



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

13 de dezembro de 2018\*

«Auxílios de Estado — Acordos celebrados pela Câmara de Comércio e da Indústria de Nîmes-Uzès-Le Vigan com a Ryanair e a sua filial, Airport Marketing Services — Serviços aeroportuários — Serviços de *marketing* — Decisão que declara o auxílio incompatível com o mercado interno e que ordena a sua recuperação — Conceito de auxílio de Estado — Imputabilidade ao Estado — Câmara de Comércio e de Indústria — Vantagem — Critério do investidor privado — Recuperação — Artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais — Direito de acesso ao processo — Direito de ser ouvido»

No processo T-53/16,

**Ryanair**, anteriormente Ryanair Ltd, com sede em Dublin (Irlanda),

**Airport Marketing Services Ltd**, com sede em Dublin,

representados por G. Berrisch, E. Vahida, I.-G. Metaxas-Maranghidis, advogados, e M. B. Byrne, solicitador,

recorrentes,

contra

**Comissão Europeia**, representada por L. Flynn e S. Noë, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

**Conselho da União Europeia**, representado por S. Boelaert, S. Petrova e J. Kneale, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE, destinado a obter a anulação parcial da Decisão (UE) 2016/633 da Comissão, de 23 de julho de 2014, relativa ao auxílio estatal SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) concedido pela França à Câmara de Comércio e Indústria de Nîmes-Uzès-Le Vigan, à Veolia Transport Aéroport de Nîmes, à Ryanair Limited e à Airport Marketing Services Limited (JO 2016, L 113, p. 32),

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada),

composto por: G. Berardis, presidente, D. Spielmann (relator), Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, juízes,

\* Língua do processo: inglês.

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de outubro de 2017,

profere o presente

## Acórdão<sup>1</sup>

### I. Antecedentes do litígio

#### A. Medidas em causa

- 1 As recorrentes, isto é, a Ryanair DAC, anteriormente Ryanair Ltd, e a Airport Marketing Services Ltd (a seguir «AMS»), são, a primeira, uma companhia aérea estabelecida na Irlanda, que opera mais de 1 800 voos diários que ligam 200 destinos em 31 países da Europa e de África do Norte, e, a segunda, uma filial da Ryanair que fornece soluções em matéria de estratégia de *marketing*, consistindo a maior parte da sua atividade em vender espaços publicitários no sítio Internet da Ryanair.
- 2 O aeroporto de Nîmes-Garons (a seguir «aeroporto de Nîmes»), de que a República Francesa é proprietária, fica situado no departamento do Gard, em França. O referido aeroporto foi explorado inicialmente pela Câmara de Comércio e Indústria (CCI) de Nîmes-Uzès-Le Vigan. Desde 1 de fevereiro de 2006, a responsabilidade pelo ordenamento, manutenção, exploração e desenvolvimento da zona civil deste aeroporto foi confiada ao Sindicato Misto para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Aeroporto de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (a seguir «SMAN»), o qual constitui um estabelecimento público que agrupa o Conselho do departamento do Gard, a Communauté d'Agglomération de Nîmes Métropole (Área Metropolitana de Nîmes) e a Communauté d'Agglomération d'Alès Cévennes. O SMAN confiou, transitoriamente, entre 1 de fevereiro de 2006 e 31 de dezembro de 2006, a exploração do aeroporto em questão à CCI, através de uma delegação de serviço público. Na sequência de um processo de concurso, o SMAN optou em seguida por subcontratar, no âmbito de uma convenção de delegação de serviço público, com efeitos a 1 de janeiro de 2007, a exploração do mesmo aeroporto à Veolia Transport, que foi substituída pela sua filial a 100 %, a Veolia Transport Aéroport de Nîmes (a seguir «VTAN»), para a execução da convenção.
- 3 A atividade da Ryanair no aeroporto de Nîmes teve início em junho de 2000. A exploração inicial de uma única linha aérea entre o referido aeroporto e o de Londres-Stansted alargou-se a quatro ligações aéreas.
- 4 A este respeito, em 11 de abril de 2000, a CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan celebrou um contrato de serviços aeroportuários com a Ryanair, por um período de dez anos, pelo qual esta última se comprometeu a lançar voos diários entre o aeroporto de Londres-Stansted e o de Nîmes (a seguir «CSA de 2000»).
- 5 O CSA de 2000 foi alterado na sequência de intercâmbios de correspondência no final do ano de 2001 e em março de 2004, ao prever um aumento dos pagamentos da CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan à Ryanair tendo em vista o desenvolvimento de ligações complementares. Em 10 de outubro de 2005, um novo contrato de serviços aeroportuários foi celebrado entre a referida CCI e a Ryanair, por um período inicial de cinco anos, pelo qual esta última se comprometia a operar certas ligações aéreas ao

1 Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal considera útil.

serviço do aeroporto de Nîmes. No mesmo dia, um contrato de serviços de *marketing* celebrado entre esta CCI e a AMS que consistia em prestações de serviços publicitários no sítio Internet da Ryanair e por correio eletrónico, em contrapartida de pagamentos anuais pela CCI em questão.

- 6 Em 2 de janeiro de 2007, a VTAN celebrou um contrato de serviços aeroportuários com a Ryanair, que lhe concedia uma contribuição por passageiro a título de um regime de incentivo ao desenvolvimento do tráfego, e um contrato de serviços de *marketing* com a AMS para a aquisição de serviços em contrapartida de um montante determinado. Estes contratos eram válidos entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de outubro de 2007. Em 1 de agosto de 2007, a VTAN e a AMS assinaram uma adenda a este último contrato, que prevê uma contribuição complementar pela VTAN. Em 1 de novembro de 2007, dois novos contratos foram celebrados entre as mesmas partes para prosseguir a execução dos contratos acima mencionados, que tinham chegado ao seu termo. Os pagamentos à Ryanair e à AMS foram aumentados. Do mesmo modo, em 27 de agosto de 2008, dois novos contratos celebrados pelas mesmas partes substituíram o quadro contratual anterior a contar de 1 de novembro de 2008, pela duração de um ano, renovável duas vezes. O primeiro destes contratos incluía nomeadamente o compromisso da Ryanair de operar determinadas ligações aéreas ao serviço do aeroporto de Nîmes e um dispositivo de incentivo ao desenvolvimento do tráfego. Duas adendas de 25 de agosto de 2009 prorrogaram a execução dos referidos contratos até 31 de dezembro de 2011. Por último, em 18 de agosto de 2010 e em 30 de novembro de 2010, as mesmas partes assinaram uma adenda ao segundo dos contratos em causa que previam um aumento da contribuição da VTAN.

[*Omissis*]

## II. Tramitação processual e pedidos das partes

- 24 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de fevereiro de 2016, as recorrentes interpuseram o presente recurso.
- 25 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de março de 2016, as recorrentes apresentaram um pedido de medidas de organização do processo, através do qual pediram à Comissão que apresentasse certos documentos.
- 26 A Comissão apresentou as suas observações no prazo fixado.
- 27 Por requerimento apresentado em 26 de maio de 2016, o Conselho da União Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por decisão de 5 de julho de 2017, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral deferiu este pedido.
- 28 Por decisão de 21 de junho de 2017, o Tribunal Geral decidiu remeter o processo à Sexta Secção alargada.
- 29 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral decidiu dar início à fase oral do processo, pedir às partes que apresentassem as suas observações acerca de uma eventual apensação do processo com os processos T-111/15 e T-165/15 para efeitos da fase oral e convidar, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do seu Regulamento de Processo, as partes a responderem a certas perguntas.
- 30 Por decisão do presidente da Sexta Secção alargada do Tribunal Geral de 28 de agosto de 2017, ouvidas as partes, os processos T-111/15, T-165/15 e T-53/16 foram apensados para efeitos da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.
- 31 Foram ouvidas as alegações das partes na audiência de 26 de outubro de 2017.

32 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- anular os artigos 1.º e 4.º a 6.º da decisão impugnada;
- condenar a Comissão nas despesas.

33 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar as recorrentes nas despesas.

### III. Questão de direito

[Omissis]

#### **B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à imputabilidade dos contratos em causa à República Francesa**

[Omissis]

##### ***1. Quanto à acusação relativa à imputabilidade à República Francesa das decisões da CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan***

[Omissis]

##### ***b) Quanto à pretensa fundamentação contraditória***

[Omissis]

110 Assim, a presente acusação deve ser rejeitada.

##### ***2. Quanto à acusação relativa à imputabilidade à República Francesa das decisões do SMAN***

111 As recorrentes alegam que foi erradamente que a Comissão imputou ao Estado as decisões do SMAN. A este respeito, sustentam que o SMAN agrupa entidades públicas e fornece serviços aeroportuários na sua qualidade de co-gestora do aeroporto. Uma vez que o SMAN era uma empresa pública, a Comissão era obrigada, nos termos do Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294), a verificar se as autoridades públicas estiveram envolvidas na adoção das medidas tomadas pelo SMAN em seu favor. Ora, com desrespeito pelo referido acórdão, a Comissão fundamentou, no considerando 573 da decisão impugnada, a sua conclusão relativa à imputabilidade ao Estado num só e único critério baseado na propriedade, a saber a composição do comité sindical do SMAN. Além disso, a Comissão, em violação das exigências desse acórdão, não procedeu a uma análise multicritérios da participação de autoridades públicas às decisões do SMAN.

112 As recorrentes consideram que a abordagem adotada pela Comissão na decisão impugnada tem por consequência que os critérios do Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294), não podem ser aplicados a qualquer empresa detida por entidades públicas, quer estas sejam centrais ou locais. Ora, estas autoridades poderiam constituir uma empresa e ser o seu

- acionista único sem que a referida empresa passe, no entanto, a ser uma autoridade pública. Esta abordagem equivaleria a afastar sistematicamente a autonomia da personalidade jurídica da pessoa coletiva, como se não existissem sociedades públicas.
- 113 Observe-se desde já que, na sua análise da imputabilidade ao Estado dos contratos em causa, a Comissão se baseia, no que respeita aos contratos celebrados com a CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan, unicamente no caráter de autoridade pública desta última, sem atribuir nenhum papel ao SMAN. Por conseguinte, a acusação das recorrentes é inoperante na medida em que visa criticar a análise da imputabilidade ao Estado destes últimos contratos. Em contrapartida, no caso dos contratos celebrados com a VTAN, importa sublinhar que a Comissão concluiu, no considerando 277 da decisão impugnada, que a política comercial da VTAN a respeito das recorrentes foi em grande medida influenciada por um quadro fixado pelo SMAN, o que levou a VTAN a afastar-se do comportamento normal de um explorador de um aeroporto livre da sua política comercial e pautado por perspetivas de rentabilidade. No termo da sua análise, a Comissão concluiu, no considerando 299 da referida decisão, que os contratos celebrados com a VTAN devem ser considerados imputáveis ao SMAN e, portanto, à República Francesa em sentido lato.
- 114 Por conseguinte, há que examinar a presente acusação na medida em que as recorrentes sustentam que a Comissão não demonstrou, erradamente, que as medidas tomadas pelo SMAN a favor das recorrentes, na medida em que a influência da política comercial da VTAN lhes era favorável, eram imputáveis à República Francesa em sentido lato.
- 115 A este respeito, recorde-se, desde já, a jurisprudência segundo a qual as medidas tomadas pelas coletividades territoriais ou outras entidades infraestáticas, são abrangidas, ao mesmo título que as medidas tomadas pelo poder central, no âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE se as condições previstas por esta disposição estiverem preenchidas (v. jurisprudência referida no n.º 85, *supra*).
- 116 No caso em apreço, há que observar que a Comissão sublinhou, nos considerandos 26 e 572 da decisão impugnada, que o SMAN era um estabelecimento público que reagrupava três coletividades territoriais, a saber, o Conselho do departamento do Gard, a Communauté d'agglomération de Nîmes Métropole e a Communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes.
- 117 Por outro lado, a Comissão indicou, nos considerandos 572 e 573 da decisão impugnada, que as decisões de coletividades territoriais deviam ser consideradas imputáveis ao Estado em sentido lato e que essa conclusão era válida por extensão para um agrupamento de coletividades locais como o SMAN.
- 118 Além disso, a Comissão observou, no considerando 573 da decisão impugnada, que o SMAN era administrado por um comité sindical constituído unicamente por delegados que representavam as coletividades territoriais e regionais que dele são membros.
- 119 A Comissão concluiu daí, no considerando 573 da decisão impugnada, que todas as decisões do SMAN eram imputáveis ao Estado.
- 120 Tendo em conta a jurisprudência referida no n.º 85, *supra*, há que aprovar esta conclusão.
- 121 Esta conclusão não é infirmada pelo argumento das recorrentes segundo o qual o SMAN é uma empresa que fornece serviços aeroportuários e que, por isso, a Comissão era obrigada a apreciar a imputação ao Estado das decisões do SMAN com base nos critérios estabelecidos no Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294).

- 122 Com efeito, há que sublinhar que a Comissão concluiu, no considerando 277 da decisão impugnada, que o comportamento da VTAN para com as recorrentes não devia ser considerado independentemente do comportamento do SMAN, agrupamento de coletividades públicas que atuam como autoridade concedente no âmbito da concessão e da execução da delegação de serviço público, e que, designadamente, a política comercial da VTAN a respeito das recorrentes foi influenciada em grande medida pelo quadro fixado pelo SMAN.
- 123 Se o SMAN pode exercer atividades empresariais, bem como outros organismos do Estado podem fazê-lo, há que observar que o mesmo constitui um agrupamento de coletividades territoriais, que atua, no caso em apreço, enquanto autoridade concedente na delegação de serviço público e que, portanto, não havia, no que dizia respeito às medidas por ele tomadas, demonstrar a imputabilidade ao Estado com base na abordagem prevista pelo Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 124 Assim, a presente acusação deve ser rejeitada.

### ***3. Quanto à acusação relativa à imputabilidade ao Estado das decisões da VTAN***

- 125 As recorrentes afirmam que as decisões de uma empresa privada, como a VTAN, não são, em geral, imputáveis ao Estado, em especial não havendo qualquer propriedade do Estado na empresa em causa. De qualquer forma, a Comissão não demonstrou que as decisões adotadas pelo VTAN eram imputáveis ao Estado. Assim, uma simples influência do SMAN, por intermédio da convenção de delegação de serviço público, sobre o comportamento da VTAN não é, a este respeito, suficiente. Além disso, o SMAN absteve-se sistematicamente de exercer o seu poder de influência sobre o VTAN nas suas negociações com a Ryanair. Além disso, segundo as recorrentes, a VTAN podia livremente tentar substituir a Ryanair e dispunha de uma ampla margem para negociar os contratos com as recorrentes.
- 126 A Comissão contesta a argumentação das recorrentes.
- 127 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, não há que distinguir entre os casos em que o auxílio é concedido diretamente pelo Estado e aqueles em que o auxílio é concedido por organismos públicos ou privados que o Estado institui ou designa para gerir o auxílio. Com efeito, o direito da União não pode admitir que o simples facto de criar instituições autónomas encarregadas da distribuição dos auxílios permita contornar as regras relativas aos auxílios de Estado (v. Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão, C-482/99, EU:C:2002:294, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 128 Do mesmo modo, a designação, pelo Estado, de uma entidade privada para conceder auxílios não pode, em si, fazer as medidas adotadas por esta entidade escapar à aplicação dessas regras.
- 129 No que se refere à condição relativa à imputabilidade da medida, importa examinar se as autoridades públicas devem ser consideradas como tendo estado envolvidas na adoção dessa medida (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o., C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 17 e jurisprudência referida). Por conseguinte, há que examinar se a Comissão teve razão ao considerar, no termo da sua análise de imputabilidade estatal, que o SMAN estava envolvido na conclusão dos contratos celebrados pela VTAN com as recorrentes.
- 130 A este respeito, há que observar que a Comissão identificou nos considerandos 278 a 299 da decisão impugnada, uma série de indicadores em apoio de tal envolvimento por parte do SMAN.
- 131 Em primeiro lugar, a Comissão constatou que a convenção de delegação de serviço público celebrada entre o SMAN e a Veolia Transport, e cuja execução foi confiada à VTAN não se limitava a conceder a esta última a exploração comercial do aeroporto de Nîmes, mas incumbia-a igualmente de uma missão de desenvolvimento do tráfego. Assim, em seu entender, essa convenção de delegação de

serviço público vinculava e influenciava a política comercial da VTAN em relação às companhias aéreas, tanto mais que o desenvolvimento do tráfego não é, em si, o objetivo final prosseguido por um explorador aeroportuário privado que possa aplicar com total liberdade a sua política comercial. O objetivo prosseguido por esse explorador privado é a maximização da sua rendibilidade, que não é compatível, em todas as circunstâncias, com o desenvolvimento do tráfego (considerandos 278 a 281 da decisão impugnada). Além disso, constatou que a resposta da Veolia Transport ao concurso tinha sido influenciada pelo objetivo de desenvolvimento do tráfego, fixado pelo SMAN, e, de um modo mais geral, pelos objetivos de desenvolvimento económico local prosseguidos pelo SMAN (considerandos 282 a 285 da referida decisão). Em segundo lugar, constatou que várias afirmações da Veolia Transport, quando do processo de concurso, confirmavam que esta estava consciente do facto de que a relação comercial com a Ryanair era de natureza a penalizar a rendibilidade da exploração do aeroporto de Nîmes e que só estava disposta a prosseguir essa relação, em condições semelhantes às anteriormente instauradas pela CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan, em razão dos objetivos do SMAN em matéria de desenvolvimento do tráfego, dos compromissos assumidos perante o SMAN para lhe ser atribuída a gestão deste aeroporto e contribuição fixa concedida pelo SMAN e que assegura o equilíbrio financeiro da concessão (considerando 287 desta decisão). Em terceiro lugar, quanto a esta subvenção de exploração fixa, constatou que a rendibilidade da concessão da VTAN assentava nessa contribuição, que o seu montante tinha sido calculado com base num orçamento previsional que integrava os custos e as receitas associados aos contratos em causa e que o SMAN tinha, portanto, concedido à VTAN uma contribuição concebida de modo a permitir o prosseguimento da atividade da Ryanair em condições semelhantes àquelas em que esta última companhia oferecia os seus serviços a partir do aeroporto de Nîmes quando a CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan assegurava a exploração deste. Por outro lado, sublinhou que a modulação da contribuição fixa em função da atividade da Ryanair reduzia as incitações da VTAN a tomar decisões próprias para provocar uma redução de tráfego da Ryanair (considerandos 288, 289 e 291 da decisão).

132 Constate-se que a Comissão fez prova bastante de que, como foi por ela indicado nos considerandos 292 e 293 da decisão impugnada, o quadro fixado pelo SMAN por intermédio do processo de concurso, dos objetivos fixados na convenção de delegação de serviço público celebrada entre o SMAN e a Veolia Transport e da contribuição fixa tinha tido uma influência suficientemente determinante no comportamento da VTAN para com as recorrentes para que os contratos em causa possam ser considerados imputáveis ao Estado na aceção da jurisprudência. Por conseguinte, há que confirmar a conclusão da Comissão que figura no considerando 299 da referida decisão segundo a qual o nexo de causalidade entre os termos da referida convenção, o processo de concurso e a contribuição fixa, por um lado, e os contratos celebrados pela VTAN com as recorrentes, por outro, era suficientemente forte para demonstrar um envolvimento claro do SMAN nas medidas em questão, devendo estas medidas ser imputáveis ao SMAN.

133 Nenhum dos argumentos adiantados pela recorrente é suscetível de pôr em esta conclusão.

134 Com efeito, em primeiro lugar, as recorrentes alegam que a simples influência do SMAN sobre o comportamento da VTAN através da convenção de delegação de serviço público celebrada entre o SMAN e a Veolia Transport não equivale a um controlo do Estado e não permite uma imputação a este. Ora, esta alegação interpreta erradamente a decisão impugnada, a qual se baseia numa série de indicadores para declarar que o SMAN exerceu uma influência determinante nas decisões tomadas pela VTAN no que respeita às recorrentes. A Comissão não se limitou, na referida decisão, a demonstrar a existência de uma simples influência do Estado sobre o comportamento de uma empresa para concluir pela imputabilidade estatal.

135 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que o SMAN se absteve sistematicamente de exercer o seu poder de influência sobre o comportamento da VTAN nas negociações com a Ryanair. Contudo, este argumento é inoperante. Com efeito, resulta do considerando 296 da decisão impugnada que a simples possibilidade que o SMAN teve de se envolver nestas negociações conferiu-lhe uma certa influência e que poderia ter intervindo se o VTAN tivesse tentado impor à Ryanair condições que

poderiam ter incitado esta última a reduzir o seu tráfego no aeroporto de Nîmes. Como indica a Comissão, a VTAN sabia que o SMAN podia intervir e tinha todas as razões para tomar este elemento em consideração nas suas decisões, as quais se inscreviam, de resto, no quadro fixado pelo SMAN.

- 136 Em terceiro lugar, as recorrentes sustentam que a VTAN dispunha de uma ampla margem de manobra para negociar contratos com as recorrentes. A este respeito, importa sublinhar que, embora, na decisão impugnada, a Comissão indique que a convenção de delegação de serviço público celebrada entre o SMAN e a Veolia Transport, evoca a «total latitude» a favor da VTAN para negociar os contratos com os utilizadores aeronáuticos, explica em seguida que essa latitude só podia ser exercida no quadro geral fixado pela referida convenção e pelos compromissos assumidos pela Veolia Transport em resposta ao concurso, os quais eram suscetíveis de constranger e influenciar consideravelmente o comportamento da VTAN. Por outro lado, constata-se que, não obstante a existência de uma determinada margem de manobra comercial a favor da VTAN para negociar os contratos (considerandos 292 e 299 da referida decisão), a Comissão demonstrou de forma bastante, com base nos indicadores convergentes enumerados no n.º 131, *supra*, que este quadro geral levou a que o SMAN exercesse uma influência suficientemente determinante nas relações comerciais da VTAN com as recorrentes para concluir pela imputabilidade estatal. As recorrentes não apresentaram nenhum elemento que demonstre que a existência de uma margem de manobra comercial a favor da VTAN punha em causa essa análise de imputabilidade da Comissão.
- 137 Em quarto lugar, as recorrentes consideram que resulta da decisão impugnada que as autoridades francesas confirmaram a autonomia contratual da VTAN. Todavia, como a Comissão, acertadamente, indica, o considerando 92 da referida decisão no qual as recorrentes se baseiam limita-se a apresentar as informações fornecidas pelo Estado-Membro no que se refere ao processo seguido na própria VTAN para efeitos da tomada das suas decisões, e, nesse considerando, não se pronunciou sobre a influência do SMAN sobre o conteúdo dos contratos celebrados pela VTAN.
- 138 Em quinto lugar, as recorrentes alegam que a VTAN podia livremente tentar substituir a Ryanair e que nenhuma sanção se aplicava a este tipo de decisão. Contudo, como a Comissão acertadamente indica, esta circunstância não pode ter incidência sobre a questão da imputabilidade ao Estado dos contratos em causa. Com efeito, o SMAN podia igualmente contentar-se com um outro transportador escolhido pela VTAN. Não é menos verdade que, mediante o quadro geral estabelecido através do processo de concurso, objetivos de desenvolvimento do tráfego fixados na convenção de delegação de serviço público celebrada entre o SMAN e a Veolia Transport e da contribuição fixa, o SMAN exerceu uma influência determinante nas condições propostas pela VTAN às companhias aéreas. Por outro lado, como a Comissão sublinha com razão, a possibilidade de substituição da atividade da Ryanair mencionada no considerando 411 da decisão impugnada era considerada unicamente a longo prazo, e não ao longo do período ao qual se refere essa decisão.
- 139 Em sexto lugar, as recorrentes alegam que nenhuma sanção estava prevista para o caso de a VTAN não respeitar os seus compromissos em relação ao SMAN, a não ser o risco de ver comprometida a sua reputação. Todavia, esta alegação assenta numa má leitura da decisão impugnada. Com efeito, o considerando 286 desta decisão não se refere de modo nenhum às sanções, mas constata que o comportamento da VTAN em relação às recorrentes era fundamentalmente influenciado pelo objetivo de desenvolvimento do tráfego estabelecido pelo SMAN. Neste contexto, a Comissão observou, no referido considerando, que a proposta do prestador finalmente selecionado, vinculava necessariamente este último para todo o período da concessão, de um ponto de vista jurídico mas igualmente em relação a outros aspetos, e considerou que uma empresa que formulasse objetivos e compromissos numa resposta a um concurso organizado por uma coletividade local e que agisse seguidamente em contradição com esses objetivos e compromissos correria o risco de ver a sua reputação comprometida junto das coletividades locais. Daqui infere que a Veolia Transport, que, em 2007 procurava implantar-se no mercado da gestão aeroportuária, não teria corrido esse risco.

- 140 Em sétimo e último lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o SMAN tinha, quando muito, dado à VTAN unicamente garantias para cobrir certas perdas se a VTAN tivesse decidido prosseguir com estes uma «situação herdada», há que sublinhar que a Comissão deduziu, nos considerando 278 a 299 da decisão impugnada, a imputabilidade ao Estado dos contratos em causa não só da concessão da contribuição fixa para assegurar o equilíbrio do aeroporto de Nîmes, mas igualmente de um conjunto de elementos, entre os quais, nomeadamente, os compromissos de desenvolvimento do tráfego que eram suscetíveis de penalizar a rendibilidade do aeroporto e só teriam sido aceitáveis se uma compensação financeira fosse concedida.
- 141 Tendo em conta o que precede, há que rejeitar a presente acusação e, portanto, o segundo fundamento.

**C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo a violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, pelo facto de a Comissão ter, erradamente, considerado que os recursos VTAN eram recursos de Estado**

- 142 As recorrentes alegam que a Comissão não demonstrou que a condição da utilização dos recursos estatais estava preenchida. Com efeito, a contribuição fixa do SMAN em favor da VTAN é abrangida pelo controlo desta última, que tinha o direito de decidir livremente da sua utilização e não a transferir para as recorrentes. Os recursos da VTAN não ficam, por conseguinte, constantemente sob controlo público na aceção da jurisprudência.
- 143 A este propósito, recorde-se, antes de mais, que, para que possam ser qualificadas de auxílios na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, as vantagens devem, entre outras condições, ser concedidas diretamente ou indiretamente através de recursos de Estado (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de maio de 2002, França/Comissão, C-482/99, EU:C:2002:294, n.º 24, e de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o., C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 16).
- 144 A este propósito, o conceito de intervenção através de recursos de Estado visa incluir, além das vantagens conferidas diretamente pelo Estado, as conferidas por intermédio de um organismo público ou privado, designado ou instituído por esse Estado com o objetivo de gerir o auxílio (v. Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o., C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 20 e jurisprudência referida).
- 145 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE englobava todos os meios pecuniários que as autoridades públicas podiam efetivamente utilizar para apoiar empresas, sem que seja pertinente que esses meios pertençam ou não de modo permanente ao património do Estado. Consequentemente, mesmo se as quantias correspondentes à medida em causa não estejam de modo permanente em posse do Tesouro Público, o facto de estarem constantemente sob controlo público, e, portanto, à disposição das autoridades nacionais competentes, basta para que sejam qualificadas de recursos estatais (v. Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Association Vent De Colère! e o., C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 146 O facto de que os recursos em causa sejam administrados por entidades distintas da autoridade pública é irrelevante a este respeito (v., neste sentido, Acórdão de 2 de julho de 1974, Itália/Comissão, 173/73, EU:C:1974:71, n.º 35).
- 147 No caso em apreço, é pacífico que foram transferidos recursos estatais do SMAN, sob a forma de contribuição fixa, para a VTAN, que é uma empresa privada que explora o aeroporto.
- 148 Além disso, constata-se que a Comissão salientou, no considerando 300 da decisão impugnada, remetendo para o considerando 298 da decisão impugnada, que o equilíbrio financeiro da exploração do aeroporto de Nîmes assentava na contribuição fixa concedida pelo SMAN, cujo montante tinha sido determinado, nomeadamente, em função dos parâmetros da relação comercial entre a CCI de

Nîmes-Uzès-Le Vigan e as recorrentes em 2006 e, por conseguinte, de modo a permitir à Ryanair prosseguir a sua atividade com partidas do aeroporto de Nîmes nas mesmas condições que quando a referida CCI explorava esse aeroporto. A Comissão infere daí, no mesmo considerando, que as vantagens conferidas aos recorrentes por estes contratos tinham, portanto, sido financiadas através dessa contribuição fixa e, portanto, através de recursos de Estado.

- 149 A Comissão constatou, designadamente, no considerando 288 da decisão impugnada, que a rendibilidade da concessão para a VTAN assenta na subvenção fixa paga pelo SMAN, que participava, assim, diretamente no financiamento da exploração do aeroporto de Nîmes. Explicou que a existência desta subvenção, concedida pelo SMAN, demonstrava a influência deste nas relações comerciais da VTAN com as recorrentes, uma vez que, sem esta subvenção, era provável que nenhum operador privado tivesse aceitado explorar o referido aeroporto no âmbito de uma concessão cujo modelo económico assentava num objetivo de desenvolvimento do tráfego e relações com uma companhia aérea que eram suscetíveis de repercutir uma margem negativa à escala da gestão aeroportuária. Considerou que a concessão da subvenção em questão, imputável ao SMAN, fazia, portanto, parte dos elementos que tinham tornado possível a celebração de contratos com as recorrentes.
- 150 Nestas condições, os critérios estabelecidos pela jurisprudência mencionada no n.º 145, *supra*, estão preenchidos. Com efeito, resulta da decisão impugnada que o SMAN concedeu à VTAN uma contribuição concebida para permitir o prosseguimento da atividade da Ryanair em condições semelhantes às em vigor quando a CCI de Nîmes-Uzès-Le Vigan explorava o aeroporto de Nîmes (v. igualmente considerando 289 da referida decisão) e que, sem essa contribuição, a VTAN teria suportado a integralidade das vantagens conferidas às recorrentes por força dos contratos convencionados.
- 151 A circunstância de que a VTAN tenha tido uma certa latitude para negociar os seus contratos com as recorrentes e de que não existia uma relação mecânica entre o montante da contribuição fixa e os parâmetros dos contratos negociados com as recorrentes, não tem por efeito suprimir o elo existente entre essa contribuição e a vantagem de que beneficiavam as recorrentes. Com efeito, há que referir que, em termos económicos, a contribuição fixa em favor da VTAN tornou possível a celebração de contratos com as recorrentes e permitiu à VTAN não ter de suportar o custo das vantagens conferidas às recorrentes ao abrigo desses contratos. Assim, essas vantagens são a resultante do pagamento da contribuição fixa à VTAN (v., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, EU:C:2000:467, n.ºs 26 e 27).
- 152 À luz do que precede, há que afastar o terceiro fundamento.

**D. Quanto ao quarto fundamento, relativo a violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE devido ao facto de a Comissão não ter demonstrado a existência de uma vantagem seletiva**

[Omissis]

**2. Quanto à segunda parte, relativa a erros de apreciação e falta de fundamentação no que respeita à decisão de se afastar, no presente processo, da análise comparativa**

[Omissis]

**b) Quanto às acusações relativas aos fundamentos invocados na decisão impugnada para se afastar, no presente processo, da análise comparativa**

[Omissis]

2) Quanto à acusação relativa ao facto de que a Comissão considerou erradamente que a análise comparativa deveria basear-se numa comparação dos contratos em causa, considerados conjuntamente com outras transações similares

3) Quanto ao fundamento, relativo ao facto de a Comissão ter erradamente considerado que os contratos em causa originavam custos incrementais superiores às receitas incrementais

4) Quanto à acusação relativa ao facto de que a Comissão considerou erradamente que as provas fornecidas pela Ryanair não demonstravam que os aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 eram suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes e de falta de fundamentação a esse respeito

226 As recorrentes alegam que a Comissão afirmou sem razão que a Ryanair não tinha demonstrado que os cinco aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 eram suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes. A este respeito, por um lado, sustentam que, por um lado, a Comissão não refutou a «seleção específica» dos aeroportos de referência nem os argumentos detalhados no referido estudo, completado por outros estudos suplementares. Nestas circunstâncias, a rejeição, pela Comissão, dos critérios de seleção invocados nesse estudo constitui erro manifesto de apreciação e falta de fundamentação. Na réplica, as recorrentes sustentam que os argumentos apresentados pela Comissão no Tribunal Geral para pôr em dúvida a escolha dos aeroportos de referência feita no estudo de 28 de setembro de 2012 não figuram na decisão impugnada e não sanar *a posteriori* o erro cometido nem falta de fundamentação. Por outro lado, adiantam que a Comissão nunca se dirigiu a um aeroporto privado ou explorado por um operador de modo privado para se informar sobre os preços e, por conseguinte, não fez esforços para encontrar aeroportos de referência, apesar da sua existência manifesta.

227 A este respeito, quanto à argumentação relativa ao facto de a Comissão ter erradamente considerado que as provas fornecidas pela Ryanair não demonstravam que os aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 fossem suficientemente comparáveis ao de Nîmes, há que salientar que, como indica a Comissão, o facto de não ter tido em conta os contratos de serviços de *marketing* era já suficiente para excluir a metodologia utilizada no mesmo estudo (considerando 383 da decisão impugnada). Com efeito, a aplicação do critério do investidor privado no caso vertente exigia que todas as combinações de contratos de serviços aeroportuários e de contratos de serviços de *marketing* correspondentes, os quais deviam ser considerados de cada vez como uma transação única, sejam analisadas conjuntamente (v. n.ºs 207 a 212, *supra*). Por conseguinte, esta argumentação deve ser rejeitada por ser inoperante.

228 Por outro lado, há que sublinhar que a circunstância de a decisão impugnada não precisar, para cada um dos aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012, as razões pelas quais não podiam ser considerados como elementos de comparação não permite concluir, enquanto tal, por falta de fundamentação na aceção do artigo 296.º TFUE.

229 A este propósito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida tomada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências da referida disposição deve ser apreciada tendo em conta, não só a sua redação mas

também o seu contexto e o conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 63 e jurisprudência referida).

- 230 No caso em apreço, a Comissão recordou, no considerando 378 da decisão impugnada, as suas dúvidas, conforme expressas no n.º 59 das Orientações de 2014, que seja, atualmente, possível identificar um elemento de comparação adequado para efeito da fixação de um preço de mercado fiel para os serviços fornecidos pelos aeroportos. Além disso, fazendo referência aos parâmetros enumerados no n.º 60 das referidas orientações, a Comissão constatou, no considerando 384 da referida decisão, que a Ryanair não demonstrou por que razão os aeroportos por ela citados eram suficientemente comparáveis, considerando o volume de tráfego, o tipo de tráfego, o tipo e o nível de serviços aeroportuários, a existência de uma grande cidade nas proximidades do aeroporto, o número de habitantes na zona de atração, a prosperidade na zona próxima, e a existência de outras zonas geográficas suscetíveis de atrair passageiros.
- 231 É certo que, na decisão impugnada, a Comissão não precisa de modo mais detalhado as razões pelas quais não considerou a amostra de aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 como elemento válido de comparação.
- 232 Todavia, quanto à determinação dos aeroportos de referência, não se pode contestar que essa determinação depende de apreciações técnicas complexas. Consequentemente, a decisão impugnada faz ressaltar claramente o raciocínio seguido pela Comissão para permitir contestar posteriormente a sua procedência no órgão jurisdicional competente, seria excessivo exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas ou cada um dos elementos numéricos nos quais se baseava esse raciocínio (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 108, e de 27 de abril de 2017, Germanwings/Comissão, T-375/15, não publicado, EU:T:2017:289, n.º 45; v. igualmente, por analogia, Acórdão de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health e o., C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.º 134).
- 233 Assim, uma explicação, para cada um dos aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012, das razões pelas quais estes não poderiam ser considerados não se afigurava necessária na decisão impugnada para que as recorrentes pudessem compreender o raciocínio seguido pela Comissão.
- 234 Assim, as recorrentes estavam em condições de contestar no Tribunal Geral a rejeição pela Comissão da amostra de aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012.
- 235 Por conseguinte, há que rejeitar a argumentação relativa a falta de fundamentação.
- 236 Além disso, as recorrentes não logram demonstrar que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação relativo ao método de seleção dos aeroportos de comparação. A este respeito, sustentam que a Comissão considerou erradamente que a Ryanair não tinha proposto uma amostra de aeroportos de referência que incluía os aeroportos suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes. Afirmam que o estudo de 28 de setembro de 2012 apresentado pela Ryanair comportava uma comparação sistemática entre as condições previstas pelos contratos de serviços aeroportuários assinados com outros aeroportos cuja maioria eram privados, explorados de maneira privada ou operando enquanto investidor numa economia de mercado e que apresentavam várias características comuns que eram semelhantes às do aeroporto de Nîmes.
- 237 A Comissão responde que esta afirmação é desmentida por um exame aprofundado dos aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012.

- 238 A este respeito, por um lado, a Comissão indicou que, por um lado, no que diz respeito à questão da determinação de elementos de referência fiáveis, que, em primeiro lugar, o aeroporto de Bournemouth pertencia a uma entidade que é maioritariamente detida por um Estado e tinha uma rendibilidade negativa em 2012, que, em segundo lugar, o aeroporto de Prestwick era deficitário antes de o seu proprietário privado ceder ao Governo escocês, em novembro de 2013, que, em terceiro lugar, o aeroporto de Maastricht recebeu subvenções substanciais desde 2004 e tinha, também ele, passado a uma estrutura acionista pública em 2013, após dever, aparentemente, ter sido salvo pelo Estado neerlandês e que, em quarto lugar, o aeroporto de Knock, embora em propriedade privada, recebeu fundos públicos significativos, a saber, subvenções em capital da ordem de 13 milhões de euros entre 1997 e 2012.
- 239 Por outro lado, no que diz respeito às características dos aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 na aceção do n.º 60 das Orientações de 2014, a Comissão explicou que, de qualquer modo, eram muito diferentes das do aeroporto de Nîmes:
- resulta do estudo de 28 de setembro de 2012 que o volume do tráfego total de passageiros no aeroporto variava significativamente de um aeroporto para outro, e isso de forma ainda mais impressionante no que dizia respeito ao volume de passageiros que viajam com a Ryanair nesses aeroportos;
  - as atividades do aeroporto de Grenoble são fortemente concentradas na estação de inverno;
  - o aeroporto de Maastricht exercia atividades importantes de fretamento;
  - as cidades mais próximas de cada aeroporto são de dimensões muito diferentes; assim, quanto ao parâmetro da proximidade de uma grande cidade, o estudo de 28 de setembro de 2012 menciona a cidade de Nîmes e o aeroporto de Knock, a cidade de Sligo (Irlanda), mas as distâncias são extremamente variáveis;
  - no que se refere ao parâmetro do número de habitantes na zona de influência do aeroporto, o estudo de 28 de setembro de 2012 faz unicamente referência à população da cidade maior num raio de 150 quilómetros, e não ao número de habitantes na zona de influência do aeroporto;
  - no que respeita ao parâmetro da prosperidade da área envolvente, os elementos de referência das regiões escolhidas no estudo de 28 de setembro de 2012 não refletem exatamente as áreas vizinhas dos aeroportos em causa e a prosperidade varia significativamente de uma região para a outra; e
  - o parâmetro da zona de espera do aeroporto não figura no estudo em questão, quer seja para os passageiros que partem quer para os passageiros que chegam; ora, tendo em conta a atração turística da costa mediterrânica, o aeroporto de Nîmes está principalmente orientado para os passageiros à chegada, enquanto os aeroportos de Bournemouth Prestwick e oferecem um mercado potencial para os passageiros que partem.
- 240 Daqui resulta que, com base em todos estes elementos, a Comissão pôde considerar, sem incorrer em erro manifesto de apreciação, que os aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 não eram suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes.
- 241 Os argumentos adiantados pela recorrente não permitem pôr em causa esta conclusão.
- 242 Em primeiro lugar, quanto ao argumento segundo o qual o aeroporto de Bournemouth realizou lucros entre 2001 e 2011 sem ter recebido subvenções, importa sublinhar que, embora seja certo que este elemento é pertinente para considerar o comportamento deste aeroporto como o de um operador numa economia de mercado, não é menos verdade que este aeroporto pertence a uma entidade pública.

- 243 Em segundo lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o aeroporto de Prestwick era propriedade privada, mas igualmente rentável entre 2000 e 2008, há que observar que, embora estas circunstâncias militem a favor de um comportamento de operador numa economia de mercado, elas não põem em causa a precisão feita pela Comissão nos seus articulados e na audiência, segundo a qual este aeroporto se tinha tornado deficitário e teve de ser cedido ao Governo escocês em 2013 e, por conseguinte, não constituía um elemento de comparação adequado para efeito de fixação de um preço de mercado fiel para os serviços aeroportuários (v. considerando 378 decisão impugnada).
- 244 Em terceiro lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual, por um lado, a Ryanair tinha explorado várias ligações estivais para o aeroporto de Grenoble e com destino a este entre 2006 e 2009 e que, por outro lado, este aeroporto era explorado por um operador privado que impunha as taxas aeroportuárias mais elevadas dos aeroportos de referência, há que observar que, embora a Ryanair tenha operado ligações fora da época de inverno, tais atividades não parecem ter conduzido à manutenção destes serviços ao longo de todo o ano. A este respeito, o argumento das recorrentes não contradiz a constatação da Comissão segundo a qual a atividade do aeroporto de Grenoble estava fortemente concentrada na época de inverno, o que o distinguia da situação do aeroporto de Nîmes onde a Ryanair tinha assegurado, pelo menos, um certo número de ligações diárias durante todo o ano, como resulta da decisão impugnada.
- 245 Em quarto lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual, de acordo com as informações fornecidas pela Comissão, as injeções de capitais em proveito do aeroporto de Knock ascendiam a apenas 6% dos ativos deste aeroporto para o período compreendido entre 2002 e 2012, observe-se que a Comissão pôde considerar, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que uma injeção de fundos de capitais públicos de tal amplitude constituía um elemento pertinente na sua avaliação do caráter adequado desse aeroporto como elemento de referência.
- 246 Em quinto lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual, entre os aeroportos de comparação, quatro aeroportos eram semelhantes ao aeroporto de Nîmes no que respeita ao parâmetro do tráfego total ou ao tráfego da Ryanair, há que considerar, como a Comissão salienta, que os números mencionados no estudo de 28 de setembro de 2012 mostram que o tráfego total dos passageiros dos aeroportos e o tráfego da Ryanair nestes aeroportos variavam significativamente de um aeroporto para outro e em relação ao aeroporto de Nîmes. Assim, resulta do referido estudo que existem diferenças significativas entre o tráfego no aeroporto de Nîmes, por um lado, e o tráfego dos aeroportos de Prestwick (para todo o período em questão), de Bournemouth e de Knock (para a última parte do período em causa).
- 247 De igual modo, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o estudo de 28 de setembro de 2012 apresentou, no que respeita ao parâmetro da prosperidade da área envolvente, os dados para o aeroporto de Knock no plano regional para a comparação do produto interno bruto anual por habitante mesmo que a estimativa relativa ao rendimento mensal tenha sido apresentada para toda a Irlanda, há que observar que este argumento não é suscetível de pôr em causa as conclusões da Comissão no que diz respeito a alguns outros parâmetros.
- 248 Por conseguinte, apesar das observações feitas nos n.ºs 242 e 243, *supra*, há que concluir que, tendo em conta todos os elementos de referência fiáveis e os diferentes parâmetros evocados no considerando 365 da decisão impugnada, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao rejeitar a amostra de aeroportos de comparação proposta no estudo de 28 de setembro de 2012.
- 249 No que se refere ao argumento das recorrentes relativo à falta de esforços da Comissão para se informar junto dos aeroportos privados ou explorados de modo privado a fim de estabelecer critérios de comparação, há que observar que esta acusação visa a extensão de obrigações de inquérito que incumbem à Comissão quando esta é chamada a aplicar o critério do operador numa economia de mercado aos contratos em causa.

- 250 Em conformidade com a jurisprudência, a Comissão tem a obrigação, no âmbito da aplicação do critério do investidor privado, de ter em conta, na avaliação de uma medida, todos os elementos pertinentes e o seu contexto (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2008, Ryanair/Comissão, T-196/04, EU:T:2008:585, n.º 59).
- 251 A este propósito, deve considera-se pertinente qualquer informação suscetível de influenciar de modo significativo o processo decisório de um operador numa economia privado normalmente prudente e diligente, que se encontre na situação o mais próxima possível da do Estado em causa (v., por analogia, Acórdão de 20 de setembro de 2017, Frucona Košice/Comissão, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 60).
- 252 A esse respeito, recorde-se ainda que a legalidade de uma decisão em matéria de auxílios de Estado deve ser apreciada pelo juiz da União em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (Acórdão de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 253 Ora, os elementos de informação de que a Comissão «podia dispor» incluem os que se afigurassem pertinentes para a avaliação a efetuar em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.º 251, *supra*, e cuja apresentação tivesse podido, a seu pedido, obter no procedimento administrativo (v., neste sentido Acórdão de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 71).
- 254 No caso em apreço, em primeiro lugar, saliente-se que, na decisão impugnada, Comissão recordou, no considerando 378 da decisão impugnada, as suas dúvidas, conforme expressas nas Orientações de 2014, de que seja, atualmente, possível identificar um elemento de comparação adequado para efeito da fixação de um preço de mercado fiel para os serviços fornecidos pelos aeroportos. Ora, a Comissão evoca, designadamente, nos n.ºs 56 a 58 das referidas orientações, o facto de que a grande maioria dos aeroportos da União Europeia beneficiam de fundos públicos, que os aeroportos públicos são tradicionalmente considerados pelas autoridades públicas como infraestruturas destinadas a facilitar o desenvolvimento local e não empresas que exerçam atividades em conformidade com as regras do mercado, que as tarifas dos aeroportos são geralmente fixadas, não com base em considerações ligadas ao mercado, mas tendo em conta considerações de carácter social ou de política regional, e que mesmo as tarifas dos aeroportos privados podem ser fortemente influenciadas pelos preços praticados pela maioria dos aeroportos que beneficia de subvenções públicas. Assim, embora não se exclua que possa ser encontrado um número suficiente de aeroportos de comparação adequados, conforme explicou a Comissão na audiência, esta considerou que, em conformidade com o n.º 61 das Orientações de 2014, a análise de rendibilidade incremental constituía o critério mais pertinente para efeitos da apreciação dos contratos em causa.
- 255 Em segundo lugar, há que recordar que a Comissão mencionou, na decisão impugnada, a diferença das estruturas dos custos e das receitas dos aeroportos e o baixo grau de comparabilidade das transações entre aeroportos como considerações que justifiquem afastar-se da análise comparativa (considerandos 362 e 363 da decisão impugnada).
- 256 Em terceiro lugar, há que salientar que, na decisão de abertura do inquérito, a Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem observações indicando ao mesmo tempo mais adiante na referida decisão que as autoridades francesas não forneceram nenhum quadro comparativo que permita apreciar se o preço pago pela Ryanair correspondia ao preço normal do mercado.
- 257 Assim, durante o processo administrativo, a Ryanair apresentou o estudo de 28 de setembro de 2012 que apresenta uma amostra de aeroportos de comparação.

- 258 Em resposta a uma questão do Tribunal Geral na audiência, a Comissão explicou que, mesmo que as Orientações de 2014 previssem a possibilidade de conduzir a análise comparativa, os elementos constantes dos autos não permitiam efetuar tal análise de forma útil no caso em apreço.
- 259 Em quarto lugar, como indica a Comissão, a fim de apreciar as taxas dos serviços aeroportuários, há que tomar em consideração não só as tarifas publicadas mas igualmente a grande variedade de descontos à medida, acordados com cada companhia aérea, bem como qualquer contrato de serviços de *marketing*. De um modo geral, estas últimas informações são confidenciais e a Comissão não pode ter-lhes livremente acesso.
- 260 Nestas condições, foi sem incorrer em erro que a Comissão pôde, no caso vertente, optar por proceder à análise da rendibilidade incremental em vez de proceder à análise comparativa, sem se ser aproximada, quando do seu inquérito, dos aeroportos privados ou explorados de forma privada com o objetivo de identificar eventuais aeroportos suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes e de encontrar, nestes mesmos aeroportos, uma amostra de transações comparáveis.
- 261 Atento tudo o que precede, a acusação relativa ao facto de a Comissão ter considerado erradamente que as provas fornecidas pela Ryanair não demonstravam que os aeroportos selecionados no estudo de 28 de setembro de 2012 eram suficientemente comparáveis ao aeroporto de Nîmes e de falta de fundamentação a esse respeito deve, portanto, ser afastada.

*5) Quanto à acusação relativa ao facto de a Comissão ter erradamente omitido proceder a uma análise comparativa «comum»*

- 262 As recorrentes alegam que, mesmo admitindo que os pagamentos à AMS a título dos serviços de *marketing* devessem ter sido deduzidos das taxas aeroportuárias pagas pela Ryanair para efeitos da análise comparativa, a Comissão cometeu, no entanto, um erro manifesto de apreciação ao não ter efetuado tal análise «comum». Apresentam um estudo de 2 de fevereiro de 2016 que inclui essa análise, preparado pelo seu consultor económico, segundo o qual as taxas líquidas pagas pela Ryanair ao aeroporto de Nîmes tendo em conta os pagamentos recebidos pela AMS no âmbito dos contratos de serviços de *marketing*, eram superiores à média das taxas líquidas pagas nos aeroportos de comparação, tanto por passageiro como tendo em conta as rotações.
- 263 A este respeito, cabe recordar que, segundo a jurisprudência constante, não se pode censurar a Comissão por não ter tido em conta eventuais elementos de facto ou de direito que lhe teriam podido ser apresentados durante o procedimento administrativo, mas que o não foram, não sendo a Comissão obrigada a examinar oficiosamente e por suposição os elementos que lhe poderiam ter sido submetidos (Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 60, e de 14 de janeiro de 2004, Fleuren Compost/Comissão, T-109/01, EU:T:2004:4, n.º 49). Por outro lado, segundo a jurisprudência, a legalidade de uma decisão em matéria de auxílios de Estado deve ser apreciada pelo juiz da União em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (v. n.º 252, *supra*).
- 264 Todavia, a Comissão é obrigada a conduzir de uma forma diligente e imparcial o procedimento de investigação das medidas postas em causa, de modo a dispor, quando da adoção da decisão final, dos elementos o mais completos e fiáveis possível para tal (Acórdão de 2 de setembro de 2010, Comissão/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, n.º 90, e de 16 de março de 2016, Frucona Košice/Comissão, T-103/14, EU:T:2016:152, n.º 141).
- 265 No caso em apreço, há que recordar que, na decisão de abertura, a Comissão indicou considerar, nessa fase, que era necessário, para efeitos da aplicação do critério do investidor privado, apreciar conjuntamente os contratos de serviços aeroportuários e os contratos de serviços de *marketing*.

- 266 No entanto, as recorrentes invocam uma análise comparativa comum dos encargos aeroportuários líquidos de pagamentos de *marketing*, efetuada pelo seu consultor económico no estudo de 2 de fevereiro de 2016 que foi apresentado no Tribunal Geral pela primeira vez. Por conseguinte, não se pode criticar a Comissão por não ter tido o mesmo em conta.
- 267 Além disso, pelas razões expostas nos n.ºs 254 a 260, *supra*, a Comissão não era, no caso vertente, obrigada a tomar outras medidas para obter dados com o objetivo de efetuar uma análise comparativa comum.
- 268 Por conseguinte, à acusação relativa ao facto de a Comissão ter erradamente omitido proceder a uma análise comparativa «comum» deve ser rejeitada.

[*Omissis*]

**3. Quanto à terceira parte, relativa a erros manifestos de apreciação e a fundamentação insuficiente no que se refere à análise de rendibilidade incremental**

[*Omissis*]

**b) Quanto à acusação relativa aos motivos em que assenta a decisão dos gestores do aeroporto de Nîmes de celebrar contratos de serviços de marketing**

**c) Sobre a acusação relativa à recusa de tomar em consideração a possibilidade de que uma parte dos serviços de marketing tenham podido ser adquiridos para fins de interesse geral**

**d) Quanto à acusação relativa à afirmação errada de que o SMAN e a VTAN constituem uma só entidade**

- 372 As recorrentes alegam que foi sem razão que a Comissão considerou que a VTAN e o SMAN constituíam uma só entidade para efeitos da aplicação do critério do operador numa economia de mercado. Ao decidir que o vínculo de propriedade não era uma condição necessária e que outros vínculos económicos entre estas duas entidades eram suficientes, a Comissão deu uma interpretação errada da jurisprudência e cometeu um erro manifesto de apreciação.
- 373 A este propósito, recorde-se que foi declarado que era necessário, no quadro da aplicação do critério do investidor privado, considerar a transação comercial no seu conjunto com vista a verificar se a entidade estatal e a entidade controlada por esta, conjuntamente consideradas, se tinham comportado como operadores racionais numa economia de mercado. Com efeito, a Comissão tem obrigação de ter em conta, na avaliação das medidas controvertidas, todos os elementos pertinentes e o seu contexto, incluindo os relativos à situação da ou das autoridades das quais emanaram as medidas controvertidas (v. Acórdão de 17 de dezembro de 2008, Ryanair/Comissão, T-196/04, EU:T:2008:585, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 374 No caso em apreço, mesmo que não tenha existido um vínculo de propriedade entre o SMAN e a VTAN, a Comissão constatou, no entanto, nos considerandos 277 a 299 da decisão impugnada, que o SMAN exerceu uma influência determinante nas decisões tomadas pela VTAN em relação às recorrentes.
- 375 Nestas circunstâncias, há que concluir que foi com razão que a Comissão considerou que existia entre o SMAN e a VTAN laços económicos suficientemente estreitos para que os seus comportamentos sejam apreciados conjuntamente nas suas relações com as recorrentes para efeitos da aplicação do critério do operador numa economia de mercado (considerandos 307 a 309 da decisão impugnada).

376 Por conseguinte, a acusação das recorrentes relativa à afirmação errada segundo a qual o SMAN e a VTAN constituem uma só entidade deve ser rejeitada.

***f) Sobre a acusação relativa à não tomada em consideração das vantagens decorrentes das relações do aeroporto de Nîmes com a Ryanair***

*[Omissis]*

***g) Quanto à acusação relativa à não verificação dos dados comunicados pelo aeroporto de Nîmes e à não comparação com um aeroporto bem gerido***

415 As recorrentes alegam que a Comissão errou ao não ter verificado os dados sobre os custos comunicados pelo aeroporto de Nîmes e não os ter comparado com os dados típicos de um aeroporto gerido corretamente. No caso em apreço, os custos de exploração incrementais incorridos pelo aeroporto de Nîmes, tal como foram descritos pela Comissão na decisão recorrida, são substancialmente superiores aos que tinha estabelecido noutros processos de modo que este aeroporto era gerido de forma muito ineficaz. Por conseguinte, esses custos não correspondem aos custos do contrato que em que um aeroporto gerido eficazmente incorria, e não podem, portanto, servir de referência para apreciar se a Ryanair beneficiou de uma vantagem que não teria obtido de um operador numa economia de mercado.

416 A este propósito, recorde-se que, segundo a jurisprudência, incumbe à Comissão apreciar se um operador numa economia de mercado racional que se encontrasse numa situação o mais próxima possível da da entidade pública em causa poderia ter sido levado a tomar a medida em questão (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2012, Comissão/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, n.º 84). A este respeito, há que ter em conta a estrutura dos custos e das receitas reais da entidade pública cujo comportamento é comparado ao de um operador numa economia de mercado.

417 No caso em apreço decorre daí que, contrariamente ao que as recorrentes afirmam, não cabia, no caso concreto, à Comissão verificar, no âmbito da aplicação do critério do operador numa economia de mercado, se os custos operacionais incrementais e as receitas extra-aeronáuticas do aeroporto de Nîmes correspondiam aos custos que poderiam ser esperados para um aeroporto ou para um aeroporto bem gerido e eficaz. Por conseguinte, a Comissão podia, sem incorrer em erro, considerar os custos e as receitas previsíveis reais do aeroporto de Nîmes para apreciar se as recorrentes tinham obtido uma vantagem económica.

418 Por razões idênticas, a Comissão também não era obrigada a ter em conta custos verificados noutros aeroportos diferentes do de Nîmes.

419 Além disso, a revisão que esteve na origem dos números reais de custos e de receitas de uma empresa pública é contrária ao preceito do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, o qual não estabelece distinção alguma consoante as causas ou os objetivos das intervenções estatais de uma entidade pública, mas define-as em função dos seus efeitos (Acórdão de 5 de junho de 2012, Comissão/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, n.º 77).

420 Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao não verificar se os custos e receitas fornecidas pelo aeroporto de Nîmes correspondiam aos geralmente associados a um aeroporto bem gerido ou eficaz.

421 O quarto fundamento deve, por conseguinte, ser julgado improcedente.

422 Deve, portanto, ser negado provimento ao recurso na íntegra, sem que seja necessário conhecer do pedido de medidas de organização do processo apresentado pelas recorrentes na medida em que o mesmo tem por objeto medidas diferentes daquelas que já foram ordenadas.

#### IV. Quanto às despesas

423 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las a suportar as suas despesas, bem como as da Comissão, em conformidade com os pedidos desta última.

424 A Comissão suportará as suas próprias despesas, nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Ryanair DAC e a Airport Marketing Services Ltd são condenadas a pagar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 3) **O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Berardis

Papasavvas

Spielmann

Csehi

Spineanu-Matei

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de dezembro de 2018.

Assinaturas

[*Omissis*]