

DECISÃO (UE) 2018/1276 DA COMISSÃO
de 22 de fevereiro de 2018
relativa ao auxílio estatal SA.31149 (2012/C) — Alemanha
Alegados auxílios estatais a favor da Ryanair
[notificada com o número C(2018) 1034]
(Apenas faz fé o texto na língua alemã)
(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

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

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

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ⁽¹⁾ e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Por carta de 10 de julho de 2007 («decisão de início do procedimento de 2007»), a Comissão informou a Alemanha da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente ao financiamento do aeroporto de Lübeck, às relações financeiras entre a Hansestadt Lübeck e a Infratil Limited («Infratil») e às relações financeiras do aeroporto com a companhia aérea Ryanair. O procedimento formal de investigação foi registado com o número SA.21877 (C 24/2007). Em 24 de outubro de 2007, foi adotada uma retificação da decisão de início do procedimento de 2007.
- (2) A decisão de início do procedimento de 2007 foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 29 de novembro de 2007 ⁽²⁾. A retificação foi publicada em 7 de dezembro de 2007 ⁽³⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentar as suas observações sobre a medida em causa no prazo de um mês a contar da data de publicação.
- (3) Em 28 de janeiro de 2009, a Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV («SGF») ⁽⁴⁾ apresentou uma denúncia relativamente ao processo SA.21877, a qual foi registada com o número SA.27585.
- (4) Em 22 de junho de 2010 e 30 de junho de 2010, a SGF apresentou uma nova denúncia, alegando que a Alemanha tinha concedido mais auxílios estatais ilegais a favor da Flughafen Lübeck GmbH («FLG») e da Infratil. A denúncia foi registada com o número SA.31149.
- (5) Por carta de 22 de fevereiro de 2012 («decisão de início do procedimento de 2012»), a Comissão informou a Alemanha da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado, relativamente aos presumíveis auxílios estatais a favor da FLG, da Infratil, da Ryanair e de outras companhias aéreas que utilizam o aeroporto de Lübeck ⁽⁵⁾.
- (6) A decisão de início do procedimento de 2012 foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 10 de agosto de 2012 ⁽⁶⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentar as suas observações sobre a medida em causa no prazo de um mês a contar da data de publicação.

⁽¹⁾ JO C 241 de 10.8.2012, p. 56.

⁽²⁾ JO C 287 de 29.11.2007, p. 27.

⁽³⁾ JO C 295 de 7.12.2007, p. 29.

⁽⁴⁾ A SGF é uma organização não governamental registada de acordo com as regras da Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156 de 25.6.2003, p. 17).

⁽⁵⁾ Antes de ser iniciado o procedimento, as medidas foram investigadas no âmbito dos processos CP 31/2009 (SA.27585) e CP 162/2010 (SA.31149).

⁽⁶⁾ Decisão da Comissão, de 22 de fevereiro de 2012, relativa aos auxílios estatais n.ºs SA.27585 e SA.31149 (2012/C) (ex NN/2011, ex CP 31/2009 e CP 162/2010). Alegado auxílio estatal ao aeroporto de Lübeck, à Infratil e às companhias aéreas que utilizam o aeroporto (Ryanair, Wizz Air e outras) — Alemanha — Convite para apresentação de observações nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE (JO C 241 de 10.8.2012, p. 56).

- (7) Em 2014, a Comissão juntou num único processo os procedimentos SA.21877, SA.27585 e SA.31149.
- (8) Em 7 de fevereiro de 2017, a Comissão adotou uma decisão final relativamente aos processos SA.21877 e SA.27585, bem como ao processo SA.31149 ⁽¹⁾. Quanto aos eventuais auxílios estatais a favor da Ryanair, essa decisão da Comissão apreciou apenas um acordo celebrado entre o operador do aeroporto e a Ryanair em 2000. Indicou que, à data da decisão, a Comissão não dispunha de informação suficiente no seu processo para apreciar se os acordos mais recentes, nomeadamente os celebrados em 2010, constituíam auxílios estatais a favor da Ryanair. Esses acordos seriam, por isso, apreciados numa decisão separada ⁽²⁾.
- (9) Em 27 de julho de 2017, foi enviado à Alemanha um pedido de informações relativo a duas notas de acompanhamento acordadas entre a FLG e Ryanair em 2010 e a um relatório a Oxera de 6 de fevereiro de 2015 ⁽³⁾. A Alemanha solicitou uma prorrogação do prazo para responder à Comissão, a qual foi concedida em 2 de agosto de 2017. As informações solicitadas foram prestadas em 20 de setembro de 2017.
- (10) Em 22 de setembro de 2017, um pedido de informações foi enviado à Ryanair e transmitido à Alemanha. Subsequentemente, as informações foram apresentadas pela Ryanair e pela Oxera em 6 de outubro de 2017. Em 24 de outubro de 2017, a Comissão enviou os documentos recebidos da Ryanair à Alemanha, convidando-a a apresentar observações.
- (11) A Comissão faz referência aos considerandos 1 a 61 da Decisão (UE) 2017/2336 no que diz respeito aos processos SA.21877, SA.27585 e SA.31149.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS MEDIDAS DE AUXÍLIO

2.1. Contexto da investigação e das medidas de auxílio

2.1.1. Factos relativos ao aeroporto e evolução do transporte de passageiros

- (12) O aeroporto de Lübeck situa-se a cerca de 73 quilómetros da cidade de Hamburgo, no Land de Schleswig-Holstein, na Alemanha.
- (13) O próprio aeroporto define a sua zona de influência como a área metropolitana da cidade de Hamburgo e de Öresund (Grande Copenhaga/Malmö).
- (14) Segundo um estudo de mercado realizado pelo aeroporto em 2009 ⁽⁴⁾, a maioria dos passageiros (à saída) do aeroporto de Lübeck vinha de Hamburgo (a saber, 47,20 %). O aeroporto de Hamburgo dista 78 quilómetros do aeroporto de Lübeck, cerca de 65 minutos de automóvel.
- (15) Até 2000, o aeroporto de Lübeck dependia das receitas aeronáuticas geradas por voos fretados e pela aviação geral. Em 2000, o aeroporto alterou o seu modelo de negócio, passando a assumir-se como um aeroporto destinado às transportadoras de baixo custo, em que as receitas são geradas através de uma combinação de atividades aeronáuticas e não aeronáuticas. A partir de então, a grande maioria dos voos no aeroporto de Lübeck passou a ser realizada pela Ryanair, que operava 90 % do tráfego em 2010.
- (16) O aeroporto de Lübeck foi inicialmente explorado pela FLG, uma sociedade de responsabilidade limitada, tendo a Hansestadt Lübeck por único acionista. A FLG foi privatizada, pela primeira vez, em 2005, mas, em 2009, foi readquirida pela Hansestadt Lübeck. Em abril de 2010, os cidadãos da Hansestadt Lübeck asseguraram, por votação pública, a sobrevivência do aeroporto de Lübeck, aprovando novos investimentos no aeroporto, até que entrasse na empresa um novo investidor privado. Encontrou-se um novo investidor privado em 2012. Nos últimos anos, o aeroporto mudou várias vezes de proprietário.
- (17) O tráfego de passageiros no aeroporto aumentou de 48 652 passageiros em 1999 para 697 559 passageiros em 2009. Depois, contrariando as expectativas do aeroporto, que previam um aumento para 2,2 milhões até 2015, o tráfego foi diminuindo progressivamente.

⁽¹⁾ Decisão (UE) 2017/2336 da Comissão, de 7 de fevereiro de 2017, SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) e SA.31149 (2012/C) — Alemanha — Alegados auxílios estatais a favor da Flughafen Lübeck GmbH, da Infratil Limited, da Ryanair e de outras companhias aéreas que utilizam o aeroporto (JO L 339 de 19.12.2017, p. 1).

⁽²⁾ Ver considerando 186 da Decisão (UE) 2017/2336.

⁽³⁾ Relatório da Oxera, Avaliação económica do princípio do operador numa economia de mercado («OEM»): aeroporto de Lübeck, 6 de fevereiro de 2015.

⁽⁴⁾ Take-Off Konzept – Flughafen Lübeck GmbH, 21 de dezembro de 2009, p. 23.

- (18) À data da presente decisão, nenhuma companhia aérea está a operar a partir do aeroporto de Lübeck. Não estão disponíveis nem voos regulares nem voos fretados.

2.1.2. O acordo de 2000

- (19) A FLG assinou um acordo sobre serviços aeroportuários («ASA») com a Ryanair em maio de 2000 («acordo de 2000»), que especificava as taxas aeroportuárias a pagar pela Ryanair, bem como apoio ao *marketing* a pagar pelo aeroporto. A data estipulada para a entrada em vigor do acordo de 2000 era 1 de junho de 2000, devendo ser executado até 31 de maio de 2010.
- (20) Para a rota para Stansted, o acordo incluía os seguintes custos e receitas:

Quadro 1

Custos e receitas envolvidos no acordo de 2000 na perspetiva da FLG

	< 18 rotações por semana	≥ 18 rotações por semana
Custos para a FLG:		
Apoio ao <i>marketing</i> – custo por passageiro à chegada	EUR [...] (*)	[...] EUR
	Até 31 de maio de 2005	A partir de 1 de junho de 2005
Receitas da FLG		
Taxas a pagar pela Ryanair por aeronave	[...] EUR	[...] EUR
Taxas a pagar pela Ryanair por passageiro à chegada	[...] EUR	[...] EUR
<i>Taxas líquidas a pagar pela Ryanair por passageiro à chegada (taxas deduzidas do apoio ao marketing)</i>	[...] EUR	[...] EUR
Outros:		
Taxa da FLG sobre o volume de negócios por bilhete vendido	[...]	[...]
Comissão da FLG sobre o volume de negócios das reservas de alugueres de automóveis	[...]	[...]
Taxa de segurança (paga pela Ryanair ao respetivo órgão governamental)	[...] EUR	[...] EUR
(*) Informação confidencial		

2.2. Eventuais auxílios estatais concedidos pelo operador do aeroporto FLG à Ryanair

- (21) Em março e outubro de 2010, a Ryanair e a FLG assinaram duas notas de acompanhamento do acordo de 2000 acima (coletivamente, «acordos de 2010» ou «notas de acompanhamento de 2010»).
- (22) A primeira nota de acompanhamento («nota de acompanhamento n.º 1»), assinada em 29 de março de 2010, abrangia o período entre 28 de março de 2010 e 30 de outubro de 2010. Constitui uma extensão do acordo de 2000, que teria terminado em maio de 2010, e introduzia uma nova taxa de *marketing* de [...] EUR por passageiro, a pagar pela FLG em troca de um evento de *marketing* temporário organizado pela Ryanair. A nova taxa de *marketing* tinha de ser paga para além da taxa de *marketing* especificada no acordo de 2000, de [...] EUR

por passageiro (menos de 18 rotações por semana) ou [...] EUR por passageiro (mais de 18 rotações por semana). Dado que a Ryanair efetuou mais de 18 rotações por semana, a FLG tinha de pagar um total de [...] EUR por passageiro à Ryanair no período de vigência do acordo. Tendo em conta que foram mantidas todas as restantes condições do acordo de 2000, as taxas de serviço aos passageiros por pagamentos na partida a pagar à FLG ascendiam a [...] EUR e as taxas de assistência a operações em pista por rotação ascendiam a [...] EUR.

- (23) Em 31 de outubro de 2010, terminado o período contratual da nota de acompanhamento n.º 1, foi assinada uma segunda nota de acompanhamento («nota de acompanhamento n.º 2»). A nota de acompanhamento n.º 2 não manteve as condições da nota de acompanhamento n.º 1, mas retomou o calendário de pagamentos de apoio ao *marketing* definido no acordo de 2000, prorrogando a sua vigência por três anos, até 1 de novembro de 2013.
- (24) Na data em que a nota de acompanhamento n.º 1 foi acordada, a saber, em 29 de março de 2010, a FLG também assinou um acordo sobre serviços de *marketing* com a Airport Marketing Services Limited («AMS»), uma filial detida a 100 % pela Ryanair. Este acordo sobre serviços de *marketing* abrangia o período entre 29 de março de 2010 e 30 de outubro de 2010 e determinava os serviços de publicidade a prestar pela AMS no sítio Web www.ryanair.com, em troca de um montante de [...] EUR a pagar pela FLG.

2.3. Âmbito do inquérito

- (25) O acordo de 2000 entre a FLG e a Ryanair foi objeto da Decisão (UE) 2017/2336. Por conseguinte, a presente decisão cinge-se à nota de acompanhamento n.º 1 e à nota de acompanhamento n.º 2, acordadas em 2010.

2.4. Fundamentos para dar início ao procedimento

- (26) A Comissão receou a possibilidade de os acordos de 2010 conferirem uma vantagem seletiva à Ryanair e, portanto, de constituírem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º do Tratado.

3. OBSERVAÇÕES DA ALEMANHA

- (27) A Alemanha considerou que os acordos de 2010 não falseavam nem ameaçavam falsear a concorrência, nem afetavam as trocas comerciais entre os Estados-Membros, dado que o aeroporto de Lübeck era um pequeno aeroporto regional e que não concorria com o aeroporto de Hamburgo e outros aeroportos.
- (28) No que se refere à nota de acompanhamento n.º 1, a Alemanha observou que a mesma cumpria as condições de mercado e não conferia uma vantagem à Ryanair. Aludindo ao processo *Helaba I* ⁽¹⁾, a Alemanha alegou que não existiu nenhuma vantagem quando outros operadores de aeroportos regionais oferecerem à Ryanair condições semelhantes. A Alemanha alegou ainda que este facto ficou demonstrado na análise comparativa da Ryanair.
- (29) A Alemanha alegou que as transportadoras de baixo custo, tais como a Ryanair e a Wizz Air, têm menos exigências no que toca aos serviços de assistência em escala e aos serviços relacionados com a infraestrutura. Em primeiro lugar, eram necessários menos balcões de registo de embarque no aeroporto de Lübeck, já que o registo nos voos da Ryanair está disponível em linha. Em segundo lugar, não há autocarros de passageiros. Em terceiro lugar, tendo em conta que as distâncias a percorrer a pé são mais curtas no aeroporto de Lübeck, o tempo de permanência em terra das aeronaves da Ryanair era mais reduzido. Em quarto lugar, pelo facto de não existirem voos de transferência e de cada pessoa transportar menos bagagens, não eram necessárias instalações de transferência. Em quinto e último lugar, uma vez que o pessoal de voo se encarregava geralmente da limpeza no interior da aeronave, havia uma menor necessidade de serviços de assistência de limpeza.
- (30) No que concerne à nota de acompanhamento n.º 2, a Alemanha referiu que este acordo era uma extensão, sem alterações substanciais, do acordo de 2000. A Alemanha considerou que o acordo de 2000 cumpria o critério do operador numa economia de mercado («critério do OEM»).
- (31) Além disso, a Alemanha é de opinião que as alegadas vantagens a favor da Ryanair não podiam ser imputadas ao Estado, em virtude do acórdão *Stardust Marine* ⁽²⁾. De acordo com a Alemanha, a FLG agiu de forma autónoma e sem qualquer influência por parte do Estado. A Alemanha indicou que a FLG não estava integrada nas estruturas da administração pública. Além disso, a Alemanha referiu que a supervisão da gestão da FLG pelas autoridades públicas se cingiu à aviação e a questões relacionadas com missões de serviço público, não contemplando as atividades de gestão empresarial.

⁽¹⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 3 de março de 2010, *Bundesverband deutscher Banken/Comissão* («Helaba I»), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

⁽²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, *França/Comissão* («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

4.1. Flughafen Lübeck GmbH

- (32) A FLG referiu que as medidas não eram imputável à Alemanha, já que os acordos foram negociados de forma autónoma.

4.2. Ryanair

- (33) A Ryanair alegou que os acordos de 2010 não eram imputáveis ao Estado.
- (34) Ademais, a Ryanair indicou que não houve seletividade, dado que os acordos de 2010 eram meras notas de acompanhamento sucintas, que alargavam a duração das disposições existentes ao abrigo do acordo de 2000. O único elemento novo foi um ajustamento negociado comercialmente ao apoio ao *marketing*.
- (35) A Ryanair indicou que o contrato com a FLG foi celebrado com base em considerações económicas. O aeroporto de Lübeck era encarado como um aeroporto alternativo viável relativamente ao aeroporto de Hamburgo, e a própria cidade de Lübeck era vista como um destino cultural interessante. Apesar de não ter podido apresentar um plano de negócio para fundamentar a sua decisão de introdução de serviços no aeroporto de Lübeck, a Ryanair realçou que geralmente não era exigido um plano de negócio aos investidores do mercado privado. A Ryanair explicou que a interrupção dos seus serviços a partir do aeroporto de Lübeck se deveu a aspetos de cariz comercial, designadamente aos aumentos dos custos e a receitas inferiores ao previsto (em consequência da recessão económica).
- (36) A Ryanair afirmou que os aeroportos regionais na União estão numa posição difícil no mercado. Por isso, deviam ser tomadas em consideração as receitas aeroportuárias geradas pelas atividades quer aeronáuticas quer não aeronáuticas, um princípio descrito como a «abordagem de contabilidade única». Dado que os contratos com a Ryanair garantem, por norma, uma grande quantidade de passageiros, este tipo de relação comercial ajuda muitas vezes a promover a visibilidade do aeroporto e a atrair outras companhias aéreas, bem como empresas do comércio a retalho e outros prestadores de serviços. Além disso, segundo a Ryanair, havia fortes indícios de que um maior número de passageiros resultaria numa subida das receitas não aeronáuticas.
- (37) A Ryanair alegou que, na perspetiva de um operador numa economia de mercado, qualquer oferta comercial constituiria, em princípio, uma melhoria em relação à situação verificada na altura, desde que previsse benefícios marginais superiores aos seus custos marginais. Além disso, a Ryanair argumentou que era conveniente ter em conta que a Ryanair tem necessidades substancialmente inferiores às de outras companhias aéreas, tendo em conta o seu modelo de negócio e a sua eficiência operacional.
- (38) A Ryanair traçou uma comparação entre aeroportos com uma dimensão e situação equiparáveis às do aeroporto de Lübeck. Concretamente, foram comparados os aeroportos de Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes e Prestwick. Uma comparação das taxas pagas pela Ryanair nos aeroportos comparados demonstrou que os custos suportados pela Ryanair no aeroporto de Lübeck eram globalmente superiores ao valor médio nos aeroportos comparados, tanto por passageiro como por rotaçãõ.
- (39) A Ryanair apresentou dois relatórios da Oxera, que avaliavam a rendibilidade esperada das notas de acompanhamento de 2010 ⁽¹⁾. Ambos os relatórios baseavam-se num plano de negócio elaborado pelo aeroporto de Lübeck em 2010, antes da assinatura das notas de acompanhamento de 2010. Os relatórios indicam que, partindo de pressupostos razoáveis à data em que as duas notas de acompanhamento de 2010 foram assinadas, era expectável que a rendibilidade de ambos os acordos fosse suficiente e que um aeroporto com um comportamento de um operador numa economia de mercado teria oferecido condições semelhantes. De acordo com a Oxera, seria este o caso, mesmo se o acordo de serviços de *marketing* com a AMS fosse considerado em conjunto com as notas de acompanhamento de 2010 e fossem incluídos os custos, mas não as receitas relacionadas com a AMS.
- (40) No que toca aos serviços de *marketing* com a AMS, a Ryanair alegou que tais acordos eram mutuamente vantajosos devido à popularidade do sítio Web da Ryanair e ao consequente aumento do reconhecimento internacional, do crescimento da marca e dos passageiros, o que foi corroborado por outro relatório da Oxera, de 26 de setembro de 2014.

⁽¹⁾ Relatório da Oxera — Avaliação económica do princípio do operador numa economia de mercado: aeroporto de Lübeck, 6 de fevereiro de 2015; Relatório da Oxera, Resposta ao pedido da Comissão Europeia, 6 de outubro de 2017.

4.3. Air Berlin

- (41) A Air Berlin referiu que as rotas oferecidas pela Ryanair a partir do aeroporto de Lübeck concorriam diretamente com os trajetos disponibilizados pela Air Berlin no aeroporto de Hamburgo. Estavam nomeadamente em causa os destinos de Londres, Milão e Barcelona, visto que ambas as companhias aéreas os disponibilizavam na sua oferta.
- (42) A Air Berlin argumentou que o intuito da estratégia comercial da Ryanair era apossar-se de potenciais clientes de, entre outras companhias, a Air Berlin. Devido às tarifas reduzidas da Ryanair, os clientes passaram a utilizar o aeroporto de Lübeck, em vez do aeroporto de Hamburgo. A Air Berlin alega ter sofrido prejuízos económicos substanciais, em resultado do auxílio estatal. Esta companhia teve de suspender alguns dos seus voos, devido à oferta paralela da Ryanair no aeroporto de Lübeck. Além do mais, a Air Berlin indicou que dificilmente poderá conseguir inaugurar novos destinos a partir do aeroporto de Hamburgo enquanto a Ryanair oferecer destinos semelhantes a partir do aeroporto de Lübeck por tarifas demasiado baixas.
- (43) Adicionalmente, a Air Berlin indicou que o acordo com a Ryanair era imputável à Alemanha. Ao abrigo dos estatutos da FLG, o conselho de supervisão teve de dar a sua aprovação relativamente às taxas decorrentes da utilização do aeroporto (n.º 12 dos estatutos). Quatro dos seis membros do conselho de supervisão foram eleitos pela Hansestadt Lübeck. Neste sentido, a Air Berlin concluiu que a Hansestadt Lübeck poderia ser responsabilizada.
- (44) De acordo com a Air Berlin, o acordo sobre serviços de *marketing* entre a AMS e a FLG constitui outro motivo de preocupação, dado que os subsídios de «apoio ao *marketing*» não parecem ter qualquer relação com as despesas de *marketing* efetivamente incorridas pela Ryanair.

5. COMENTÁRIOS DA ALEMANHA ÀS OBSERVAÇÕES DOS TERCEIROS

5.1. Comentários às observações da Ryanair

- (45) De acordo com a Alemanha, as observações da Ryanair revelam que o aeroporto de Lübeck agiu em conformidade com o princípio do operador numa economia de mercado.
- (46) A Alemanha salienta, em especial, a pertinência da abordagem da Ryanair, ao provar a conformidade dos acordos com o mercado mediante uma análise de rendibilidade e uma análise comparativa.
- (47) Na ótica da Alemanha, as notas de acompanhamento de 2010 não são imputáveis ao Estado, uma vez que foram negociadas e celebradas de forma autónoma pela FLG, sem qualquer interferência da Hansestadt Lübeck. Além disso, no que toca à nota de acompanhamento n.º 2, a Alemanha sublinhou que constituía simplesmente uma extensão do acordo de 2000, sem nenhuma alteração substancial. Sendo assim, todas as considerações relativas ao acordo de 2000 eram pertinentes.
- (48) A Alemanha referiu que não entende por que motivo o acordo de serviços de *marketing* entre a FLG e a AMS foi incluído na investigação dos auxílios estatais, dado que a FLG não aplicou quaisquer fundos públicos no quadro deste acordo. Os custos previstos no acordo de serviços de *marketing* com a FLG foram cobertos por fontes privadas, já que o dinheiro veio da Industrie- und Handelskammer Lübeck, representante das empresas privadas de Lübeck. Ademais, a Alemanha observou que o acordo sobre serviços de *marketing* com a AMS podia ser considerado conforme com as normas do mercado. Esta perspetiva é sustentada pela observação de que a FLG teve de suportar menos custos do que outros aeroportos com acordos similares. Acresce ainda o facto de que o acordo de serviços de *marketing* em causa tinha por base o compromisso da Ryanair no sentido de alargar em dois destinos a sua oferta de voos.
- (49) Outro argumento da Alemanha diz respeito à função do aeroporto de Lübeck como solução de reserva para o aeroporto de Hamburgo e como infraestrutura necessária para a população do norte da Alemanha.

5.2. Comentários às observações da Air Berlin

- (50) De acordo com a Alemanha, teriam sido conferidas à Air Berlin as mesmas vantagens que à Ryanair, desde que preenchesse os mesmos critérios relativos ao número de passageiros e à frequência dos voos. Ao invés, a Air Berlin negou qualquer oferta de negociações com a FLG, uma vez que nunca tencionou lançar serviços no aeroporto de Lübeck. A Air Berlin nunca levantou objeções às condições em que a Ryanair operava no aeroporto de Hamburgo. Além disso, diversas companhias aéreas haviam apresentado queixas (à Comissão, entre outras entidades) pelo facto de a Air Berlin ter vindo a beneficiar de auxílios estatais consideráveis, concedidos pelos Emirados Árabes Unidos. Como tal, não pode apresentar-se como uma vítima perante o seu principal concorrente, a Ryanair.

- (51) A Alemanha discordou das observações da Air Berlin respeitantes à existência de concorrência entre o aeroporto de Lübeck e o aeroporto de Hamburgo. Concretamente, a Alemanha aludiu ao facto de o aeroporto de Hamburgo ter registado um número de passageiros 70 vezes superior ao aeroporto de Lübeck em 2000. A ausência de queixas por parte de outros aeroportos revelou que não havia concorrência entre os dois aeroportos.
- (52) Além disso, a Alemanha rejeitou o argumento da Air Berlin segundo o qual existia uma vantagem económica para a Ryanair. A Alemanha indicou que a Air Berlin utilizou cálculos inexatos e que o único critério pertinente para apreciar a conformidade com o mercado de um acordo entre um aeroporto e uma companhia aérea era o princípio do operador numa economia de mercado.

6. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS

- (53) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais que, independentemente da forma que assumam, falseiem ou ameacem falsear a concorrência através do favorecimento de certas empresas ou certas produções são, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, incompatíveis com o mercado interno.
- (54) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado são cumulativos. Por conseguinte, a fim de determinar se uma medida constitui um auxílio estatal, devem estar preenchidas as seguintes condições:
- o beneficiário é uma empresa,
 - a medida confere uma vantagem,
 - a vantagem é concedida através de recursos estatais,
 - a vantagem é seletiva, e
 - a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência e é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.1. Atividade económica e conceito de empresa

- (55) O conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento. Constitui uma atividade económica qualquer atividade que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado.
- (56) Dado que a Ryanair é uma empresa privada que presta serviços de transporte aéreos remunerados, cuja finalidade é a obtenção de lucros, a Ryanair é uma empresa que exerce uma atividade económica. Por conseguinte, é uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.2. Vantagem económica

- (57) Uma vantagem, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, é qualquer benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado ⁽¹⁾.
- (58) Se 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 se desenvolver de acordo com as condições normais de mercado. O chamado «critério do operador numa economia de mercado» («critério do OEM») segue o conceito básico de que o comportamento das autoridades públicas deve ser comparado ao dos operadores económicos privados similares em condições normais de mercado, a fim de determinar se um acordo coloca em vantagem uma sua contraparte ⁽²⁾.

6.2.1. Observações preliminares sobre o critério OEM

- (59) Em conformidade com o ponto 53 das Orientações relativas à aviação de 2014 ⁽³⁾, a existência de auxílios a uma companhia aérea que utilize um aeroporto específico pode, em princípio, ser excluída se o preço cobrado pelos serviços aeroportuários corresponder ao preço de mercado («primeira abordagem» – comparação com o preço de mercado). Uma segunda abordagem consiste em demonstrar, através de uma análise *ex ante* – ou seja, baseada nas informações disponíveis no momento da concessão da medida e na evolução previsível nesse momento –, que o acordo entre o aeroporto e a companhia aérea dará azo a uma contribuição de lucro incremental positiva para o aeroporto e faz parte de uma estratégia global conducente à rentabilidade, pelo menos, a longo prazo («segunda abordagem» — análise de rentabilidade *ex ante*) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e outros/La Poste e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão — Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas (JO C 99 de 4.4.2014, p. 3).

⁽⁴⁾ Ver ponto 53 das Orientações relativas à aviação de 2014.

- (60) No que se refere à primeira abordagem, a Comissão considera que, atualmente, não é possível identificar um valor de referência adequado para estabelecer um verdadeiro preço de mercado para os serviços prestados pelos aeroportos ⁽¹⁾. Como tal, a Comissão considera que a análise de rendibilidade incremental *ex ante* constitui a abordagem mais indicada para a apreciação dos acordos celebrados pelos aeroportos com companhias aéreas individuais.
- (61) Convém salientar que, de modo geral, a aplicação do princípio do OEM com base num preço médio a outros mercados semelhantes poderá ser útil, se for possível determinar esse preço com um grau razoável de certeza ou calculá-lo a partir de outros indicadores de mercado. No entanto, este método é pouco relevante no caso dos serviços aeroportuários, uma vez que a estrutura dos custos e das receitas tende a variar significativamente entre aeroportos. Tal deve-se ao facto de os custos e as receitas dependerem do nível de desenvolvimento do aeroporto, do número de companhias aéreas que o utilizam, da sua capacidade em termos de tráfego de passageiros, do estado das infraestruturas e da situação em termos de investimentos, do quadro regulamentar, que pode variar de um Estado-Membro para outro, e das eventuais dívidas contraídas ou obrigações assumidas anteriormente pelo aeroporto ⁽²⁾.
- (62) Além disso, a liberalização do mercado dos transportes aéreos dificulta qualquer análise puramente comparativa. Tal como se verifica neste caso, as práticas comerciais entre aeroportos e companhias aéreas nem sempre se baseiam exclusivamente num regulamento sobre taxas publicado. Pelo contrário, estas relações comerciais variam de forma considerável. Incluem a partilha de riscos relativos ao tráfego de passageiros e das responsabilidades comerciais e financeiras correlacionadas, a generalização dos mecanismos de incentivo, bem como variações entre a repartição dos riscos ao longo da vigência dos acordos. Por conseguinte, uma operação não pode, na realidade, ser comparada com outra com base num preço por rotação ou preço por passageiro.
- (63) Além disso, a avaliação comparativa não é um método adequado para estabelecer preços de mercado se os valores de referência disponíveis não tiverem sido definidos tendo em conta considerações de mercado ou se os preços existentes estiverem consideravelmente distorcidos por intervenções públicas. Este tipo de distorção parece estar presente no setor da aviação, pelas razões expostas nos pontos 57 a 59 das Orientações relativas à aviação de 2014:

«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 carácter social ou regional.

Ainda que alguns aeroportos sejam privados ou geridos sem considerações de carácter 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.

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 mudar ou evoluir no futuro [...].».

- (64) Além disso, conforme lembrado pelos tribunais da União, a avaliação comparativa por referência ao setor em causa é apenas um instrumento analítico entre outros para determinar se um beneficiário recebeu uma vantagem económica que não teria obtido em condições normais de mercado ⁽³⁾. Como tal, ainda que a Comissão possa seguir esta abordagem, não é obrigada a fazê-lo quando, a exemplo do caso em apreço, a mesma seja inadequada.
- (65) A Ryanair invocou essencialmente que o critério do OEM pode ser aplicado com base numa comparação com os acordos comerciais de outros aeroportos europeus. Concretamente, a Ryanair comparou as taxas que paga nos aeroportos de Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes e Prestwick com as taxas que paga ao abrigo dos acordos no aeroporto de Lübeck. Todavia, o estudo comparativo não aferiu se a amostra de aeroportos comparados cumpria todos os critérios enunciados nas Orientações relativas à aviação de 2014, uma vez que apenas apreciou os volumes de tráfego, o tipo de tráfego aeroportuário e a prosperidade da área envolvente ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ver ponto 59 das Orientações relativas à aviação de 2014.

⁽²⁾ Ver considerando 88 e 89 da Decisão 2011/60/UE da Comissão, de 27 de janeiro de 2010, relativa ao auxílio estatal C 12/08 (ex NN 74/07) — Eslováquia — Acordo entre o Aeroporto de Bratislava e a Ryanair (JO L 27 de 1.2.2011, p. 24).

⁽³⁾ Relativamente à avaliação comparativa por referência à rendibilidade (por oposição à fixação de preços) neste setor, ver o acórdão do Tribunal Geral de 3 de julho de 2014, nos processos apensos Reino de Espanha e o. contra Comissão Europeia, T-319/12 e T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, n.º 44.

⁽⁴⁾ Consultar o ponto 60 das Orientações relativas à aviação de 2014, para obter os restantes critérios a apreciar.

- (66) No considerando 296 da sua decisão de início do procedimento de 2012, a Comissão comparou as taxas definidas nas notas de acompanhamento de 2010 com as taxas cobradas no aeroporto de Hamburgo, o que suscitou dúvidas quanto à conformidade com o mercado por parte das taxas definidas nas notas de acompanhamento de 2010. A Comissão constata que o volume de tráfego no aeroporto de Lübeck é muito inferior ao do aeroporto de Hamburgo. Aliás, o aeroporto de Hamburgo é aquele que regista o maior volume de tráfego no norte da Alemanha. O aeroporto de Hamburgo é utilizado por todos os segmentos dos transportes aéreos, ao passo que o de Lübeck era especializado nas transportadoras de baixo custo, o que exigia menos balcões de registo de embarque e instalações de transferência de passageiros, nenhum autocarro de passageiros, menos pessoal e instalações de assistência a bagagens, bem como menos pessoal de serviços de limpeza, e permitia um tempo de rotação mais curto. Por conseguinte, o aeroporto de Hamburgo não é suficientemente comparável ao aeroporto de Lübeck.
- (67) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a abordagem globalmente recomendada nas Orientações relativas à aviação de 2014 para a aplicação do critério do OEM às relações entre aeroportos e companhias aéreas, nomeadamente a análise de rentabilidade incremental *ex ante*, deve ser seguida no caso em apreço ⁽¹⁾.

6.2.2. Intervalo de tempo para efeitos de apreciação

- (68) A Comissão considera que o intervalo de tempo adequado para apreciar a rentabilidade dos acordos entre aeroportos e companhias aéreas é normalmente o horizonte temporal dos próprios acordos. Dado que as companhias aéreas conseguem adaptar as suas operações em curtos intervalos de tempo e que normalmente não é possível prever os conteúdos específicos de eventuais futuros acordos, um operador aeroportuário privado não supõe, por norma, que as condições de um acordo se mantenham válidas terminado o período de vigência acordado ⁽²⁾.
- (69) As notas de acompanhamento de 2010 não foram acordadas ao mesmo tempo, mas antes com um intervalo superior a seis meses, e cobrem diferentes períodos de tempo. Além disso, o seu conteúdo difere, na medida em que só a nota de acompanhamento n.º 1 contém um pagamento adicional de apoio ao *marketing* num valor considerável, ligado a um evento de *marketing* temporário.
- (70) Por conseguinte, a Comissão considera que os acordos são independentes um do outro e que a rentabilidade de cada nota de acompanhamento necessita de ser apreciada separadamente durante as respetivas vigências ⁽³⁾.
- (71) O Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão *Stardust Marine*, que, «[...] para averiguar se o Estado adotou ou não o comportamento de um investidor prudente numa economia de mercado, há que tomar como referência o contexto da época em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas a fim de avaliar a racionalidade económica do comportamento do Estado e, portanto, não basear a apreciação numa situação posterior» ⁽⁴⁾.
- (72) Para efeitos da apreciação dos acordos em causa, tanto a existência como a dimensão de eventuais elementos de auxílio nestes acordos devem, por conseguinte, ser analisadas à luz da situação existente aquando da sua celebração, nomeadamente das informações disponíveis e da evolução previsível nesse momento.

6.2.3. Apreciação da nota de acompanhamento n.º 1

- (73) Segundo o acórdão *Charleroi* ⁽⁵⁾, a Comissão deve ter em conta, na apreciação das medidas controvertidas, todos os elementos pertinentes e o seu contexto. É necessário aferir se, ao estabelecer um acordo com uma companhia aérea, o aeroporto é capaz de cobrir todos os custos decorrentes do acordo durante a sua vigência, com uma margem de lucro razoável, assente em sólidas perspetivas a médio prazo ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Ver os pontos 61 e 63 das Orientações relativas à aviação de 2014.

⁽²⁾ A este respeito, ver Decisão (UE) 2015/1227 da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.22614 (C 53/07) concedido pela França à Câmara de Comércio e Indústria de Pau-Béarn, à Ryanair, à Airport Marketing Services e à Transavia (JO L 201 de 30.7.2015, p. 109).

⁽³⁾ Ver também acórdão do Tribunal Geral de 15 de setembro de 1998, *BP Chemicals Limited contra Comissão* («BP Chemicals»), T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, n.ºs 170 e 171; Considerandos 14 a 33 da Decisão da Comissão, de 19 de dezembro de 2012, relativa ao processo de auxílio estatal SA.35378 (2012/N) – Alemanha – Financiamento do Aeroporto Internacional de Berlim-Brandeburgo (JO C 36 de 8.2.2013, p. 10).

⁽⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002, *França/Comissão* («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, n.º 71).

⁽⁵⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 17 de dezembro de 2008, *Ryanair Ltd/Comissão* («Charleroi»), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, n.º 59.

⁽⁶⁾ Ver ponto 63 das Orientações relativas à aviação de 2014.

- (74) Essa rendibilidade é calculada pela diferença entre as receitas incrementais que se espera que o acordo gere e os custos incrementais em que se incorre em resultado desse acordo, sendo os fluxos de caixa resultantes descontados aplicando uma taxa de desconto apropriada.
- (75) Esta abordagem justifica-se pelo facto de um operador aeroportuário poder estar objetivamente interessado em fazer uma transação com uma companhia aérea, independentemente de qualquer comparação com as condições oferecidas às companhias aéreas por outros operadores de aeroportos ou com as condições oferecidas pelo mesmo operador a outras companhias aéreas.
- (76) A Comissão constata ainda, neste contexto, que a diferenciação de preços constitui uma prática comercial normal. No entanto, tal política de diferenciação de preços deve ser comercialmente justificada.
- (77) Ao analisar a rendibilidade incremental do acordo, é adequado apenas ter em conta os custos e as receitas incrementais gerados ao longo da vigência do contrato, a saber, de 28 de março a 30 de outubro de 2010.
- (78) Em consonância com esta abordagem, a Oxera forneceu um cálculo *ex ante* da rendibilidade incremental das notas de acompanhamento de 2010 ⁽¹⁾. Nos seus cálculos, a Oxera tem em conta todo o tráfego incremental e todos os custos e receitas relacionados com a operação da Ryanair no aeroporto de Lübeck. Dado que o acordo de 2000 teria terminado em maio de 2010, a Comissão considera este aspeto coerente.
- (79) A análise da Oxera baseia-se nas condições dos acordos entre a FLG e a Ryanair, nos dados financeiros efetivos da FLG, bem como nas projeções *ex ante* de um plano de negócio apresentado pela Alemanha, elaborado pela FLG em 10 de março de 2010 ⁽²⁾. Este plano de ação abrange o número de passageiros, bem como os custos e receitas esperados do aeroporto de Lübeck para o período de 2010 a 2015. Este plano de ação foi inicialmente preparado em dezembro de 2009 e posteriormente revisto, tendo-se ajustado o cenário do tráfego do plano original no sentido descendente e acrescentado mais dois cenários. As análises da Oxera aos custos e às receitas incrementais baseia-se nos dados desta versão revista do plano de negócio, de 10 de março de 2010, pois foi elaborada mais perto da data de assinatura dos acordos de 2010.
- (80) O plano estabelece distinções entre três cenários:
- Cenário otimista: o pressuposto de que o tráfego aumenta consideravelmente durante esse período, devido às expectativas de a Ryanair estabelecer uma base no aeroporto. Consequentemente, o plano pressupõe um aumento das receitas não aeronáuticas e uma expansão de serviços não aeronáuticos.
 - Cenário intermédio: presume-se que o negócio continue como antes, nomeadamente em consonância com os dados disponíveis para 2010, o ano do plano de negócio; e
 - Cenário pessimista: presume-se que o aeroporto encerre até 2012 e que o número de passageiros diminua ao longo de 2010 e 2011.
- (81) Enquanto no cenário otimista o número de passageiros aumenta de [...] em 2010 para [...] em 2013, levando ao correspondente aumento das receitas, no cenário intermédio, o número de passageiros estagna em [...], em consonância com o número previsto para 2010. No cenário pessimista, o número de passageiros diminui rapidamente em 2011 e todas as operações no aeroporto cessam em 2012.
- (82) Para efeitos de análise dos acordos de 2010, a Oxera considerou que não era conveniente adotar as projeções do cenário pessimista do plano de negócio, já que esse cenário presumia que a votação pública dos cidadãos de Hansestadt Lübeck em 2010 decidiria a favor do encerramento do aeroporto. À luz do resultado positivo da votação do público no sentido de assegurar novos investimentos no aeroporto em 25 de abril de 2010 (ver considerando 16), apenas um mês após a introdução da nota de acompanhamento n.º 1, a Comissão considera razoável o pressuposto de que ambas as partes esperavam que o aeroporto mantivesse as operações ⁽³⁾. Para assegurar que a abordagem é conservadora, a Oxera baseia a sua análise especialmente nas projeções da FLG para o cenário intermédio.

⁽¹⁾ Relatório da Oxera — Avaliação económica do princípio do operador numa economia de mercado: aeroporto de Lübeck, 6 de fevereiro de 2015; Relatório da Oxera, Resposta ao pedido da Comissão Europeia, 6 de outubro de 2017.

⁽²⁾ Flughafen Lübeck – Fortschreibung des Takeoff-Konzepts inkl. Business- und Investitionsplanung, 10 de março de 2010.

⁽³⁾ Ver Take-OFF Konzept - Flughafen Lübeck GmbH, de 21 de dezembro de 2009. Este pressuposto está igualmente em consonância com uma carta enviada pela Ryanair à FLG em 2009, indicando vários compromissos da Ryanair no que se referia à futura cooperação.

- (83) O quadro 2 indica que as receitas decorrentes da nota de acompanhamento n.º 1 deveriam exceder os custos incrementais, resultando num excedente anual de [...] EUR no cenário calculado pela Oxera ⁽¹⁾.

Quadro 2

Análise de rendibilidade incremental da nota de acompanhamento n.º 1

Análise de rendibilidade da nota de acompanhamento n.º 1 do acordo sobre serviços aeroportuários entre o aeroporto de Lübeck e a Ryanair		
	Nota:	
	Unidades	
Taxa de desconto em utilização	%	[...]
Taxa de crescimento	%	2,70
Duração do contrato	anos	0,6
Probabilidade de renovação do contrato	%	30
Contribuições de <i>marketing</i> da AMS (2 = inclusão de cenário otimista, 1 = inclusão de cenário de base, 0 = exclusão)	n/d	0
Nota de acompanhamento n.º 1		
Nota de acompanhamento n.º 1 com efeitos a partir de	Data	28.3.2010
Nota de acompanhamento n.º 1 com efeitos até	Data	30.10.2010
Percentagem de 2010 em que este desconto produziu efeitos	%	59,5
Percentagem de 2010, durante a vigência do acordo, em que este desconto produziu efeitos	%	77,8
Pagamentos de apoio ao <i>marketing</i>		
Desconto de <i>marketing</i> por cada passageiro embarcado, no caso de 17 ou menos rotações por semana:	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Desconto de <i>marketing</i> por cada passageiro embarcado, no caso de 18 ou mais rotações por semana:	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Limiar de rotações por semana:	MTA	18,00
Desconto de <i>marketing</i> da nota de acompanhamento n.º 1 (EUR por passageiro embarcado)	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Rotações anualizadas da Ryanair	MTA	1 779
Rotações por semana da Ryanair	MTA	34
Desconto de <i>marketing</i> (EUR por passageiro embarcado)	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Rendibilidade		2010
Passageiros embarcados da Ryanair	Passageiros embarcados	[...]
Total de passageiros embarcados	Passageiros embarcados	[...]
MTA da Ryanair	MTA	1 058
MTA totais	MTA	1 160

⁽¹⁾ Segundo o relatório da Oxera de 6 de fevereiro de 2015, o valor atual líquido («VAL») de ambas as notas de acompanhamento é igualmente positivo, se as projeções se basearem no cenário otimista do plano de negócio.

Análise de rentabilidade da nota de acompanhamento n.º 1 do acordo sobre serviços aeroportuários entre o aeroporto de Lübeck e a Ryanair

Receitas

Taxa de segurança dos passageiros	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Taxas de assistência a operações em pista	EUR/Rotação	[...]
Taxa de serviço aos passageiros	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Taxa de segurança do aeroporto	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Receitas aeronáuticas	milhares de EUR	[...]
Receitas não aeronáuticas	milhares de EUR	[...]
Receitas totais	milhares de EUR	[...]

Custos

Custos de exploração	milhares de EUR	[...]
Marketing	milhares de EUR	[...]
Contribuições de <i>marketing</i> da AMS	milhares de EUR	[...]
Depreciação	milhares de EUR	[...]
Custos totais	milhares de EUR	[...]

Fluxo de caixa líquido	milhares de EUR	[...]
Valor final	milhares de EUR	[...]
Fluxos de caixa totais	milhares de EUR	[...]

Número de anos em que são devidos fluxos de caixa	anos	0,6
Taxa de desconto	n/d	[...]
VAL	milhares de EUR	[...]
VAL	milhões de EUR	[...]

Fonte: Relatório da Oxera, Resposta ao pedido da Comissão Europeia, 6 de outubro de 2017.

- (84) Dado que os acordos de 2010 não estipulam uma meta específica de tráfego para a Ryanair, as previsões relativas ao tráfego do aeroporto decorrem das projeções da FLG para o ano 2010, conforme referido no cenário intermédio do plano de negócio. Prevê-se que a percentagem do tráfego da Ryanair no aeroporto se mantenha em 91 %, a qual reflete o nível médio dos três anos anteriores à assinatura da nota de acompanhamento n.º 1. As rotações da Ryanair foram calculadas, pressupondo 189 lugares disponíveis por aeronave e uma taxa de ocupação de 80 %. Tal está em consonância com a taxa de ocupação de 2010 da Ryanair, taxa essa que, de acordo com o relatório anual e as demonstrações financeiras de 2010 desta companhia aérea, se situava entre 81 e 82 % naquela altura. O número incremental de passageiros esperado no período de vigência do acordo foi calculado partindo do número previsto de voos e extrapolado para período de vigência da nota de acompanhamento n.º 1.
- (85) Considerando que o cenário intermédio do plano de negócio não prevê um aumento do número de passageiros e que baseia as suas projeções nas informações já existentes sobre o ano de 2010, e verificando que o número previstos é inferior ao número de tráfego efetivo do ano anterior, ou seja, 2009, a Comissão considera que esta é uma abordagem coerente.
- (86) Além disso, a Comissão verifica que a análise de sensibilidade realizada pela Oxera demonstra que, mesmo utilizando o número de passageiros efetivo ex post, o valor atual líquido resultante mantém-se positivo, em [...] EUR.
- (87) De acordo com a prática da Comissão, a fim de apreciar se um acordo celebrado por um aeroporto com uma companhia aérea satisfaz o critério do OEM, as receitas não aeronáuticas esperadas provenientes da atividade da

companhia aérea têm de ser tidas em conta juntamente com as taxas aeroportuárias, líquidas de quaisquer descontos, apoios ao *marketing* ou regimes de incentivo («abordagem de contabilidade única») ⁽¹⁾. Por conseguinte, as receitas incrementais que um operador numa economia de mercado privado poderia razoavelmente esperar obter com o acordo incluem:

- a) Receitas aeronáuticas, provenientes das taxas por passageiro e de aterragem pagas pela Ryanair; e
 - b) Receitas não aeronáuticas, provenientes, por exemplo, de parques de estacionamento, lojas em regime de franquia ou lojas exploradas diretamente pelos proprietários.
- (88) A Oxera tem em conta as receitas aeronáuticas por passageiro das taxas aeroportuárias estipuladas na nota de acompanhamento n.º 1 relacionadas com o acordo de 2000, e multiplica-as pelo respetivo número de passageiros. Em consonância com a prática da Comissão, as taxas de segurança foram excluídas da análise, uma vez que foram transmitidas pela FLG à autoridade pública competente ⁽²⁾. A Oxera indicou que, no que concerne à nota de acompanhamento n.º 1, o aeroporto poderia ter esperado receitas aeronáuticas de [...] EUR. A Comissão considera este resultado coerente.
- (89) As receitas não aeronáuticas por passageiro são calculadas com base no cenário intermédio do plano de negócio da FLG. Em consonância com as projeções para o ano de 2010, pressupõe que as receitas não aeronáuticas permaneçam em aproximadamente [...] das receitas aeronáuticas ⁽³⁾. Nestas incluem-se, por exemplo, receitas de lojas e restaurantes, bem como receitas de estacionamento. A Oxera estima que as receitas de atividades não aeronáuticas ascendam a [...] EUR.
- (90) No que se refere ao cálculo dos custos incrementais, de acordo com a prática da Comissão, todos os custos incorridos pelo aeroporto em relação às atividades da companhia aérea no aeroporto têm de ser tidos em conta. Tais custos incrementais podem abranger todas as categorias de despesas ou custos de *marketing*, tais como o aumento de custos com pessoal e equipamento induzido pela presença da companhia aérea no aeroporto ⁽⁴⁾.
- (91) De acordo com a prática da Comissão, 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 critério do OEM ⁽⁵⁾.
- (92) Em consonância com esta abordagem, a Oxera tem em conta os custos de exploração e de *marketing* incrementais.
- (93) Os custos de *marketing* decorrem do acordo de 2000, os quais são mantidos na nota de acompanhamento n.º 1 e acrescidos dos pagamentos de apoio ao *marketing* durante o período de vigência da referida nota, entre 28 de março e 30 de outubro de 2010:

Quadro 3

Calendário dos pagamentos de apoio ao *marketing* por passageiro embarcado na nota de acompanhamento n.º 1

Pagamentos de apoio ao *marketing* por passageiro embarcado, no caso de:

Menos de 18 rotações por semana

18 ou mais rotações por semana

[...] EUR

[...] EUR

- (94) Dado que a previsão do número de rotações excedia as 18 por semana, os pagamentos de apoio ao *marketing* baseavam-se num montante de [...] EUR por passageiro embarcado. A fim de calcular o total de pagamentos de apoio ao *marketing*, multiplicaram-se estes pagamentos de apoio ao *marketing* pelas previsões correspondentes do número de passageiros embarcados da Ryanair. O cálculo dos custos de *marketing* incrementais esperados para o período de março a outubro de 2010 resultou num montante de [...] EUR.

⁽¹⁾ Ver ponto 64 das Orientações relativas à aviação de 2014.

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ A Comissão verifica que este resultado pressupõe um aumento das receitas não aeronáuticas por passageiro de aproximadamente [...] das receitas aeronáuticas, o que serviu de base para o acordo de 2000, para aproximadamente [...] em 2010. A Comissão entende que este pressuposto é razoável, considerando o desenvolvimento das atividades no aeroporto de Lübeck após o ano 2000.

⁽⁴⁾ Ver ponto 64 das Orientações relativas à aviação de 2014.

⁽⁵⁾ Ver ponto 64 das Orientações relativas à aviação de 2014; Decisão (UE) 2015/1226 da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) concedido pela França a favor da Câmara de Comércio e Indústria de Angoulême, da SNC-Lavalin, da Ryanair e da Airport Marketing Services (JO L 201 de 30.7.2015, p. 48); Decisão (UE) 2015/1584 da Comissão, de 1 de outubro de 2014, relativa ao Auxílio estatal SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07), concedido pela Itália à Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. e a várias transportadoras aéreas que operam no aeroporto de Alghero (JO L 250 de 25.9.2015, p. 38); Decisão (UE) 2016/2069 da Comissão, de 1 de outubro de 2014, relativa às medidas SA.14093 (C76/2002) concedidas pela Bélgica ao Brussels South Charleroi Airport e à Ryanair (JO L 325 de 30.11.2016, p. 63).

- (95) Os custos de exploração incrementais foram calculados com base numa análise de regressão, que identificou o impacto de uma alteração do número total de passageiros nos custos de exploração do aeroporto. No entanto, a Oxera não conseguiu realizar uma análise de regressão com base no cenário intermédio, dado que, neste último, a previsão anual dos custos de exploração varia de ano para ano, não variando, contudo, a previsão do número de passageiros. Em vez disso, a Oxera calculou os custos de exploração incrementais utilizando as estimativas médias dos cenários otimista e pessimista, para assegurar uma abordagem conservadora. A Oxera estimou custos de exploração incrementais de [...] EUR.
- (96) Considerando que a Ryanair era responsável por cerca de 90 % do tráfego no aeroporto de Lübeck à data do acordo, a Comissão entende que esta abordagem é coerente.
- (97) Não houve custos de depreciação (custos de investimento) incluídos nos cálculos da rendibilidade incremental da nota de acompanhamento n.º 1.
- (98) Nos seus cálculos, a Oxera utilizou uma taxa de desconto de 2,24 %, que corresponde à taxa de referência da Comissão acrescida de 100 pontos base. A Comissão considera que a taxa de desconto de 10 % é suscetível de estar mais perto da média ponderada dos custos do capital de um OEM do que a taxa de referência acrescida de 100 pontos base. Porém, a Comissão verifica que uma análise de sensibilidade realizada pela Oxera revela que o valor atual líquido ainda seria positivo em [...] EUR quando utilizada a taxa de desconto de 10 %.
- (99) Além disso, a Oxera realizou uma análise de sensibilidade tendo em conta diferentes cenários, nomeadamente:
- a) Calculando com uma taxa de desconto de 10 % (VAL positivo em [...] EUR);
 - b) Utilizando o número de passageiros efetivo ex post da Ryanair, em lugar do número de passageiros ex ante, pressuposto no cenário intermédio do plano de negócio (VAL positivo em [...] EUR);
 - c) Utilizando os custos de exploração derivados dos dados efetivos da FLG dos anos 2000 a 2010, em vez dos custos pressupostos no plano de negócio (VAL positivo em [...] EUR).
- (100) Para o critério do OEM, são pertinentes apenas as estimativas ex ante baseadas em dados conhecidos e esperados à data da tomada de decisão. A apreciação baseada em dados ex post pode, ainda assim, servir para sustentar a validação dos pressupostos formulados no sentido de determinar as receitas e os custos esperados ex ante.
- (101) Segundo a Oxera, em todos os cenários descritos acima, o valor atual líquido mantém-se positivo.
- (102) Além disso, a Oxera realizou outra análise de sensibilidade, tendo em conta o acordo sobre serviços de *marketing* com a AMS, de 29 de março de 2010.
- (103) A Comissão observa que a nota de acompanhamento n.º 1 e o acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 entre a FLG e AMS foram assinados na mesma data e têm o mesmo período contratual. A AMS é uma filial detida a 100 % pela Ryanair e os seus diretores pertencem aos quadros superiores da Ryanair. Por conseguinte, a Comissão considera que a Ryanair e a AMS constituem uma entidade económica única, pois a AMS age de acordo com os interesses da Ryanair e sob o seu controlo, e os lucros que gera destinam-se à Ryanair na forma de dividendos ou de um aumento do valor da empresa. Deste modo, a Comissão considera que a nota de acompanhamento n.º 1 e o acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 foram celebrados entre as mesmas partes. Ademais, o acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 refere que este assenta no compromisso assumido pela Ryanair de operar em rotas de/para o aeroporto de Lübeck. Em consequência, a Comissão entende que a nota de acompanhamento n.º 1 e o acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 fazem parte da mesma transação comercial. O simples facto de a FLG ter celebrado o acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 com a AMS, e não com a Ryanair, não pode impedir que um acordo sobre serviços de *marketing* e um acordo de serviços aeroportuários celebrados ao mesmo tempo sejam considerados uma única transação.
- (104) Por conseguinte, a Comissão entende que a rendibilidade de ambos os acordos deve ser analisada conjuntamente.
- (105) A análise de risco da Oxera mostra que, se um pagamento de [...] EUR, acordado pela FLG ao abrigo do acordo sobre serviços de *marketing* de 2010 com a AMS, for incluído no cálculo, o VAL mantém-se positivo em [...] EUR. Por conseguinte, o acordo com a AMS pouco afeta a rendibilidade da nota de acompanhamento n.º 1.
- (106) Após uma análise aprofundada dos relatórios da Oxera, a Comissão é de opinião que os resultados apresentados são razoáveis e que a metodologia utilizada é coerente. Esta constatação é apoiada pelo facto de os relatórios se basearem exclusivamente nas informações ex ante disponíveis à data da assinatura do acordo. Além disso, a análise de sensibilidade realizada pela Oxera confirma o pressuposto de um valor atual líquido positivo.

- (107) Por conseguinte, a Comissão considera que a nota de acompanhamento n.º 1 era suscetível de ser rentável de uma perspetiva ex ante. De igual modo, dado que as medidas de *marketing* visam atrair mais passageiros, o acordo pode ser igualmente considerado parte integrante da execução de uma estratégia global conducente à rentabilidade, pelo menos a longo prazo.

6.2.4. *Apreciação da nota de acompanhamento n.º 2*

- (108) À luz das explicações na secção 6.2.2, um OEM teria avaliado os custos e as receitas incrementais durante o período de vigência do acordo, nomeadamente de 31 de outubro de 2010 a 1 de novembro de 2013.
- (109) Os cálculos realizados pela Oxera relativamente à nota de acompanhamento n.º 2 seguem a mesma metodologia que os cálculos para a nota de acompanhamento n.º 1.
- (110) O quadro 4 mostra que se esperava que as receitas decorrentes da nota de acompanhamento n.º 2 excedessem os custos, resultando num excedente anual de [...] EUR no cenário calculado pela Oxera.

Quadro 4

Análise de rentabilidade incremental da nota de acompanhamento n.º 2

Análise de rentabilidade da nota de acompanhamento n.º 2 do acordo sobre serviços aeroportuários entre o aeroporto de Lübeck e a Ryanair

Nota:		
Unidades		
Taxa de desconto em utilização	%	[...]
Taxa de crescimento	%	2,70
Duração do contrato	anos	3,0
Probabilidade de renovação do contrato		30
Nota de acompanhamento n.º 2		
Nota de acompanhamento n.º 2 com efeitos a partir de		31.10.2010
Ano de início do contrato	Ano	2010
Ajustamento da data de início do contrato	%	17,0
Nota de acompanhamento n.º 2 com efeitos até		1.11.2013
Ano de termo do contrato	Ano	2013
Ajustamento da data de termo do contrato	%	83,6
Ajustamento da data de início combinado	%	76,4
Percentagem em 2010, durante a vigência do acordo	%	22,2

Pagamentos de apoio ao *marketing*

Desconto de <i>marketing</i> por passageiro embarcado, no caso de 17 ou menos rotações por semana:	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Desconto de <i>marketing</i> por passageiro embarcado, no caso de 18 ou mais rotações por semana:	EUR/Passageiro embarcado	[...]
Limiar de rotações por semana:	MTA	18,00

Análise de rentabilidade da nota de acompanhamento n.º 2 do acordo sobre serviços aeroportuários entre o aeroporto de Lübeck e a Ryanair

Rotações anualizadas da Ryanair	MTA	1 779			
Rotações por semana da Ryanair	MTA	34			
Desconto de <i>marketing</i> (EUR por passageiro embarcado)	EUR/Passageiro embarcado	[...]			
Rendibilidade		2010	2011	2012	2013
Ajustamento da data	%	22	100	100	100
Passageiros embarcados da Ryanair	Passageiros embarcados	[...]	[...]	[...]	[...]
Total de passageiros embarcados	Passageiros embarcados	[...]	[...]	[...]	[...]
MTA da Ryanair	MTA	302	1 779	1 779	1 487
MTA totais	MTA	331	1 951	1 951	1 630
Receitas					
Taxa de segurança dos passageiros	EUR/Passageiro embarcado	0	0	0	0
Taxas de assistência a operações em pista	EUR/Rotação	[...]	[...]	[...]	[...]
Taxa de serviço aos passageiros	EUR/Passageiro embarcado	[...]	[...]	[...]	[...]
Taxa de segurança do aeroporto	EUR/Passageiro embarcado	0	0	0	0
Receitas aeronáuticas	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Receitas não aeronáuticas	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Receitas totais	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Custos					
Custos de exploração	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Marketing	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Contribuições de <i>marketing</i> da AMS	milhares de EUR	0	0	0	0
Depreciação	milhares de EUR	0	[...]	[...]	[...]
Custos totais	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Fluxo de caixa líquido	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Valor final	milhares de EUR	0	0	0	0
Fluxos de caixa totais	milhares de EUR	[...]	[...]	[...]	[...]
Número de anos em que são devidos fluxos de caixa	anos	0,2	1,2	2,2	3,0
Taxa de desconto	n/d	[...]	[...]	[...]	[...]
VAL	milhares de EUR	[...]			
VAL	milhões de EUR	[...]			

Fonte: Relatório da Oxera, Resposta ao pedido da Comissão Europeia, 6 de outubro de 2017.

- (111) A Oxera indicou que, com base nas taxas estabelecidas no acordo de 2000 e na nota de acompanhamento n.º 2, o aeroporto poderia ter esperado receitas aeronáuticas de [...] EUR. No que concerne às receitas não aeronáuticas, a Oxera baseou-se novamente nas informações do cenário intermédio do plano de negócio da FLG, que prevê que as receitas se mantenham no nível de 2010, e estimou receitas de [...] EUR.
- (112) Seguindo a mesma abordagem, a Oxera estimou que os custos de exploração incrementais totais corresponderiam a [...] EUR. O cálculo dos custos de *marketing* basou-se nas condições do acordo de 2000 original, multiplicadas pelas previsões correspondentes do número de passageiros embarcados da Ryanair.
- (113) Pelas razões mencionadas nos considerandos 82 a 96 acima, a Comissão considera coerente a abordagem da Oxera.
- (114) A Comissão observa que a Oxera incluiu custos de investimento no cálculo da nota de acompanhamento n.º 2, os quais consistem numa percentagem relacionada com os passageiros dos custos de depreciação. Os custos são estimados através de uma análise de regressão dos investimentos planeados e do número de passageiros esperado de acordo com o plano de negócio.
- (115) A Comissão constata que, de acordo com o cenário intermédio do plano de negócio de 2010 da FLG, não se verificavam investimentos específicos da Ryanair, podendo, aliás, ser explorados por outras companhias aéreas. Esta situação indicia que os custos de investimento não tinham de ser incluídos nos custos incrementais da nota de acompanhamento n.º 2. A este respeito, a Comissão regista o facto de a Alemanha ter salientado que a FLG envidou esforços constantes para tentar atrair outras companhias aéreas, tendo logrado concretizar este intuito, já que a Wizz Air também operava rotas a partir do aeroporto. A Comissão nota ainda que os acordos de 2010 não exigiam que a FLG efetuasse investimentos.
- (116) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que não é razoável atribuir os investimentos realizados no aeroporto de Lübeck à nota de acompanhamento n.º 2. Todavia, a Comissão observa igualmente que, mesmo que os custos de investimento fossem atribuídos a esse acordo, o VAL esperado ainda era positivo, ascendendo a [...] EUR.
- (117) Além disso, a análise de sensibilidade realizada pela Oxera revela um VAL positivo nos seguintes cenários:
- a) Calculando com uma taxa de desconto de 10 % (VAL positivo em [...] EUR);
 - b) Utilizando o número de passageiros efetivo ex post da Ryanair, em lugar do número de passageiros ex ante, pressuposto no cenário intermédio do plano de negócio (VAL positivo em [...] EUR);
 - c) Utilizando os custos de exploração derivados dos dados efetivos da FLG dos anos 2000 a 2010 ⁽¹⁾, em vez dos custos pressupostos no plano de negócio (VAL positivo em [...] EUR).
- (118) Neste contexto, as considerações anteriores, constantes dos considerandos 98 a 101, também se aplicam à nota de acompanhamento n.º 2.
- (119) Por conseguinte, a Comissão considera que a nota de acompanhamento n.º 2 era suscetível de ser rentável de uma perspetiva ex ante. De igual modo, atendendo ao seu contributo claramente positivo, o acordo pode ser igualmente considerado parte integrante da execução de uma estratégia global conducente à rentabilidade a longo prazo.

6.2.5. Resultados da avaliação

- (120) Com base nas informações prestadas, a Comissão entende que a FLG poderia ter esperado uma rentabilidade incremental positiva dos acordos de 2010 com a Ryanair.
- (121) Além disso, teria sido razoável esperar que a nota de acompanhamento n.º 1 viesse a ter uma rentabilidade incremental, mesmo considerando o acordo sobre serviços de *marketing* com a AMS.
- (122) Por conseguinte, a Comissão considera que a FLG agiu como um OEM quando celebrou os acordos de 2010 com a Ryanair. Por conseguinte, estes acordos não conferem qualquer vantagem económica que a Ryanair não teria obtido em condições normais de mercado.

⁽¹⁾ Segundo a Oxera, não foi possível obter dados da FLG que abrangessem o período posterior a 2010.

7. CONCLUSÃO

- (123) A Comissão conclui que as notas de acompanhamento de 2010 não conferem uma vantagem económica à Ryanair. Por conseguinte, nem a nota de acompanhamento n.º 1 nem a nota de acompanhamento n.º 2 constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A nota de acompanhamento n.º 1, de 29 de março de 2010, acordada entre a Ryanair Ltd. e a Flughafen Lübeck GmbH não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

Artigo 2.º

A nota de acompanhamento n.º 2, de 31 de outubro de 2010, entre a Ryanair Ltd. e a Flughafen Lübeck GmbH não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

Artigo 3.º

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

Feito em Bruxelas, em 22 de fevereiro de 2018.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão
