação 29
8.7. Reexame 30

1. INTRODUÇÃO: POLÍTICA DE AUXÍLIOS ESTATAIS NO SETOR DA AVIAÇÃO

1. Ao ligar as pessoas e as regiões, os transportes aéreos desempenham um papel fundamental na integração e na competitividade da União Europeia, bem como na sua interação com o mundo. Os transportes aéreos contribuem significativamente para a economia da União, com mais de 15 milhões de movimentos comerciais por ano, 822 milhões de passageiros transportados para e de aeroportos da União em 2011, 150 companhias aéreas regulares, uma rede de mais de 460 aeroportos, bem como 60 prestadores de serviços de navegação aérea ([1]). A União tira proveito da sua posição de plataforma de correspondência aérea mundial,

([1]) Fontes: Eurostat, Associação das Companhias Aéreas Europeias, Associação Internacional de Transportes Aéreos.

contribuindo as companhias aéreas e os aeroportos, por si só, cada ano com mais de 140 mil milhões de EUR para o Produto Interno Bruto da União. O setor da aviação emprega cerca de 2,3 milhões de pessoas na União ([2]).

2. A estratégia Europa 2020 ([3]) («EU 2020») sublinha a importância da infraestrutura de transportes como parte da estratégia de crescimento sustentável da União para a próxima década. Em especial, no seu Livro Branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes» ([4]), a Comissão salientou que a internalização das externalidades, a eliminação das subvenções injustificadas e uma concorrência livre e sem distorções são uma parte essencial do esforço para sintonizar as escolhas de mercado com os imperativos de sustentabilidade. O «Roteiro do espaço único europeu dos transportes» sublinha ainda a importância de uma utilização eficiente dos recursos. Concretamente, os transportes terão de ser menos energívoros e mais ecológicos, tirar maior partido de uma infraestrutura moderna e diminuir o seu impacto negativo no clima e no ambiente e, em especial, em bens naturais fundamentais, como a água, o solo e os ecossistemas.

3. A realização gradual do mercado interno levou à supressão de todas as restrições comerciais para as companhias aéreas que voam na União, tais como restrições em matéria de rotas, número de voos ou fixação de tarifas. Desde a liberalização dos transportes aéreos em 1997 ([5]), a indústria expandiu-se como nunca antes, tendo contribuído para o crescimento económico e a criação de emprego. Tal preparou também o caminho para o aparecimento de transportadoras de baixo custo (*low-cost carriers*), cujo novo modelo de negócios se baseia num tempo de rotação rápido e numa utilização muito eficiente da frota. Esta evolução gerou um enorme aumento do tráfego, tendo o tráfego das transportadoras de baixo custo crescido a um ritmo acelerado desde 2005. Em 2012, pela primeira vez, as companhias aéreas de baixo custo (44,8 %) excederam a quota de mercado das transportadoras aéreas incumbentes (42,4 %), uma tendência que continuou em 2013 (45,94 % para as transportadoras de baixo custo e 40,42 % para as incumbentes).

4. Embora a propriedade e a gestão sejam ainda predominantemente públicas ([6]), os aeroportos de toda a União estão atualmente a registar um envolvimento crescente de empresas privadas. Na última década, foram criados novos mercados através da privatização parcial de certos aeroportos, bem como através da concorrência para a gestão de aeroportos públicos, incluindo aeroportos regionais.

5. Os aeroportos mais pequenos apresentam a maior percentagem de propriedade pública ([7]), dependendo a maior parte das vezes do apoio público para financiar as suas operações. As tarifas destes aeroportos tendem a não ser determinadas por considerações de mercado e, em especial, por perspetivas sólidas de rendibilidade *ex ante*, mas, principalmente, por considerações de ordem local ou regional. Nas atuais condições de mercado, as perspetivas de rendibilidade dos aeroportos que são geridos comercialmente também continuam a depender ([8]) altamente do nível de tráfego, lutando os aeroportos com menos de 1 milhão de passageiros por ano geralmente com dificuldades para cobrir os seus custos de funcionamento. Consequentemente, a grande maioria dos aeroportos regionais é subvencionada pelas autoridades públicas numa base regular.

([2]) *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*. Estudo realizado por Steer Davies Gleave para a Comissão Europeia, DG MOVE. Relatório final de agosto de 2012.

([3]) Comunicação da Comissão – Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM (2010) 2020 final, de 3 de março de 2010.

([4]) «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos», COM (2011) 144.

([5]) Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas (JO L 240 de 24.8.1992, p. 1); Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias (JO L 240 de 24.8.1992, p. 8); e Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240 de 24.8.1992, p. 15).

([6]) Segundo a «Airports Council International Europe», 77 % dos aeroportos eram totalmente públicos em 2010, enquanto 9 % eram totalmente privados; ver *Airport Council International Europe*: *The Ownership of Europe's Airports 2010*.

([7]) Tal é ilustrado pelo facto de, embora em 2010 a sua quota-parte no número total dos aeroportos se elevasse a 77 %, os aeroportos públicos representavam apenas 52 % do total do tráfego de passageiros.

([8]) Tal como indicado em 2002 pelo «*Study on competition between airports and the application of State aid rules*» – Universidade de Cranfield, junho de 2002, e posteriormente confirmado por relatórios setoriais.

6. Certas regiões continuam a ser prejudicadas pela fraca acessibilidade a partir do resto da União, enfrentando as principais plataformas de correspondência níveis crescentes de congestionamento ([9]). No entanto, a densidade dos aeroportos regionais em certas regiões da União conduziu a importantes sobrecapacidades de infraestruturas aeroportuárias relativamente à procura por parte dos passageiros e às necessidades das companhias aéreas.

7. O sistema de fixação de tarifas na maioria dos aeroportos da União tem sido concebido tradicionalmente como um regime publicamente disponível de taxas aeroportuárias com base nos números de passageiros e no peso das aeronaves ([10]). No entanto, a evolução do mercado e a cooperação estreita entre os aeroportos e as companhias aéreas prepararam gradualmente o caminho para uma grande variedade de práticas comerciais, nomeadamente contratos a longo prazo com tarifas diferenciadas e, por vezes, montantes substanciais de incentivos e apoio em matéria de *marketing* pagos pelos aeroportos e/ou autoridades locais às companhias aéreas. Em especial, fundos públicos destinados a apoiar operações aeroportuárias poderão ser canalizados para companhias aéreas, a fim de atrair mais tráfego comercial, falseando desse modo os mercados de transporte aéreo ([11]).

8. Na sua Comunicação relativa à modernização dos auxílios estatais (MAE) ([12]), a Comissão assinala que a política de auxílios estatais deveria privilegiar os auxílios concebidos de modo adequado, centrados nas deficiências do mercado e nos objetivos de interesse comum da União, e evitar o desperdício de recursos públicos. As medidas de auxílio estatal podem, com efeito, em determinadas condições, corrigir uma deficiência do mercado, contribuindo para o eficiente funcionamento e reforçando a competitividade. Além disso, quando os mercados produzem resultados eficientes, mas que são considerados insatisfatórios do ponto de vista da política de coesão, os auxílios estatais podem ser utilizados para obter resultados de mercado mais equitativos e mais desejáveis. No entanto, os auxílios estatais podem ter efeitos negativos, como falsear a concorrência entre as empresas e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros numa medida contrária aos interesses comuns da União. O controlo dos auxílios estatais nos setores aeroportuário e do transporte aéreo deve, portanto, promover uma utilização judiciosa dos recursos públicos a favor das políticas orientadas pelo crescimento, restringindo ao mesmo tempo as distorções da concorrência que comprometeriam a igualdade das condições no mercado interno, evitando, em especial, a duplicação de aeroportos não rentáveis na mesma zona de influência e a criação de sobrecapacidades.

9. A aplicação das regras relativas aos auxílios estatais aos setores aeroportuário e do transporte aéreo constitui parte dos esforços da Comissão no sentido de melhorar a competitividade e o potencial de crescimento das indústrias aeroportuária e das companhias aéreas da União Europeia ([13]). A igualdade de condições entre as companhias aéreas e os aeroportos na União é de importância primordial para estes objetivos, bem como para a totalidade do mercado interno. Ao mesmo tempo, os aeroportos regionais podem revelar-se importantes tanto para o desenvolvimento local como para a acessibilidade de certas regiões, em especial no contexto de previsões de tráfego positivas para o transporte aéreo na União.

10. Como parte do plano geral para a criação de um espaço aéreo único da União, e tendo em conta os desenvolvimentos do mercado, em 2005 a Comissão adotou as Orientações sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais ([14]) («Orientações relativas à aviação de 2005»). Essas orientações especificaram as condições em que certas categorias de auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas poderiam ser declaradas compatíveis com o mercado interno. Completaram as Orientações relativas à aviação de 1994 ([15]), que continham, principalmente, disposições no que se refere à reestruturação de companhias de bandeira e aos auxílios sociais em benefício dos cidadãos da União.

([9]) Está previsto que, em 2030, 13 aeroportos da União estejam a funcionar à capacidade máxima oito horas por dia, todo o ano, em comparação com 2007, quando apenas 5 aeroportos funcionavam totalmente, ou quase, à capacidade de 100 % do tempo (ver Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Política aeroportuária da União Europeia — resolver os problemas de capacidade e qualidade para promover o crescimento, a conectividade e a mobilidade sustentável, de 1 de dezembro de 2011, COM (2011) 823) («Comunicação relativa à política aeroportuária da União Europeia»).

([10]) Tal como evidenciado pelas políticas da Organização da Aviação Civil Internacional em matéria de taxas aeroportuárias e serviços de navegação (documento 9082), com a última revisão em abril de 2012.

([11]) Em especial, quando o auxílio é determinado com base em cálculos *ex post* (para compensar eventuais défices que surjam), os aeroportos podem não ter grande incentivo para conter os custos e aplicar taxas aeroportuárias suficientes para cobrir os custos.

([12]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais» (MAE), COM (2012) 209 final.

([13]) Ver a Comunicação «Política aeroportuária da União Europeia».

([14]) Comunicação da Comissão - 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).

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

11. As presentes Orientações têm em conta a nova situação jurídica e económica no que se refere ao financiamento público dos aeroportos e das companhias aéreas e especificam as condições em que tal financiamento público pode ser um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e, quando é um auxílio estatal, as condições em que pode ser declarado compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado. A apreciação da Comissão baseia-se na sua experiência e prática decisória, bem como na sua análise das atuais condições de mercado nos setores aeroportuário e do transporte aéreo. Não prejudica, por conseguinte, a sua abordagem no que respeita a outras infraestruturas ou outros setores. Em especial, a Comissão considera que o simples facto de um operador aeroportuário receber ou ter recebido um auxílio estatal não implica automaticamente que as companhias aéreas suas clientes sejam igualmente beneficiárias do auxílio. Se as condições oferecidas a uma companhia aérea num determinado aeroporto tiverem sido oferecidas por um operador aeroportuário orientado pelo lucro, não se pode considerar que a companhia aérea tenha recebido uma vantagem para efeitos das regras em matéria de auxílios estatais.

12. Quando o apoio público é um auxílio estatal, a Comissão considera que, em determinadas condições, certas categorias de auxílios a aeroportos regionais e companhias aéreas que utilizam esses aeroportos podem justificar-se, nomeadamente, para desenvolver novos serviços e contribuir para a acessibilidade e o desenvolvimento económico locais. No entanto, há que ter em conta as distorções de concorrência em todos os mercados em causa, podendo apenas ser aceitável um auxílio estatal que seja proporcional e necessário para contribuir para um objetivo de interesse comum.

13. Neste contexto, convém sublinhar que os auxílios ao funcionamento são, em princípio, uma forma de auxílio que distorce gravemente a concorrência e só podem ser autorizados em circunstâncias excecionais. A Comissão considera que os aeroportos e as companhias aéreas devem normalmente suportar os seus custos de funcionamento. Não obstante, a transição gradual para uma nova realidade de mercado, tal como descrita nos pontos 3 a 7, explica o facto de os aeroportos regionais terem recebido um apoio generalizado ao funcionamento por parte das autoridades públicas antes da adoção das presentes Orientações. Neste contexto, durante um período de transição e para permitir que o setor da aviação se adapte à nova situação do mercado, certas categorias de auxílio ao funcionamento destinadas a aeroportos poderão ainda justificar-se em certas condições. Como explanado no ponto 5, nas atuais condições de mercado, os dados disponíveis e o consenso do setor apontam no sentido de uma ligação entre a situação financeira de um aeroporto e os seus níveis de tráfego, sendo as necessidades de financiamento, em geral, proporcionalmente maiores nos aeroportos mais pequenos. Tendo em conta a sua contribuição para o desenvolvimento económico e a coesão territorial na União, deve ser dado aos gestores de aeroportos regionais mais pequenos tempo para se adaptarem ao novo ambiente de mercado, por exemplo, aumentando gradualmente as taxas aeroportuárias cobradas às companhias aéreas, introduzindo medidas de racionalização, diferenciando os seus modelos de negócios ou atraindo novas companhias aéreas e clientes para colmatar a capacidade não utilizada.

14. No fim do período de transição, já não devem ser concedidos mais auxílios ao funcionamento a aeroportos, os quais devem financiar as suas operações a partir dos seus próprios recursos. Embora deva ser possível que os pequenos aeroportos continuem a receber compensação pelos custos de funcionamento dos serviços de interesse económico geral não cobertos ou para permitir a conectividade de todas as regiões com exigências particulares, as alterações de mercado incentivadas pelas presentes orientações devem permitir que os aeroportos cubram os seus custos como em qualquer outro setor.

15. O desenvolvimento de novo tráfego aéreo deve, em princípio, assentar num sólido plano de negócios. No entanto, as companhias aéreas nem sempre estão preparadas, na ausência de incentivos apropriados, para assumir o risco de abrir novas rotas com partida de pequenos aeroportos desconhecidos e não testados. Por conseguinte, em certas condições, às companhias aéreas podem ser concedidos auxílios a empresas em fase de arranque durante e também após o período de transição, se tal lhes proporcionar os incentivos necessários para criar novas rotas a partir de aeroportos regionais, aumentar a mobilidade dos cidadãos da União através do estabelecimento de pontos de acesso para voos intra-União e estimular o desenvolvimento regional. Uma vez que as regiões periféricas são penalizadas pela sua fraca acessibilidade, os auxílios a empresas em fase de arranque para rotas a partir dessas regiões são sujeitos a critérios de compatibilidade mais flexíveis.

16. A atribuição de capacidades aeroportuárias às companhias aéreas deve, por conseguinte, tornar-se progressivamente mais eficiente (ou seja, orientada pela procura), devendo haver menos necessidade de financiamento público dos aeroportos à medida que o investimento privado em aeroportos se torne mais generalizado. Se for possível estabelecer uma verdadeira necessidade de transporte e externalidades positivas para uma região, os auxílios ao investimento para aeroportos devem, no entanto, continuar a ser aceites após o período de transição, com intensidades máximas de auxílio que assegurem condições equitativas em toda a União.

17. Neste contexto, as presentes Orientações introduzem uma nova abordagem para a apreciação da compatibilidade dos auxílios a aeroportos:

(a) Enquanto as Orientações relativas à aviação de 2005 deixavam em aberto a questão do auxílio ao investimento, as presentes orientações, revistas, definem intensidades de auxílio máximas admissíveis em função da dimensão do aeroporto;

(b) No entanto, no que respeita aos grandes aeroportos com um volume de passageiros superior a 5 milhões por ano, os auxílios ao investimento não podem, em princípio, ser declarados compatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado, salvo em circunstâncias muito excecionais, como a relocalização de um aeroporto existente, em que a intervenção estatal é caracterizada por uma clara deficiência do mercado, e tendo em conta as circunstâncias excecionais, a magnitude do investimento e as limitadas distorções da concorrência;

(c) As intensidades máximas de auxílio admissíveis para os auxílios ao investimento podem ser aumentadas até um máximo de 20 % para os aeroportos localizados em regiões periféricas;

(d) Durante um período de transição de 10 anos, os auxílios ao funcionamento destinados a aeroportos regionais podem ser declarados compatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado. No entanto, no que respeita aos aeroportos com um tráfego inferior a 700 000 passageiros por ano, a Comissão, após um período de quatro anos, reapreciará as perspetivas de rendibilidade desta categoria de aeroportos, a fim de avaliar se é conveniente conceber regras especiais para determinar a compatibilidade com o mercado interno dos auxílios ao funcionamento a favor desses aeroportos.

18. Além disso, as condições de compatibilidade para os auxílios a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas foram racionalizadas e adaptadas aos recentes desenvolvimentos do mercado.

19. A Comissão aplicará uma abordagem equilibrada, que é neutra em relação a diversos modelos de negócio de aeroportos e companhias aéreas, e tem em conta as perspetivas de crescimento do tráfego aéreo, a necessidade de desenvolvimento e acessibilidade regionais, bem como o papel positivo do modelo de empresa transportadora de baixo custo para o desenvolvimento de certos aeroportos regionais. Ao mesmo tempo, porém, justifica-se, indubitavelmente, uma transição gradual para uma abordagem orientada pelo mercado; exceto em casos devidamente justificados e limitados, os aeroportos devem poder cobrir os seus custos de funcionamento, devendo o investimento público ser utilizado para financiar a construção de aeroportos viáveis que satisfaçam a procura das companhias aéreas e dos passageiros; devem ser evitadas as distorções de concorrência entre aeroportos e entre companhias aéreas, bem como a duplicação de aeroportos não viáveis. Esta abordagem equilibrada deve ser transparente, de fácil compreensão e de aplicação simples.

20. As presentes orientações não prejudicam o dever de os Estados-Membros cumprirem o direito da União. Em especial, para evitar que o investimento resulte em danos ambientais, os Estados-Membros têm também de garantir o cumprimento da legislação ambiental da União, incluindo a necessidade de proceder a uma avaliação de impacto ambiental, se for o caso, e assegurar todas as autorizações relevantes.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

2.1. Âmbito de aplicação

21. Os princípios estabelecidos nas presentes Orientações aplicam-se aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas ([16]) . Serão aplicados em conformidade com o Tratado, e a legislação secundária adotada ao abrigo do Tratado, bem como com outras Orientações da União relativamente a auxílios estatais ([17]).

([16]) Os princípios estabelecidos nas presentes Orientações não são aplicáveis aos auxílios para a prestação de serviços de assistência em escala, independentemente de serem prestados pelo próprio aeroporto, por uma companhia aérea ou por um prestador de serviços de assistência em escala a terceiros; esses auxílios serão apreciados de acordo com as regras gerais pertinentes. Nos termos da Diretiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade (JO L 272 de 25.10.1996, p. 36), ou de qualquer legislação subsequente relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da União, os aeroportos que efetuam assistência em escala são obrigados a manter uma contabilidade separada das suas atividades de assistência em escala e das outras atividades. Além disso, um aeroporto não pode subvencionar a sua atividade de assistência em escala com rendimentos provenientes das suas atividades de aeroporto. As presentes Orientações também não são aplicáveis às empresas que, embora ativas num aeroporto, exercem atividades não aeronáuticas.

([17]) Nomeadamente, mas não exclusivamente, o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3); a Diretiva 96/67/CE, a Diretiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, relativa às taxas aeroportuárias (JO L 70 de 14.3.2009, p. 11) e qualquer legislação subsequente relativa às taxas aeroportuárias.

22. Alguns aeroportos e companhias aéreas estão especializados no transporte de mercadorias. A Comissão ainda não dispõe de experiência suficiente no que se refere à apreciação da compatibilidade dos auxílios a aeroportos e companhias aéreas especializados no transporte de mercadorias para sintetizar a sua prática sob a forma de critérios de compatibilidade específicos. Relativamente a estas categorias de empresas, a Comissão aplicará os princípios comuns de compatibilidade, tal como estabelecidos na secção 5 mediante uma análise caso a caso.

23. A Comissão não aplicará os princípios das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 ([18]) e as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 ([19]), ou eventuais futuras orientações relativas aos auxílios com finalidade regional aos auxílios estatais concedidos a infraestruturas aeroportuárias.

24. As presentes Orientações substituem as Orientações relativas à aviação de 1994 e 2005.

2.2. **Definições**

25. Para efeitos das presentes Orientações, entende-se por:

1) «Auxílio», qualquer medida que preencha todos os critérios enunciados no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado;

2) «Intensidade de auxílio», o montante do auxílio total expresso em percentagem dos custos elegíveis, sendo ambos os valores expressos em termos de valor atual líquido no momento da concessão do auxílio e antes da dedução de impostos ou outros encargos;

3) «Companhia aérea», qualquer companhia aérea com uma licença de exploração válida emitida por um Estado-Membro ou um membro do Espaço de Aviação Comum Europeu nos termos do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho ([20]);

4) «Taxa aeroportuária», preço ou imposição cobrados em proveito do aeroporto, pagos pelos utilizadores do aeroporto pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pelo aeroporto, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros e carga, incluindo os encargos ou taxas pagas por serviços de assistência em escala e por infraestruturas centralizadas de assistência em escala;

5) «Infraestruturas aeroportuárias», infraestruturas e equipamentos para a prestação de serviços aeroportuários pelo aeroporto às companhias aéreas e aos vários prestadores de serviços, incluindo pistas, terminais, plataformas de estacionamento, caminhos de circulação, infraestruturas centralizadas de assistência em escala, bem como quaisquer outras instalações que apoiem diretamente os serviços aeroportuários, excluindo infraestruturas e equipamentos que, em primeira linha, são necessários para a prossecução de atividades não aeronáuticas, tais como parques de estacionamento, lojas e restaurantes;

6) «Aeroporto», entidade ou grupo de entidades que efetuam a atividade económica da prestação de serviços aeroportuários às companhias aéreas;

7) «Receitas aeroportuárias», receitas provenientes de taxas aeroportuárias líquidas de apoio a *marketing* ou de quaisquer incentivos concedidos pelo aeroporto às companhias aéreas, tendo em conta receitas provenientes de atividades não aeronáuticas (sem qualquer apoio público), excluindo qualquer apoio público e compensação por tarefas correspondentes a atribuições de serviço público, ou de serviços de interesse económico geral;

8) «Serviços aeroportuários», serviços prestados às companhias aéreas pelo aeroporto ou qualquer das suas filiais, para assegurar a assistência em escala a aeronaves, desde a aterragem à descolagem, bem como a passageiros e carga, para permitir às companhias aéreas prestar os serviços de transporte aéreo, incluindo a prestação de serviços de assistência em escala e a disponibilização de infraestruturas de assistência em escala centralizadas;

9) «Tráfego médio anual de passageiros», um número determinado com base no tráfego de chegada e de partida de passageiros durante os dois exercícios financeiros anteriores àquele em que o auxílio é notificado ou concedido, no caso de auxílios não notificados;

10) «Custos de capital», amortização dos custos de investimento elegíveis em infraestruturas e equipamentos aeroportuários, incluindo os custos de financiamento subjacentes;

([18]) Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período 2007-2013 (JO C 54 de 4.3.2006, p. 13).
([19]) Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 (JO C 209 de 23.7.2013, p. 1).
([20]) Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de setembro de 2008 relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (JO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

11) «Défice de financiamento dos custos de capital», o valor atual líquido da diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos, incluindo os custos de investimento, durante o período de vida do investimento em ativos de capital fixo;

12) «Zona de influência de um aeroporto», a fronteira geográfica de mercado, normalmente fixada em cerca de 100 quilómetros ou cerca de 60 minutos de tempo de viagem de automóvel, autocarro, comboio ou comboio de alta velocidade; no entanto, a zona de influência de um determinado aeroporto pode ser diferente, devendo ter-se em conta as especificidades de cada aeroporto particular. A dimensão e a forma da zona de influência varia de aeroporto para aeroporto, e depende de várias características do aeroporto, nomeadamente o seu modelo de negócios, a localização e os destinos servidos;

13) «Custos de financiamento», os custos de investimento elegíveis relacionados com o financiamento por meio de capitais próprios ou por empréstimos; por outras palavras, os custos de financiamento têm em conta a proporção do total da remuneração de juros e de capital próprio que corresponde a financiamento dos custos de investimento elegíveis, excluindo o financiamento do capital circulante, os investimentos em atividades não aeronáuticas ou outros projetos de investimento.

14) «Data de concessão do auxílio», a data em que o Estado-Membro assumiu o compromisso juridicamente vinculativo de conceder o auxílio e que pode ser invocada perante um tribunal nacional;

15) «Custos de investimento elegíveis», os custos relacionados com investimentos em infraestruturas aeroportuárias, incluindo os custos de planeamento, mas excluindo os custos de investimento em atividades não aeronáuticas, os custos de investimento referentes a equipamento de assistência em escala, os custos de manutenção ordinários e os custos das tarefas correspondentes a atribuições de serviço público;

16) «Serviços de assistência em escala», os serviços prestados a utilizadores de um aeroporto, tal como descritos no anexo da Diretiva 96/67/CE do Conselho ou em qualquer legislação subsequente relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos;

17) «Comboio de alta velocidade», um comboio capaz de atingir velocidades superiores a 200 km/h;

18) «Auxílio ao investimento», o auxílio para financiar ativos de capital fixo, especificamente para cobrir o «défice de financiamento dos custos de capital»;

19) «Valor atual líquido», a diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos ao longo do período de vida do investimento, atualizados para o seu valor atual, utilizando o custo de capital, ou seja, a taxa normal de retorno requerida aplicada pela empresa noutros projetos de investimento de tipo semelhante ou, quando não disponível, o custo de capital da empresa como um todo, ou os retornos esperados normalmente observados no setor aeroportuário;

20) «Atividades não aeronáuticas», serviços comerciais prestados às companhias aéreas ou a outros utilizadores do aeroporto, tais como serviços auxiliares a passageiros, transitários ou outros prestadores de serviços, aluguer de escritórios e lojas, parque de estacionamento e hotéis;

21) «Auxílio ao funcionamento», o auxílio destinado a cobrir o «défice de financiamento de funcionamento», ou sob a forma de pagamento à cabeça ou sob a forma de prestações periódicas para cobrir os custos de funcionamento esperados (pagamentos periódicos de montantes fixos);

22) «Custos de funcionamento» de um aeroporto, os custos subjacentes à prestação de serviços aeroportuários, incluindo categorias de custos como custos de pessoal, serviços contratados, comunicações, resíduos, energia, manutenção, aluguer e administração, mas excluindo custos de capital, apoio a *marketing* ou quaisquer outros incentivos concedidos às companhias aéreas pelo aeroporto, bem como custos correspondentes a atribuições de serviço público;

23) «Défice de financiamento de funcionamento», as perdas operacionais do aeroporto durante o período pertinente, atualizadas para o seu valor atual, utilizando o custo de capital, ou seja, a diferença (em termos de valor atual líquido) entre as receitas aeroportuárias e os custos de funcionamento do aeroporto;

24) «Regiões ultraperiféricas», as regiões referidas no artigo 349.º do Tratado ([21]);

([21]) Atualmente: Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Reunião, São Martinho, Maiote, Açores, Madeira e Ilhas Canárias. Em conformidade com a Decisão 2010/718/UE do Conselho Europeu, de 29 de outubro de 2010, que altera o estatuto perante a União Europeia da ilha de São Bartolomeu (JO L 325 de 9.12.2010, p. 4), a partir de 1 de janeiro de 2012, São Bartolomeu deixou de ser uma região ultraperiférica e tornou-se um país ou território ultramarino referidos na parte IV do Tratado. Em conformidade com a Decisão 2012/419/UE do Conselho Europeu, de 11 de julho de 2012, que altera o estatuto de Maiote perante a União Europeia (JO L 204 de 31.7.2012, p. 131), a partir de 1 de janeiro de 2014, Maiote deixou de ser um país ou território ultramarino e passou a ser uma região ultraperiférica.

25) «Margem de lucro razoável», a taxa de retorno do capital, por exemplo, medida como uma taxa interna de retorno que uma empresa espera obter normalmente dos investimentos com um grau de risco semelhante;

26) «Aeroporto regional», um aeroporto com um volume de tráfego anual até 3 milhões de passageiros;

27) «Regiões periféricas», as regiões ultraperiféricas, Malta, Chipre, Ceuta, Melilha, as ilhas que fazem parte do território de um Estado-Membro e as regiões escassamente povoadas;

28) «Regiões escassamente povoadas», as regiões NUTS 2 com uma densidade populacional inferior a 8 habitantes por km^2 ou as regiões NUTS 3 com uma densidade populacional inferior a 12,5 habitantes por km^2 (com base nos dados do Eurostat sobre a densidade populacional;

29) «Início dos trabalhos», tanto o início dos trabalhos de construção ligados ao investimento como o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos ou qualquer outro compromisso que torne o investimento irreversível, conforme o que ocorrer primeiro, não incluindo trabalhos preparatórios como a obtenção de autorizações e a realização de estudos de viabilidade preliminares;

3. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO ESTATAL À LUZ DO ARTIGO 107.º, N.º 1, DO TRATADO

3.1. Noção de empresa e de atividade económica

26. Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, as regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se apenas quando o destinatário é uma «empresa». O Tribunal de Justiça da União Europeia tem sistematicamente definido as empresas como entidades que desenvolvem uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico ou de propriedade, e do modo como são financiadas ([22]). Uma atividade económica é a atividade que consiste em oferecer bens e serviços num determinado mercado ([23]). A natureza económica de uma atividade como tal não depende do facto de a atividade gerar lucros ([24]).

27. É agora claro que a atividade das companhias aéreas que consiste em prestar serviços de transporte a passageiros e/ou empresas constitui uma atividade económica. No entanto, as Orientações da Comissão relativas à aviação de 1994 ainda refletiam o ponto de vista de que «*a construção ou expansão de projetos de infraestruturas (tais como aeroportos, autoestradas, pontes, etc.) representa uma medida geral de política económica que não pode ser controlada pela Comissão ao abrigo das regras do Tratado em matéria de auxílios de Estado*». No seu acórdão «*Aéroports de Paris*» ([25]), os Tribunais da União julgaram contra esse ponto de vista e estabeleceram que a exploração de um aeroporto que consiste na prestação de serviços aeroportuários a companhias aéreas e a diferentes prestadores de serviços constitui igualmente uma atividade económica. No seu acórdão no processo «*Aeroporto de Leipzig-Halle*» ([26]), o Tribunal Geral clarificou que a exploração de um aeroporto é uma atividade económica da qual faz parte integrante a construção da infraestrutura aeroportuária.

28. No que respeita às medidas de financiamento anteriores, o desenvolvimento gradual das forças de mercado no setor aeroportuário ([27]) não permite determinar uma data exata, a partir da qual a exploração de um aeroporto deveria ser, indubitavelmente, considerada como uma atividade económica. No entanto, os Tribunais da União reconheceram a evolução na natureza das atividades aeroportuárias. No acórdão «*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 ([28]). Por consequência, a partir da data do acórdão «*Aéroports de Paris*» (12 de dezembro de 2000), a exploração e a construção de infraestruturas aeroportuárias devem ser consideradas como abrangidas pelo âmbito do controlo dos auxílios estatais.

([22]) Ver Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4), parte 2.1, e jurisprudência associada, em especial processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e outros*, Coletânea 2000, p. I-6451.

([23]) Processo 118/85, *Comissão/Itália*, Coletânea 1987, p. 2599, n.º 7; processo C-35/96, *Comissão/Itália*, Coletânea 1998, p. I-3851, n.º 36; *Pavlov e outros*, n.º 75.

([24]) Processos apensos 209/78 a 215/78 e 218/78, *Van Landewyck*, Coletânea 1980, p. 3125, n.º 88; processo C-244/94, *FFSA e outros*, Coletânea 1995, p. I-4013, n.º 21; e processo C-49/07, *MOTOE*, Coletânea 2008, p. I-4863, n.ºs 27 e 28.

([25]) Processo T-128/98, *Aéroports de Paris/Comissão*, Coletânea 2000, p. II-3929, confirmado no processo C-82/01, Coletânea 2002, p. I-9297, n.ºs 75-79.

([26]) Processos apensos T-443/08 e T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig Halle GmbH/Comissão*, (Acórdão «*Aeroporto de Leipzig-Halle*»), Coletânea 2011, p. II- 1311, em especial os n.ºs 93 e 94; confirmado no processo C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, Coletânea 2012, ainda não publicado.

([27]) Ver ponto 3, bem como o acórdão «*Aeroporto de Leipzig-Halle*», n.º 105.

([28]) Ver o acórdão «*Aeroporto de Leipzig-Halle*», n.º 106.

29. Pelo contrário, devido à incerteza que existia antes do acórdão «*Aéroports de Paris*», as autoridades públicas podiam legitimamente considerar que o financiamento de infraestruturas aeroportuárias não constituía um auxílio estatal e que, portanto, tais medidas não tinham de ser notificadas à Comissão. Daqui resulta que a Comissão não pode agora, com base nas regras em matéria de auxílios estatais, questionar as medidas de financiamento concedidas ([29]) antes do acórdão «*Aéroports de Paris*» ([30]).

30. Em qualquer caso, embora as medidas concedidas antes de se ter desenvolvido qualquer concorrência no setor aeroportuário não constituíssem um auxílio estatal no momento da concessão, podiam ser consideradas como um auxílio existente ao abrigo do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho ([31]), se estivessem preenchidos os requisitos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

31. A entidade ou grupo de entidades que desempenham a atividade económica de prestação de serviços aeroportuários às companhias aéreas, ou seja, a assistência a aeronaves, desde a aterragem até à descolagem, e a passageiros e carga, de modo a que as companhias aéreas possam prestar serviços de transporte aéreo ([32]), serão referidas como o «aeroporto» ([33]). Um aeroporto presta uma gama de serviços («serviços aeroportuários») às companhias aéreas em troca de um pagamento («taxas aeroportuárias»). Embora a extensão exata dos serviços prestados pelos aeroportos, bem como a rotulagem dos encargos como preços ou taxas em todos os Estados-Membros varie na União, a prestação de serviços aeroportuários às companhias aéreas em troca de taxas aeroportuárias constitui uma atividade económica.

32. O quadro jurídico e regulamentar em termos de propriedade e exploração dos aeroportos individuais varia de aeroporto para aeroporto na União. Em especial, os aeroportos regionais são muitas vezes geridos em estreita cooperação com as autoridades públicas. A este respeito, o Tribunal estabeleceu que, em condições específicas, se pode considerar que várias entidades realizam conjuntamente uma atividade económica, constituindo, assim, uma unidade económica ([34]). No domínio da aviação, a Comissão considera que uma participação significativa na estratégia comercial do aeroporto, nomeadamente através da celebração direta de acordos com as companhias aéreas ou da fixação de taxas aeroportuárias, constituiria um forte indício de que, individual ou conjuntamente, a entidade relevante desempenha a atividade económica de exploração do aeroporto ([35]).

33. Para além dos «serviços aeroportuários», um aeroporto pode igualmente prestar outros serviços comerciais às companhias aéreas ou a outros utilizadores do aeroporto, como serviços auxiliares a passageiros, transitários ou outros prestadores de serviços (por exemplo, através do arrendamento de instalações a gerentes de lojas e restaurantes, a operadores de parques de estacionamento, etc.). Essas atividades económicas serão coletivamente referidas como «atividades não aeronáuticas».

34. No entanto, nem todas as atividades de um aeroporto são necessariamente de natureza económica ([36]). Uma vez que a classificação de uma entidade como empresa é sempre feita em relação a uma atividade específica, é necessário estabelecer uma distinção entre as atividades de um dado aeroporto e estabelecer em que medida essas atividades são, ou não, de natureza económica. Se desenvolver simultaneamente atividades económicas e não económicas, um aeroporto deve ser considerado como uma empresa apenas no que se refere às primeiras.

([29]) O critério relevante para a data em que uma eventual medida de auxílio é considerada como tendo sido concedida é a data do ato juridicamente vinculativo por força do qual as autoridades públicas se comprometem a conceder a medida em causa ao seu beneficiário. Ver processo T-358/94, *Compagnie Nationale Air France/Comissão*, Coletânea 1996, p. II-2109, n.º 79, processo T-109/01, *Fleuren Compost BV/Comissão*, Coletânea 2004, p. II-127, n.º 74 e processos apensos T-362/05 e T-363/05, *Nuova Agricast/Comissão*, Coletânea 2008, p. II-297, n.º 80, e processos apensos T-427/04 e T-17/05, *França e France Télécom/Comissão*, Coletânea 2009, p. II-4315, n.º 321.

([30]) Decisão C 38/2008, de 3 de outubro de 2012, sobre o Terminal 2 do aeroporto de Munique (JO L 319 de 29.11.2013, p. 8) pontos 74 a 81.

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

([32]) Ver Diretiva 2009/12/CE, considerando 1.

([33]) O aeroporto pode ser, ou não, a mesma entidade que detém o aeroporto.

([34]) O exercício conjunto de uma atividade económica é normalmente apreciado através da análise da existência de ligações funcionais, económicas e orgânicas entre as entidades. Ver, por exemplo, o processo C-480/09 P, *AceaElectrabel Produzione SpA/Comissão*, Coletânea 2010, p. I-13355, n.ºs 47 a 55; processo C-222/04, *Ministero dell'economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e outros*, Coletânea 2006, p. I-289, n.º 112.

([35]) Processo T-196/04, *Ryanair Ltd/Comissão*, Coletânea 2008, p. II-03643 (acórdão «*Charleroi*»), n.º 88.

([36]) Acórdão «*Aeroporto de Leipzig-Halle*», n.º 98.

35. Conforme julga o Tribunal, as atividades que, regra geral, são da responsabilidade do Estado no exercício das suas prerrogativas de poder público não são de natureza económica e, em geral, não se inserem no âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais ([37]). Num aeroporto, as atividades como o controlo do tráfego aéreo, policiais, aduaneiras, de combate a incêndios, as atividades necessárias para proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita e os investimentos relacionados com as infraestruturas e o equipamento necessários para efetuar essas atividades são consideradas, em geral, de natureza não económica ([38]).

36. O financiamento público de tais atividades não económicas não constitui um auxílio estatal, devendo ser estritamente limitado à compensação dos custos a que elas dão origem e não podendo ser utilizado para financiar outras atividades ([39]). Qualquer eventual sobrecompensação pelas autoridades públicas dos custos incorridos em relação a atividades não económicas pode constituir um auxílio estatal. Além disso, se um aeroporto efetuar, paralelamente às suas atividades económicas, atividades não económicas, é necessária uma contabilidade de custos separada, a fim de evitar qualquer transferência de fundos públicos entre as atividades económicas e não económicas.

37. O financiamento público de atividades não económicas não deve conduzir a uma discriminação injustificada entre aeroportos. Com efeito, segundo a jurisprudência assente, existe uma vantagem quando as autoridades públicas aliviam as empresas dos custos inerentes às suas atividades económicas ([40]). Por conseguinte, quando, no âmbito de uma dada ordem jurídica, for normal que os aeroportos civis tenham de suportar certos custos inerentes à sua exploração, enquanto outros aeroportos civis não têm, os últimos poderiam estar a beneficiar de uma vantagem, independentemente de esses custos estarem ou não relacionados com uma atividade, que, em geral, é considerada de natureza não económica.

3.2. **Utilização dos recursos estatais e imputabilidade ao Estado**

38. A transferência de recursos estatais pode assumir muitas formas, designadamente subvenções diretas, reduções fiscais ([41]), empréstimos em condições favoráveis ou outros tipos de condições de financiamento preferenciais. Haverá também utilização de recursos estatais se o Estado conceder uma prestação em espécie ou sob a forma de serviços subsidiados ([42]), como serviços aeroportuários. Os recursos estatais podem ser utilizados ([43]) a nível nacional, regional ou local. O financiamento a partir de fundos da União constituirá de igual modo recursos estatais, quando esses fundos forem atribuídos ao critério de um Estado-Membro ([44]).

39. O Tribunal julgou ainda que, embora o Estado possa controlar uma empresa pública e exercer uma influência dominante sobre a sua gestão, o exercício efetivo desse controlo num determinado caso não pode ser automaticamente presumido ([45]). Por conseguinte, é necessário apreciar se as medidas concedidas pelas empresas públicas são imputáveis ao Estado. O Tribunal indicou ainda que a imputabilidade ao Estado de uma medida de auxílio concedida por uma empresa pública pode ser deduzida de um conjunto de indícios resultante das circunstâncias do caso concreto e do contexto no qual essa medida ocorreu ([46]).

([37]) Processo C-118/85, *Comissão/Itália*, n.os 7 e 8, e processo C-30/87, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, Coletânea 1988, p. I-2479, n.º 18.

([38]) Ver, em especial, processo C-364/92, *SAT/Eurocontrol*, Coletânea 1994, p. I-43, n.º 30 e processo C-113/07 P, *SELEX Sistemi Integrati/Comissão*, Coletânea 2009, p. I-2207, n.º 71.

([39]) Processo C-343/95, *Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Génova*, Coletânea 1997, p. I-1547. Decisão N 309/2002 da Comissão, de 19 de março de 2003, Segurança aérea - compensação de custos na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001 (JO C 148 de 25.6.2003, p. 7). 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 (JO C 284 de 21.11.2002, p. 2).

([40]) Ver, entre outros, o processo C-172/03, *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck*, Coletânea 2005, p. I-01627, n.º 36, e a jurisprudência citada nesse acórdão.

([41]) Ver Decisão N 324/2006, de 24 de outubro de 2006, *Aide pour l'affrètement d'un ATR 72-500 par la compagnie aérienne Air Caraïbes* (JO C 300 de 9.12.2006, p. 10).

([42]) Ver processo C-126/01, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA*, Coletânea 2003, p. I-13769, n.º 29.

([43]) Os recursos de uma empresa pública constituem recursos estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, dado que as autoridades públicas controlam esses recursos. Ver processo C-482/99, *França/Comissão*, Coletânea 2002, p. I-4397 (acórdão «*Stardust Marine*»).

([44]) O Tribunal confirmou que, desde que os meios financeiros permaneçam constantemente sob controlo público e, por conseguinte, disponíveis para as autoridades nacionais competentes, podem ser qualificados como auxílios estatais, ver processo C-83/98 P, *França/Ladbroke Racing Ltd e Comissão*, Coletânea 2000, p. I-3271, n.º 50.

([45]) Ver acórdão «*Stardust Marine*», n.º 52.

([46]) Ver acórdão «*Stardust Marine*», n.os 55 e 56.

40. Nesse contexto, os recursos de um aeroporto público constituem recursos públicos. Por conseguinte, um aeroporto público pode conceder auxílios a uma companhia aérea que utiliza o aeroporto quando a decisão de concessão da medida for imputável ao Estado e estiverem preenchidas as outras condições do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. O Tribunal também julgou que, para ser considerada como auxílio estatal, é irrelevante que uma medida seja concedida diretamente pelo Estado ou por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados para gerir a medida. ([47])

3.3. **Distorção da concorrência e efeito no comércio**

41. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, o apoio financeiro falseia a concorrência na medida em que reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas ([48]).

42. Em geral, quando uma vantagem concedida por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes num dado mercado da União, o comércio entre os Estados-Membros deve ser considerado como afetado por essa vantagem ([49]).

43. A concorrência entre aeroportos pode ser apreciada à luz dos critérios de escolha das companhias aéreas e, nomeadamente, mediante a comparação de elementos como a natureza dos serviços aeroportuários prestados e da clientela abrangida, a população ou a atividade económica, o congestionamento, a existência de acesso de superfície e o nível das taxas e as condições comerciais gerais no que respeita à utilização da infraestrutura e dos serviços aeroportuários. O nível das taxas é um fator importante, na medida em que um financiamento público concedido a um aeroporto poderá ser utilizado para manter as taxas aeroportuárias a um nível artificialmente baixo, com vista a atrair companhias aéreas, podendo exercer, assim, um efeito de distorção significativo na concorrência.

44. A Comissão observa ainda que os aeroportos se encontram em concorrência no que respeita à gestão da infraestrutura aeroportuária, nomeadamente em aeroportos locais e regionais. O financiamento público de um aeroporto pode, por conseguinte, falsear a concorrência nos mercados de exploração de infraestruturas aeroportuárias. Além disso, o financiamento público tanto de aeroportos como de companhias aéreas pode falsear a concorrência e ter um efeito sobre o comércio nos mercados do transporte aéreo na União. Por último, a concorrência intermodal pode também ser afetada pelo financiamento público de aeroportos ou companhias aéreas.

45. O Tribunal declarou no acórdão *Altmark* ([50]), que mesmo um financiamento público concedido a uma empresa que apenas presta serviços de transporte local ou regional pode ter influência sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, uma vez que a prestação de serviços de transporte pela referida empresa pode, por esse facto, ser mantida ou aumentada, o que tem como consequência que as hipóteses de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros prestarem os seus serviços de transporte são diminuídas. Mesmo o facto de ser pequeno o montante de auxílio ou de ser relativamente modesta a dimensão da empresa beneficiária do financiamento público não impede, em si, a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas. Consequentemente, o financiamento público de aeroportos ou de companhias aéreas que prestem serviços a partir desses aeroportos pode afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

3.4. **Financiamento público dos aeroportos e a aplicação do princípio do operador numa economia de mercado**

46. Nos termos do seu artigo 345.º, o Tratado em nada prejudica o regime da propriedade nos Estados-Membros. Consequentemente, os Estados-Membros podem ser proprietários de empresas e dirigir essas mesmas empresas e podem adquirir ações ou outro tipo de participações em empresas públicas ou privadas.

47. Por conseguinte, as presentes Orientações não estabelecem qualquer distinção entre os diversos tipos de beneficiários em função da sua estrutura jurídica ou do facto de pertencerem ao setor público ou privado, e qualquer referência às companhias aéreas e aos aeroportos ou às empresas que os gerem abrange qualquer tipo de entidade jurídica.

48. A fim de apreciar se a empresa beneficiou de uma vantagem económica, é aplicado o chamado teste do operador numa economia de mercado («OEM»). Este teste deve basear-se nas informações disponíveis e nos desenvolvimentos previsíveis no momento em que o financiamento público foi concedido, não devendo apoiar-se em quaisquer análises baseadas numa situação posterior ([51]).

([47]) Processo 78/76, *Steinike & Weinlig/Alemanha*, Coletânea 1977, p. I-595, n.º 21.
([48]) Processo C-310/99, *Itália/Comissão*, Coletânea 2002, p. I-2289, n.º 65.
([49]) Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (acórdão «*Altmark*»), Coletânea 2003, p. I-7747.
([50]) Ver acórdão *Altmark*, n.ºs 77 a 82.
([51]) Acórdão «*Stardust Marine*», n.º 71. Processo C-124/10P, *Comissão Europeia/EDF*, Coletânea 2012, ainda não publicado, n.ºs 84, 85 e 105.

49. Por consequência, quando um aeroporto beneficia de financiamento público, a Comissão apreciará se tal financiamento constitui um auxílio, verificando se, em idênticas circunstâncias, um operador privado, baseando-se nas possibilidades de rentabilidade previsíveis, com exclusão de qualquer reflexão de caráter social ou de política regional ou setorial ([52]), teria concedido o mesmo financiamento. O financiamento público concedido em condições que correspondem às condições normais de mercado não é considerado auxílio estatal ([53]).

50. O Tribunal estabeleceu igualmente que o comportamento do investidor público pode ser comparado ao de um investidor orientado por perspetivas de rendibilidade a mais longo prazo ([54]), ao longo do período de vida do investimento. Estas considerações são particularmente pertinentes no que se refere ao investimento em infraestruturas, que muitas vezes envolve importantes recursos financeiros e que só passados muitos anos é que pode gerar um retorno positivo. Qualquer apreciação da rendibilidade do aeroporto deve ter em conta as receitas aeroportuárias.

51. Por conseguinte, no que se refere ao financiamento público a aeroportos, a análise da conformidade com o teste OEM deve basear-se em sólidas perspetivas de rendibilidade *ex ante* para a entidade que concede o financiamento ([55]) . Quaisquer previsões de tráfego utilizadas para esse efeito devem ser realistas e sujeitas a uma análise de sensibilidade razoável. A ausência de um plano de negócios constitui uma indicação de que o teste OEM pode não ser cumprido ([56]) . Na ausência de um plano de negócios, os Estados-Membros podem fornecer análises ou documentos internos das autoridades públicas ou do aeroporto em causa, que mostram claramente que uma análise realizada antes da concessão do financiamento público demonstra o cumprimento do teste OEM.

52. Os aeroportos podem desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento local ou da acessibilidade. No entanto, considerações de ordem política ou regional não podem ser tidas em conta para efeitos do teste OEM ([57]). Tais considerações podem, no entanto, em certas condições, ser tidas em conta na apreciação da compatibilidade do auxílio.

3.5. **Relações financeiras entre os aeroportos e as companhias aéreas**

53. Quando um aeroporto tiver recursos públicos à sua disposição, os auxílios a uma companhia aérea que utiliza o aeroporto podem, em princípio, ser excluídos, se a relação entre o aeroporto e essa companhia aérea satisfazer o teste OEM. Tal é geralmente o caso se:

a) O preço cobrado pelos serviços aeroportuários corresponder ao preço de mercado (ver secção 3.5.1); ou

b) Através de uma análise *ex ante*, puder demonstrar-se que o acordo entre o aeroporto e a companhia aérea dará azo a uma contribuição de lucro incremental positiva para o aeroporto (ver secção 3.5.2).

3.5.1. *Comparação com o preço de mercado*

54. Uma abordagem para a apreciação da presença de um auxílio às companhias aéreas consiste em estabelecer se o preço cobrado por um aeroporto a uma companhia aérea específica corresponde ao preço de mercado. Com base nos preços de mercado disponíveis e relevantes, pode ser identificado um valor de referência adequado, tendo em conta os elementos referidos no ponto 60.

55. A identificação de um valor de referência requer, em primeiro lugar, que possa ser selecionado um número suficiente de aeroportos comparáveis que prestem serviços comparáveis em condições normais de mercado.

56. A este respeito, a Comissão observa que, de momento, uma grande maioria dos aeroportos da União beneficia de financiamento público para cobrir os custos de investimento e de funcionamento. A maioria desses aeroportos só pode permanecer no mercado com apoio público.

([52]) Processos T-129/95, T-2/96 e T-97/96, *Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão*, Coletânea 1999, p. II-17, n.º 120. Ver também processo C-40/85, *Bélgica/Comissão*, Coletânea 1986, p. 02321, n.º 13.

([53]) Acórdão «*Stardust Marine*», n.º 69. Ver também processo C-303/88, *Itália/Comissão*, Coletânea 1991, p. I-1433, n.º 20.

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

([55]) Ver Decisão da Comissão no processo C 25/2007 – Finlândia Finavia, Airpro e Ryanair no aeroporto de Tampere-Pirkkala (JO L 309 de 19.11.2013, p. 27).

([56]) Processo C-124/10, *Comissão/EDF*, Coletânea 2012, p. I-0000, n.os 84, 85 e 105.

([57]) Processos T-129/95, T-2/96 e T-97/96, *Neue Maxhütte Stahlwerke e Lech-Stahlwerke/Comissão*, Coletânea 1999, p. II-17, n.º 120. Ver também processo C-40/85, *Bélgica/Comissão*, Coletânea 1986, p. 02321, n.º 13.

57. Os aeroportos públicos têm sido tradicionalmente considerados pelas autoridades públicas como infraestruturas para facilitar o desenvolvimento local e não como empresas que operam em conformidade com as regras de mercado. Os preços desses aeroportos não tendem, por conseguinte, a ser determinados com base em considerações de mercado e, nomeadamente, sólidas perspetivas de rendibilidade *ex ante*, mas essencialmente em considerações de caráter social ou regional.

58. Ainda que alguns aeroportos sejam privados ou geridos sem considerações de caráter social ou regional, os preços cobrados por esses aeroportos podem ser fortemente influenciados pelos preços praticados pela maioria dos aeroportos que beneficia de subvenções públicas, uma vez que os preços destes últimos são tidos em conta pelas companhias aéreas aquando das negociações com os aeroportos privados ou de gestão privada.

59. Nestas circunstâncias, a Comissão tem sérias 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. Essa situação pode alterar-se ou evoluir no futuro, nomeadamente com a plena aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao financiamento público dos aeroportos.

60. De qualquer modo, a Comissão considera que um exercício de avaliação comparativa deve basear-se numa comparação das taxas aeroportuárias, líquidas de quaisquer benefícios fornecidos à companhia aérea (como apoio em matéria de *marketing*, descontos ou qualquer outro incentivo), de um número suficiente de «aeroportos de comparação» adequados, cujos gestores se comportam como operadores de economia de mercado. Devem, em especial, ser utilizados os seguintes indicadores:

(a) Volume de tráfego;

(b) Tipo de tráfego (negócios ou lazer ou destino para o exterior), importância relativa da carga e importância relativa das receitas provenientes das atividades não aeronáuticas do aeroporto;

(c) Tipo e nível dos serviços aeroportuários prestados;

(d) Proximidade do aeroporto em relação a uma grande cidade;

(e) Número de habitantes na zona de influência do aeroporto;

(f) Prosperidade da área envolvente (PIB *per capita*);

(g) Diferentes zonas geográficas suscetíveis de atrair passageiros.

3.5.2. *Análise da rendibilidade* ex ante

61. Atualmente, 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.

62. A este respeito, a Comissão considera que uma diferenciação de preços é uma prática comercial normal, desde que cumpra toda a legislação relevante em matéria de concorrência e setorial ([58]). No entanto, tais políticas de diferenciação de preços devem ser comercialmente justificadas para satisfazer o teste OEM ([59]).

63. A Comissão considera que os acordos celebrados entre as companhias aéreas e um aeroporto podem ser considerados como satisfazendo o teste OEM quando contribuírem, de forma acrescida, de um ponto de vista *ex ante*, para a rendibilidade do aeroporto. Este último deve demonstrar que ao celebrar o acordo com uma companhia aérea (por exemplo, um contrato individual ou um regime global de taxas aeroportuárias), é capaz de cobrir todos os custos derivados do acordo durante a sua vigência com uma margem de lucro razoável ([60]) assente em sólidas perspetivas a médio prazo ([61]).

([58]) Entre as disposições relevantes incluem-se os artigos 101.º e 102.º do Tratado e a Diretiva 2009/12/CE.

([59]) Ver Decisão da Comissão no processo C 12/2008 – Eslováquia - Acordo entre o aeroporto de Bratislava e a Ryanair (JO L 27 de 1.2.2011, p. 24) e Decisão da Comissão no processo C 25/2007 – Finlândia Finavia, Airpro e Ryanair no aeroporto de Tampere-Pirkkala (JO L 309 de 19.11.2013, p. 27).

([60]) Uma margem de lucro razoável é uma taxa «normal» de retorno do capital, ou seja, uma taxa de retorno que seria exigida por uma empresa média para um investimento de risco semelhante. O retorno é medido como uma taxa interna de retorno («TIR») sobre os fluxos de caixa previstos, induzidos pelo acordo com a companhia aérea.

([61]) Tal não impede de prever que vantagens futuras durante toda a vigência dos acordos possam compensar as perdas iniciais.

64. A fim de apreciar se um acordo celebrado por um aeroporto com uma companhia aérea satisfaz o teste OEM, as receitas não aeronáuticas esperadas e provenientes da atividade da companhia aérea devem ser tidas em conta, juntamente com as taxas aeroportuárias, líquidas de quaisquer descontos, o apoio em matéria de *marketing* ou os regimes de incentivo ([62]). Do mesmo modo, há que ter em conta todos os custos incrementais esperados que serão incorridos pelo aeroporto em relação à atividade da companhia aérea no aeroporto ([63]). Tais custos incrementais poderiam abranger todas as categorias de despesas ou investimentos, tais como o aumento de custos com pessoal, 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 principalmente para acomodar as necessidades de uma companhia aérea específica, tais custos devem ser tidos em conta no cálculo dos custos incrementais. Pelo contrário, 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.

65. Quando um operador aeroportuário beneficia de um auxílio compatível, a vantagem resultante de um tal auxílio não é repercutida numa companhia aérea específica ([64]) se estiverem reunidas as seguintes condições: a infraestrutura está aberta a todas as companhias aéreas ([65]) (tal inclui as infraestruturas mais suscetíveis de serem utilizadas por certas categorias, como operadores de baixo custo ou *charters*) e não está dedicada a uma companhia aérea específica; e as companhias aéreas pagam tarifas que cobrem pelo menos um custo incremental tal como definido no ponto 64. Além disso, a Comissão considera que, em tais condições, mesmo se tivesse havido um auxílio estatal às companhias aéreas, esse auxílio teria, em qualquer caso, sido compatível com o mercado interno, pelos mesmos motivos que justificam a compatibilidade do auxílio a nível do aeroporto. Quando um operador aeroportuário beneficia de um auxílio ao investimento incompatível, a vantagem resultante de um tal auxílio não é repercutida numa companhia aérea específica se estiverem reunidas as seguintes condições: a infraestrutura está aberta a todas as companhias aéreas e não está dedicada a uma companhia aérea específica; e as companhias aéreas pagam tarifas que cobrem pelo menos um custo incremental tal como definido no ponto 64. A Comissão considera que, em tais condições, não se pode excluir uma vantagem setorial para o setor aeronáutico ou para outros utilizadores, não devendo, porém, conduzir a uma recuperação junto de determinadas companhias aéreas ou outros utilizadores.

66. 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.

4. FINANCIAMENTO PÚBLICO DE SERVIÇOS DE INTERESSE ECONÓMICO GERAL

67. Nalguns casos, 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 Tratado e da jurisprudência *Altmark* ([66]), oferecendo compensação pela prestação de tais serviços.

([62]) Qualquer apoio público, como, por exemplo, acordos em matéria de *marketing* diretamente celebrados entre as autoridades públicas e a companhia aérea, destinado a compensar parte dos custos normais incorridos pelo aeroporto em relação ao acordo entre o aeroporto e a companhia aérea será também tido em conta, independentemente do facto de tal apoio ser concedido diretamente à companhia aérea em causa, ou canalizado através do aeroporto ou de outra entidade.

([63]) Acórdão «*Charleroi*», n.º 59.

([64]) O referido no presente número sobre as companhias aéreas aplica-se do mesmo modo aos outros utilizadores do aeroporto.

([65]) Ver, nomeadamente, os processos apensos T-443/08 e T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig Halle GmbH/Comissão*, Coletânea 2011, p. II- 1311, n.º 109.

([66]) Ver acórdão *Altmark*, n.ºs 86 a 93. O financiamento público para a prestação de um SIEG não implica uma vantagem seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, se forem preenchidas as quatro seguintes condições: a) o beneficiário de um mecanismo de financiamento estatal de um SIEG deve ter sido formalmente incumbido do cumprimento de obrigações de serviço de interesse económico geral e essas obrigações devem estar claramente definidas; b) os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ter sido previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente; c) a compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações do SIEG, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações e d) quando a escolha do beneficiário não for efetuada através de um processo de concurso público que proporcione a oferta, à comunidade, do serviço ao menor custo, o nível da compensação concedida deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média bem gerida teria suportado para cumprir essas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável.

68. Em tais casos, a Comunicação SIEG ([67]) e o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão ([68]) fornecem orientações sobre as condições em que o financiamento público de um SIEG constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Os auxílios sob a forma de compensação de serviço público serão apreciados ao abrigo da Decisão 2012/21/UE da Comissão ([69]) e do Enquadramento SIEG ([70]). Conjuntamente estes quatro documentos formam o «pacote SIEG», que também se aplica à compensação concedida a aeroportos e companhias aéreas. O que se expõe a seguir ilustra a aplicação de alguns dos princípios estabelecidos no pacote SIEG, à luz de certas especificidades setoriais.

4.1. **Definição de um serviço de interesse económico geral no setor aeroportuário e do transporte aéreo**

69. O primeiro critério *Altmark* exige uma definição clara das tarefas que constituem um serviço de interesse económico geral. Esta exigência coincide com a do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado ([71]). Segundo a jurisprudência ([72]), as empresas encarregadas da gestão de um SIEG devem ter sido incumbidas dessa missão por um ato de uma autoridade pública. A Comissão também esclareceu ([73]) que, para ser considerada um SIEG, uma atividade deve apresentar características especiais comparativamente às atividades económicas normais, e que o objetivo de interesse geral prosseguido pelas autoridades públicas não pode ser simplesmente o desenvolvimento de determinadas atividades ou regiões económicas, tal como previsto no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado ([74]).

70. No que respeita aos serviços de transporte aéreo, as obrigações de serviço público só podem ser impostas em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 ([75]) . Em especial, tais obrigações só podem ser impostas relativamente a uma rota ou a um grupo de rotas específicas ([76]) e não com relação a qualquer rota genérica com origem num determinado aeroporto, cidade ou região. Além disso, as obrigações de serviço público só podem ser impostas a uma rota para satisfazer necessidades de transporte que não podem ser adequadamente satisfeitas por uma rota aérea existente ou por outros meios de transporte ([77]).

71. A este respeito, importa salientar que a conformidade com os requisitos substantivos e procedimentais do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 não elimina a necessidade de os Estados-Membros em causa apreciarem a conformidade com o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

72. No que respeita aos aeroportos, a Comissão considera que é possível que a gestão global de um aeroporto seja, em casos bem justificados, considerada um SIEG. À luz dos princípios expostos no ponto 69, a Comissão considera que tal só pode ser o caso se parte da área potencialmente servida pelo aeroporto ficasse, sem o aeroporto, isolada do resto da União, de uma forma que prejudicasse o seu desenvolvimento económico e social. Uma tal apreciação deve ter devidamente em conta outros modos de transporte e, em especial, os serviços de comboios de alta velocidade ou as ligações marítimas servidas por *ferries*. Nesses casos, as autoridades públicas podem impor uma obrigação de serviço público a um aeroporto para assegurar que o aeroporto continua aberto ao tráfego comercial. A Comissão assinala que certos aeroportos desempenham um papel importante em termos de conectividade regional de regiões isoladas, remotas ou periféricas da União. Uma tal situação pode ocorrer, em especial, no caso das regiões ultraperiféricas, bem como das ilhas ou outras regiões da União. Mediante uma apreciação caso a caso e em função das características específicas de cada aeroporto e da região que serve, pode ser justificável a definição das obrigações de SEIG nesses aeroportos.

([67]) Ver nota de pé de página 22.

([68]) Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).

([69]) Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

([70]) Comunicação da Comissão relativa a um Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011) (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

([71]) Processo T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA)/Comissão*, Coletânea 2008, p II-81, n.ºs 171 e 224.

([72]) Ver processos apensos T-204/97 e T-270/97, *EPAC - Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Comissão*, Coletânea 2000, p. II-2267, n.º 126, e processo T-17/02, *Fred Olsen, SA/Comissão*, Coletânea 2005, p. II-2031, n.ºs 186 e 188-189.

([73]) Ver Comunicação SIEG, ponto 45.

([74]) Ver Decisão N 381/04 — França, Projeto de rede de telecomunicações de alto débito dos Pirenéus Atlânticos (DORSAL) (JO C 162 de 2.7.2005, p. 5).

([75]) Artigos 16.º, 17.º e 18.º

([76]) Tanto os aeroportos de origem como os de destino devem ser claramente identificados, ver artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

([77]) Em especial, a Comissão considera que seria difícil justificar OSP numa rota para um dado aeroporto se já houver serviços similares, nomeadamente em termos de tempo de transporte, horários, nível e qualidade de serviço, para outro aeroporto servindo a mesma zona de influência.

73. À luz dos requisitos específicos associados às obrigações de serviço público para os serviços de transporte aéreo ([78]) e tendo em conta a liberalização total dos mercados de transporte aéreo, a Comissão considera que o âmbito de aplicação das obrigações de serviço público impostas aos aeroportos não deve abranger o desenvolvimento de serviços de transporte aéreo comercial.

4.2. **Compatibilidade do auxílio sob a forma de compensação de serviço público**

74. Se um dos critérios cumulativos do acórdão *Altmark* não for cumprido, a compensação de serviço público proporciona uma vantagem económica ao seu beneficiário, podendo constituir um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Um tal auxílio estatal pode ser considerado compatível com o mercado interno, nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado se todos os critérios de compatibilidade desenvolvidos para a aplicação do referido número estiverem preenchidos.

75. O auxílio estatal sob a forma de compensação de serviço público é isento do requisito de notificação previsto no artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, se forem preenchidos os requisitos estabelecidos na Decisão 2012/21/UE. O âmbito de aplicação da Decisão 2012/21/UE abrange a compensação de serviço público concedida a:

a) Aeroportos cujo tráfego anual médio não exceda 200 000 passageiros ([79]) durante a atribuição do SIEG; e

b) Companhias aéreas, no que respeita às ligações aéreas a ilhas cujo tráfego anual médio não exceda 300 000 passageiros ([80]).

76. Os auxílios estatais não abrangidos pela Decisão 2012/21/UE podem ser declarados compatíveis ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, se forem preenchidas as condições do Enquadramento SIEG. No entanto, deve notar-se que, para apreciação ao abrigo tanto da Decisão 2012/21/UE como do Enquadramento SIEG, serão aplicáveis as considerações sobre a definição de obrigações de serviço público impostas a aeroportos ou a companhias aéreas nos pontos 69 a 73 das presentes Orientações.

5. **COMPATIBILIDADE DOS AUXÍLIOS AO ABRIGO DO ARTIGO 107.º, N.º 3, ALÍNEA C), DO TRATADO**

77. Se o financiamento público concedido a aeroportos e/ou companhias aéreas constituir um auxílio, esse auxílio pode ser considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, desde que respeite os critérios de compatibilidade para aeroportos, previstos na secção 5.1, e para companhias aéreas, na secção 5.2 das presentes Orientações. Os auxílios estatais concedidos às companhias aéreas que diminuem de forma incremental a rendibilidade do aeroporto (ver pontos 63 e 64) das presentes Orientações serão considerados incompatíveis com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 1 do Tratado, a menos que sejam satisfeitas as condições de compatibilidade para os auxílios a empresas em fase de arranque descritas na secção 5.2 das presentes Orientações.

78. Para apreciar se uma medida de auxílio estatal pode ser considerada compatível com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c) do Tratado, regra geral a Comissão analisa se a conceção da medida de auxílio garante que o impacto positivo para alcançar um determinado objetivo de interesse comum ultrapassa os seus efeitos potencialmente negativos sobre as trocas comerciais e a concorrência.

79. Na Comunicação sobre a modernização dos auxílios estatais (MAE) defendia-se a identificação e a definição de princípios comuns aplicáveis à apreciação da compatibilidade de todas as medidas de auxílio realizada pela Comissão. Uma medida de auxílio será considerada compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado, desde que sejam cumpridas cumulativamente as seguintes condições:

(a) Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido: uma medida de auxílio estatal deve ter um objetivo de interesse comum, de acordo com o artigo 107.º, n.º 3, do Tratado;

(b) Necessidade de intervenção do Estado: uma medida de auxílio estatal deve visar uma situação em que os auxílios são suscetíveis de se traduzirem numa melhoria significativa que o mercado, por si só, não poderá criar, por exemplo, solucionar uma deficiência do mercado ou eliminar um problema de equidade ou coesão;

(c) Adequação da medida de auxílio: a medida de auxílio deve ser um instrumento político adequado para atingir o objetivo de interesse comum;

([78]) Ver ponto 70 e Regulamento (CE) n.º 1008/2008, considerando 12 e artigos 16.º a 18.º

([79]) Este limiar refere-se à contagem de uma viagem em cada direção, ou seja, um passageiro que efetue um voo de ida e volta a partir de um aeroporto será contado duas vezes. Se um aeroporto fizer parte de um grupo de aeroportos, o volume de passageiros é estabelecido com base em cada aeroporto individual.

([80]) Este limiar refere-se à contagem de uma viagem em cada direção, ou seja, um passageiro que efetue um voo de ida e volta para uma ilha será contado duas vezes. Aplica-se às rotas individuais entre um aeroporto na ilha e um aeroporto no continente.

(d) Efeito de incentivo: o auxílio deve alterar o comportamento das empresas em causa, de modo a que se lancem em atividades adicionais que não teriam realizado na ausência do auxílio ou que só teriam realizado de uma forma limitada ou diferente, ou noutro local;

(e) Proporcionalidade dos auxílios (limitação do auxílio ao mínimo necessário): o montante de auxílio deve limitar-se ao mínimo necessário para induzir investimentos ou atividades suplementares na região em causa;

(f) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros: os efeitos negativos do auxílio devem ser suficientemente limitados para que o equilíbrio global da medida seja positivo;

(g) Transparência do auxílio: os Estados-Membros, a Comissão, os operadores económicos e o público devem ter facilmente acesso a todos os atos relevantes e informações pertinentes relativamente aos auxílios concedidos neste âmbito, tal como exposto na secção 8.2.

80. No que respeita aos auxílios estatais no setor da aviação, a Comissão considera que aqueles princípios comuns são respeitados quando os auxílios estatais concedidos aos aeroportos ou às companhias aéreas cumprem todas as condições referidas, respetivamente, nas secções 5.1 e 5.2. Por conseguinte, o cumprimento dessas condições implica a compatibilidade dos auxílios com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.

81. No entanto, se um elemento indissociável de uma medida de auxílio estatal e as condições a ela associadas (incluindo o seu modo de financiamento quando este fizer parte integrante da medida de auxílio estatal) implicarem uma violação do direito da União, o auxílio não pode ser declarado compatível com o mercado interno ([81]).

82. Além disso, ao apreciar a compatibilidade de qualquer auxílio estatal com o mercado interno, a Comissão terá em conta todos os processos por infração aos artigos 101.º ou 102.º do Tratado que possam envolver o beneficiário do auxílio e ser relevantes para a sua apreciação ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, do Tratado ([82]).

5.1. **Auxílio a aeroportos**

5.1.1. *Auxílio ao investimento para aeroportos*

83. O auxílio ao investimento concedido a aeroportos, quer enquanto auxílio individual quer no âmbito de um regime de auxílio, será considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, desde que sejam satisfeitas cumulativamente as condições referidas no ponto 79, tal como descritas nos pontos 84 a 108:

(a) Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido:

84. Considerar-se-á que o auxílio ao investimento para aeroportos contribui para a realização de um objetivo de interesse comum, se:

a) Aumentar a mobilidade dos cidadãos da União Europeia e a conectividade das regiões estabelecendo pontos de acesso para voos intra-União Europeia; ou

b) Combater o congestionamento do tráfego aéreo nos principais aeroportos da União Europeia que funcionam como plataformas de correspondência; ou

c) Facilitar o desenvolvimento regional.

85. No entanto, a duplicação de aeroportos não rentáveis ou a criação de capacidades adicionais não utilizadas não contribuem para um objetivo de interesse comum. Se um projeto de investimento se destinar primariamente a criar uma nova capacidade aeroportuária, a nova infraestrutura deve, a médio prazo, satisfazer a procura prevista das companhias aéreas, passageiros e agentes transitários na zona de influência do aeroporto. Qualquer investimento que não tenha perspetivas de utilização a médio prazo satisfatórias ou diminua as perspetivas de utilização a médio prazo das infraestruturas existentes na zona de influência não pode ser considerado como servindo um objetivo de interesse comum.

([81]) Ver, por exemplo, processo C-156/98, *Alemanha/Comissão*, Coletânea 2000, p. I-6857, n.º 78, e processo C-333/07, *Régie Networks/Rhône-Alpes Bourgogne*, Coletânea 2008, p. I-10807, n.ºs 94-116.

([82]) Ver processo C-225/91, *Matra/Comissão*, Coletânea 1993, p. I-3203, n.º 42.

86. Por conseguinte, a Comissão terá dúvidas quanto às perspetivas de utilização a médio prazo das infraestruturas aeroportuárias num aeroporto situado na zona de influência de um aeroporto existente, sempre que o aeroporto existente não funcione à capacidade máxima, ou quase. As perspetivas de utilização a médio prazo devem ser demonstradas com base em previsões sólidas do tráfego de passageiros e de carga incorporadas num plano de negócios *ex ante* e devem identificar o efeito provável do investimento na utilização de infraestruturas já existentes, tais como outro aeroporto ou outros modos de transporte, nomeadamente as ligações por comboios de alta velocidade.

(b) Necessidade de intervenção do Estado

87. A fim de apreciar se o auxílio estatal é eficaz para atingir o objetivo de interesse comum, é necessário identificar o problema a resolver. O auxílio estatal deve ser dirigido para situações em que tal auxílio pode criar uma melhoria substancial que o mercado, por si só, não pode ocasionar.

88. As condições que os aeroportos mais pequenos enfrentam na hora de desenvolver os seus serviços e atrair financiamento privado para os seus investimentos em infraestruturas são frequentemente menos favoráveis 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 dos seus investimentos sem financiamento público.

89. As necessidades de financiamento público para financiar investimentos em infraestruturas irão variar, devido aos elevados custos fixos ([83]), em função da dimensão do aeroporto, sendo, normalmente, maiores para os aeroportos mais pequenos. A Comissão considera que, nas atuais condições de mercado, podem ser identificadas as seguintes categorias de aeroportos ([84]) e suas relativas viabilidades financeiras:

a) Os aeroportos com um tráfego anual máximo de 200 000 passageiros podem não conseguir cobrir, em grande medida, os seus custos de capital;

b) Os aeroportos com um tráfego anual entre 200 000 e 1 milhão de passageiros não conseguem, normalmente, cobrir em grande medida os seus custos de capital;

c) Os aeroportos com um tráfego anual entre 1 e 3 milhões de passageiros devem, em média, ser capazes de cobrir uma maior percentagem dos seus custos de capital;

d) Os aeroportos com um tráfego anual entre 3 e 5 milhões de passageiros devem, em princípio, ser capazes de cobrir em grande medida todos os seus custos (nomeadamente os custos de funcionamento e os custos de capital); no entanto, em determinadas circunstâncias específicas, pode ser necessário apoio público para financiar alguns dos seus custos de capital;

e) Os aeroportos com um tráfego anual superior a 5 milhões de passageiros são geralmente lucrativos e capazes de cobrir todos os seus custos, a não ser em circunstâncias muito excecionais devidamente justificadas.

(c) Adequação do auxílio estatal como instrumento político

90. Os Estados-Membros têm de demonstrar que a medida de auxílio é um instrumento político 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.

91. Os Estados-Membros podem efetuar diferentes escolhas no que respeita à utilização de diferentes instrumentos políticos e formas de auxílio. Em geral, quando um Estado-Membro tiver analisado outras opções e a utilização de um instrumento seletivo como um auxílio estatal sob a forma de uma subvenção direta tiver sido comparada com formas de auxílio que falseiem menos a concorrência (como empréstimos, garantias ou adiantamentos reembolsáveis), as medidas em causa são consideradas como constituindo um instrumento adequado.

92. Sempre que possível, os Estados-Membros são incentivados a conceber regimes nacionais que reflitam os princípios básicos subjacentes ao financiamento público e a indicar as características mais relevantes do financiamento público de aeroportos previsto. Os regimes-quadro garantem a coerência na utilização dos fundos públicos, reduzem a carga administrativa das autoridades de menor dimensão que concedem auxílios e aceleram a implementação de medidas de auxílio individuais. Além disso, os Estados-Membros são encorajados a dar orientações claras no que respeita à implementação de auxílios estatais para o financiamento de aeroportos regionais.

([83]) Entre 70 % e 90 % dos custos dos aeroportos são fixos.
([84]) Para efeito das presentes Orientações, as categorias de aeroportos baseiam-se nos dados disponíveis sobre o setor.

(d) Existência de um efeito de incentivo

93. Os trabalhos no âmbito de um investimento individual só podem ser iniciados após a apresentação do pedido à autoridade que concede o auxílio. Se os trabalhos começarem antes da apresentação de um pedido à autoridade que concede o auxílio, nenhum auxílio concedido no que respeita a esse investimento individual será considerado compatível com o mercado interno.

94. Um projeto de investimento num aeroporto pode ser economicamente atrativo por si só. Por conseguinte, impõe-se verificar se o investimento não teria sido realizado ou não teria sido realizado na mesma medida na ausência de qualquer auxílio estatal. Se tal for o caso, a Comissão considerará que a medida de auxílio tem um efeito de incentivo.

95. O efeito de incentivo é identificado com base numa análise contrafactual, comparando os níveis da atividade prevista, com e sem a concessão de auxílios estatais.

96. Se não for conhecido nenhum cenário contrafactual específico, pode pressupor-se o efeito de incentivo quando houver um défice de financiamento («défice de financiamento dos custos de capital»), ou seja, quando, com base num plano de negócios *ex ante,* puder ser demonstrado que existe uma diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos (incluindo os custos de investimento em ativos de capital fixo) durante o período de vida do investimento em termos de valor atual líquido ([85]).

(e) Proporcionalidade do montante de auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)

97. O montante máximo permitido de auxílios estatais é expresso em percentagem (%) dos custos elegíveis (a intensidade máxima de auxílio). Os custos elegíveis são os custos relacionados com os investimentos em infraestruturas aeroportuárias, incluindo os custos de planeamento, infraestrutura de assistência em escala (como tapete de bagagens, etc.) e equipamento aeroportuário. Os custos de investimento relacionados com atividades não aeronáuticas (em especial, parques de estacionamento, hotéis, restaurantes e escritórios) não são elegíveis ([86]).

98. Os custos de investimento relacionados com a prestação de serviços de assistência em escala (tais como autocarros, veículos, etc.), na medida em que não sejam parte da utilização das infraestruturas de assistência em escala, pelo próprio aeroporto não são elegíveis ([87]).

99. Para serem proporcionados, os auxílios ao investimento para aeroportos devem ser limitados aos custos suplementares (líquidos de receitas suplementares) gerados pelo projeto/atividade que beneficiam do auxílio e não pelo projeto/atividade alternativos que o beneficiário teria empreendido no cenário contrafactual, ou seja, se não tivesse recebido o auxílio. Se não for conhecido um cenário contrafactual específico, para ser proporcionado, o montante do auxílio não deve exceder o défice de financiamento do projeto de investimento (o chamado «défice de financiamento dos custos de capital»), que é determinado com base num plano de negócios *ex ante* como o valor atual líquido (VAL) da diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos (incluindo os custos de investimento) durante o período de vida do investimento. Para o auxílio ao investimento, o plano de negócios deve cobrir o período da utilização económica do ativo.

100. Uma vez que o défice de financiamento variará em função da dimensão do aeroporto e, normalmente, é mais amplo para os aeroportos mais pequenos, a Comissão utilizará uma gama de intensidades máximas de auxílio admissíveis, a fim de assegurar a proporcionalidade global. A intensidade de auxílio não pode exceder a intensidade de auxílio ao investimento máxima admissível, não devendo, em todo o caso, superar o défice efetivo de financiamento do projeto de investimento.

101. O quadro seguinte resume a intensidade máxima de auxílio admissível em função da dimensão do aeroporto, medida pelo número de passageiros por ano ([88]):

Dimensão do aeroporto com base no tráfego médio de passageiros (passageiros por ano)	Intensidade máxima de auxílio ao investimento
> 3-5 milhões	até 25 %
1-3 milhões	até 50 %
< 1 milhão	até 75 %

([85]) Tal não impede de prever que vantagens futuras possam compensar as perdas iniciais.

([86]) O financiamento de tais atividades não é abrangido pelas presentes Orientações, uma vez que não têm caráter de transporte, pelo que será apreciado com base nas normas setoriais e gerais pertinentes.

([87]) Os princípios estabelecidos nas presentes Orientações não são aplicáveis aos auxílios para a prestação de serviços de assistência em escala, independentemente de serem prestados pelo próprio aeroporto, por uma companhia aérea ou por um prestador de serviços de assistência em escala a terceiros; esses auxílios serão apreciados de acordo com as regras gerais pertinentes.

([88]) O tráfego anual médio efetivo de passageiros durante os dois exercícios anteriores àquele em que o auxílio é notificado ou efetivamente concedido ou pago, no caso de auxílios não notificados. No caso de um aeroporto de passageiros recém-criado, deve ser considerado o tráfego anual médio previsto de passageiros durante os dois exercícios após o início da exploração do tráfego aéreo comercial de passageiros. Estes limiares referem-se à contagem de uma viagem em cada direção. Isso significa que um passageiro que, por exemplo, efetue um voo de ida e volta para o aeroporto seria contado duas vezes; tal aplica-se a rotas individuais. Se um aeroporto fizer parte de um grupo de aeroportos, o volume de passageiros é estabelecido com base em cada aeroporto individual.

102. As intensidades máximas de auxílio aplicáveis ao auxílio ao investimento para financiar infraestruturas aeroportuárias podem ser aumentadas até 20 % se o aeroporto estiver localizado em regiões periféricas, independentemente da sua dimensão.

103. Os aeroportos com um tráfego médio inferior a 1 milhão de passageiros por ano devem contribuir com, pelo menos, 25 % para o financiamento do total dos custos de investimento elegíveis. No entanto, os projetos de investimento em certos aeroportos com uma média de tráfego inferior a 1 milhão de passageiros por ano, localizados em regiões periféricas da União, podem dar origem a um défice de financiamento superior às intensidades máximas de auxílio admissíveis. Mediante uma apreciação caso a caso e em função das características específicas de cada aeroporto, do projeto de investimento e da região que serve, uma intensidade superior a 75 % pode ser justificada, em circunstâncias excecionais, para aeroportos com um volume de tráfego inferior a 1 milhão de passageiros por ano.

104. A fim de ter em conta as circunstâncias específicas no que respeita a uma relocalização de um aeroporto existente e à cessação das atividades aeroportuárias num sítio existente, a Comissão apreciará, em especial, a proporcionalidade, a necessidade e a intensidade máxima do auxílio estatal concedido com base na análise do défice de financiamento ou no cenário contrafactual de cada caso específico, independentemente do tráfego médio de passageiros desse aeroporto.

105. Adicionalmente, em circunstâncias muito excecionais, caracterizadas por uma clara deficiência do mercado e tendo em conta a magnitude do investimento, a impossibilidade de financiar o investimento nos mercados de capital, um nível muito elevado de externalidades positivas e as distorções da concorrência, os aeroportos com uma média de tráfego de 5 milhões de passageiros por ano podem receber um auxílio para financiar as infraestruturas aeroportuárias. No entanto, em tais casos, a Comissão efetuará sempre uma apreciação em profundidade, em especial, em matéria de proporcionalidade, necessidade e intensidade máxima do auxílio estatal concedido com base na análise do défice de financiamento e no cenário contrafactual de cada caso específico, independentemente do tráfego médio de passageiros desse aeroporto.

(f) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais

106. Em especial, a duplicação de aeroportos não rentáveis ou a criação de capacidades adicionais não utilizadas na zona de influência da infraestrutura existente pode ter efeitos que falseiam particularmente a concorrência Por conseguinte, a Comissão terá, em princípio, dúvidas quanto à compatibilidade de um investimento em infraestruturas aeroportuárias num aeroporto localizado na zona de influência de um aeroporto existente, sempre que o aeroporto existente ([89]) não funcione capacidade máxima, ou quase.

107. Além disso, a fim de evitar os efeitos negativos do auxílio que podem surgir quando os aeroportos são confrontados com ligeiras restrições orçamentais ([90]), os auxílios ao investimento destinados a aeroportos com tráfego até 5 milhões de passageiros podem ser concedidos quer como um montante fixo à cabeça para cobrir os custos de investimento elegíveis, quer em prestações anuais, para compensar o défice de financiamento dos custos de capital resultante do plano de negócios do aeroporto.

108. A fim de limitar mais ainda quaisquer distorções, o aeroporto, incluindo qualquer investimento beneficiário do auxílio, deve estar aberto a todos os utilizadores potenciais e não pode destinar-se a um utilizador específico. Em caso de limitação física das capacidades, a repartição deve ser feita com base em critérios pertinentes, objetivos, transparentes e não discriminatórios.

Requisitos de notificação para regimes de auxílio e medidas de auxílio individuais:

109. Os Estados-Membros são encorajados a notificar os regimes de auxílio estatal ao investimento para aeroportos com um tráfego anual médio inferior a 3 milhões de passageiros.

110. Ao apreciar um regime de auxílio, as condições relativas à necessidade do auxílio, o efeito de incentivo e a proporcionalidade do auxílio serão consideradas como satisfeitas se o próprio Estado-Membro se tiver comprometido a conceder um auxílio individual ao abrigo do regime de auxílio aprovado somente após ter verificado que são cumpridas as condições cumulativas indicadas na secção 5.1.1.

111. Devido a um maior risco de distorção da concorrência, devem ser sempre notificadas individualmente as seguintes medidas de auxílio:

a) Auxílio ao investimento para aeroportos com tráfego anual médio superior a 3 milhões de passageiros;

b) Auxílio ao investimento para um aeroporto com um tráfego anual médio inferior a 1 milhão de passageiros que excede a intensidade de auxílio de 75 %, com exceção dos aeroportos localizados em regiões periféricas;

c) Auxílio ao investimento concedido para a relocalização de aeroportos;

([89]) Ver secção 5.1.1. alínea a).

([90]) Se o auxílio tiver de ser determinado com base em cálculos *ex post* (para compensar eventuais défices que surjam), os aeroportos poderão não ter grande incentivo para conter os custos e aplicar taxas aeroportuárias adequadas para cobrir os custos.

d) Auxílio ao investimento que financia um aeroporto misto de passageiros/carga que movimente mais de 200 000 toneladas de carga durante os dois exercícios financeiros anteriores àquele em que o auxílio é notificado;

e) Auxílio ao investimento destinado à criação de um novo aeroporto de passageiros (incluindo a conversão de um aeródromo existente num aeroporto de passageiros);

f) Auxílio ao investimento destinado à criação ou ao desenvolvimento de um aeroporto localizado a uma distância máxima de 100 km ou a 60 minutos de tempo de viagem de automóvel, autocarro, comboio ou comboio de alta velocidade de um aeroporto existente.

5.1.2. *Auxílio ao funcionamento para aeroportos*

112. O auxílio ao funcionamento concedido a aeroportos, quer enquanto auxílio individual quer no âmbito de um regime de auxílio, será considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado por um período de transição de 10 anos a contar de 4 de abril de 2014, desde que sejam satisfeitos cumulativamente os requisitos referidos no ponto 79, tal como descritos nos pontos 113 a 134:

(a) Contribuição para um objetivo de interesse comum claramente definido

113. Tal como dito no ponto 13, para dar aos aeroportos tempo para se ajustarem às novas realidades do mercado e evitar perturbações no tráfego aéreo e na conectividade das regiões, a Comissão considera que, durante um período de transição de 10 anos, o auxílio ao funcionamento para aeroportos será considerado como contribuindo para a realização de um objetivo de interesse comum, se:

a) Aumentar a mobilidade dos cidadãos da União Europeia e a conectividade das regiões, estabelecendo pontos de acesso para voos intra-União Europeia; ou

b) Combater o congestionamento do tráfego aéreo nos principais aeroportos da União que funcionam como plataformas de correspondência; ou

c) Facilitar o desenvolvimento regional.

114. No entanto, a duplicação de aeroportos não rentáveis não contribui para um objetivo de interesse comum. 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.

115. Por conseguinte, a Comissão terá dúvidas quanto às perspetivas de um aeroporto não rentável assegurar a plena cobertura dos custos de funcionamento no final do período de transição, se outro aeroporto estiver localizado na mesma zona de influência.

(b) Necessidade de intervenção do Estado

116. A fim de apreciar se o auxílio estatal é eficaz para atingir o objetivo de interesse comum, é necessário identificar o problema a resolver. O auxílio estatal deve ser dirigido para situações em que tal auxílio pode criar uma melhoria substancial que o mercado, por si só, não pode ocasionar.

117. As condições que os aeroportos mais pequenos enfrentam na hora de desenvolver os seus serviços e atrair financiamento privado são frequentemente menos favoráveis que as enfrentadas pelos grandes aeroportos na União Europeia. Por isso, nas atuais condições de mercado, os aeroportos mais pequenos podem ter dificuldade em assegurar o financiamento do seu funcionamento sem financiamento público.

118. 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, podem ser identificadas as seguintes categorias de aeroportos e suas relativas viabilidades financeiras:

a) 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;

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

c) 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;

d) 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;

e) Os aeroportos com um tráfego anual superior a 3 milhões de passageiros são, geralmente, lucrativos e devem ser capazes de cobrir os seus custos de funcionamento.

119. Por conseguinte, a Comissão considera que, para ser elegível para um auxílio ao funcionamento, o tráfego anual do aeroporto não deve exceder 3 milhões de passageiros ([91]).

(c) Adequação do auxílio estatal como instrumento político:

120. 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 ([92]).

121. A fim de proporcionar incentivos adequados para uma gestão eficiente do aeroporto, o montante do auxílio deve, em princípio, ser estabelecido *ex ante* como um montante fixo cobrindo o défice de financiamento dos custos de funcionamento previsto (determinado com base num plano de negócios *ex ante*) durante um período de transição de 10 anos. Por estas razões, nenhum acréscimo *ex post* do montante de auxílio deve, em princípio, ser considerado compatível com o mercado interno. O Estado-Membro pode pagar o montante fixo *ex ante* como um montante fixo à cabeça ou em prestações, por exemplo, numa base anual.

122. Em circunstâncias excecionais, quando a evolução futura em termos de custos e receitas se revestir de um grau de incerteza particularmente elevado e a autoridade pública enfrentar grandes assimetrias de informação, a autoridade pública pode calcular o montante máximo do auxílio ao funcionamento compatível em conformidade com um modelo baseado no défice de financiamento do funcionamento inicial no início do período de transição. O défice de financiamento do funcionamento inicial é a média dos défices de financiamento do funcionamento (ou seja, o montante dos custos de funcionamento não cobertos pelas receitas) durante os cinco anos que precedem o início do período de transição (ou seja, 2009 a 2013).

123. Sempre que possível, os Estados-Membros são incentivados a conceber regimes nacionais que reflitam os princípios básicos subjacentes ao financiamento público e a indicar as características mais relevantes do financiamento público de aeroportos previsto. Os regimes-quadro garantem a coerência na utilização dos fundos públicos, reduzem a carga administrativa das autoridades de menor dimensão que concedem auxílios e aceleram a implementação de medidas de auxílio individuais. Além disso, os Estados-Membros são encorajados a dar orientações claras no que respeita à implementação de auxílios estatais para o financiamento de aeroportos regionais e das companhias aéreas que os utilizam.

(d) Existência de um efeito de incentivo

124. O auxílio ao funcionamento tem um efeito de incentivo se, na ausência do auxílio ao funcionamento, e tendo em conta a eventual presença do auxílio ao investimento e o nível de tráfego, o nível de atividade económica do aeroporto em causa viesse a reduzir-se de uma forma considerável.

(e) Proporcionalidade do montante de auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)

125. Para ser proporcionado, o auxílio ao funcionamento para aeroportos deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização da atividade objeto do auxílio.

126. O plano de negócios do aeroporto deve preparar o caminho para a plena cobertura dos custos de funcionamento no final do período de transição. Os parâmetros essenciais desse plano de negócios são parte integrante da apreciação de compatibilidade da Comissão.

127. O caminho a seguir para a plena cobertura dos custos de funcionamento será diferente para cada aeroporto e dependerá da situação do défice de financiamento do funcionamento inicial do aeroporto no início do período de transição. O período de transição terá início a partir de 4 de abril de 2014.

([91]) O tráfego anual médio efetivo de passageiros durante os dois exercícios anteriores àquele em que o auxílio é notificado ou efetivamente concedido ou pago, no caso de auxílios não notificados. No caso de um aeroporto de passageiros recém-criado, deve ser considerado o tráfego anual médio previsto de passageiros durante os dois exercícios após o início da exploração do tráfego aéreo comercial de passageiros. Estes limiares referem-se à contagem de uma viagem em cada direção. Isso significa que um passageiro que efetue um voo de ida e volta para o aeroporto seria contado duas vezes; tal aplica-se a rotas individuais. Se um aeroporto fizer parte de um grupo de aeroportos, o volume de passageiros é estabelecido com base em cada aeroporto individual.

([92]) Ver também o ponto 91.

128. De qualquer modo, o montante máximo de auxílio admissível durante todo o período de transição será limitado a 50 % do défice de funcionamento inicial por um período de 10 anos ([93]). Por exemplo, se o défice de financiamento médio anual de um dado aeroporto for, no período de 2009 a 2013, igual a 1 milhão de EUR, o montante máximo do auxílio ao funcionamento que o aeroporto poderia receber como montante fixo estabelecido *ex ante* seria de 5 milhões de EUR durante dez anos (50 % x 1 milhão x 10). Nenhum outro auxílio ao funcionamento será considerado compatível para esse aeroporto.

129. O mais tardar 10 anos após o início do período de transição, todos os aeroportos devem ter atingido a plena cobertura dos seus custos de funcionamento e nenhum auxílio ao funcionamento para aeroportos concedido após essa data será considerado compatível, com exceção dos auxílios ao funcionamento concedidos em conformidade com as regras horizontais em matéria de auxílios estatais, como as regras aplicáveis ao financiamento dos SIEG.

130. Nas atuais condições de mercado, os aeroportos com um tráfego anual máximo de 700 000 passageiros podem enfrentar dificuldades acrescidas para atingir a plena cobertura dos custos durante o período de transição de 10 anos. Por essa razão, o montante máximo de auxílio admissível para os aeroportos com um tráfego anual máximo de 700 000 passageiros será de 80 % do défice de financiamento de funcionamento inicial durante um período de cinco anos após o início do período de transição. Por exemplo, se o défice de financiamento médio anual de um pequeno aeroporto for, no período de 2009 a 2013, igual a 1 milhão de EUR, o montante máximo do auxílio ao funcionamento que o aeroporto poderia receber como montante fixo estabelecido *ex ante* seria de 4 milhões de EUR durante cinco anos (80 % x 1 milhão x 5). A Comissão reapreciará a necessidade de um tratamento específico continuado e as perspetivas futuras em matéria de plena cobertura dos custos de funcionamento para esta categoria de aeroporto, em especial no que se refere à evolução das condições de mercado e às perspetivas de rendibilidade.

(f) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais

131. Ao apreciar a compatibilidade do auxílio ao funcionamento, a Comissão terá em conta as distorções da concorrência e os efeitos sobre as trocas comerciais. Quando um aeroporto estiver localizado na mesma zona de influência de outro aeroporto com capacidade de reserva, o plano de negócios, baseado em previsões sólidas do tráfego de passageiros e de carga, deve identificar o efeito provável no tráfego dos outros aeroportos localizados nessa zona de influência.

132. O auxílio ao funcionamento para um aeroporto localizado na mesma zona de influência será considerado compatível com o mercado interno apenas se o Estado-Membro demonstrar que todos os aeroportos na mesma zona de influência serão capazes de atingir a plena cobertura dos custos de funcionamento no fim do período se transição.

133. A fim de limitar mais ainda as distorções da concorrência, o aeroporto deve estar aberto a todos os utilizadores potenciais e não pode destinar-se a um utilizador específico. Em caso de limitação física das capacidades, a repartição deve ser feita com base em critérios pertinentes, objetivos, transparentes e não discriminatórios.

134. Além disso, a fim de limitar os efeitos negativos sobre a concorrência e as trocas comerciais, a Comissão aprovará um auxílio ao funcionamento para aeroportos durante um período de transição de 10 anos a contar de 4 de abril de 2014. A Comissão reapreciará a situação dos aeroportos com um tráfego anual de passageiros até 700 000, quatro anos após o início do período de transição.

Requisitos de notificação para regimes de auxílio e medidas de auxílio individuais:

135. Os Estados-Membros são fortemente encorajados a notificar os regimes nacionais de auxílio ao funcionamento para o financiamento de aeroportos, em vez das medidas de auxílio individuais para cada aeroporto. Dessa forma pretende-se reduzir os encargos administrativos tanto para as autoridades dos Estados-Membros como para a Comissão.

136. Devido a um maior risco de distorção da concorrência, devem ser sempre notificadas individualmente as seguintes medidas de auxílio:

a) Auxílio ao funcionamento para financiar um aeroporto misto de passageiros/carga que tenha movimentado mais de 200 000 toneladas de carga durante os dois exercícios financeiros anteriores àquele em que o auxílio é notificado;

b) Auxílio ao funcionamento para um aeroporto, se houver outros aeroportos a uma distância máxima de 100 km ou a 60 minutos de tempo de viagem de automóvel, autocarro, comboio ou comboio de alta velocidade de um aeroporto existente.

Auxílio concedido antes do início do período de transição

([93]) A intensidade de 50 % corresponde ao défice de funcionamento durante 10 anos para um aeroporto que, partindo da cobertura inicial dos custos de funcionamento no início do período de transição, atinge a plena cobertura dos custos de funcionamento após 10 anos.

137. No que respeita aos auxílios ao funcionamento concedidos antes do início do período de transição (incluindo os auxílios pagos antes de 4 de abril de 2014), tais auxílios ao funcionamento podem ser declarados compatíveis na totalidade dos custos de funcionamento não cobertos, desde que sejam respeitadas as condições da secção 5.1.2, com exceção dos pontos 115, 119, 121, 122, 123, 126 a 130, 132, 133 e 134. Em especial, ao apreciar a compatibilidade dos auxílios ao funcionamento concedidos antes de 4 de abril de 2014, a Comissão terá em conta as distorções da concorrência.

5.2. **Auxílio a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas**

138. Tal como mencionado no ponto 15, os auxílios estatais concedidos a companhias aéreas para o lançamento de uma nova rota com o objetivo de aumentar a conectividade de uma região serão considerados compatíveis com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, se forem preenchidas as seguintes condições cumulativas referidas no ponto 79, tal como descritas nos pontos 139 a 153:

(a) Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido

139. O auxílio a empresas em fase de arranque para companhias aéreas será considerado como contribuindo para a realização de um objetivo de interesse comum, se:

a) Aumentar a mobilidade dos cidadãos da União Europeia e a conectividade das regiões através da abertura de novas rotas; ou

b) Facilitar o desenvolvimento regional de regiões periféricas.

140. Se uma ligação a explorar pela nova rota aérea já for explorada por um serviço ferroviário de alta velocidade ou a partir de outro aeroporto na mesma zona de influência e em condições comparáveis, nomeadamente em termos de duração da viagem, essa ligação não pode ser considerada como contribuindo para a realização de um objetivo de interesse comum bem definido.

(b) Necessidade de intervenção do Estado

141. As condições enfrentadas pelos aeroportos mais pequenos na hora de desenvolver os seus serviços são frequentemente menos favoráveis que as enfrentadas pelos grandes aeroportos na União Europeia. Além disso, as companhias aéreas nem sempre estão preparadas para assumir o risco de abrir novas rotas a partir de aeroportos desconhecidos e não testados, nem têm incentivos adequados para o fazer.

142. Nessa base, o auxílio a empresas em fase de arranque só será considerado compatível relativamente a rotas que ligam um aeroporto com menos de 3 milhões de passageiros por ano ([94]) a outro aeroporto situado no Espaço de Aviação Comum Europeu ([95]).

143. O auxílio a empresas em fase de arranque para rotas que ligam um aeroporto localizado numa região periférica ou numa ilha com outro aeroporto (dentro ou fora do Espaço de Aviação Comum Europeu) pode ser concedido independentemente da dimensão dos aeroportos em causa.

144. O auxílio a empresas em fase de arranque para rotas que ligam um aeroporto com mais de 3 milhões de passageiros por ano ([96]) e menos de 5 milhões de passageiros por ano não localizado em regiões periféricas só pode ser considerado compatível com o mercado interno em casos excecionais devidamente justificados.

145. O auxílio a empresas em fase de arranque para rotas que ligam um aeroporto com mais de 5 milhões de passageiros por ano não localizado em regiões periféricas não pode ser considerado compatível com o mercado interno.

(c) Adequação do auxílio estatal como instrumento político:

146. 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 ([97]).

([94]) O tráfego anual médio efetivo de passageiros durante os dois exercícios anteriores àquele em que o auxílio é notificado ou efetivamente concedido ou pago, no caso de auxílios não notificados. No caso de um aeroporto de passageiros recém-criado, deve ser considerado o tráfego anual médio previsto de passageiros durante os dois exercícios após o início da exploração do tráfego aéreo comercial de passageiros. Estes limiares referem-se à contagem de uma viagem em cada direção. Isso significa que um passageiro que efetue um voo de ida e volta para o aeroporto seria contado duas vezes; tal aplica-se a rotas individuais.

([95]) Decisão 2006/682/CE do Conselho e dos Representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho relativa à assinatura e à aplicação provisória do Acordo Multilateral entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, a República da Albânia, a Bósnia e Herzegovina, a República da Bulgária, a República da Croácia, a República da Islândia, a antiga República jugoslava da Macedónia, a República de Montenegro, o Reino da Noruega, a Roménia, a República da Sérvia e a Missão de Administração Provisória das Nações Unidas para o Kosovo sobre o estabelecimento de um Espaço de Aviação Comum Europeu (EACE) (JO L 285 de 16.10.2006, p. 1).

([96]) Ver também a nota de rodapé 94.

([97]) Ver também a nota de rodapé 91.

147. Um plano de negócios *ex ante* preparado pela companhia aérea deve estabelecer que a rota que recebe o auxílio deve ter perspetivas de se tornar rentável para a companhia aérea sem financiamento público pelo menos após 3 anos. Na ausência de um plano de negócios para uma rota, as companhias aéreas têm de propor ao aeroporto um compromisso irrevogável de explorar a rota durante, pelo menos, durante um período tão longo como o período durante o qual é recebido um auxílio a empresas em fase de arranque.

(d) Existência de um efeito de incentivo

148. O auxílio a empresas em fase de arranque para companhias aéreas tem um efeito de incentivo se for provável que, na ausência do auxílio, o nível de atividade económica da companhia aérea no aeroporto em causa não viesse a ser expandido. Por exemplo, a nova rota não teria sido lançada.

149. A nova rota só pode começar depois da apresentação do pedido de auxílio à autoridade que concede o auxílio. Se a nova rota começar antes da apresentação do pedido à autoridade que concede o auxílio, nenhum auxílio concedido no que respeita a esse auxílio a empresas em fase de arranque individual será considerado compatível com o mercado interno.

(e) Proporcionalidade do montante de auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)

150. O auxílio a empresas em fase de arranque pode cobrir até 50 % das taxas aeroportuárias no que respeita a uma rota durante um período máximo de três anos. Os custos elegíveis são as taxas aeroportuárias no que respeita a uma rota.

(f) Prevenção de efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais:

151. A fim de prevenir efeitos negativos indesejados sobre a concorrência e as trocas comerciais, se uma ligação (por exemplo, par de cidades) a explorar pela nova rota aérea já for operada por um serviço ferroviário de alta velocidade ou por outro aeroporto na mesma zona de influência e em condições comparáveis, nomeadamente em termos de duração da viagem, essa rota aérea não será elegível para auxílios a empresas em fase de arranque.

152. Qualquer entidade pública que tencione conceder a uma companhia aérea, através de um aeroporto ou não, um auxílio a empresas em fase de arranque para uma nova rota deve tornar o seu projeto público em tempo devido e mediante publicidade adequada para permitir que todas as companhias aéreas interessadas proponham os seus serviços.

153. O auxílio a empresas em fase de arranque não pode ser combinado com outros tipos de auxílio estatal concedidos para a exploração de uma rota.

Requisitos de notificação para regimes de auxílio e medidas de auxílio individuais

154. Os Estados-Membros são fortemente encorajados a privilegiar a notificação dos regimes nacionais de auxílio a empresas em fase de arranque para companhias aéreas em detrimento das medidas de auxílio individuais para cada aeroporto. Dessa forma pretende-se reduzir os encargos administrativos tanto para as autoridades dos Estados-Membros como para a Comissão.

155. Devido a um maior risco de distorção da concorrência, um auxílio a empresas em fase de arranque para aeroportos não localizados em regiões periféricas com um tráfego anual médio superior a 3 milhões de passageiros deve ser sempre notificado individualmente.

6. AUXÍLIO DE NATUREZA SOCIAL NA ACEÇÃO DO ARTIGO 107.º, N.º 2, ALÍNEA A), DO TRATADO

156. O auxílio de natureza social no caso dos serviços de transporte aéreo será considerado compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea a), do Tratado, desde que sejam cumpridas cumulativamente as seguintes condições ([98]):

(a) O auxílio deve ser efetivamente em benefício dos consumidores finais;

(b) O auxílio deve ser de natureza social, isto é, deve, em princípio, cobrir apenas certas categorias de passageiros em viagem numa rota (por exemplo, passageiros com necessidades especiais como crianças, pessoas com deficiência, pessoas com baixos rendimentos, estudantes, pessoas idosas, etc.); no entanto, quando a rota em causa ligar zonas periféricas, como regiões ultraperiféricas, ilhas e regiões escassamente povoadas, o auxílio poderá cobrir toda a população dessa região;

([98]) Ver, por exemplo, no que respeita à apreciação do auxílio de natureza social concedido a consumidores individuais: Decisão da Comissão, de 16 de maio de 2006, N 169/2006 – Reino Unido - Auxílio de caráter social - serviços aéreos nas Highlands e Islands (Escócia), (JO C 272 de 9.11.2006, p. 10); Decisão da Comissão, de 11 de dezembro de 2007, N 471/2007 – Portugal – Auxílios sociais aos passageiros residentes na Região Autónoma da Madeira e aos estudantes, nas ligações aéreas entre o Continente e a Madeira (JO C 46 de 19.2.2008, p. 2); e Decisão da Comissão, de 5 de janeiro de 2011, N 426/2010 – França - Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région Réunion (JO C 71 de 5.3.2011, p. 5).

(c) O auxílio deve ser concedido sem discriminação relacionada com a origem dos serviços, ou seja, independentemente das companhias aéreas que asseguram os serviços.

157. Os Estados-Membros são fortemente encorajados a notificar sobretudo os regimes nacionais de auxílio de natureza social e não tanto as medidas de auxílio individuais.

7. **ACUMULAÇÃO**

158. As intensidades máximas de auxílio ao abrigo das presentes Orientações são aplicáveis independentemente de o auxílio ser financiado integralmente por recursos estatais ou financiado parcialmente pela União Europeia.

159. O auxílio autorizado ao abrigo das presentes Orientações não pode ser combinado com outros auxílios estatais, auxílios *de minimis* ou outras formas de financiamento da União, se essa combinação resultar numa intensidade de auxílio superior ao previsto nas presentes Orientações.

8. **DISPOSIÇÕES FINAIS**

8.1. **Relatórios anuais**

160. 160. Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 659/1999 e o Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([99]), os Estados-Membros devem apresentar relatórios anuais à Comissão. Os relatórios anuais serão publicados no sítio Web da Comissão.

8.2. **Transparência**

161. A Comissão considera que são necessárias medidas adicionais para melhorar a transparência dos auxílios estatais na União. Em especial, há que tomar medidas para assegurar que os Estados-Membros, os operadores económicos, o público interessado e a Comissão dispõem de um acesso fácil ao texto integral de todos os regimes de auxílio aplicáveis no setor da aviação e às informações pertinentes sobre as medidas de auxílio individuais.

162. Os Estados-Membros devem publicar num sítio Web completo dos auxílios estatais, a nível nacional ou regional, as seguintes informações sobre as medidas de auxílio estatal:

a) O texto integral de cada regime de auxílio aprovado ou a decisão de concessão de um auxílio individual e as suas disposições de execução,

b) A identidade da autoridade que concede o auxílio,

c) A identidade dos beneficiários individuais, a forma e o montante do auxílio concedido a cada beneficiário, a data de concessão, o tipo de empresa (PME / grande empresa), a região em que o beneficiário está localizado (ao nível II da NUTS) e o principal setor económico em que o beneficiário tem suas atividades (a nível de grupo NACE). Uma tal exigência pode ser suprimida no que se refere a auxílios individuais inferiores a 200 000 EUR.

163. Estas informações devem ser publicadas após a decisão de concessão do auxílio, conservadas durante pelo menos durante 10 anos e estar disponíveis ao público em geral, sem restrições ([100]).

8.3. **Monitorização**

164. Os Estados-Membros devem assegurar que são mantidos registos pormenorizados sobre todas as medidas que envolvam a concessão de auxílios estatais em conformidade com as presentes Orientações. Tais registos devem conter todas as informações necessárias para estabelecer que as condições de compatibilidade e nomeadamente as relativas, se for caso disso, aos custos elegíveis e à intensidade máxima de auxílio admissível são respeitadas. Estes registos devem ser mantidos por um período de 10 anos a contar da data de concessão do auxílio e ser facultados à Comissão mediante pedido.

165. A fim de permitir à Comissão monitorizar os progressos da supressão progressiva dos auxílios ao funcionamento para aeroportos e o seu impacto sobre a concorrência, os Estados-Membros devem apresentar relatórios periódicos (numa base anual) sobre os progressos em termos de redução dos auxílios ao funcionamento para cada aeroporto que beneficia de tais auxílios. Em certos casos, pode ser designado um mandatário responsável pela monitorização, a fim de garantir a conformidade com as condições e obrigações subjacentes à autorização do auxílio.

([99]) Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

([100]) Estas informações devem ser atualizadas periodicamente (por exemplo, de seis em seis meses) e devem estar disponíveis em formatos de uso comum.

8.4. **Avaliação**

166. Para continuar a assegurar que as distorções da concorrência e das trocas comerciais são limitadas, a Comissão pode exigir que certos regimes sejam objeto de uma limitação temporal e de uma avaliação. Deve, em especial, proceder-se à avaliação dos regimes em que as distorções potenciais são particularmente elevadas, ou seja, os regimes que apresentam o risco de restringir significativamente a concorrência caso a sua aplicação não seja examinada em tempo devido.

167. Considerando os seus objetivos e para não impor aos Estados-Membros e às medidas de auxílio de menor dimensão um encargo desproporcionado, este requisito só se aplica aos regimes de auxílio com montantes de auxílio elevados, que apresentem características de novo tipo ou que visem modificações importantes no referente ao mercado, à tecnologia ou à regulamentação. A avaliação deve ser realizada por um perito independente da autoridade que concede o auxílio com base numa metodologia comum ([101]) e tem de ser tornada pública.

168. A avaliação tem de ser apresentada à Comissão em tempo devido, a fim de permitir a apreciação da eventual prorrogação do regime de auxílio e, em todo o caso, no termo do regime. O âmbito exato e a metodologia a utilizar na avaliação devem ser definidos na decisão que aprova o regime de auxílio. Qualquer medida de auxílio posterior, com um objetivo semelhante, deve ter em conta os resultados dessa avaliação.

8.5. **Medidas adequadas**

169. Os Estados-Membros devem alterar, quando necessário, os seus regimes existentes, para os tornar conformes às presentes Orientações no prazo de 12 meses a contar de 4 de abril de 2014.

170. Os Estados-Membros são convidados a manifestar expressamente o seu acordo incondicional em relação às presentes Orientações, no prazo de dois meses a contar de 4 de abril de 2014. Na ausência de resposta, a Comissão presumirá que o Estado-Membro em questão não concorda com as medidas propostas.

8.6. **Aplicação**

171. Os princípios estabelecidos nas presentes Orientações serão aplicáveis a partir de 4 de abril de 2014 e substituirão, a partir desta data, as Orientações relativas à aviação de 1994 e as Orientações relativas à aviação de 2005.

172. À luz da evolução do setor da aviação e, nomeadamente, da sua liberalização, a Comissão considera que as disposições da sua Comunicação relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente ([102]) 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 presentes Orientações 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.

173. No que respeita aos auxílios ao investimento para aeroportos, a Comissão aplicará as presentes Orientações a todas as medidas de auxílio ao investimento notificadas relativamente às quais é convidada a tomar uma decisão a partir de 4 de abril de 2014, mesmo se os projetos tiverem sido notificados antes dessa data. Em conformidade com a Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente, a Comissão aplicará aos auxílios ao investimento para aeroportos concedidos ilegalmente as regras em vigor à data em que o auxílio foi concedido. Assim, a Comissão não aplicará os princípios fixados nas presentes Orientações no caso de auxílios ao investimento para aeroportos concedidos ilegalmente a partir de 4 de abril de 2014.

174. No que respeita aos auxílios a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas, a Comissão aplicará os princípios fixados nas presentes Orientações a todas as medidas de auxílio a empresas em fase de arranque notificadas relativamente às quais é convidada a tomar uma decisão a partir de 4 de abril de 2014, mesmo se as medidas tiverem sido notificadas antes dessa data. Em conformidade com a Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente, a Comissão aplicará aos auxílios a empresas em fase de arranque para companhias aéreas concedidos ilegalmente as regras em vigor à data em que o auxílio foi concedido. Assim, a Comissão aplicará os princípios fixados nas presentes Orientações no caso de auxílios a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas concedidos ilegalmente a partir de 4 de abril de 2014.

([101]) Essa metodologia comum pode ser fornecida pela Comissão.

([102]) Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente (JO C 119 de 22.5.2002, p. 22).

8.7. **Reexame**

175. A Comissão pode efetuar uma avaliação das presentes Orientações em qualquer altura e fá-lo-á, o mais tardar, seis anos após 4 de abril de 2014. Essa avaliação será baseada em informações factuais e nos resultados de amplas consultas realizadas pela Comissão com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros e interessados. A Comissão reapreciará a situação dos aeroportos com um tráfego anual máximo de 700 000 passageiros, a fim de determinar, numa perspetiva de futuro, a necessidade da continuação das regras de compatibilidade específicas em matéria de auxílios ao funcionamento em favor desta categoria de aeroportos à luz das futuras perspetivas para a plena cobertura dos custos de funcionamento, em especial no que respeita à alteração das condições de mercado e perspetivas de rendibilidade.

176. Após consulta dos Estados-Membros, a Comissão pode substituir ou complementar as presentes Orientações com base em considerações importantes em matéria de política de concorrência ou de política de transportes.

ANEXO

Resumo das condições de compatibilidade

Quadro 1

Panorâmica das condições de compatibilidade aplicáveis aos auxílios a aeroportos

Condições de compatibilidade	Auxílios ao investimento destinados a aeroportos	Auxílios ao funcionamento destinados a aeroportos
a) **Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido**	— Aumentar a mobilidade estabelecendo pontos de acesso para voos intra-UE — Combater o congestionamento nas principais plataformas aeroportuárias — Facilitar o desenvolvimento regional A duplicação de aeroportos e as capacidades não utilizadas na ausência de perspetivas a médio prazo satisfatórias não contribuem para um objetivo de interesse comum bem definido	
b) **Necessidade de intervenção do Estado**	< 3 milhões de passageiros > 3-5 milhões de passageiros em certas circunstâncias específicas > 5 milhões apenas em circunstâncias muito excecionais	< 3 milhões de passageiros
c) **Adequação da medida de auxílio**	A medida de auxílio deve ser um instrumento político adequado para atingir o objetivo de interesse comum	
	Consideração dos instrumentos de auxílio que menos distorcem a concorrência (garantias, empréstimos em condições favoráveis, etc.)	*Ex ante*, como um montante fixo que cobre o défice de financiamento dos custos de funcionamento esperado (determinado com base num plano de negócios *ex ante*) durante um período de transição de 10 anos
d) **Efeito de incentivo**	Presente, se o investimento não tivesse sido realizado ou o tivesse sido numa medida diferente (análise contrafactual ou do défice de financiamento com base num plano de negócios *ex ante*)	Presente, se o nível da atividade económica do aeroporto fosse significativamente reduzido na sua ausência
e) **Proporcionalidade do auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)**		
Custos elegíveis:	Custos relacionados com investimentos em infraestrutura e equipamento aeroportuários, exceto custos de investimento em atividades não aeronáuticas	Défice de custos de funcionamento do aeroporto
Intensidades máximas de auxílio admissíveis:	> 3-5 milhões até 25 % 1-3 milhões até 50 % < 1 milhão até 75 %	**Durante o período de transição**: 50 % do défice de financiamento inicial calculado como média dos 5 anos que precedem o período de transição (2009-2013) **Após o período de transição de 10 anos**: nenhum auxílio ao funcionamento autorizado (exceto se concedido ao abrigo das regras horizontais)

Condições de compatibilidade	Auxílios ao investimento destinados a aeroportos	Auxílios ao funcionamento destinados a aeroportos
Exceções:	**Para aeroportos localizados em regiões periféricas (independentemente da sua dimensão)**, as intensidades máximas de auxílio para o auxílio ao investimento para financiar infraestruturas aeroportuárias podem ser aumentadas em até 20 % **Para aeroportos <1 milhão de passageiros por ano localizados numa região periférica:** a intensidade pode exceder 75 % em circunstâncias excecionais, sujeito a apreciação caso a caso **Em caso de relocalização:** a proporcionalidade, a necessidade e a intensidade máxima de auxílio serão apreciadas independentemente do tráfego médio **Para aeroportos com mais de 5 milhões de passageiros por ano:** apenas em circunstâncias muito excecionais, caracterizadas por uma clara falha de mercado e tendo em conta a magnitude do investimento e as distorções da concorrência	**Para aeroportos < 700 milhões de passageiros por ano**: 80 % do défice de financiamento inicial para 5 anos após o início do período de transição
f) **Prevenção de efeitos negativos indesejados na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros**	Aberto a todos os utilizadores potenciais e não destinado a um utilizador específico Aeroportos < 5 milhões de passageiros por ano: montante fixo à cabeça ou prestações anuais para compensar o défice de financiamento dos custos de capital	Apreciação da distorção da concorrência e efeito nas trocas comerciais Aberto a todos os utilizadores potenciais e não destinado a um utilizador específico Aeroportos < 700 000 passageiros por ano: reapreciado quatro anos após o início do período de transição
Requisitos de notificação para os regimes de auxílio e as medidas de auxílio individuais	Regimes de auxílio: — aeroportos < 3 milhões de passageiros por ano Notificações individuais: — aeroportos > 3 milhões de passageiros por ano — auxílio ao investimento destinado a um aeroporto < 1 milhão de passageiros por ano que excede a intensidade de auxílio de 75 % — auxílio ao investimento concedido para a relocalização de aeroportos — aeroportos mistos de passageiros/carga > 200 000 toneladas de carga durante os dois exercícios financeiros anteriores ao ano de notificação — criação de um novo aeroporto de passageiros (incluindo a conversão de um aeroporto existente) — criação ou desenvolvimento de um aeroporto situado a uma distância de até 100 km ou a 60 minutos de tempo de viagem de um aeroporto existente	Regimes de auxílio: — aeroportos < 3 milhões de passageiros por ano Notificações individuais: — aeroportos mistos de passageiros/carga> 200 000 toneladas de carga durante os dois exercícios financeiros anteriores ao ano de notificação — auxílio ao funcionamento destinado a um aeroporto situado a uma distância de até 100 km ou a 60 minutos de tempo de viagem de outros aeroportos

Quadro 2

Panorâmica das condições de compatibilidade aplicáveis aos auxílios a empresas em fase de arranque destinados a companhias aéreas

Condições de compatibilidade	Auxílio a empresas em fase de arranque destinado a companhias aéreas
a) **Contribuição para um objetivo de interesse comum bem definido**	— Aumentar a mobilidade estabelecendo pontos de acesso para voos intra-UE — Facilitar o desenvolvimento regional Não duplicação de uma ligação existente comparável operada por um serviço ferroviário de alta velocidade ou por outro aeroporto na mesma zona de influência e em condições comparáveis
b) **Necessidade de intervenção do Estado**	— Aeroportos < 3 milhões de passageiros por ano — Aeroportos localizados em regiões periféricas, independentemente da sua dimensão — Aeroportos entre > 3-5 milhões de passageiros por ano apenas em circunstâncias excecionais — Nenhum auxílio a empresas em fase de arranque destinado a ligações de aeroportos com mais de 5 milhões de passageiros por ano
c) **Adequação da medida de auxílio**	— Não elegível, se a rota já for operada por um serviço ferroviário de alta velocidade ou por outro aeroporto na mesma zona de influência, e em condições comparáveis — Plano de negócios *ex ante* mostrando a rentabilidade da rota pelo menos após 3 anos ou compromisso irrevogável da companhia aérea de operar a rota pelo menos durante um período igual àquele em que recebeu o auxílio a empresas em fase de arranque
d) **Efeito de incentivo**	Presente, se, na ausência do auxílio, o nível de atividade económica da companhia aérea no aeroporto em causa fosse significativamente reduzido. Por exemplo, a nova rota não teria sido lançada A nova rota ou o novo horário só podem começar depois da apresentação do formulário de pedido de auxílio à autoridade que concede o auxílio
e) **Proporcionalidade do auxílio (limitação do auxílio ao mínimo necessário)**	
— *Custos elegíveis:*	Taxas aeroportuárias no que respeita a uma rota
— *Intensidades máximas de auxílio admissíveis:*	50 % por um período máximo de 3 anos
f) **Prevenção de efeitos negativos indesejados na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros**	— As autoridades públicas devem tornar públicos os seus planos num prazo suficiente para permitir a todas as companhias aéreas interessadas propor os seus serviços — Nenhuma acumulação com outros tipos de auxílio estatal para a operação de uma rota
Requisitos de notificação para os regimes de auxílio e as medidas de auxílio individuais	Regimes de auxílio: — Aeroportos <3 milhões de passageiros por ano e aeroportos localizados em regiões periféricas Notificações individuais: — Aeroportos >3 milhões de passageiros por ano, exceto aeroportos localizados em regiões periféricas

Quadro 3

Auxílio social

Condições de compatibilidade

a) Efetivamente em benefício dos consumidores finais

b) De caráter social:

Abrangendo apenas certas categorias de passageiros (por exemplo, crianças com necessidades especiais, pessoas com deficiência, pessoas com baixos rendimentos, estudantes, pessoas idosas, etc.)

Exceto: quando a rota em causa ligar zonas periféricas (por exemplo, regiões ultraperiféricas, ilhas, regiões escassamente povoadas), o auxílio poderá cobrir toda a população de uma região

c) Sem discriminação no que se refere à origem da companhia aérea que presta os serviços

Quadro 4

Compatibilidade do auxílio sob a forma de compensação de serviço público

Dimensão do aeroporto com base no tráfego médio (passageiros por ano)	Quadro jurídico aplicável	Requisito de notificação
Gestores aeroportuários em aeroportos < 200 000 passageiros por ano durante a atribuição do SIEG Companhias aéreas no que respeita às ligações aéreas com tráfego < 300 000 passageiros por ano	Artigo 106.º, n.º 2, do Tratado Decisão 2012/21/UE	Isento do requisito de notificação
Aeroportos com mais de 200 000 passageiros por ano durante a atribuição do SIEG	Artigo 106.º, n.º 2, do Tratado Enquadramento SIEG	Requisito de notificação