

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

12 de Maio de 2011 \*

No processo C-176/09,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE, entrado em 15 de Maio de 2009,

**Grão-Ducado do Luxemburgo**, representado por C. Schiltz, na qualidade de agente, assistido por P. Kinsch, avocat,

recorrente,

apoiado pela:

**República Eslovaca**, representada por B. Ricziová, na qualidade de agente,

interveniente,

\* Língua do processo: francês.

contra

**Parlamento Europeu**, representado por A. Troupiotis e A. Neergaard, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Conselho da União Europeia**, representado por E. Karlsson e M. Moore, na qualidade de agentes,

recorridos,

apoiados pela:

**Comissão Europeia**, representada por K. Simonsson e C. Vrignon, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz (relator), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,  
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Outubro de 2010,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de Dezembro de 2010,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Através do seu recurso, o Grão-Ducado do Luxemburgo pede ao Tribunal de Justiça que anule a Directiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativa às taxas aeroportuárias (JO L 70, p. 11), por esta constituir uma violação dos princípios da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da subsidiariedade.

### **Quadro jurídico**

- 2 A Directiva 2009/12 foi adoptada com fundamento no artigo 80.º, n.º 2, CE.

- 3 Nos termos da terceira frase do primeiro considerando da mesma directiva, «[a]s entidades gestoras aeroportuárias que disponibilizam instalações e prestam serviços pelos quais sejam cobradas taxas aeroportuárias deverão procurar assegurar um funcionamento eficiente em termos de custos».
  
- 4 A primeira frase do segundo considerando da referida directiva enuncia que «[é] necessário estabelecer um quadro comum que regulamente as características essenciais das taxas aeroportuárias e o modo como são fixadas, dado que, na sua falta, os requisitos básicos da relação entre as entidades gestoras aeroportuárias e os utilizadores do aeroporto podem não ser cumpridos».
  
- 5 Quanto ao âmbito de aplicação da Directiva 2009/12, o seu terceiro e quarto considerandos precisam:
  - «(3) A presente directiva deverá aplicar-se aos aeroportos [...] com uma dimensão superior a um determinado nível mínimo, dado que a gestão e o financiamento dos aeroportos de pequena dimensão não exige a aplicação de um quadro comunitário.
  
  - (4) Além disso, num Estado-Membro onde nenhum aeroporto atinja a dimensão mínima para a aplicação da presente directiva, o aeroporto que registe o maior volume de tráfego de passageiros goza de uma posição tão privilegiada como ponto de entrada nesse Estado-Membro que é necessário sujeitá-lo à aplicação da presente directiva a fim de garantir o respeito de certos princípios básicos na relação entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto, nomeadamente no que se refere à transparência das taxas e à não discriminação entre os utilizadores do aeroporto.»

- 6 O décimo quinto considerando da Directiva 2009/12 tem a seguinte redacção:

«Deverá ser permitido às entidades gestoras aeroportuárias aplicar taxas aeroportuárias que correspondam às infra-estruturas disponibilizadas e/ou ao nível de serviço prestado, visto que as transportadoras aéreas têm um interesse legítimo em solicitar à entidade gestora aeroportuária a prestação de serviços que correspondam ao rácio preço/qualidade. Deverá contudo ser disponibilizado de forma não discriminatória o acesso a um nível diferenciado de infra-estruturas ou serviços a todas as transportadoras que desejem utilizá-los. Caso a procura exceda a oferta, o acesso deverá ser determinado com base em critérios objectivos e não discriminatórios a definir pela entidade gestora aeroportuária. Qualquer diferenciação de taxas aeroportuárias deverá ser transparente, objectiva e baseada em critérios claros.»

- 7 Nos termos do décimo nono considerando da referida directiva:

«Atendendo a que o objectivo da presente directiva, a saber, estabelecer princípios comuns para a cobrança de taxas aeroportuárias nos aeroportos comunitários, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, dado que os sistemas de taxas aeroportuárias não podem ser estabelecidos ao nível nacional de modo uniforme em toda a Comunidade, e pode, pois, devido às suas dimensões e efeitos, ser mais bem alcançado a nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para alcançar aquele objectivo.»

- 8 Nos termos do seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, esta mesma directiva «estabelece princípios comuns para a cobrança de taxas aeroportuárias nos aeroportos comunitários» e «é aplicável aos aeroportos situados nos territórios aos quais se aplica o Tratado [CE] e abertos ao tráfego comercial cujo tráfego anual seja superior a cinco milhões de

passageiros, e ao aeroporto que registe o maior volume de tráfego de passageiros em cada Estado-Membro».

- 9 Por força do artigo 2.º, n.º 4, da Directiva 2009/12, é considerada uma taxa aeroportuária «uma contrapartida financeira cobrada em proveito da entidade gestora aeroportuária, paga pelos utilizadores do aeroporto pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros e carga».
- 10 O artigo 3.º, primeiro período, da mesma directiva prevê que «[o]s Estados-Membros asseguram que as taxas aeroportuárias não estabeleçam discriminações entre os utilizadores dos aeroportos».
- 11 Para esse efeito, a Directiva 2009/12 prevê o estabelecimento de um procedimento obrigatório para a realização de consultas periódicas entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto ou os representantes ou associações dos utilizadores do aeroporto, bem como de um procedimento de recurso. Quanto a estes procedimentos, o artigo 6.º desta directiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros asseguram que seja estabelecido um procedimento obrigatório para a realização de consultas periódicas entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto, ou os representantes ou associações dos utilizadores do aeroporto, a respeito do funcionamento do sistema de taxas aeroportuárias e do nível dessas taxas e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados. As referidas consultas realizam-se pelo menos uma vez por ano, salvo decisão em contrário tomada na última consulta. Caso exista um acordo plurianual entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto, as consultas realizam-se nos termos do referido acordo. Os Estados-Membros reservam-se o direito de solicitar consultas mais frequentes.

2. Os Estados-Membros asseguram que, sempre que possível, as alterações do sistema ou do nível das taxas aeroportuárias sejam introduzidas de comum acordo entre a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto. Para tal, a entidade gestora aeroportuária apresenta aos utilizadores do aeroporto as eventuais propostas de alteração do sistema ou do nível das taxas aeroportuárias, juntamente com as razões para as alterações propostas, o mais tardar quatro meses antes da respectiva entrada em vigor, excepto em circunstâncias excepcionais que devem ser justificadas perante os utilizadores do aeroporto. A entidade gestora aeroportuária consulta os utilizadores do aeroporto sobre as alterações propostas e tem em conta os seus pontos de vista antes de tomar uma decisão. Normalmente, a entidade gestora aeroportuária publica a sua decisão ou recomendação o mais tardar dois meses antes da respectiva entrada em vigor. Caso a entidade gestora aeroportuária e os utilizadores do aeroporto não cheguem a acordo sobre as alterações propostas, a primeira deve justificar a sua decisão relativamente aos pontos de vista dos utilizadores do aeroporto.

3. Os Estados-Membros asseguram que, em caso de desacordo quanto a uma decisão relativa às taxas aeroportuárias tomada pela entidade gestora aeroportuária, qualquer parte possa solicitar a intervenção da autoridade supervisora independente a que se refere o artigo 11.º, que examina as justificações para a alteração do sistema ou do nível das taxas aeroportuárias.

4. Se uma alteração do sistema ou do nível das taxas aeroportuárias decidida pela entidade gestora aeroportuária for submetida à apreciação de uma autoridade supervisora independente, tal alteração não produz efeitos até ter sido analisada por esta última. No prazo de quatro semanas após a questão ter sido submetida à sua apreciação, a autoridade supervisora independente deve tomar uma decisão provisória sobre a entrada em vigor da alteração das taxas aeroportuárias, a não ser que a decisão final possa ser tomada dentro do mesmo prazo.

5. Um Estado-Membro pode decidir não aplicar os n.ºs 3 e 4 em relação a alterações do nível ou da estrutura das taxas aeroportuárias nos aeroportos em que:

- a) Exista um procedimento obrigatório nos termos da legislação nacional segundo o qual as taxas aeroportuárias, ou o seu nível máximo, são determinados ou aprovados pela autoridade supervisora independente; ou
  
- b) Exista um procedimento obrigatório nos termos da legislação nacional segundo o qual a autoridade supervisora independente analisa periodicamente, ou em resposta a pedidos de partes interessadas, se tais aeroportos estão sujeitos a uma concorrência efectiva. Sempre que as conclusões dessa análise o justifiquem, o Estado-Membro deve decidir que as taxas aeroportuárias, ou o seu nível máximo, sejam determinados ou aprovados pela autoridade supervisora independente. Esta decisão aplica-se enquanto tal for considerado necessário, com base na análise efectuada por essa autoridade.

[...]»

- 12 Cada vez que haja lugar a consultas, a entidade gestora aeroportuária deve, por força do artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2009/12, fornecer a cada utilizador do aeroporto ou aos representantes ou associações de utilizadores do aeroporto as informações sobre as componentes que servem de base para a determinação do sistema ou do nível de todas as taxas por ela cobradas em cada aeroporto.
  
- 13 Quanto à criação e ao funcionamento da autoridade supervisora independente, o artigo 11.º, n.ºs 1 a 3 e 5, da Directiva 2009/12 prevê:

«1. Os Estados-Membros nomeiam ou criam uma autoridade independente como sua autoridade supervisora independente nacional a fim de assegurar a aplicação correcta das medidas tomadas para dar cumprimento à presente directiva e desempenhar, pelo menos, as funções atribuídas nos termos do artigo 6.º Essa autoridade pode ser a mesma à qual o Estado-Membro tenha confiado a aplicação das medidas regulamentares adicionais a que se refere o n.º 5 do artigo 1.º, incluindo a aprovação

do sistema de tarifação e/ou do nível das taxas aeroportuárias, desde que cumpra os requisitos estabelecidos no n.º 3 do presente artigo.

2. Em conformidade com a legislação nacional, a presente directiva não impede a autoridade supervisora independente de delegar, sob a sua supervisão e total responsabilidade, a aplicação da presente directiva noutras autoridades supervisoras independentes, desde que a aplicação se processe de acordo com as mesmas normas.

3. Os Estados-Membros garantem a independência da autoridade supervisora independente, assegurando que esta seja juridicamente distinta e funcionalmente independente de qualquer entidade gestora aeroportuária e de qualquer transportadora aérea. Os Estados-Membros que mantêm a propriedade dos aeroportos, das entidades gestoras aeroportuárias ou das transportadoras aéreas, ou o controlo das entidades gestoras aeroportuárias ou das transportadoras aéreas, asseguram que as funções relativas a essa propriedade ou a esse controlo não sejam atribuídas à autoridade supervisora independente. Os Estados-Membros asseguram que a autoridade supervisora independente exerça as suas competências com imparcialidade e transparência.

[...]

5. Os Estados-Membros podem criar um mecanismo de financiamento para a autoridade supervisora independente, o qual pode incluir a cobrança de uma taxa aos utilizadores dos aeroportos e às entidades gestoras aeroportuárias.»

<sup>14</sup> Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 2009/12, a Comissão Europeia apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, até 15 de Março de 2013, um relatório sobre a aplicação da presente directiva, que avalie os progressos efectuados na consecução dos objectivos desta.

- 15 Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida directiva, os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva até 15 de Março de 2011.

### **Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça**

- 16 O Grão-Ducado do Luxemburgo solicita que o Tribunal de Justiça se digne:
- a título principal, anular o artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 2009/12 na medida em que dispõe que esta é aplicável ao aeroporto que registre o maior volume de tráfego de passageiros em cada Estado-Membro;
  - a título subsidiário, anular a Directiva 2009/12 na sua totalidade;
  - condenar o Parlamento e o Conselho nas despesas.
- 17 O Parlamento e o Conselho solicitam que o Tribunal de Justiça se digne:
- a título principal, negar provimento ao recurso;
  - condenar o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas;
  - a título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça anular a Directiva 2009/12, manter os efeitos desta até à adopção de um novo acto.

- 18 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 2009, a República Eslovaca e a Comissão foram admitidas a intervir em apoio dos pedidos, respectivamente, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Parlamento e do Conselho.

## Quanto ao recurso

*Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento*

### Argumentos das partes

- 19 O primeiro fundamento do recurso, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento, comporta duas partes distintas. Na primeira parte deste fundamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo, apoiado pela República Eslovaca, alega ser tratado de maneira diferente dos Estados-Membros em que os grandes aeroportos regionais, com 1 milhão a 5 milhões de tráfego de passageiros por ano, não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 2009/12, embora estejam na mesma situação que o único aeroporto comercial luxemburguês, a saber, o de Luxembourg-Findel, cujo volume de tráfego de passageiros por ano se eleva a 1,7 milhões. Em causa estão os aeroportos de Hahn (Alemanha) e de Charleroi (Bélgica), cujo volume de tráfego de passageiros é, respectivamente, da ordem dos 4 milhões e dos 2,9 milhões, aeroportos que se encontram na mesma zona de atracção que o aeroporto luxemburguês, ou seja, a uma distância rodoviária de menos de 200 km, e que são concorrentes directos deste. Trata-se, além disso, de grandes aeroportos regionais situados na proximidade de um centro urbano com uma certa dimensão ou caracterizado por um determinado

nível de actividade económica, como os aeroportos de Turim (Itália) ou de Bordéus (França), com, respectivamente, 3,5 milhões e 3,4 milhões de passageiros.

- 20 Através da segunda parte do primeiro fundamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo sustenta ser tratado da mesma maneira que os Estados-Membros em cujo território estão estabelecidos aeroportos com um volume de tráfego de passageiros por ano superior a 5 milhões, como, por exemplo, a República Federal da Alemanha e o Reino da Bélgica.
- 21 Segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, neste contexto, importa fazer referência à categorização decorrente da Comunicação da Comissão de 9 de Dezembro de 2005 relativa às orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (JO C 312, p. 1) e limitar o âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 às categorias de aeroportos cujo volume de tráfego de passageiros por ano excede os 5 milhões.
- 22 Não se justifica nem a diferença de tratamento em relação aos grandes aeroportos regionais excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 nem o tratamento idêntico do aeroporto de Luxembourg-Findel e dos aeroportos cujo volume de tráfego de passageiros por ano ultrapassa os 5 milhões. A gestão e o financiamento dos aeroportos de pequena ou média dimensão, com menos de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano, não exige, como decorre correctamente do terceiro considerando desta directiva, a aplicação de um «quadro comunitário». Em contrapartida, a afirmação, contida no quarto considerando, segundo a qual o aeroporto «que registe o maior volume de tráfego de passageiros goza de uma posição tão privilegiada como ponto de entrada nesse Estado-Membro que é necessário sujeitá-lo à aplicação da [Directiva 2009/12]», é desprovida de pertinência real em relação ao objectivo desta, a saber, a prevenção de um abuso da posição dominante de certos aeroportos. A «posição privilegiada» só poderia entrar em linha de conta se, na realidade, criasse, em relação aos operadores, uma vantagem da mesma ordem que a que representa o facto de receber mais de 5 milhões de passageiros por ano. Isso não se verifica automaticamente com o maior aeroporto de cada Estado-Membro.

- 23 Em particular, quanto ao aeroporto de Luxembourg-Findel, este não goza de tal posição como ponto de entrada privilegiado no Luxemburgo e não existe nenhum risco de abuso de posição dominante em relação aos operadores, atendendo à situação concorrencial em que se encontra este aeroporto relativamente a diversos aeroportos que acolhem companhias que praticam voos a baixo preço, situados na proximidade deste, bem como relativamente a aeroportos que constituem placas giratórias («hubs»), como os de Frankfurt (Alemanha) ou de Bruxelas (Bélgica). Acresce que, em termos económicos, o aeroporto luxemburguês não pode entrar numa categoria comparável à dos aeroportos que registam mais de 5 milhões de passageiros por ano, mesmo se vender significativamente mais bilhetes de classe executiva do que esses aeroportos. Consequentemente, a posição de força da sua autoridade gestora não pode ser considerada equivalente à de uma autoridade gestora de um aeroporto que recebe mais de 5 milhões de passageiros.
- 24 Em contrapartida, o risco de abuso de posição dominante é mais real para outros aeroportos regionais mais importantes, que não se inserem no âmbito de aplicação da Directiva 2009/12, que estão situados na proximidade de um centro urbano com uma certa dimensão ou caracterizado por um determinado nível de actividade económica, como os aeroportos de Turim e de Bordéus.
- 25 É verdade que, nos domínios em que o legislador da União deve efectuar avaliações económicas complexas, apenas um erro manifesto de apreciação deste pode afectar a legalidade da sua acção. No entanto, este princípio pressupõe que o legislador tenha efectivamente realizado, no caso controvertido, uma avaliação complexa, o que não acontece no caso em apreço. Mesmo se se devesse considerar que o legislador procedeu, em certos aspectos, a uma avaliação de uma situação complexa, a avaliação relativa ao aeroporto de Luxembourg-Findel, cuja zona de atracção é particularmente reduzida, não é complexa. É, portanto, evidente que, ao incluir este aeroporto, cujo volume de tráfego de passageiros por ano mal atinge um terço do volume a partir do qual se julga necessário aplicar normalmente o quadro comunitário, o legislador cometeu um erro manifesto de apreciação.

- 26 A República Eslovaca acrescenta que os dados respeitantes à situação do aeroporto de Bratislava (Eslováquia), que partilha a mesma zona geográfica com o aeroporto de Viena (Áustria), põem em causa a afirmação segundo a qual o aeroporto mais importante de um Estado-Membro é o «ponto de entrada» sempre utilizado por uma grande parte dos viajantes. O facto de um aeroporto ser o mais importante num Estado-Membro não pode, portanto, ser um elemento determinante para apreciar a posição concorrencial deste aeroporto num dado mercado.
- 27 Segundo o Conselho, à luz do objectivo da Directiva 2009/12, o legislador da União considerou efectivamente como evidente que os aeroportos principais, a saber, os que, como o aeroporto de Luxembourg-Findel, registem o maior volume de tráfego de passageiros por ano num Estado-Membro, gozam de uma posição privilegiada no Estado-Membro em cujo território estão situados, pelo que são equiparados aos aeroportos que ultrapassam o limite de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano.
- 28 No entanto, os grandes aeroportos regionais, como os de Charleroi e de Hahn, não gozam da posição privilegiada de que beneficiam os aeroportos principais no seu Estado-Membro respectivo. Estes aeroportos não constituem a porta de entrada principal no seu Estado respectivo, da mesma maneira que o aeroporto que regista o maior volume de tráfego de passageiros por ano no seu Estado-Membro, como o de Luxembourg-Findel.
- 29 Segundo o Parlamento, os objectivos da Directiva 2009/12 consistem, como resulta dos seus primeiro e segundo considerandos, em levar a que as entidades gestoras aeroportuárias procurem assegurar um funcionamento eficiente em termos de custos e estabelecer um quadro comum que regule as características essenciais das taxas aeroportuárias. Portanto, a referida directiva visa garantir que os utilizadores possam ter um acesso aos serviços aeroportuários em troca do pagamento de taxas

que respeitem as condições estabelecidas pela directiva, assegurando assim a não discriminação e a transparência.

- 30 Referindo-se à Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Janeiro de 2007 relativa às taxas aeroportuárias [COM(2006) 820 final, a seguir «proposta de directiva»], a Comissão sustenta que o objectivo do referido quadro comum é facilitar o debate sobre as taxas aeroportuárias entre aeroportos e companhias aéreas. A Directiva 2009/12 visa evitar que uma entidade gestora aeroportuária se encontre numa posição de força em relação aos transportadores aéreos, quanto à fixação das taxas aeroportuárias, atendendo à «posição privilegiada» de um aeroporto. Duas categorias de aeroportos poderiam encontrar-se em tal posição, a saber, os aeroportos principais em cada Estado-Membro, geralmente situados na proximidade das capitais e que constituem os «pontos de entrada» nestas, bem como os aeroportos que, devido à sua dimensão, estão numa situação comparável à dos aeroportos da primeira categoria. Os aeroportos desta primeira categoria beneficiam manifestamente, designadamente em razão da sua localização imediata nos arredores de centros urbanos muito povoados, da qualidade das suas infra-estruturas e da existência de uma clientela de negócios pouco sensível às variações de preço dos bilhetes de avião, mas, em contrapartida, reticente em perder tempo para se deslocar a aeroportos situados a mais de cem quilómetros desses centros urbanos.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 31 O princípio geral da igualdade de tratamento, enquanto princípio geral do direito da União, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas da mesma maneira, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Dezembro de 1984, Sermide, 106/83, Recueil, p. 4209, n.º 28; de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni

e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 50 e 51; de 11 de Julho de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Colect., p. I-6331, n.º 33; e de 16 de Dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o., C-127/07, Colect., p. I-9895, n.º 23).

- 32 O carácter comparável de situações diferentes é apreciado tendo em conta todos os elementos que as caracterizam. Esses elementos devem, designadamente, ser determinados e apreciados à luz do objecto e da finalidade do acto da União que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objectivos do domínio do qual releva o acto em questão (v., neste sentido, acórdão Arcelor Atlantique e Lorraine e o., já referido, n.ºs 25, 26 e jurisprudência citada).
- 33 A este respeito, há que salientar que a Directiva 2009/12 tem como fundamento o artigo 80.º, n.º 2, CE, que dispõe que o Conselho pode decidir se, em que medida e por que processo, podem ser adoptadas disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos.
- 34 Assim, ao autorizar o Conselho a decidir tanto sobre o momento como sobre o conteúdo e o alcance da sua intervenção na navegação marítima e aérea, o Tratado confere-lhe um amplo poder normativo quanto à adopção de regras comuns adequadas (v., neste sentido, acórdão de 23 de Outubro de 2007, Comissão/Conselho, C-440/05, Colect., p. I-9097, n.º 58; v., igualmente, quanto ao poder legislativo do Conselho em matéria de política comum dos transportes, acórdãos de 28 de Novembro de 1978, Schumalla, 97/78, Colect., p. 795, n.º 4, e de 17 de Julho de 1997, SAM Schiffahrt e Stapf, C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.º 23).
- 35 Quanto ao controlo jurisdicional do exercício dessa competência, o juiz da União não pode substituir a apreciação do legislador da União pela sua, devendo limitar-se

a examinar se aquela não está ferida de erro manifesto ou de desvio de poder, ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 18; de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 58; acórdão SAM Schiffahrt e Stapf, já referido, n.º 24; bem como acórdão de 12 de Março de 2002, Omega Air e o., C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 64).

- <sup>36</sup> É à luz dos critérios recordados nos n.ºs 31 a 35 do presente acórdão que cumpre examinar o primeiro fundamento invocado pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, que sustenta, na primeira parte deste fundamento, que foi aplicado um tratamento diferenciado a situações comparáveis e, na segunda parte do referido fundamento, que situações diferentes foram tratadas de maneira idêntica.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa ao tratamento diferenciado de situações comparáveis

- <sup>37</sup> Em relação ao tratamento diferenciado de situações comparáveis, o Grão-Ducado do Luxemburgo alega, no essencial, que o aeroporto de Luxembourg-Findel foi objecto de tratamento diferenciado do reservado aos aeroportos que são excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 e cujo tráfego de passageiros é superior a 1 milhão, mas inferior a 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano, e que são, tal como o aeroporto luxemburguês, classificados na categoria de grandes aeroportos regionais segundo as orientações definidas na comunicação da Comissão de 9 de Dezembro de 2005. Está designadamente em causa um tratamento diferenciado dos aeroportos de Charleroi e de Hahn e dos aeroportos situados na proximidade de um

centro urbano com uma certa dimensão ou caracterizado por um determinado nível de actividade económica, como os aeroportos de Turim ou de Bordéus.

- 38 A este respeito, resulta do terceiro e quarto considerandos da Directiva 2009/12 que, quando da sua adopção, o legislador da União entendeu que não era necessário incluir no âmbito de aplicação da directiva todos os aeroportos da União, mas que apenas duas categorias de aeroportos deviam ser abrangidas pela directiva, a saber, os que ultrapassem uma determinada dimensão mínima e os que registem o maior volume de tráfego de passageiros por ano nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atinge essa dimensão mínima, como o de Luxembourg-Findel.
- 39 Por força do seu artigo 1.º, n.º 1, esta directiva «estabelece princípios comuns para a cobrança de taxas aeroportuárias» nos aeroportos. Tem assim por objecto regular a relação entre as entidades gestoras aeroportuárias e os utilizadores dos aeroportos, no que diz respeito à fixação das taxas aeroportuárias.
- 40 O legislador da União, através da adopção de um quadro comum, procurou melhorar a relação entre as entidades gestoras aeroportuárias e os utilizadores dos aeroportos e evitar que certas exigências de base relativas a essa relação não sejam respeitadas, como a transparência das taxas, a consulta dos utilizadores dos aeroportos e a não discriminação entre estes, como resulta do segundo, quarto e décimo quinto considerandos da Directiva 2009/12.
- 41 A comparabilidade dos aeroportos referidos no n.º 37 do presente acórdão deve assim ser apreciada designadamente atendendo à sua situação em relação aos utilizadores dos aeroportos, a saber, as companhias aéreas.

- 42 Como resulta do quarto considerando da Directiva 2009/12, o referido legislador entendeu que os aeroportos situados em Estados-Membros em que nenhum aeroporto atingiu a dimensão mínima para a aplicação da directiva e que registem o maior volume de tráfego de passageiros por ano, como o de Luxembourg-Findel, gozam de uma posição privilegiada em relação aos utilizadores dos aeroportos, na medida em que constituem o ponto de entrada nesses Estados-Membros. Assim, considerou-se, como realçaram designadamente o Conselho e a Comissão, que, no caso destes aeroportos, existe o risco de as suas entidades gestoras se encontrarem numa posição de força em relação aos utilizadores e, portanto, um risco de abuso dessa posição na fixação das taxas.
- 43 Os referidos aeroportos podem ser considerados como os aeroportos principais nos Estados-Membros onde estão situados. Estes aeroportos estão, regra geral, como afirmou a Comissão, situados na proximidade dos grandes centros políticos e/ou económicos dos Estados-Membros e atraem, em grande parte, uma clientela de negócios para a qual o preço dos bilhetes é apenas um critério entre outros e que pode ser particularmente sensível à localização do aeroporto, às possibilidades de ligação a outros meios de transporte bem como à qualidade dos serviços fornecidos.
- 44 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, designadamente no que respeita à clientela de negócios bem como ao segmento do mercado de média e de topo de gama, tanto as companhias aéreas dos Estados-Membros como as dos Estados terceiros têm um interesse estratégico importante em propor voos com partida de e com destino a um aeroporto principal como o de Luxembourg-Findel, sem que o montante das taxas aeroportuárias ou ainda o volume concreto do tráfego de passageiros por ano possam ser considerados critérios decisivos para estas companhias aéreas.
- 45 Além disso, se uma companhia aérea tiver um interesse estratégico em oferecer voos a partir de e com destino a um determinado Estado-Membro, o aeroporto principal é o único de que esta se serve nos Estados-Membros que só têm um aeroporto, como

é designadamente o caso do Grão-Ducado do Luxemburgo. Nos Estados-Membros onde há vários aeroportos, parece, de resto, razoável considerar que uma companhia aérea que tenha interesse em assegurar apenas uma ligação aérea num Estado-Membro prefira o aeroporto com o maior volume de tráfego de passageiros por ano.

<sup>46</sup> Ainda que o valor concreto do volume de tráfego de passageiros por ano bem como o montante das taxas aeroportuárias possam, é certo, ser critérios importantes para as companhias aéreas que propõem voos a partir de ou com destino a um aeroporto determinado num Estado-Membro, há, em regra, um interesse estratégico destas companhias aéreas em oferecer tais voos, pelo que estes critérios não podem ser considerados decisivos para estas companhias, quando escolhem os aeroportos a partir dos quais efectuam voos.

<sup>47</sup> Nestas condições, atendendo ao amplo poder normativo de que o legislador da União dispõe em matéria de política de transporte aéreo, não pode ser posta em causa a sua apreciação segundo a qual, nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atingiu a dimensão mínima para a aplicação da Directiva 2009/12, o aeroporto que registre o maior volume de tráfego de passageiros por ano deve ser considerado o ponto de entrada no Estado-Membro em causa, o que lhe confere uma posição privilegiada face aos utilizadores dos aeroportos.

<sup>48</sup> Ao invés, os aeroportos não incluídos no âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 não podem, independentemente do valor concreto do volume de tráfego de passageiros por ano, ser considerados aeroportos principais dos Estados-Membros onde estão situados. Como assinalou igualmente o advogado-geral nos n.ºs 65, 74 e 77 das suas conclusões, tais aeroportos podem ser considerados aeroportos secundários dos

Estados-Membros, que têm, em princípio, para as companhias aéreas, uma importância estratégica diferente da dos aeroportos principais, facto que os coloca em situações diferentes, em relação aos utilizadores dos aeroportos, em matéria de fixação de taxas aeroportuárias.

49 Um aeroporto secundário não pode, designadamente, em princípio, atendendo ao que foi observado no n.º 45 do presente acórdão, ser considerado o ponto de entrada, na acepção da directiva, no Estado-Membro onde está situado, mesmo que se trate de um grande aeroporto regional situado na proximidade de um centro urbano, como os aeroportos de Bordéus ou de Turim. Além disso, estes aeroportos secundários, designadamente os que não estão situados na proximidade de um centro urbano, podem revelar-se mais atraentes para as companhias aéreas ditas «de baixo custo». Com efeito, estas companhias aéreas dirigem-se a uma clientela cujas exigências são, em princípio, diferentes das da clientela de negócios e que é mais sensível ao preço dos bilhetes e está mais disposta a efectuar trajectos mais longos entre a cidade de ligação e o aeroporto. Tais companhias, para as quais os montantes das taxas aeroportuárias são determinantes, podem ser consideradas como tendo um certo poder de pressão que lhes permite influenciar a fixação do nível destas taxas.

50 Nestas condições, o exercício, pelo legislador da União, da competência que lhe é atribuída não está ferido de erro manifesto ou de desvio de poder, e este não excedeu manifestamente os limites do amplo poder normativo de que dispõe na matéria ao considerar que os aeroportos secundários dos Estados-Membros não estão na mesma situação, em relação aos utilizadores dos aeroportos, que os aeroportos principais. Em qualquer caso, é permitido ao referido legislador recorrer a uma categorização segundo critérios objectivos e com base em verificações globais, a fim de poder instituir uma regulamentação geral e abstracta (v., neste sentido, acórdão de 15 de Abril de 2010, Gualtieri/Comissão, C-485/08 P, Colect., p. I-3009, n.º 81). Isto é válido sobretudo quando a execução de uma política comum, pelo legislador da União, implica a necessidade de avaliar uma situação económica complexa, como ocorre regra geral em matéria de transporte aéreo (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, SAM Schiffahrt e Stapf, n.º 25 e jurisprudência citada, e Omega Air e o., n.º 65).

- 51 Nestas condições, deve ser rejeitada a primeira parte do primeiro fundamento, relativa ao tratamento diferenciado de situações comparáveis.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa ao tratamento igual de situações diferentes

- 52 No que respeita à segunda parte do primeiro fundamento, relativa ao tratamento igual de situações diferentes, o Grão-Ducado do Luxemburgo alega, no essencial, que os aeroportos que registam o maior volume de tráfego de passageiros por ano nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atinge o limite de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano são tratados de maneira idêntica à dos aeroportos que recebem mais de 5 milhões de passageiros por ano, embora os primeiros não tenham a mesma posição de força em relação aos utilizadores dos aeroportos, nem o mesmo poder económico que os segundos.
- 53 A este respeito, é pacífico entre as partes em litígio que os aeroportos cujo tráfego anual ultrapassa os 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano dispõem, em razão precisamente deste volume de tráfego, de uma posição privilegiada em relação aos utilizadores, e que a inclusão desta categoria de aeroportos no âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 era justificada atendendo tanto ao objecto como à finalidade desta.
- 54 O facto de a situação destes aeroportos não ser idêntica à dos aeroportos que registam o maior volume de tráfego de passageiros por ano nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atinge o volume de 5 milhões deste tipo de tráfego não significa, como assinalou o advogado-geral no n.º 82 das suas conclusões, que a inclusão destes aeroportos no âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 seja contrária ao princípio da igualdade de tratamento. Com efeito, considera-se, correctamente, que estas duas categorias de aeroportos dispõem de uma posição privilegiada face aos utilizadores

dos aeroportos, como observado nos n.ºs 47 e 53 do presente acórdão, e que, por conseguinte, estão em situações comparáveis. O facto de a origem desta posição residir, num caso, na posição estratégica dos aeroportos em causa e, no outro, na importância do tráfego anual de passageiros não pode, atendendo ao objecto e à finalidade da referida directiva, ferir de irregularidade a apreciação efectuada pelo legislador da União.

- 55 Nestas condições, há que rejeitar a segunda parte do primeiro fundamento, relativa ao tratamento igual de situações diferentes e, portanto, julgar improcedente este fundamento na sua totalidade.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade*

#### Argumentos das partes

- 56 Segundo o Grão-Ducado do Luxemburgo, o artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 2009/12 consubstancia uma violação do princípio da proporcionalidade, uma vez que o critério que define o âmbito de aplicação da directiva é desprovido de pertinência, atendendo aos seus objectivos. Além disso, embora, na verdade, a aplicação dos princípios da relação com os custos, da não discriminação e da transparência ao aeroporto de Luxembourg-Findel não coloque problemas, os procedimentos e as despesas administrativas bem como os mecanismos formais decorrentes da directiva são, em contrapartida, excessivos e desproporcionados face à dimensão deste aeroporto. Os mecanismos de consulta e de supervisão originam custos para o aeroporto de Luxembourg-Findel e para o Estado luxemburguês. Assim, o custo de aplicação da referida directiva às taxas aeroportuárias foi estimado em 839 500 euros, o que, após

repercussão nos passageiros, provocaria um aumento de 16% da taxa actual para os serviços relativos aos passageiros.

57 Segundo a República Eslovaca, o Parlamento e o Conselho não justificaram, mediante critérios objectivos e proporcionais ao objectivo prosseguido pela Directiva 2009/12, a inclusão, no âmbito de aplicação desta, dos aeroportos situados nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atinge o limite de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano e que registam o maior volume deste tráfego no Estado-Membro em causa. Incluir tal aeroporto no âmbito de aplicação da directiva, pelo simples motivo de que se trata do mais importante aeroporto deste Estado-Membro, não contribui para alcançar o objectivo principal da mesma, a saber, melhorar a concorrência entre os aeroportos e limitar os abusos de posição dominante. Também não contribui para alcançar este objectivo a garantia de que, em cada Estado-Membro, a referida directiva se aplica pelo menos a um aeroporto, independentemente da questão de saber se este aeroporto detém uma posição dominante no mercado ou se a sua posição é totalmente insignificante.

58 O Conselho recorda a jurisprudência segundo a qual só o carácter manifestamente inadequado de uma medida face ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir pode afectar a legalidade de tal medida. Segundo esta instituição, a petição não demonstrou que a Directiva 2009/12 é manifestamente inadequada ao objectivo que prossegue.

59 Segundo o Parlamento, deve ser tido em conta o facto de o legislador da União se ter limitado a adoptar regras mínimas e de ter fornecido aos Estados-Membros os instrumentos para uma aplicação flexível destas regras. Além disso, a circunstância de a Directiva 2009/12 não se aplicar a todos os aeroportos não prova que o sistema estabelecido por esta directiva não seja necessário.

60 A Comissão precisa que, quando da elaboração da Directiva 2009/12, foram consideradas várias opções. Resulta tanto da proposta de directiva como da análise de

impacto [SEC(2006) 1688] que a mais coerciva das opções estudadas foi afastada, designadamente, em razão do facto de que provocaria um aumento não despidendo das despesas administrativas. A opção, finalmente escolhida, que se limita a fixar princípios comuns, foi preferida, não obstante a sua menor eficácia, devido à sua incidência financeira menos importante.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- <sup>61</sup> Resulta de jurisprudência assente que o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não excedam o que é necessário para os alcançar (acórdão de 8 de Junho de 2010, Vodafone e o., C-58/08, Colect., p. I-4999, n.º 51 e jurisprudência citada).
- <sup>62</sup> Quanto ao controlo jurisdicional do respeito destas condições, nos domínios em que o legislador da União dispõe de um amplo poder normativo, como em matéria de transporte aéreo (v. acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.º 58), só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada num desses domínios, atendendo ao objectivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, acórdão Omega Air e o., já referido, n.º 64).
- <sup>63</sup> Todavia, mesmo tendo esse poder, o legislador da União deve basear a sua opção em critérios objectivos. Além disso, no âmbito da apreciação dos condicionalismos ligados a diferentes medidas possíveis, deve examinar se os objectivos prosseguidos pela medida adoptada são de natureza a justificar consequências económicas negativas,

mesmo consideráveis, para certos operadores (acórdãos, já referidos, Arcelor Atlantique e Lorraine e o., n.º 58, e Vodafone e o., n.º 53 e a jurisprudência citada).

- 64 Por conseguinte, incumbe ao Tribunal de Justiça examinar, com base nos critérios mencionados nos três números precedentes, se, como invoca designadamente o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Directiva 2009/12 viola o princípio da proporcionalidade, ao incluir no seu âmbito de aplicação os aeroportos situados em Estados-Membros em que nenhum aeroporto atingiu a dimensão mínima para a aplicação da directiva e que registem o maior volume de tráfego de passageiros por ano, independentemente do volume concreto deste tráfego.
- 65 A este respeito, importa recordar que a Comissão, antes de elaborar a proposta de directiva, efectuou uma análise de impacto cujas opções estudadas são igualmente resumidas nessa proposta. Dela resulta que foram examinadas diferentes opções na matéria, dentre as quais constavam, designadamente, a elaboração e a adopção, pelos operadores do sector aéreo, de medidas de auto-regulação voluntárias, a adopção de um quadro jurídico que impõe o cumprimento de princípios comuns para a fixação das taxas aeroportuárias à escala nacional e a instauração de um quadro jurídico que impõe a cobrança e a fixação de taxas com base num método de cálculo único.
- 66 No que respeita à questão de saber se a adopção de um quadro jurídico que impõe o cumprimento de princípios comuns para a fixação das taxas aeroportuárias à escala nacional, solução que foi finalmente escolhida pela Directiva 2009/12, pode realizar o objectivo da directiva, é pacífico entre as partes que, quando há o risco de as entidades gestoras aeroportuárias se encontrarem numa posição privilegiada em relação aos utilizadores dos aeroportos e, portanto, o risco de abuso dessa posição quanto à fixação das taxas aeroportuárias, tal quadro pode impedir, em princípio, que tal risco se verifique. Esta conclusão é igualmente válida para os aeroportos situados em

Estados-Membros em que nenhum aeroporto atingiu o volume de 5 milhões de tráfego de passageiros por ano e que registem o maior volume deste tipo de tráfego.

- 67 Quanto ao carácter necessário de tal quadro, importa observar que o Grão-Ducado do Luxemburgo não apresentou medidas menos coercivas que permitissem atingir este objectivo de maneira tão eficaz como através de um quadro que prevê princípios comuns em matéria de taxas aeroportuárias.
- 68 A proporcionalidade da Directiva 2009/12 é contestada com base no facto de esta directiva impor procedimentos e despesas administrativas excessivos e desproporcionados em relação à dimensão dos aeroportos situados nos Estados-Membros em que nenhum aeroporto atingiu o volume de 5 milhões de tráfego de passageiros por ano e que registem o maior volume deste tipo de tráfego, como o de Luxembourg-Findel.
- 69 A este respeito, nenhum elemento permite concluir que as despesas resultantes do regime instituído pela Directiva 2009/12, para os aeroportos em causa ou para os Estados-Membros, sejam manifestamente desproporcionadas em relação às vantagens que dele decorrem.
- 70 Por um lado, quanto aos efeitos da Directiva 2009/12 no funcionamento dos aeroportos em causa, importa considerar que o seu artigo 6.º se limita a prever que os Estados-Membros devem assegurar que seja estabelecido, pelas entidades gestoras aeroportuárias, um procedimento para a realização de consultas periódicas dos utilizadores dos aeroportos, que, em princípio, se realiza uma vez por ano, sem que sejam precisadas neste artigo as modalidades concretas deste procedimento de consulta. Assim, esses aeroportos têm, em princípio, a liberdade de organizar tal procedimento, em função da sua dimensão, dos meios financeiros e dos recursos humanos de que dispõem. O mesmo artigo prevê, no seu n.º 5, que os Estados-Membros podem decidir, sob certas condições, não prever a intervenção da autoridade supervisora independente nacional designada em conformidade com o artigo 11.º da directiva.

- 71 Por outro lado, relativamente a essa autoridade, o referido artigo 11.º limita-se a prever a obrigação de os Estados-Membros nomearem ou criarem tal autoridade e não lhes impõe a previsão de medidas de organização específicas que impliquem que esta deva ter uma determinada dimensão. A isto acresce o facto de, por força do n.º 2 do mesmo artigo, ser possível a delegação da aplicação da directiva noutras autoridades supervisoras independentes. Por último, como assinalou o advogado-geral no n.º 103 das suas conclusões, não parece que as despesas que a aplicação da Directiva 2009/12 implica possam originar o abandono, por parte das companhias aéreas, de um aeroporto como o de Luxembourg-Findel.
- 72 Decorre das considerações precedentes que deve ser julgado improcedente o segundo fundamento invocado pelo Grão-Ducado do Luxemburgo em apoio do seu recurso, relativo à violação do princípio da proporcionalidade.

*Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da subsidiariedade*

#### Argumentos das partes

- 73 Com o seu terceiro fundamento, o Grão-Ducado do Luxemburgo alega que o facto de se regular, ao nível da União, uma situação que poderia ser regulamentada a nível nacional, uma vez que o limite de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano não é atingido, é incompatível com o princípio da subsidiariedade. Esta incompatibilidade é demonstrada pelo facto de aeroportos que têm uma dimensão superior à do aeroporto de Luxembourg-Findel estarem isentos do cumprimento das obrigações decorrentes da Directiva 2009/12.

- 74 A este respeito, o Conselho alega que a petição não explicitou em que consiste a alegada violação do princípio da subsidiariedade. Segundo esta instituição, cumpre examinar se o objectivo prosseguido pelo artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 2009/12 podia ser melhor alcançado a nível da União. Com efeito, os princípios essenciais da directiva, designadamente a transparência, a não discriminação e a consulta dos utilizadores dos aeroportos, facilitam directamente o prosseguimento das actividades das companhias aéreas. O mesmo sucede com os aeroportos, cuja posição se encontra reforçada face às maiores companhias aéreas, visto que estas já não teriam a possibilidade de exigir tarifas preferenciais. Atendendo a estes elementos e ao carácter internacional inerente ao mercado da aviação, o Conselho entende que os objectivos da referida directiva só podem ser alcançados a nível da União.
- 75 O Parlamento considera que a petição não parece criticar a própria existência da intervenção do legislador da União. É, portanto, difícil identificar qual o possível fundamento de uma violação do princípio da subsidiariedade. Se, ao invés, o Grão-Ducado do Luxemburgo entende por subsidiariedade a margem de acção deixada aos Estados-Membros, importa observar que esta margem foi amplamente preservada, na medida em que a Directiva 2009/12 não impõe o modo de cálculo das taxas e também não impõe as receitas a ter em conta. Além disso, as exigências quanto à organização da autoridade de supervisão são relativamente limitadas.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 76 A este respeito, deve recordar-se que o princípio da subsidiariedade está previsto no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE e é concretizado pelo Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado, nos termos do qual, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade só intervém se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, portanto, em razão da dimensão ou dos efeitos da acção prevista, ser mais adequadamente realizados a nível comunitário. Este protocolo estabelece igualmente, no seu n.º 5, directrizes para

determinar se estas condições se encontram preenchidas (acórdão Vodafone e o., já referido, n.º 72).

- 77 No que respeita a actos legislativos, o referido protocolo precisa, nos seus n.ºs 6 e 7, que a Comunidade deve legislar apenas na medida do necessário e que as medidas tomadas pela Comunidade devem deixar às instâncias nacionais uma margem de decisão tão ampla quanto possível, desde que compatível com a realização do objectivo da medida e a observância das exigências do Tratado (acórdão Vodafone e o., já referido, n.º 73).
- 78 Além disso, precisa, no seu n.º 3, que o princípio da subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas à Comunidade pelo Tratado, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça.
- 79 O princípio da subsidiariedade aplica-se quando o legislador da União utiliza o artigo 80.º CE como base jurídica, na medida em que esta disposição não lhe confere competência exclusiva para adoptar regras em matéria de transporte aéreo.
- 80 No caso em apreço, o Grão-Ducado do Luxemburgo não explicitou de modo circunstanciado o seu terceiro fundamento, de forma a permitir um controlo jurisdicional da questão de saber em que medida uma regulamentação nacional poderia realizar de maneira suficiente o objectivo prosseguido pela Directiva 2009/12 num Estado-Membro em que o principal aeroporto não atinge o limite mínimo previsto no artigo 1.º, n.º 2, da directiva.
- 81 Além disso, o argumento invocado por este Estado-Membro em apoio do seu terceiro fundamento, segundo o qual não é necessário um quadro comum para aeroportos que registem menos de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano, não pode ser acolhido, designadamente, atendendo ao que foi observado nos n.ºs 47, 48

e 53 a 55 do presente acórdão. Com efeito, decorre destes números que se considera que não são só os aeroportos que registam mais de 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano, mas também os que constituem o aeroporto principal do Estado-Membro onde estão situados, independentemente do volume concreto do tráfego de passageiros por ano, que dispõem de uma posição privilegiada.

- 82 A circunstância de uma parte dos aeroportos que registam um tráfego anual inferior a 5 milhões de volume de tráfego de passageiros por ano não ser abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 2009/12 não pode, por seu lado, ser utilmente invocada para provar a violação do princípio da subsidiariedade, dado que tal circunstância apenas pode demonstrar que o legislador da União considerou, correctamente, atendendo ao que foi assinalado nos n.ºs 38 e 48 do presente acórdão, que não era necessário incluir tais aeroportos nesse âmbito de aplicação, quando estes não forem o aeroporto principal do Estado-Membro onde estão situados.
- 83 Nestas circunstâncias, deve igualmente ser julgado improcedente o terceiro fundamento invocado pelo Grão-Ducado do Luxemburgo em apoio do seu recurso, relativo à violação do princípio da subsidiariedade.
- 84 Uma vez que não procede nenhum dos fundamentos invocados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo em apoio do seu recurso, deve ser-lhe negado provimento.

### **Quanto às despesas**

- 85 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento e o Conselho pedido a condenação do Grão-Ducado do Luxemburgo e tendo este sido vencido, há que o condenar nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo,

do mesmo artigo, os intervenientes no presente processo suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
  
- 2) **O Grão-Ducado do Luxemburgo é condenado nas despesas.**
  
- 3) **A República Eslovaca e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas