

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção Alargada)
30 de Abril de 1998 *

No processo T-214/95,

Vlaams Gewest (Région flamande), representada por Alfred L. Merckx, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Duro e Lorang, 4, boulevard Royal,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Pieter Van Nuffel e Anders Christian Jessen, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo Serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 95/466/CE da Comissão, de 26 de Julho de 1995, relativa ao auxílio concedido pela Região flamenga à companhia belga Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (JO L 267, p. 49),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção Alargada),

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, V. Tiili, J. Azizi, R. M. Moura Ramos e M. Jaeger, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

- 1 O artigo 92.º, n.º 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir «Tratado») tem a seguinte redacção:

«Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

- 2 O artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado permite à Comissão, por derrogação, considerar compatíveis com o mercado comum «Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum...»

- 3 Em 20 de Maio de 1992, a Comissão adoptou um enquadramento comunitário dos auxílios estatais às pequenas e médias empresas (JO C 213, p. 2). O ponto 3.2. isenta da obrigação de notificação imposta pelo artigo 93.º, n.º 3, do Tratado os auxílios cujo montante absoluto, relativo a uma categoria de despesas, seja inferior a 50 000 ecus durante um período de três anos. O ponto 1.6. exclui, todavia, do âmbito de aplicação do enquadramento, os auxílios concedidos a empresas que fazem parte de sectores sujeitos a regras comunitárias específicas em matéria de auxílios estatais, nomeadamente do sector dos transportes.

- 4 A Comissão fixou as disposições aplicáveis aos auxílios de Estado a empresas do sector aéreo na comunicação 94/C 350/7, intitulada «Aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do artigo 61.º do acordo EEE [sobre o Espaço Económico Europeu] aos auxílios de Estado no sector da aviação» (JO 1994, C 350, p. 5, a seguir «orientações»). O ponto 50 (capítulo IX) dessas orientações confirma que o procedimento acelerado de autorização previsto para os regimes de auxílios às pequenas e médias empresas não se aplica aos auxílios no sector dos transportes.

- 5 As orientações abrangem os auxílios concedidos pelos Estados-Membros às transportadoras aéreas da Comunidade (ponto 10, capítulo II). O ponto 51 (capítulo X) precisa que a Comissão aplicará as orientações a partir da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e que decidirá, em tempo oportuno, sobre a sua actualização.

- 6 No ponto 8 (secção I.4.), pode ler-se que a Comissão «pretende criar um enquadramento equitativo no qual as companhias aéreas da Comunidade possam efectivamente concorrer numa base de igualdade.»

- 7 No ponto 14 (capítulo III), é precisado: «... Os auxílios directos destinados a cobrir perdas operacionais não são, em geral, compatíveis com o mercado comum e não podem beneficiar de derrogações.»
- 8 No capítulo V, relativo, nomeadamente, às derrogações para o desenvolvimento de determinadas actividades económicas susceptíveis de serem concedidas ao abrigo do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado e do artigo 61.º, n.º 3, alínea c), do acordo relativo ao Espaço Económico Europeu, as orientações prevêm que os auxílios à reestruturação só podem ser declarados compatíveis com o mercado comum em determinadas condições. Uma dessas condições exige que o auxílio deve fazer parte de um programa completo de reestruturação, sujeito à aprovação da Comissão (ponto 38, n.º 1, das orientações). O programa a financiar pelo auxílio de Estado só pode ser considerado que «não contraria o interesse comum» quando não tiver por objectivo o aumento da capacidade e da oferta da companhia aérea considerada em detrimento dos seus concorrentes europeus directos (ponto 38, n.º 4, das orientações).
- 9 Por último, no ponto 50 (capítulo IX), as orientações instauram, por razões de simplificação administrativa, um procedimento acelerado de autorização de regimes de auxílios de baixo montante no sector da aviação. Dispõe que a Comissão aplicará um procedimento de autorização mais rápido com vista a novos regimes de auxílios ou à modificação de regimes existentes notificados em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado se:

- o montante do auxílio dado ao mesmo beneficiário não exceder 1 milhão de ecus durante um período de três anos,
- o auxílio estiver ligado a objectivos específicos de investimento. Excluem-se os auxílios operacionais.

Factos na origem do recurso

- 10 A Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (a seguir «VLM») é uma companhia aérea privada estabelecida em Antuérpia. Foi constituída em 21 de Fevereiro de 1992, com um capital inicial de 10 milhões de BFR. O capital foi aumentado seguidamente várias vezes, atingindo 75 milhões de BFR no final de 1993, para ser aumentado para 100 milhões de BFR durante 1994. Desde 1993, propõe voos regulares, nomeadamente, entre Antuérpia e Londres (London City Airport) e entre Roterdão e Londres (London City Airport).
- 11 A ligação Antuérpia-Londres é igualmente servida por outras companhias, nomeadamente pela empresa britânica Cityflyer Express Ltd (a seguir «Cityflyer»), com partida e chegada ao aeroporto de Gatwick.
- 12 Em 17 de Dezembro de 1993, a Região flamenga concedeu à VLM, sem notificação prévia à Comissão, um empréstimo, sem juros, de 20 milhões de BFR, reembolsável em prestações anuais de 4 milhões de BFR, a partir do segundo ano.
- 13 O contrato que concede o empréstimo estipula:

«Artikel 1: Voorwerp

De begunstigde verbindt zich tot de verdere uitbouw en exploitatie van meerdere Europese vliegroutes.

Ter ondersteuning van deze activiteit verleent het Gewest de begunstigde een terugbetaalbaar renteloos voorschot.

...

Artikel 3: Voorwaarden

Voor de duur van het contract is voor de vervreemding of hypotheekering van onroerend en roerend patrimonium en het handelsfonds van de zaak alsook voor de vervreemding van bepaalde activa van de begunstigde vooraf instemming nodig van het Gewest.

Bij wijziging van de aandeelhoudersstructuur is vooraf de instemming van het Gewest vereist.

Het kapitaal van de onderneming mag tijdens de duur van het contract niet worden verlaagd zonder voorafgaande toestemming van het Gewest.

Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd, is de overeenkomst onmiddellijk opzegbaar en wordt het voorschot onmiddellijk opeisbaar.

...»

(«*Artigo 1.º: objecto*

O beneficiário compromete-se a prosseguir o desenvolvimento e a exploração de várias linhas aéreas europeias.

A Região flamenga concede ao beneficiário um empréstimo reembolsável, sem juros, destinado a apoiar essa actividade.

...

Artigo 3.º: condições

Durante a vigência do contrato, é exigido o acordo prévio da Região flamenga para a cessão ou a hipoteca dos bens móveis e imóveis e do fundo de comércio da sociedade, bem como para a cessão de certos activos da Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV.

Qualquer alteração da estrutura dos accionistas está sujeita à autorização prévia da Região.

Durante a vigência do contrato, o capital social da empresa só pode ser reduzido com autorização prévia da Região.

No caso de incumprimento destas condições, o contrato pode ser imediatamente distratado e o empréstimo pode ser imediatamente exigível.

...»)

- 14 Na sequência de uma denúncia da Cityflyer, a Comissão, em 16 de Novembro de 1994, deu início ao processo previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado (JO 1994, C 359, p. 2).
- 15 A Cityflyer e a companhia aérea British Airways apresentaram observações. Pediram à Comissão que declarasse que o empréstimo sem juros constituía um auxílio incompatível com o mercado comum.
- 16 Em 23 de Janeiro de 1995, o Governo belga apresentou igualmente observações.
- 17 No final do procedimento, a Comissão adoptou, em 26 de Julho de 1995, a Decisão 95/466/CE relativa ao auxílio concedido pela Região flamenga à companhia belga Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (a seguir «decisão recorrida»). Essa decisão foi notificada ao Governo belga em 25 de Setembro de 1995 e foi publicada no Jornal Oficial em 9 de Novembro de 1995 (JO L 267, p. 49).
- 18 Nessa decisão, a Comissão concluiu que o empréstimo concedido pela Região flamenga à VLM incluía elementos de auxílio estatal ilegais, uma vez que foram concedidos à empresa em violação das disposições do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado. Considerou também que esses elementos de auxílio eram incompatíveis com o mercado comum, nos termos do artigo 92.º do Tratado e do artigo 61.º do acordo EEE (artigo 1.º da decisão recorrida). Por conseguinte, decidiu que a Bélgica estatuisse a aplicação a esse empréstimo de juros à taxa de 9,3% (artigo 2.º) e estatuisse

a restituição do auxílio correspondente à aplicação da mesma taxa sobre o montante do empréstimo desde a data de concessão desse empréstimo (artigo 3.º). Essa taxa de 9,3% resulta da adição de uma taxa de base de 7,3% aplicável aos fundos do Estado na Bélgica em 1994 e de um prémio de risco de 2% (último parágrafo do capítulo V da decisão recorrida).

Tramitação processual

- 19 A petição inicial foi apresentada em 27 de Novembro de 1995 e registada no dia seguinte.
- 20 Visto o relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quinta Secção Alargada) deu início à fase oral do processo. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal, na audiência de 25 de Setembro de 1997.

Pedidos

- 21 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão recorrida;

— condenar a recorrida nas despesas.

22 A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a recorrente nas despesas.

23 Na audiência, a recorrida pediu que o recurso fosse considerado inadmissível.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

24 Segundo a recorrida, o recurso é inadmissível por força do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado CE, porque a recorrente não é um Estado-Membro. O recurso seria também inadmissível nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, porque a recorrente não é destinatária da decisão recorrida e esta não lhe diz directa e individualmente respeito. Além disso, não tinha legitimidade para impugnar a decisão. Efectivamente, o seu interesse em agir resultaria do facto de ter concedido o auxílio em causa e, enquanto tal, se confundir com o do Estado belga (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão, 282/85, Colect., p. 2469).

25 A recorrente considera que, na sua qualidade de pessoa colectiva autónoma, tendo competência para conceder o empréstimo em causa, a decisão lhe diz directa e individualmente respeito na acepção do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado, nos mesmos termos que ao Reino da Bélgica, ao qual é dirigida a decisão recorrida (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1988, Exécutif régional wallon e Glaverbel/Comissão, 62/87 e 72/87, Colect., p. 1573).

Apreciação do Tribunal

- 26 Há que recordar, em primeiro lugar, que o Tribunal é competente para conhecer, em primeira instância, apenas os recursos de anulação ao abrigo do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado [Decisão 94/149/CECA, CE do Conselho, de 7 de Março de 1994, que altera a Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, de 24 de Outubro de 1988, que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 66, p. 29)]. Em contrapartida, o Tribunal não tem competência para conhecer os recursos interpostos, nos termos do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado, por um Estado-Membro, o Conselho ou a Comissão.
- 27 Nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recurso das decisões que, embora tomadas sob a forma de uma decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.
- 28 No caso em apreço, a decisão recorrida foi dirigida ao Reino da Bélgica. A este respeito, há que sublinhar que resulta claramente da economia geral dos Tratados que o conceito de Estado-Membro, na acepção das disposições institucionais e, em especial, das relativas às acções e aos recursos jurisdicionais, só abrange as autoridades governamentais dos Estados-Membros das Comunidades Europeias e não pode ser alargado aos governos de regiões ou de comunidades autónomas, independentemente da extensão das competências que lhes são reconhecidas (despachos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1997, Région wallonne/Comissão, C-95/97, Colect., p. I-1787, n.º 6, e de 1 de Outubro de 1997, Regione Toscana/Comissão, C-180/97, Colect., p. I-5245, n.º 6). Assim, a Região flamenga não tem legitimidade nos termos do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado. Em contrapartida, tendo personalidade jurídica por força do direito interno belga, deve, a esse título, ser considerada uma pessoa colectiva na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado (despachos Région wallonne/Comissão, já referido, n.º 11, e Regione Toscana/Comissão, já referido, n.º 11; v. também as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz nos processos apensos 62/87 e 72/87 (acórdão Exécutif régional wallon e Glaverbel/Comissão, Colect., pp. 1573, 1581, 1582, referido no n.º 25, *supra*).

- 29 A decisão recorrida afecta directa e individualmente a posição jurídica da Região flamenga. Com efeito, impede-a de directamente exercer, como pretende, as suas competências próprias, que consistem no caso em aprego na concessão do auxílio em causa, e obriga-a a modificar o contrato de empréstimo que tinha celebrado com a VLM.
- 30 Conclui-se que tem um interesse próprio em impugnar a decisão. A sua situação não pode ser comparada à do Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement em causa no processo que deu origem ao acórdão DEFI/Comissão, referido no n.º 24, *supra*. Nesse processo, o Governo francês tinha o poder de determinar a gestão e a política desse comité e, desse modo, definir igualmente os interesses que este devia defender (n.º 18). No caso em apreço, em contrapartida, não parece que o Governo federal belga esteja em situação de determinar o exercício, pela Região flamenga, das suas competências próprias, nomeadamente as que lhe conferem a faculdade de conceder auxílios a empresas.
- 31 Resulta das observações precedentes que o recurso desse ser declarado admissível.

Quanto ao mérito

- 32 A recorrente invoca três fundamentos em apoio do seu recurso, relativos:
- à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado;
 - à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado;
 - à violação da obrigação de fundamentação imposta pelo artigo 190.º do Tratado.

Este fundamento articula-se em três partes:

- lacunas dos fundamentos da decisão recorrida, consagrados à aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado (primeira parte);
- lacunas dos fundamentos que rejeitam a argumentação relativa a uma isenção dos auxílios de baixo montante no sector da aviação (segunda parte);
- lacunas dos fundamentos consagrados à aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado (terceira parte).

- 33 Sendo as duas primeiras partes do terceiro fundamento relativas à violação da obrigação de fundamentação no que diz respeito às condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, o Tribunal examina-las-á imediatamente depois do primeiro fundamento.

Quanto ao primeiro fundamento relativo à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado

Argumentos das partes

- 34 A recorrente considera que, quando o montante do auxílio é de tal modo baixo que não reforça a posição concorrencial do beneficiário em relação à dos seus concorrentes no mercado em causa, o auxílio não falseia a concorrência e não afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

- 35 No caso em apreço, o montante do auxílio é de tal modo insignificante que não poderia ter qualquer incidência sobre os custos nem sobre a estrutura tarifária da VLM. Com efeito, por passageiro transportado, o auxílio representa apenas alguns francos belgas. Por conseguinte, não teria dado à VLM vantagens que reforcem a sua posição concorrencial em relação às outras companhias aéreas que com ela concorrem no mercado do transporte aéreo intracomunitário. Daqui se conclui que o auxílio também não é susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- 36 Segundo a recorrente, para poder concluir pela afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, a recorrida deveria demonstrar que o auxílio em causa dava uma vantagem à VLM, reforçando a sua posição concorrencial (em relação à dos seus concorrentes). Ora, a recorrida não referiu de nenhum modo em que medida a VLM tinha beneficiado do empréstimo recebido.
- 37 Em primeiro lugar, as considerações da recorrida relativas às características do sector dos transportes aéreos e a circunstância de esta última ter sido informada do auxílio através de uma denúncia de um concorrente são desprovidas de pertinência a esse respeito. Seguidamente, o facto de um auxílio de Estado ser concedido a uma empresa cujas actividades consistem, por natureza, em trocas comerciais entre diferentes Estados-Membros, não indica que a empresa beneficiária retire daí uma vantagem em relação aos seus concorrentes. Além disso, a recorrente contesta que a exploração pela VLM da rota Antuérpia-London City Airport dissuada outras companhias de explorarem também esta rota, porque o mercado foi liberalizado e as medidas de liberalização prevêm um procedimento especial para conceder faixas horárias aos que chegam pela primeira vez ao mercado. Por último, nega que, no momento da concessão do empréstimo e mesmo dois anos depois deste, a VLM tenha conhecido dificuldades financeiras, porque é perfeitamente normal que uma companhia aérea debutante sofra perdas inerentes ao início de actividade.
- 38 A recorrente conclui que o auxílio em causa não deu vantagens à VLM em relação às companhias concorrentes, beneficiando estas de vários mil milhões de francos belgas a título de programas de reestruturação aprovados pela Comissão ou, sendo, como a queixosa Cityflyer, membros de uma rede de licenciados que lhes permite

ser indirectamente subvencionadas pelo grupo de que dependem. A este respeito, a recorrente não chega a compreender como é que a Comissão pode afirmar que o montante, que calculou em 1 860 000 BFR por ano, no máximo, permitia à VLM não alterar as suas tarifas, preservar a sua posição no mercado face às suas concorrentes e evitar grandes perdas e mesmo a falência.

- 39 Por último, a recorrida teria violado o artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, ao sobreavaliar o montante do auxílio. Com efeito, calculou o auxílio com base num prémio de risco de 2% porque o empréstimo em causa não era acompanhado de qualquer garantia directamente ligada a bens móveis ou imóveis. Ora, esse prémio de risco deveria ser de 1%, porque o artigo 3.º do contrato de empréstimo concedia à recorrente, por um lado, um direito de acordo prévio para a constituição de qualquer eventual hipoteca e para a cessão de activos e, por outro lado, um mandato permitindo-lhe constituir uma hipoteca logo que o solicitasse. Por conseguinte, o montante do auxílio equivaleria ao montante dos juros devidos, aplicando uma taxa de 8,3% e não de 9,3%.

- 40 A recorrida conclui pedindo a rejeição do fundamento, afirmando que todas as condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado estavam preenchidas no caso em apreço. Com efeito, o empréstimo em causa tinha sido concedido por uma autoridade estatal (a Região flamenga) e dava uma vantagem ao seu beneficiário, relativamente aos seus concorrentes, num sector em que a concorrência é intensa. Sendo intracomunitário uma grande parte do transporte aéreo europeu, falseava, assim, a concorrência e afectava as trocas entre os Estados-Membros, particularmente na Bélgica.

Apreciação do Tribunal

- 41 Há que examinar se a recorrida tinha fundamento para concluir que o auxílio em causa falseava ou ameaçava falsear a concorrência e afectava as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

A — Quanto à distorção de concorrência

- 42 O auxílio em causa tem por objectivo facilitar o desenvolvimento e a exploração de várias ligações aéreas europeias (artigo 1.º do contrato de empréstimo em causa; v. n.º 13, *supra*), nas quais a beneficiária está em concorrência com outras companhias aéreas, nomeadamente, companhias estabelecidas noutros Estados-Membros. O contrato de empréstimo não impõe, assim, que o auxílio seja afectado ao financiamento de uma despesa específica. A inexistência de juros cobrados sobre o empréstimo em causa alivia-a, assim, de encargos normais inerentes à sua actividade corrente.
- 43 O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância afirmaram que os auxílios ao funcionamento, ou seja, os auxílios que, como o auxílio em causa, visam isentar uma empresa dos custos que ela mesma deveria normalmente suportar no âmbito da sua gestão corrente e das suas actividades normais, falseiam, em princípio, as condições de concorrência (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão, T-459/93, Colect., p. II-1675, n.ºs 48 e 77, e a jurisprudência aí referida).
- 44 No quinto parágrafo do capítulo V da decisão recorrida, a recorrida considerou que «... No caso em presença, tendo em conta a intensidade da concorrência no sector dos transportes aéreos comunitários agora liberalizados, o facto de a VLM ser a única companhia a explorar a ligação Antuérpia-Londres com partida e chegada ao London City Airport não é relevante para efeitos da apreciação da Comissão, na medida em que o auxílio concedido diminui de qualquer forma as hipóteses de os concorrentes reais ou potenciais penetrarem no mercado desta ligação, falseando, por este motivo, a concorrência. Nada impede, por outro lado, a VLM de utilizar o auxílio recebido para tentar penetrar noutros mercados.» A este respeito, há que observar que a recorrente não contestou que havia intensa concorrência no sector dos transportes aéreos na Comunidade.
- 45 A recorrente não nega que o empréstimo em causa, porque foi concedido à VLM sem juros, deu uma vantagem a esta última. Em contrapartida, contesta que a vantagem concedida à VLM tenha reforçado a sua posição concorrencial relativamente à das companhias aéreas concorrentes.

- 46 Quando uma autoridade pública favorece uma empresa que opera num sector caracterizado por uma intensa concorrência, concedendo-lhe uma vantagem, existe uma distorção de concorrência ou um risco dessa distorção. Embora a vantagem seja reduzida, a concorrência é falseada de modo reduzido, mas é, apesar disso, falseada. Ora, a proibição referida no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado aplica-se a qualquer auxílio que falseie ou ameace falsear a concorrência, independentemente do montante, na medida em que afecte as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- 47 Conclui-se que foi fundadamente que a recorrida considerou que o auxílio em causa falseava ou ameaçava falsear a concorrência.

B — Quanto à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros

- 48 Segundo jurisprudência constante, a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem, *a priori*, a eventualidade de as trocas entre Estados-membros serem afectadas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 43, e de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colect., p. I-4103, n.ºs 40 a 42).
- 49 Mesmo um auxílio de uma importância relativamente pequena é susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, quando, como no caso em apreço, o sector no qual opera a empresa que dele beneficia se caracteriza por uma forte concorrência (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1987, França/Comissão, 259/85, Colect., p. 4393, n.º 24, e de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 27).
- 50 Com efeito, quando um auxílio financeiro concedido por um Estado ou através de receitas de Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.º 11).

- 51 No caso em apreço, a recorrida considerou que «... a operação de empréstimo falscia a concorrência e afecta as trocas comerciais entre Estados-Membros, uma vez que beneficia uma única empresa, cujas actividades de transporte aéreo, que pela sua própria natureza afectam directamente o comércio, se estendem a diversos Estados-Membros e podem cobrir o conjunto do Espaço Económico Europeu. Isto é particularmente verdade depois da entrada em vigor do terceiro pacote aéreo em 1 de Janeiro de 1993, que marca o termo do processo de liberalização e aumenta consideravelmente as possibilidades de concorrência. Com efeito, a VLM é uma transportadora aérea comunitária que possui uma licença de exploração emitida no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho. Ora, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho e do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, a VLM deve ser autorizada pelo ou pelos Estados-Membros em causa, salvo derrogação expressamente prevista pelos mesmos regulamentos, a exercer direitos de tráfego em ligações intracomunitárias fixando livremente as suas tarifas» (quarto parágrafo do capítulo V da decisão recorrida).
- 52 Estas considerações, bem como as feitas no n.º 44 do presente acórdão, são perfeitamente fundamentadas. O auxílio em causa beneficia uma empresa orientada para o comércio internacional, uma vez que ela assegura as ligações entre duas cidades situadas em Estados-Membros diferentes e está em concorrência com as companhias aéreas estabelecidas noutros Estados-Membros. Como resulta do n.º 42, tem por objectivo facilitar o desenvolvimento e a exploração de ligações europeias, de modo que a sua capacidade de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros é aumentada.
- 53 Daqui resulta que foi justificadamente que a recorrida concluiu que o auxílio em causa afectava as trocas comerciais entre Estados-Membros.

C — Quanto à incidência dos auxílios concedidos aos concorrentes da VLM

- 54 A circunstância de os concorrentes da VLM beneficiarem de auxílios de Estado, mesmo auxílios ilegais, não é relevante relativamente à qualificação de auxílio na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado. Com efeito, a eventual violação, por um

Estado-Membro, de uma obrigação que lhe incumbe por força do Tratado, em relação à proibição do artigo 92.º, não se pode considerar justificada pelo facto de outros Estados-Membros também não cumprirem essa obrigação (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Março de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Colect., p. 203, n.º 24).

D — Quanto à avaliação do montante do auxílio

- 55 Há que rejeitar a tese da recorrente segundo a qual a recorrida teria violado o artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, ao sobreavaliar o montante do auxílio. Com efeito, a recorrente não demonstrou que, graças aos direitos decorrentes do artigo 3.º do contrato de empréstimo em causa, a VLM pôde obter o empréstimo em causa a 8,3%, taxa que, em sua opinião, deveria ser considerada.

E — Conclusão

- 56 Tendo em conta as considerações precedentes, a recorrente não provou que a recorrida tinha aplicado incorrectamente o artigo 92.º, n.º 1, do Tratado. Assim, há que rejeitar o fundamento.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa a lacunas dos fundamentos relativos à aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado

Argumentos das partes

- 57 A recorrente sublinha que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio seguido pela autoridade comunitária, autora do acto impugnado,

por forma a permitir que os interessados conheçam as razões da medida adoptada, a fim de poderem defender os seus direitos, e que o Tribunal de Justiça exerça o seu controlo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão, C-350/88, Colect., p. I-395, e jurisprudência aí citada, e do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Setembro de 1995, Sytraval e Brink's France/Comissão, T-95/94, Colect., p. II-2651, n.º 52).

- 58 Competia à Comissão, para poder determinar que um auxílio falseia a concorrência e afecta as trocas comerciais intracomunitárias, demonstrar de modo claro e inequívoco o facto de o auxílio ter dado ao seu beneficiário uma vantagem que lhe permitiu reforçar a sua posição em relação à dos concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias (acórdão Philip Morris/Comissão, citado no n.º 50, *supra*).
- 59 A decisão recorrida demonstra, na verdade, que não está excluído, em si, que um auxílio (mesmo de baixo montante) possa afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em contrapartida, daí não resulta que o auxílio em causa dava efectivamente uma vantagem concorrencial sensível à VLM, afectando assim as trocas comerciais entre os Estados-Membros. A recorrida raciocinou de modo abstracto, sem tomar concretamente em consideração o montante modesto do auxílio, as características próprias do sector da navegação aérea e o facto de a parte de mercado da VLM no mercado relevante ser mínima.
- 60 Por último, a decisão não revela se a recorrida examinou a incidência do auxílio em causa sobre a estrutura dos custos, das tarifas ou sobre outros aspectos do funcionamento da VLM.
- 61 A recorrida contesta estar sujeita a uma obrigação de fundamentação tão vasta e entende que as considerações expostas nos quinto e sexto parágrafos do capítulo V da decisão recorrida contêm uma fundamentação que preenche plenamente as exigências do artigo 190.º do Tratado. Assim, conclui pela rejeição desta parte do fundamento.

Apreciação do Tribunal

- 62 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve demonstrar, de modo claro e inequívoco, o raciocínio da autoridade comunitária, autora do acto impugnado, de molde a permitir aos interessados o conhecimento das razões que levaram à medida tomada, para poderem defender os seus direitos e permitir ao juiz comunitário exercer o seu controlo (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Tiercé Ladbroke/Comissão, T-471/93, Colect., p. II-2537, n.º 29, e a jurisprudência aí citada, e de 24 de Abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos e o./Comissão, T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 e T-234/94, Colect., p. II-247, n.º 140, e a jurisprudência aí citada).
- 63 Não é todavia exigido 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 acto satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado deve ser apreciada não somente tendo em conta a sua redacção mas também o seu contexto, bem como o conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão, C-56/93, Colect., p. I-723, n.º 86, e de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão, C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.º 17; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, Skibsvaelftsforeningen e o./Comissão, T-266/94, Colect., p. II-1399, n.º 230). Na fundamentação das decisões que deve tomar para assegurar a aplicação das regras de concorrência, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre todos os argumentos invocados pelos interessados. Basta-lhe expor os factos e as considerações jurídicas que assumam uma importância essencial na economia da decisão (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão, T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 41, e a jurisprudência aí citada, e de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão, citado no n.º 43, *supra*).
- 64 Aplicado à qualificação de uma medida de auxílio, este princípio exige que sejam indicadas as razões pelas quais a Comissão considera que a medida de auxílio em causa é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado. A este respeito, mesmo nos casos em que resulte das circunstâncias em que o auxílio foi concedido que o mesmo pode afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros e falsear ou ameaçar falsear a concorrência, compete à Comissão, pelo menos,

invocar essas circunstâncias na fundamentação da sua decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 7 de Junho de 1988, Grécia/Comissão, 57/86, Colect., p. 2855, n.º 15, e de 24 de Outubro de 1996, Alemanha e o./Comissão, C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Colect., p. I-5151, n.º 52, e a jurisprudência aí citada).

- 65 No caso em apreço, a recorrida afirmou, no segundo parágrafo do capítulo V da decisão recorrida, que o empréstimo em causa constituía um auxílio na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado e do artigo 61.º, n.º 1, do acordo EEE. Como resulta da decisão recorrida, especialmente da primeira frase do quarto parágrafo e da terceira frase do quinto parágrafo do capítulo V, cujas passagens relevantes estão reproduzidas, respectivamente, nos n.ºs 51 e 44 do presente acórdão, a apreciação, pela recorrida, dos efeitos do auxílio em causa sobre a concorrência e as trocas intracomunitárias não foi abstracta. Com efeito, quanto à condição relativa à distorção da concorrência, a decisão recorrida precisa que o auxílio concedido à VLM falseia ou ameaça falsear a concorrência porque diminui as hipóteses de os concorrentes penetrarem no mercado da ligação Antuérpia-Londres e aumenta as da VLM na conquista de outros mercados, num sector onde a concorrência é intensa. Quanto à condição da afectação das trocas comerciais entre Estados-Membros, a decisão salienta que, dado que as actividades da VLM se estendem a vários Estados-Membros e podem cobrir o conjunto do EEE, essa condição está também preenchida.
- 66 Resulta desta fundamentação que a recorrida examinou se as condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado estavam preenchidas. Ao fazê-lo, a recorrida expôs os factos e as considerações jurídicas que têm importância essencial na economia da decisão. A fundamentação permite à recorrente e ao juiz comunitário conhecer as razões pelas quais a recorrida considerou que as condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado estavam preenchidas no caso em apreço.
- 67 A recorrente não pode censurar a recorrida por não ter examinado os efeitos concretos do auxílio em causa sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Por um lado, esse argumento não tem base factual, como resulta dos n.ºs 44, 51, 65 e 66 do presente acórdão. No caso em apreço, não competia à Comissão proceder a uma análise económica quantificada extremamente detalhada, uma vez que tinha

exposto em que medida a afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros era manifesta. Por outro lado, tratando-se de um auxílio que não foi notificado, a Comissão não era obrigada a fazer a demonstração do seu efeito real. Na verdade, se a Comissão tivesse de provar, na sua decisão, as consequências práticas dos auxílios já concedidos, isso levaria a favorecer os Estados-Membros que pagam auxílios sem observarem o dever de notificação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, em detrimento daqueles que notificam os auxílios na fase de projecto (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, C-301/87, Colect., p. I-307, n.º 33).

- 68 Resulta das considerações precedentes que as censuras feitas pela recorrente no âmbito da primeira parte do terceiro fundamento devem ser rejeitadas.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa às lacunas dos fundamentos que rejeitam a argumentação sobre a isenção dos auxílios de baixo montante no sector da aviação

Argumentos das partes

- 69 Segundo a recorrente, a existência do procedimento acelerado de autorização ao abrigo do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, previsto no ponto 50 das orientações, demonstra que, na opinião da Comissão, os auxílios inferiores a esse limite, concedidos no sector da aviação, devem ser considerados, à primeira vista, compatíveis com o mercado comum.
- 70 A decisão recorrida não é suficientemente fundamentada quanto a este aspecto, porque não inclui qualquer elemento que permita ao juiz comunitário e à recorrente examinar em que medida a recorrida procurou saber se o auxílio reduzido de que beneficiou a VLM era susceptível de ser isento enquanto auxílio de baixo montante no sector da aviação.

- 71 Além disso, a decisão recorrida peca por uma apresentação falaciosa das observações formuladas a este respeito pela Região flamenga em 23 de Janeiro de 1995.
- 72 Na réplica, a recorrente sustenta que a recorrida ultrapassou os limites do seu poder de apreciação ao considerar que a isenção dos auxílios de baixo montante não podia ser aplicada no sector dos transportes aéreos, em que existe uma intensa concorrência intracomunitária e em que um número importante de empresas estão em dificuldades, porque um auxílio, mesmo de modesto montante, dá origem a sérias distorções de concorrência. Na verdade, seria ilógico que as novas companhias que puderam penetrar no mercado do transporte aéreo após a liberalização desse sector não tenham a possibilidade, do mesmo modo que as pequenas e médias empresas noutros sectores, de beneficiar de uma soma modesta a título de auxílio ao investimento, quando a maioria das companhias aéreas nacionais beneficiam de auxílios de montante muito importante. A este respeito, a recorrida omitiu, por outro lado, declarar que, no sector dos transportes aéreos, a regulamentação permite à Comissão aprovar auxílios de montante muito importante.
- 73 A recorrida conclui pela rejeição desta parte do fundamento, sublinhando que o procedimento acelerado de autorização demonstra, pela sua própria existência, que os auxílios inferiores ao limite previsto não podem ser considerados compatíveis, à primeira vista, com o mercado comum.

Apreciação do Tribunal

- 74 Não se deduz, de modo algum, do procedimento acelerado de autorização de auxílios de baixo montante, previsto no n.º 50 das orientações, que os auxílios de montante inferior ao limite que elas fixam não estão abrangidos pela proibição referida no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado ou devem normalmente ser considerados compatíveis com o mercado comum.

- 75 Com efeito, como a recorrida justamente observa, a existência desse procedimento demonstra por si só que não pode ser assim. Por conseguinte, não compete de modo algum à recorrida examinar se o auxílio em causa podia estar isento na medida em que era de montante inferior ao limite fixado no ponto 50 das orientações.
- 76 Mesmo pressupondo que os auxílios de um montante inferior a esse limite possam ser considerados compatíveis com o mercado comum, apesar disso, resulta da decisão que a recorrida considerou que, no caso em apreço, o auxílio não podia ser declarado compatível com o mercado comum (v. n.^{os} 44 e 51, *supra*).
- 77 Quanto à acusação segundo a qual a recorrida teria feito referência, de modo incorrecto, às observações da recorrente na decisão recorrida, deve ser rejeitada. Com efeito, é feita referência a essas observações no âmbito de uma resposta ao argumento da recorrente, segundo o qual a medida estatal em causa pode beneficiar de uma isenção a título do n.º 50 das orientações (oitavo parágrafo do capítulo VII da decisão recorrida). Ora, essa resposta não constitui um elemento essencial dos fundamentos que apoiam a parte decisória da decisão recorrida. Aliás, isso resulta da conclusão de que a apreciação da recorrida, segundo a qual a medida de auxílio em causa é abrangida pelo artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, está suficientemente fundamentada (v. n.^{os} 65 a 67, *supra*). Assim, mesmo que as observações da recorrente tenham sido fielmente reproduzidas, a censura não pode obter acolhimento.
- 78 Por último, ao censurar, na réplica, à recorrida ter ultrapassado os limites do seu poder de apreciação na aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, a recorrente invoca, no decurso da instância, um fundamento diferente do relativo à violação da obrigação de fundamentação. Como não se fundamenta em elementos de direito ou de facto que se revelaram durante o processo, esse fundamento deve, tendo em conta o artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, ser declarado inadmissível.

- 79 De qualquer modo, esta censura não é fundamentada. No caso em apreço, a recorrida aplicou as orientações. A este respeito, há que recordar que a Comissão pode impor a si própria linhas directrizes relativas ao exercício dos seus poderes de apreciação por actos, como as orientações em questão, na medida em que eles contenham regras indicativas sobre a orientação a seguir por essa instituição e que não sejam contrários às normas do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colect., p. I-1125, n.ºs 34 e 36; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1996, AIU-FFASS e AKT/Comissão, T-380/94, Colect., p. II-2169, n.º 57; v., por outro lado, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Novembro de 1997, Ducros/Comissão, T-149/95, Colect., p. II-2031, n.º 61). Ora, a recorrente não demonstrou que as orientações se afastavam do Tratado. Por outro lado, resulta do n.º 54 do presente acórdão que a circunstância de os concorrentes da VLM beneficiarem de auxílios de Estado, mesmo de auxílios ilegais, é irrelevante quanto à qualificação do auxílio, na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado.
- 80 Resulta das considerações precedentes que as censuras feitas pela recorrente no âmbito da segunda parte do terceiro fundamento devem ser rejeitadas.

Quanto ao segundo fundamento relativo à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, que permite à Comissão declarar compatíveis com o mercado comum auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas

Argumentos das partes

- 81 Segundo a recorrente, mesmo no caso em que o auxílio em causa é abrangido pelo artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, ele é abrangido pelo artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Na sua análise da possibilidade de autorizar o auxílio nos termos desta última disposição, a recorrida teria cometido um erro manifesto de apreciação e ultrapassado manifestamente os limites do seu poder de apreciação.

- 82 Ao adoptar as orientações, a Comissão não esgotou o seu poder discricionário. Deveria examinar, em cada caso concreto, em que medida um auxílio pode ser considerado compatível com o mercado comum nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. As orientações não podem presumir *prima facie* que as situações que aí não são referidas são manifestamente ilegais e não podem ser consideradas compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado. Se uma determinada forma de auxílio não é referida nas orientações, a Comissão não pode, segundo a recorrente, limitar-se a remeter pura e simplesmente para elas.
- 83 Ora, no presente processo, a recorrida não cumpriu essa obrigação, ao não examinar em que medida o auxílio concedido à VLM, tendo em consideração o seu montante, podia beneficiar de uma isenção como auxílio destinado a facilitar o desenvolvimento de certas actividades, na acepção do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Deveria ter examinado essa questão à luz do ponto 8 das orientações (que faz alusão à necessidade de as transportadoras aéreas da Comunidade poderem concorrer numa base de igualdade) e tendo em conta que, a partir da entrada em vigor do terceiro pacote de medidas destinadas à aviação, as novas companhias aéreas, tais como a VLM, devem fazer face a concorrentes que, na grande maioria, beneficiam de um programa de subvenções aprovado pela Comissão.
- 84 Segundo a recorrente, a recorrida considerou também injustificadamente, em primeiro lugar, que o auxílio em causa constituía um auxílio à exploração, em segundo lugar, que não era acompanhado de nenhuma condição relativa à afectação do montante e, em terceiro lugar, que a recorrente não tinha obtido qualquer garantia e que a VLM tinha dificuldades económicas no momento da concessão do empréstimo. Na realidade, o auxílio em questão era um auxílio ao investimento, uma vez que devia ser afecto ao desenvolvimento de diferentes linhas europeias.
- 85 A recorrida conclui pela rejeição do fundamento, sublinhando ter feito uma aplicação estrita das orientações que adoptou no âmbito do seu poder de apreciação.

Apreciação do Tribunal

- 86 O artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado confere um poder de apreciação à Comissão, prevendo que os auxílios que aí são referidos «podem» ser considerados compatíveis com o mercado comum quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum (v. o acórdão Philip Morris/Comissão, já referido no n.º 50, *supra*, n.º 17).
- 87 A recorrente não pode censurar a recorrida por ter ultrapassado os limites do seu poder de apreciação ao não examinar em que medida o auxílio em causa podia beneficiar de uma isenção, enquanto auxílio destinado a facilitar o desenvolvimento de certas formas de actividades. Com efeito, no sétimo parágrafo do capítulo VII da decisão recorrida, a recorrida examinou expressamente esta questão e respondeu aos argumentos tecidos pelas autoridades belgas no decurso do processo administrativo. Em especial, declarou estar «apenas disposta a aceitar a derrogação prevista pelas disposições acima referidas em relação a auxílios concedidos a empresas em reestruturação... Ora, no caso em espécie, foram as próprias autoridades belgas que referiram não se tratar de um auxílio à reestruturação, não tendo feito qualquer alusão a um programa de saneamento da companhia VLM. A derrogação prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado e na alínea c) do n.º 3 do artigo 61.º do acordo [EEE] é assim inaplicável». Ao declarar que o auxílio em causa não constituía um auxílio à reestruturação, a recorrida referiu-se expressamente às orientações, que reservam o benefício de uma isenção para o desenvolvimento de actividades económicas nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), apenas aos auxílios à reestruturação (n.ºs 37 a 38 das orientações).
- 88 Uma vez que o montante do auxílio não constitui um critério de apreciação imposto pelo artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado ou pelas orientações aplicáveis no caso em apreço, não competia de modo algum à recorrida examinar especificamente se o auxílio, tendo em conta o seu montante, era susceptível de beneficiar de uma derrogação ao abrigo dessa disposição.

- 89 No âmbito do vasto poder de apreciação de que dispõe na aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, a recorrida tem fundamento para considerar os critérios que julga mais apropriados para avaliar se um auxílio pode ser considerado compatível com o mercado comum, na medida em que estes critérios sejam relevantes nos termos dos artigos 3.º, alínea g), e 92.º do Tratado. A este respeito, pode precisar os critérios que conta aplicar nas orientações conformes ao Tratado (v. n.º 79, *supra*). A adopção pela Comissão dessas orientações deriva do exercício do seu poder de apreciação e apenas dá origem a uma autolimitação desse poder na análise de auxílios abrangidos por essas orientações, no cumprimento do princípio da igualdade de tratamento. Ao apreciar um auxílio concreto à luz dessas orientações, que previamente adoptou, não pode considerar-se que a Comissão ultrapassa os limites do seu poder de apreciação ou que renuncia aos mesmos. Com efeito, por um lado, conserva o seu poder de revogar ou de modificar essas orientações se as circunstâncias o impõem. Por outro lado, essas orientações dizem respeito a um sector delimitado e são justificadas pelo cuidado de seguir uma política que ela determinou.
- 90 Contrariamente ao que afirma a recorrente, resulta do ponto 10 das orientações que elas abrangem o auxílio em causa. Ora, o ponto 14 das mesmas orientações (capítulo III) precisa que os auxílios directos à exploração de linhas aéreas só podem, em princípio, ser aceites quando o auxílio for destinado a permitir ao seu beneficiário cumprir obrigações de serviço público (pontos 15 a 23, secção III.2) ou tiverem natureza social (ponto 24, secção III.3). Os pontos 37 a 42 das orientações enumeram um conjunto de condições que devem preencher os beneficiários de auxílios susceptíveis de serem autorizados para desenvolver certas actividades económicas nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Resulta da economia das disposições pertinentes que apenas podem ser autorizados os auxílios à reestruturação.
- 91 Subsidiariamente, a recorrente considera que a recorrida cometeu um erro manifesto de apreciação ao não examinar a questão à luz do ponto 8 das orientações, que demonstra o desejo da Comissão de que as transportadoras aéreas possam concorrer numa base de igualdade. Através desta censura, a recorrente subentende que, como outras companhias aéreas obtiveram auxílios de Estado, é necessário que o auxílio em causa seja autorizado a fim de a VLM estar em situação de lutar numa base de igualdade com as companhias que beneficiaram de auxílios de Estado.

- 92 A este respeito, há que observar que a autorização de auxílios de Estado concedidos a certas companhias aéreas não dá origem, *ipso facto*, a um direito de as outras companhias aéreas beneficiarem de uma derrogação ao princípio da proibição dos auxílios. Compete à Comissão, no âmbito do seu poder de apreciação, examinar cada projecto de auxílio individualmente. Deve fazê-lo à luz, por um lado, das circunstâncias especiais que o caracterizam e, por outro, dos princípios gerais do direito comunitário e das orientações. Mesmo que as companhias estabelecidas noutros Estados-Membros tenham obtido auxílios ilegais, esta circunstância não é relevante para a apreciação do auxílio em causa (v. n.º 54, *supra*).
- 93 O poder de apreciação da Comissão não pode, de qualquer modo, desaparecer pela única razão de que teria autorizado um auxílio destinado a um concorrente, sob pena de privar de utilidade as disposições do Tratado que lhe conferem esse poder.
- 94 A recorrente não pode censurar a recorrida por ter considerado que o auxílio em causa constituía um auxílio à exploração, que não era acompanhado de qualquer condição relativa à afectação do montante, que a recorrente não tinha obtido nenhuma garantia e que a VLM tinha dificuldades financeiras no momento da concessão do empréstimo. Na verdade, o contrato de empréstimo não impõe que o auxílio seja afectado ao financiamento de uma despesa específica (v. n.º 42, *supra*), de modo que alivia a VLM de encargos inerentes à sua actividade corrente. Por conseguinte, o auxílio em questão constitui um auxílio à exploração ou ao funcionamento (a este respeito, v. o acórdão de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão, já referido no n.º 63, *supra*, n.º 77) e não um auxílio à recstruturação ou ao investimento.
- 95 Na decisão impugnada, a recorrida não afirmou que a recorrente não tinha obtido qualquer garantia em contrapartida do empréstimo. Afirmou, nos sétimo e oitavo parágrafos do capítulo V, que «o mutuante dispõe de uma certa garantia» e que «esta garantia não se baseia directamente em bens móveis ou imóveis como se se tratasse, por exemplo, de uma hipoteca», o que é confirmado pelo artigo 3.º do contrato de empréstimo em causa.
- 96 Por último, a recorrida não afirmou que a VLM tinha dificuldades financeiras menos de dois anos depois da sua criação (sexto parágrafo do capítulo V) ao apreciar o auxílio em causa relativamente ao artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado,

mas, efectivamente, ao aplicar o critério do investidor privado na economia de mercado para examinar se o empréstimo em questão constituía um auxílio na acepção do Tratado. A este respeito, a recorrente não demonstrou que a recorrida tinha feito uma aplicação incorrecta desse princípio, de modo que, mesmo que a afirmação contestada não tenha talvez certas características, esta circunstância não pode, só por si, dar origem à anulação da decisão recorrida.

- 97 Resulta das considerações precedentes que foi fundadamente que a recorrida recusou conceder uma derrogação nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa às lacunas dos fundamentos consagrados à aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado

Argumentos das partes

- 98 Segundo a recorrente, a Comissão não pode, numa decisão concreta, limitar-se a adoptar orientações que traduzem a sua política no sector considerado ou a declarar que as condições que aí são fixadas não estão preenchidas. Deveria, concretamente, examinar se o auxílio em causa não pode ser abrangido pela excepção do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.
- 99 No caso em apreço, as razões aduzidas na decisão não permitiriam verificar se a recorrida tomou em consideração todos os elementos de facto e de direito que poderiam justificar a concessão de uma derrogação à proibição dos auxílios de Estado. O vício de fundamentação seria tanto mais patente que as orientações a que se refere a recorrida na sua decisão não limitam obrigatoriamente o benefício do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado aos auxílios à reestruturação.

100 Em especial, os fundamentos da decisão não permitem avaliar em que medida a recorrida investigou concretamente se o auxílio em causa não preenchia o critério referido no terceiro parágrafo do capítulo VII da decisão recorrida. Segundo esse critério, as derrogações previstas no artigo 92.º, n.º 3, do Tratado e no artigo 61.º, n.º 3, do acordo EEE aplicam-se unicamente no caso de a Comissão poder demonstrar que, sem o auxílio em causa, as forças do mercado não seriam suficientes para persuadir o futuro beneficiário do auxílio a agir de modo a concorrer para um dos objectivos dessas derrogações.

101 A recorrida considera ter explicado suficientemente na sua decisão por que motivo não tinha autorizado o auxílio em causa, salientando nomeadamente que o auxílio não se inseria no quadro de um programa de reestruturação previamente aprovado pela Comissão. Por conseguinte, conclui pela rejeição da terceira parte do fundamento.

Apreciação do Tribunal

102 Recordando os critérios definidos nas orientações e declarando que esses critérios não estavam preenchidos no caso em apreço (sétimo parágrafo do capítulo VII da decisão recorrida), a recorrida fundamentou juridicamente a sua decisão. O beneficiário do auxílio, os terceiros interessados e o juiz comunitário estão, efectivamente, perfeitamente, em condições de identificar as razões pelas quais a recorrida recusou conceder uma derrogação nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado.

103 A recorrente não pode censurar a recorrida por não ter examinado se, sem o auxílio em causa, as forças do mercado teriam ou não sido suficientes para persuadir o

futuro beneficiário do auxílio a agir de modo a concorrer para um dos objectivos das derrogações previstas no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado e no artigo 61.º, n.º 3, do acordo EEE (v. o terceiro parágrafo capítulo VII da decisão recorrida). Com efeito, bastava à Comissão declarar que não estava preenchida uma só das condições fixadas nas orientações para que o auxílio pudesse ser autorizado nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado (no caso concreto, a falta de um objectivo de reestruturação), para concluir de modo suficientemente fundamentado que o auxílio não podia ser autorizado nos termos dessa disposição.

104 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento também não é fundamentada.

105 Conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

106 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida e tendo a recorrida requerido a sua condenação nas despesas, deve a recorrente ser condenada a suportar, além das suas despesas, as efectuadas pela recorrida.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quinta Secção Alargada)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.
- 2) A recorrente é condenada nas despesas.

García-Valdecasas

Tiili

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Abril de 1998.

O secretário

O presidente

H. Jung

J. Azizi

Quadro jurídico	I - 723
Factos na origem do recurso	I - 726
Tramitação processual	I - 730
Pedidos	I - 730
Quanto à admissibilidade	I - 731
Argumentos das partes	I - 731
Apreciação do Tribunal	I - 732
Quanto ao mérito	I - 733
Quanto ao primeiro fundamento relativo à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado	I - 734
Argumentos das partes	I - 734
Apreciação do Tribunal	I - 736
A — Quanto à distorção de concorrência	I - 737
B — Quanto à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros	I - 738
C — Quanto à incidência dos auxílios concedidos aos concorrentes da VLM .	I - 739
D — Quanto à avaliação do montante do auxílio	I - 740
E — Conclusão	I - 740
Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa a lacunas dos fundamentos relativos à aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado	I - 740
Argumentos das partes	I - 740
Apreciação do Tribunal	I - 742
Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa às lacunas dos fundamentos que rejeitam a argumentação sobre a isenção dos auxílios de baixo montante no sector da aviação	I - 744
Argumentos das partes	I - 744
Apreciação do Tribunal	I - 745
Quanto ao segundo fundamento relativo à não tomada em consideração do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, que permite à Comissão declarar compatíveis com o mercado comum auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas	I - 747
Argumentos das partes	I - 747
Apreciação do Tribunal	I - 749
Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa às lacunas dos fundamentos consagrados à aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado	I - 752
Argumentos das partes	I - 752
Apreciação do Tribunal	I - 753
Quanto às despesas	I - 754