

DECISÃO DA COMISSÃO

de 21 de Janeiro de 1998

relativa aos auxílios concedidos pela Região Flamengo à companhia Air Belgium e ao operador turístico Sunair para a utilização do aeroporto de Ostende

(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e neerlandesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(98/337/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93.º,

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

Tendo convidado os interessados directos, em conformidade com as disposições dos artigos referidos, a apresentarem as suas observações e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

OS FACTOS**I**

Através de cartas datadas respectivamente de 1 e 20 de Junho de 1995, a Association Belge des Tour-Opérateurs apresentou uma denúncia à Comissão relativa às subvenções concedidas pela Região Flamengo aos operadores turísticos e às companhias aéreas que efectuam voos não regulares a partir de e com destino no aeroporto de Ostende. Na sequência dessa denúncia, a Comissão, por ofício de 15 de Setembro de 1995, transmitiu essas informações às autoridades belgas, solicitando-lhes que respondessem às duas perguntas a seguir formuladas de modo a poder analisar a questão à luz do disposto nos artigos 92.º e 93.º do Tratado relativos aos auxílios estatais:

- Quais as medidas previstas pela Região Flamengo para auxiliar os operadores turísticos e as companhias aéreas que utilizam o aeroporto de Ostende? Desde que data se encontram essas medidas em vigor? Queiram, por favor, enviar uma cópia dos actos regulamentares ou das decisões que criam essas medidas.
- Quais os montantes pagos, desde a criação das medidas em causa, aos operadores turísticos e às companhias aéreas que utilizam o aeroporto de Ostende? Queiram, por favor, enviar, relativamente a cada ano, um quadro pormenorizado dos montantes em causa atribuídos a cada empresa beneficiária.

Por ofício de 17 de Outubro de 1995, o Governo belga enviou à Comissão uma resposta detalhada a essas perguntas. Da leitura da resposta, conclui-se que as medidas previstas pela Região Flamengo para auxiliar os

operadores turísticos e as companhias aéreas que utilizam o aeroporto de Ostende pretendem promover os voos *charter* com partida desse aeroporto. As medidas são o resultado de um acordo estabelecido em 1 de Março de 1994 entre, por um lado, a Região Flamengo e, por outro, a companhia Air Belgium N.V. e o operador turístico Sunair N.V. Nos termos desse acordo, a Air Belgium e a Sunair comprometem-se a cumprir, na época de Verão de 1994, ou seja, de Junho a Setembro, um programa mínimo de 36 voos *charter* (o correspondente a um número estimado de 5 202 passageiros) com partida do aeroporto regional de Ostende e destino a Maiorca, Alicante e Monastir. A companhia e o operador turístico referidos comprometem-se, igualmente, *inter alia*, a cumprir um programa de voos semelhante em 1995 e 1996. Em contrapartida, «tendo em conta a importância económica e turística do desenvolvimento dos voos *charter* com partida de aeroportos flamengos», a Região Flamengo concede, para a exploração dos voos em causa, os seguintes benefícios (pontos 1 a 4 do artigo 3.º do acordo):

- para 1994, uma isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento (ponto 1 do artigo 3.º),
- para 1994 exclusivamente e para um número máximo de 7 000 passageiros transportados, uma subvenção calculada de tal modo que a Air Belgium e a Sunair possam oferecer a cada passageiro uma redução de 1 000 francos belgas em relação à tarifa normal aplicada ao aeroporto de Bruxelles-National (ponto 2 do artigo 3.º),
- um programa de promoção dos voos em causa, num montante máximo de 4,5 milhões de francos belgas (2,5 milhões para 1994 e 1 milhão para cada um dos dois anos seguintes). Este programa, estabelecido em concertação com a Air Belgium e a Sunair, assumirá a forma de encartes publicitários, cartazes e outras iniciativas destinadas a promover os aeroportos regionais flamengos de Ostende e de Antuérpia em geral. O programa poderá igualmente, em 1995 e 1996, assumir a forma de uma nova isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento (ponto 3 do artigo 3.º),
- para 1994 exclusivamente, uma subvenção destinada a indemnizar a Air Belgium das despesas suplementares que a utilização do aeroporto de Ostende implica. Esta

subvenção ascende a um máximo de 50 % das despesas suplementares reais, justificadas mediante apresentação de factura, limitadas a 2 milhões de francos belgas (ponto 4 do artigo 3º).

O Governo belga indicava ainda na sua resposta que:

- a subvenção concedida em 1994 com o objectivo de oferecer a cada passageiro que utilizasse o aeroporto de Ostende uma vantagem concorrencial de 1 000 francos belgas em relação ao aeroporto de Zaventem, prevista no ponto 2 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, ascendeu definitivamente a 1 426 680 francos, correspondentes a 2 124 passageiros. O montante ainda não tinha sido pago pela Região Flamenga, nem tão-pouco reclamado pelos co-contratantes,
- a subvenção destinada a indemnizar os custos suplementares em 1994, prevista no ponto 4 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, ascendeu a 528 693 francos belgas, correspondentes a 15 voos com passageiros. O montante tinha sido reclamado pela Air Belgium, mas ainda não tinha sido pago pela Região Flamenga.

Com base nestas informações, a Comissão decidiu, em 13 de Março de 1996, dar início ao processo previsto no n.º 2 do artigo 93º do Tratado. As dúvidas que levaram ao início do processo pela Comissão relacionavam-se com os seguintes dois elementos: o facto de ser muito provável que a isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento e as duas subvenções descritas constituíssem auxílios de Estado nos termos do n.º 1 do artigo 92º do Tratado e do n.º 1 do artigo 61º; do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir designado «Acordo EEE») e a ausência, à primeira vista, de possibilidades de derrogação ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 dos mesmos artigos. Na sua decisão de dar início ao processo, a Comissão exprimia ainda o desejo de obter todas as informações necessárias sobre o conteúdo do programa de promoção dos voos em 1994, 1995 e 1996, de um montante máximo de 4,5 milhões de francos belgas.

Por ofício de 29 de Março de 1996, a Comissão pôs a Bélgica ao corrente da sua decisão de dar início ao processo e notificou-a para apresentar as suas observações. Este ofício foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (1) tendo os outros Estados-membros assim como os interessados directos sido igualmente convidados a apresentar as suas observações em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 93º do Tratado.

II

Com excepção da Bélgica, nenhum Estado-membro ou interessado directo apresentou observações na sequência da publicação do referido ofício no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Em contrapartida, por ofício de 13 de Maio de 1996, a Bélgica apresentou as suas observações referentes à decisão de dar início ao processo e em resposta ao ofício da Comissão, de 29 de Março de 1996. No que respeita às

quatro medidas identificadas pela Comissão, era indicado nesse ofício:

- que a isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento no aeroporto de Ostende em 1994 e nos dois anos seguintes, prevista no ponto 1 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, tinha acabado por não ser concedida à companhia aérea Air Belgium NV,
- que, até esse momento, a subvenção de 1 426 680 francos belgas concedida em 1994 com o objectivo de oferecer a cada passageiro que utilizasse o aeroporto de Ostende uma vantagem de 1 000 francos belgas em relação ao aeroporto de Zaventem, prevista no ponto 2 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, ainda não tinha sido reclamada pelo operador turístico Sunair e que, por conseguinte, ainda não lhe tinha sido paga,
- que o montante máximo de 4,5 milhões de francos belgas, destinado ao financiamento de um programa de promoção dos voos em 1994, 1995 e 1996, previsto no ponto 3 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, tinha sido utilizado pelo aeroporto de Ostende em publicidade para dar a conhecer o aeroporto aos passageiros de voos não regulares. Com este fim comercial e para se dirigir directa e especificamente aos passageiros interessados, o aeroporto tinha decidido fazer a sua publicidade através das publicações e das campanhas de promoção do operador turístico Sunair NV,
- que o montante da subvenção destinada a indemnizar os custos suplementares relacionados com a utilização do aeroporto de Ostende, previsto no ponto 4 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, tinha passado de 528 683 para 270 116 francos belgas na sequência de negociações. Esta subvenção não tinha ainda sido paga.

Nesta mesma correspondência, as autoridades belgas sublinhavam que, na realidade, a intervenção dos poderes públicos tinha sido menos importante do que previsto no contrato de 1 de Março de 1994, devido ao êxito das campanhas de publicidade, nomeadamente no respeitante aos voos não regulares de Inverno. Aliás, não tinha sido concluído posteriormente qualquer outro contrato. As autoridades belgas acrescentavam que as duas subvenções, respectivamente de 1 426 680 e 270 117 francos belgas, só seriam pagas após autorização da Comissão.

Por ofício de 10 de Julho de 1996, a Comissão comunicou às autoridades belgas que as informações constantes do seu ofício de 13 de Maio de 1996 não lhe permitiam pronunciar-se de forma definitiva sobre esta questão. A Comissão pedia-lhes portanto que lhe fossem fornecidas uma cópia das alterações contratuais relativas à isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento e informações complementares sobre as iniciativas e os montantes afectados no quadro do programa de promoção dos voos. As autoridades belgas transmitiram à Comissão as informações em questão em 29 de Julho de 1996.

Por último, através de ofício de 17 de Setembro de 1997, as autoridades belgas comunicaram que:

(1) JO C 121 de 25. 4. 1996, p. 8.

- os direitos de aterragem e de estacionamento tinham sido pagos normalmente pela companhia Air Belgium (ponto 1 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994),
- a título da subvenção prevista no ponto 2 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, tinha sido reclamado um montante de 984 600 francos belgas, montante esse que ainda necessitava de ser verificado pela Região Flamenga e que só seria pago após aprovação da Comissão,
- o custo da campanha de promoção, num total de 4,5 milhões de francos belgas, tinha sido reembolsado à empresa Sunair NV,
- a subvenção de 270 116 francos belgas, prevista no ponto 4 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994, tinha sido reclamada pela companhia Air Belgium NV mas só seria paga após aprovação da Comissão.

APRECIACÃO JURÍDICA

III

Sobre a isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento nos anos de 1994, 1995 e 1996

Dos elementos na posse da Comissão, conclui-se que a medida de isenção das empresas Air Belgium NV e Sunair NV dos direitos de aterragem e de estacionamento das aeronaves no aeroporto de Ostende, tal como estabelecida pelo ponto 1 e pelo último parágrafo do ponto 3 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994 celebrado entre essas duas empresas e a Região Flamenga, foi retirada, não tendo chegado a entrar em vigor. É, por conseguinte, oportuno encerrar o processo no que se refere a este ponto, que ficou sem objecto.

Sobre as três outras medidas em causa

Nos termos do n.º 1 do artigo 92º do Tratado e do n.º 1 do artigo 61º do Acordo EEE, são incompatíveis com o mercado comum e com o referido acordo, na medida em que afectem as trocas entre os Estados-membros e as partes contratantes, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. Por «auxílios de Estado» entende-se os auxílios concedidos pelas autoridades centrais, regionais ou locais de um Estado-membro ou por organismos públicos ou privados por ele instituídos ou designados com o objectivo de gerir o auxílio [acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 22 de Março de 1997, Steinike & Weinglig contra República Federal da Alemanha, Processo 78/76 (¹)].

É necessário examinar à luz destas disposições as três seguintes medidas previstas no contrato de 1 de Março de 1994 acima referido:

- a concessão, em 1994, de uma subvenção calculada em função do número de passageiros transportados destinada a conferir à utilização do aeroporto de Ostende uma vantagem concorrencial relativamente à do aeroporto de Zaventem (ponto 2 do artigo 3º do contrato),
- o financiamento de um programa de promoção dos voos em 1994, 1995 e 1996, num montante máximo de 4,5 milhões de francos belgas (ponto 3 do artigo 3º do contrato),
- a concessão, em 1994, de uma subvenção destinada a indemnizar os custos suplementares relacionados com a utilização do aeroporto de Ostende (ponto 4 do artigo 3º do contrato).

No que respeita ao programa de promoção dos voos em 1994, 1995 e 1996, de acordo com as informações na posse da Comissão, este parece incluir encartes e anúncios de natureza publicitária inseridos nos catálogos do operador turístico Sunair NV, que ilustram a localização do aeroporto de Ostende em relação aos outros aeroportos belgas. Trata-se simplesmente de publicidade em favor do aeroporto de Ostende, no quadro de uma iniciativa normal da Região Flamenga, proprietária e gestora do referido aeroporto, com vista a assegurar a sua promoção. Para além de eventuais benefícios para a proprietária e gestora do aeroporto, o programa não tem por objecto nem por efeito favorecer o operador turístico Sunair NV, que recebeu 4,5 milhões de francos belgas correspondentes ao custo desta campanha de promoção. Conclui-se que a medida não constitui um auxílio de Estado nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 92º do Tratado e no n.º 1 do artigo 61º do Acordo EEE, não devendo portanto ser-lhe oposta qualquer objecção.

Quanto às duas subvenções previstas pelos pontos 2 e 4 do artigo 3º do contrato de 1 de Março de 1994 e reclamadas pela companhia Air Belgium num valor, respectivamente, de 984 600 e 270 116 francos belgas, estas constituem auxílios de Estado nos termos do n.º 1 do artigo 92º e do n.º 1 do artigo 61º acima referidos. Em primeiro lugar, o seu carácter público resulta do facto de serem tomadas, através de contrato, por uma autoridade regional. Em segundo lugar, a existência de auxílios provém, por um lado, da ocorrência de transferências financeiras sob a forma de subvenções directas e, por outro, da especificidade dessas medidas, que só abrangem duas empresas. Em terceiro lugar, esses auxílios afectam o comércio entre os Estados-membros dado aplicarem-se a duas sociedades cuja actividade de transporte aéreo, que, por natureza, abrange directamente o comércio, se estende a vários Estados-membros, podendo abranger o conjunto do EEE. Isto é especialmente verdade após a entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1993, do Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho (²) do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho (³) e do Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho (⁴) («terceiro pacote aéreo»), que liberalizam o

(²) JO L 240 de 24. 8. 1992, p. 1.

(³) JO L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.

(⁴) JO L 240 de 24. 8. 1992, p. 15.

(¹) Colectânea 1977, p. 596, fundamento 21.

mercado comunitário da aviação civil. Além disso, dois dos destinos expressamente citados pelas autoridades belgas situam-se num outro Estado-membro da Comunidade. Em quarto lugar, estes auxílios falseiam a concorrência visto só serem concedidos a duas empresas que estão em concorrência directa com outras empresas comunitárias no mercado comum. A este propósito, o acordo celebrado em 1 de Março de 1994 entre a Região Flamenga, por um lado, e as empresas Air Belgium NV e Sunair NV, por outro, estipula que o programa dos voos poderia ser interrompido, pondo a Região Flamenga então fim à sua participação financeira, se durante os anos de 1994 e 1995 outras sociedades efectuassem voos com partida de Ostende para os mesmos destinos e se, por este motivo, a Air Belgium e a Sunair registassem perdas financeiras passíveis de demonstração. Esta última cláusula mostra claramente a natureza exclusiva da medida. Aliás, as autoridades belgas não contestaram o carácter de auxílio das duas subvenções em questão.

IV

As duas medidas de auxílio referidas, que não são abrangidas pelos regimes de auxílios aprovados, deviam ter sido notificadas à Comissão em conformidade com o n.º 3 do artigo 93.º do Tratado. Ao não notificar essas medidas com antecedência, isto é, antes de dar início à sua execução, a Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe competem por força do n.º 3 do artigo 93.º Por conseguinte, os auxílios foram concedidos ilegalmente e são ilícitos.

V

É importante analisar a questão da compatibilidade destes dois auxílios com o mercado comum no que respeita às disposições dos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 61.º do Acordo EEE.

As disposições do n.º 2, alíneas a), b) e c), do artigo 92.º do Tratado e do n.º 2, alíneas a), b) e c), do artigo 61.º, do Acordo EEE não se aplicam aos auxílios em questão na medida em que não se trata de auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais sem qualquer discriminação relacionada com a origem dos produtos, nem de auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, nem ainda menos de auxílios atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha.

O n.º 3 do artigo 92.º do Tratado e o n.º 3 do artigo 61.º do Acordo EEE estabelecem a lista dos auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

Esta compatibilidade deve ser avaliada no contexto da Comunidade e não só em relação a um Estado-membro.

Para salvaguardar o bom funcionamento do mercado comum e tendo em conta os princípios da alínea g) do artigo 3.º do Tratado, as derrogações às disposições do n.º 1 do artigo 92.º, tal como definidas no seu n.º 3, devem ser objecto de uma interpretação estrita quando da análise de um regime de auxílio ou de qualquer medida individual. Além disso, considerando o aumento da concorrência resultante da liberalização progressiva dos transportes aéreos na sequência do terceiro pacote de medidas, a Comissão deve seguir uma política rigorosa de controlo dos auxílios de Estado de modo a evitar que estes tenham efeitos contrários ao interesse comum ⁽¹⁾.

O n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º do Tratado e o n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 61.º do Acordo EEE prevêem derrogações para os auxílios destinados a promover ou a facilitar o desenvolvimento de certas regiões. Os auxílios em questão atribuídos pela Região Flamenga apresentam um carácter *ad hoc* e não podem beneficiar destas disposições dado que, por um lado, constituem auxílios à exploração e não ao investimento e, por outro, a região de Ostende não satisfaz os critérios de elegibilidade para os auxílios regionais atribuídos ao abrigo do n.º 3, alínea a), do artigo 92.º, do Tratado e do n.º 3, alínea a), do artigo 61.º do Acordo EEE.

O n.º 3, alínea b), do artigo 92.º do Tratado e o n.º 3, alínea b), do artigo 61.º do Acordo EEE também não são aplicáveis a este caso, visto os auxílios em questão não se destinarem a fomentar a realização de um projecto importante de interesse comum ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-membro.

A derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado e no n.º 3, alínea c), do artigo 61.º do Acordo EEE para os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas também não se aplica neste caso concreto, na medida em que, como já foi dito, os vários auxílios em questão são auxílios directos de carácter operacional e não auxílios destinados a favorecer o investimento. Além disso, a Comissão só concede o benefício dessa derrogação aos auxílios que acompanham um processo de reestruturação de uma empresa ⁽²⁾. Ora, não parece que a Air Belgium e a Sunair conheçam actualmente uma fase de reestruturação, nem que os auxílios em questão sejam concedidos no quadro de uma reestruturação. Aliás, as autoridades belgas não invocaram nunca esta disposição.

Por último, interessa recordar que, de um modo geral, a Comissão limita a atribuição de auxílios directos à exploração de ligações aéreas a dois casos bem precisos ⁽³⁾:

— por um lado, quando um Estado-membro recorre às disposições do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 relativas às obrigações de serviço público. Não se trata de modo algum deste caso,

⁽¹⁾ Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE aos auxílios de Estado no sector da aviação (JO C 350 de 10. 12. 1994, p. 5).

⁽²⁾ Ver nota de rodapé n.º 6, capítulo V.2.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé n.º 6, capítulo III.

— por outro lado, quando se aplicam as disposições do n.º 2, alínea a), do artigo 92.º, do Tratado e do n.º 2, alínea a), do artigo 61.º do Acordo EEE. Foi indicado anteriormente que esta derrogação não se aplica ao caso presente.

Do anteriormente exposto resulta que as duas subvenções em causa não são abrangidas por qualquer dos casos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 61.º do Acordo EEE, pelo que deve ser determinado que a Bélgica renuncie à aplicação dos auxílios em questão, incompatíveis com o mercado comum,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As duas subvenções previstas, respectivamente, nos pontos 2 e 4 do artigo 3.º do contrato celebrado em 1 de Março de 1994 entre, por um lado, a Região Flamenga, e, por outro, a companhia aérea Air Belgium NV e o operador turístico Sunair NV, reclamadas pela companhia Air Belgium num valor de 984 600 e 270 116 francos belgas, constituem medidas ilegais de auxílio de Estado dado a sua atribuição violar o disposto no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado CE. Os auxílios em questão são incompatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.º do Tratado CE e do artigo 61.º do Acordo EEE.

Artigo 2.º

A Bélgica não efectuará o pagamento das duas subvenções referidas no artigo 1.º

Artigo 3.º

A Bélgica informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

A Comissão não levanta qualquer objecção de ordem geral ao pagamento de um montante de 4,5 milhões de francos belgas ao operador turístico Sunair NV, correspondente ao financiamento pela Região Flamenga do programa de promoção dos aeroportos regionais de Ostende e de Antuérpia, tal como previsto no ponto 3.º, primeiro parágrafo, do artigo 3.º do contrato de 1 de Março de 1994 referido no artigo 1.º da presente decisão.

Artigo 5.º

O processo é encerrado no que respeita à isenção dos direitos de aterragem e de estacionamento prevista no ponto 1 e no último parágrafo do ponto 3 do artigo 3.º do contrato de 1 de Março de 1994 referido no artigo 1.º da presente decisão.

Artigo 6.º

O Reino da Bélgica é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 21 de Janeiro de 1998.

Pela Comissão

Neil KINNOCK

Membro da Comissão