

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta extinsă)

17 decembrie 2008 *

În cauza T-196/04,

Ryanair Ltd, cu sediul în Dublin (Irlanda), reprezentată inițial de domnii D. Gleeson, A. Collins, SC, V. Power și D. McCann, solicitors, și ulterior de domnii Power, McCann, solicitors, J. Swift, QC, J. Holmes, barrister, și G. Berrisch, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul N. Khan, în calitate de agent,

pârâtă,

susținută de

* Limba de procedură: engleza.

Association of European Airlines (AEA), reprezentată de S. Völcker, F. Louis și J. Heithecker, avocați,

intervenientă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei 2004/393/CE a Comisiei din 12 februarie 2004 privind avantajele acordate de regiunea valonă și de Brussels South Charleroi Airport companiei aeriene Ryanair în legătură cu stabilirea sa la Charleroi (JO L 137, p. 1),

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a opta extinsă),

compus din doamna M. E. Martins Ribeiro, președinte, din domnii D. Šváby, S. Pappasavvas, N. Wahl (raportor) și A. Dittrich, judecători,

grefier: doamna K. Pocheć, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 12 martie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamanta, Ryanair Ltd, este cea dintâi și cea mai importantă companie aeriană cu tarife reduse din Europa. Aceasta a fost, în Europa, pionierul modelului comercial denumit „low cost”, care constă în minimizarea costurilor și maximizarea eficienței în toate domeniile activității sale în scopul de a oferi cele mai scăzute tarife pe fiecare piață și de a atrage astfel un număr mare de pasageri.
- 2 Ryanair și-a început operațiunile de la aeroportul din Charleroi (Belgia) în mai 1997, prin deschiderea unei linii aeriene cu destinația Dublin.
- 3 În cursul anului 2000, au fost întreprinse negocieri pe tema stabilirii la Charleroi a primei baze continentale aparținând Ryanair.
- 4 La începutul lunii noiembrie 2001, Ryanair a încheiat două acorduri separate (denumite în continuare „acordurile în litigiu”), unul cu regiunea valonă, proprietara aeroportului

din Charleroi, celălalt cu Brussels South Charleroi Airport (BSCA), întreprindere publică aflată sub controlul regiunii valone, care, de la 4 iulie 1991, administrează și exploatează acest aeroport în calitate de concesionară.

- 5 Potrivit prevederilor primului acord, regiunea valonă a oferit Ryanair, pe lângă o modificare a programului de începere a activității aeroportului, o reducere cu 50 % a redevențelor de aterizare în raport cu nivelul reglementat și s-a angajat să despăgubească Ryanair pentru orice pierdere de profit rezultând direct sau indirect dintr-o modificare, prin decret sau pe cale administrativă, a tuturor taxelor aeroportuare sau a programului de începere a activității aeroportului.

- 6 În baza celui de al doilea acord, Ryanair s-a angajat să aibă la sol între două și patru avioane pe aeroportul din Charleroi și să efectueze, pe o perioadă de 15 ani, minimum trei rotații pe zi și pe avion. Pe de altă parte, aceasta s-a angajat ca, în caz de „retragere importantă” efectuată de către aceasta de pe aeroport, să ramburseze în întregime sau în parte plățile efectuate de BSCA (a se vedea punctele 7 și 9 de mai jos).

- 7 În ceea ce privește BSCA, aceasta s-a angajat să contribuie la costurile suportate de Ryanair pentru stabilirea bazei sale. Această contribuție se compunea din:
 - o plată, care se putea ridica la 250 000 de euro, pentru cheltuielile de cazare la hotel și de subzistență ale personalului Ryanair;

 - o plată de 160 000 de euro pentru fiecare nouă rută deschisă, până la maximum trei rute, pentru fiecare avion aflat la sol la Charleroi, și anume maximum 1 920 000 de euro;

- o plată de 768 000 de euro, cu titlu de cheltuieli de recrutare și de instruire a personalului navigant alocat noilor destinații deservite de aeroportul din Charleroi;

 - o plată de 4 000 de euro pentru achiziționarea de echipamente de birou;

 - punerea la dispoziție, „la un preț inferior sau gratuit”, de diverse locații cu destinație tehnică sau de birouri.
- 8 Pe de altă parte, în temeiul acestui acord, BSCA încasează de la Ryanair un euro de fiecare pasager pentru prestarea serviciilor de handling la sol, în loc de 10 euro, care reprezintă tariful afișat pentru ceilalți utilizatori.
- 9 În sfârșit, BSCA și Ryanair au înființat o societate comună, Promocy, având ca obiectiv finanțarea promovării activităților Ryanair la Charleroi și a activității aeroportului din Charleroi. Cele două părți s-au angajat să participe în mod egal la funcționarea societății Promocy, pe de o parte, printr-un aport de 62 500 de euro în vederea constituirii capitalului social și, pe de altă parte, printr-o contribuție anuală la bugetul Promocy de patru euro pentru fiecare pasager la plecare.
- 10 Aceste măsuri nu au fost notificate Comisiei.

- 11 După ce a fost sesizată cu plângeri și în urma informațiilor publicate în presă, Comisia a informat Regatul Belgiei, prin scrisoarea din 11 decembrie 2002 [SG (2002) D/233141], cu privire la decizia de a iniția, împotriva acestor măsuri, procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE. În plus, Comisia a invitat părțile în cauză, prin publicarea acestei decizii în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* la 25 ianuarie 2003 (JO C 18, p. 3), să își prezinte observațiile cu privire la măsurile în litigiu.
- 12 După analizarea comentariilor părților în cauză și ale Regatului Belgiei, Comisia a adoptat, la 12 februarie 2004, Decizia 2004/393/CE privind avantajele acordate de regiunea valonă și de Brussels South Charleroi Airport companiei aeriene Ryanair în legătură cu stabilirea sa la Charleroi (JO L 137, p. 1) (denumită în continuare „decizia atacată”).

Decizia atacată

- 13 În decizia atacată, după descrierea procedurii administrative urmate [considerentele (1)-(6)], Comisia expune mai întâi pe scurt situația de fapt și aprecierea din cuprinsul deciziei de inițiere a procedurii oficiale de investigare [considerentele (7)-(15)]. În continuare, sunt redate observațiile părților în cauză [considerentele (16)-(75)] și comentariile Regatului Belgiei [considerentele (76)-(136)].
- 14 În cadrul aprecierii propriu-zise a măsurilor în litigiu, în primul rând, Comisia evaluează existența unui ajutor în sensul articolului 87 alineatul (1) CE [considerentele (137)-(250)].

- 15 În această privință, Comisia înlătură posibilitatea de a aplica principiul investitorului privat în economia de piață în cazul regiunii valone. Comisia apreciază în esență că stabilirea redevențelor de aterizare ține de competența legislativă și administrativă a regiunii valone, și nu de o activitate economică susceptibilă de a fi analizată în lumina principiului investitorului privat în economia de piață. În loc să acționeze în limitele prerogativelor sale de putere publică, regiunea valonă a avut, în opinia Comisiei, un comportament ilegal și discriminatoriu acordând Ryanair, timp de 15 ani și printr-un contract de drept privat, o reducere a nivelului redevențelor aeroportuare care nu era acordată altor companii aeriene. Comisia deduce din această împrejurare că reducerea redevențelor aeroportuare și garanția de despăgubire constituie un avantaj în sensul articolului 87 alineatul (1) CE [considerentele (139)-(160)].
- 16 În schimb, Comisia încearcă, în pofida dificultăților de ordin practic, să aprecieze dacă acest criteriu al investitorului privat poate fi considerat îndeplinit în cazul măsurilor întreprinse de BSCA [considerentele (161)-(170)]. Apreciind că BSCA nu a acționat în conformitate cu principiul investitorului privat în economia de piață, Comisia decide că avantajele acordate Ryanair de BSCA reprezintă avantaje în sensul articolului 87 alineatul (1) CE [considerentele (161)-(238)]. Comisia subliniază mai ales că, în momentul luării deciziei de a investi, „[BSCA] nu a efectuat o analiză coerentă cu toate ipotezele prevăzute de contractul precontractat cu Ryanair și cu acesta”. Procedând astfel, BSCA și-ar fi asumat riscuri pe care un investitor privat care acționează într-o economie de piață nu și le-ar fi asumat. Aceste riscuri ar avea mai curând legătură cu datele intrinseci ale planului de afaceri decât cu celelalte date privind relațiile dintre BSCA și regiunea valonă [considerentele (184) și (185)].
- 17 Întrucât, în opinia Comisiei, sunt întrunite celelalte criterii care caracterizează un ajutor, și anume cele referitoare la specificitate [considerentele (239)-(242)], la transferul de resurse de stat în favoarea Ryanair [considerentele (243)-(246)] și la afectarea schimburilor intracomunitare și a concurenței [considerentele (247)-(249)], aceasta concluzionează că „avantajele acordate Ryanair de regiunea valonă și de BSCA sunt ajutoare de stat”.

- 18 Comisia remarcă în special că avantajele în cauză, fie că este vorba despre cele conferite de BSCA, fie despre cele conferite de regiunea valonă, nu au fost acordate decât Ryanair și că, prin urmare, sunt specifice. Comisia indică în plus că aceste avantaje, care au fost acordate în mod direct de regiunea valonă sub forma unei garanții de despăgubire (care implică, dacă este cazul, o mobilizare a resurselor regionale) și a unei reduceri a taxelor de aterizare (care implică un profit nerealizat pentru stat) și în mod indirect prin mobilizarea resurselor BSCA, presupun transferul de resurse de stat în favoarea Ryanair. În sfârșit, aceasta precizează că avantajele amintite, acordate sub forma unei asumări de către stat a sarcinii costurilor de exploatare care în mod normal revin unei companii aeriene, nu denaturează concurența numai pe una sau pe mai multe rute și pe un segment de piață determinat, ci pe întreaga rețea deservită de Ryanair.
- 19 În al doilea rând, Comisia analizează dacă aceste ajutoare pot fi declarate compatibile în baza derogărilor prevăzute de Tratatul CE. În esență, Comisia ajunge la concluzia că ajutoarele acordate de regiunea valonă sunt incompatibile cu piața comună. Rabaturile acordate Ryanair ar fi discriminatorii, contrare dreptului belgian și principiului proporționalității [considerentele (263)-(266)].
- 20 În ceea ce privește ajutoarele plătite de BSCA, Comisia apreciază că sunt compatibile cu piața comună ajutoarele acordate la deschiderea de noi linii, a căror valoare nu depășește 50 % din costurile de înființare și a căror durată este mai mică de 5 ani. Peste aceste limite, Comisia pretinde recuperarea ajutoarelor plătite Ryanair de BSCA [considerentele (267)-(344)].
- 21 În ultimul rând, Comisia reamintește orientările sale politice referitoare la finanțarea aeroporturilor și a legăturilor aeriene [considerentele (345)-(356)].

22 Dispozitivul deciziei atacate are următorul cuprins:

„Articolul 1

Ajutorul acordat de [Regatul] Belgiei prin contractul din 6 noiembrie 2001, încheiat între regiunea valonă și Ryanair, sub forma unei reduceri a taxelor aeroportuare de aterizare care încalcă tariful oficial stabilit la articolul 3 din Hotărârea guvernului valon din 16 iulie 1998 privind stabilirea redevențelor pentru utilizarea aeroporturilor din regiunea valonă și a rabaturilor cu caracter general stabilite la articolul 7 alineatele 1 și 2 din aceeași hotărâre, este incompatibil cu piața comună în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat.

Articolul 2

Ajutorul acordat de [Regatul] Belgiei prin contractul din 2 noiembrie 2001, încheiat între Brussels South Charleroi Airport (BSCA) și compania aeriană Ryanair, sub formă de rabaturi la tarifele serviciilor de handling la sol în raport cu tariful oficial al aeroportului, este incompatibil cu piața comună în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat.

[Regatul] Belgiei stabilește valoarea ajutoarelor care trebuie recuperate prin calcularea diferenței dintre costurile de exploatare suportate de BSCA și care au legătură cu serviciile de handling la sol prestate în favoarea Ryanair și tariful facturat companiei aeriene. Atât timp cât nu se atinge pragul de două milioane de pasageri prevăzut de Directiva 96/67/CE, [Regatul] Belgiei poate deduce din această sumă eventualele profituri obținute de BSCA din celelalte activități strict comerciale.

Articolul 3

[Regatul] Belgiei se asigură că garanțiile de despăgubire acordate, prin contractul din 6 noiembrie 2001, de regiunea valonă în cazul în care Ryanair înregistrează pierderi din cauza faptului că regiunea valonă se prevalează de competențele sale administrative sunt caduce. Regiunea valonă are competență deplină în raport cu Ryanair și cu celelalte companii aeriene în ceea ce privește stabilirea taxelor de aeroport, a programului de începere a activității aeroportului sau a altor norme administrative.

Articolul 4

Celelalte ajutoare acordate de BSCA, printre altele, sub formă de contribuție de marketing, de stimulente de tip «one-shot» și de punere la dispoziție de birouri, sunt compatibile cu piața comună ca fiind ajutoare la înființarea de noi rute în următoarele condiții:

- 1) contribuțiile trebuie să aibă legătură cu deschiderea unei noi rute și se vor întinde pe o durată limitată. Având în vedere destinațiile intraeuropene acoperite, această durată va fi de maxim cinci ani de la înființarea unei rute. Aceste contribuții nu vor putea fi plătite pentru o rută înființată de Ryanair în schimbul desființării unei alte rute în decursul celor cinci ani precedenți. Pe viitor, ajutoarele nu vor putea fi acordate nici pentru o rută pe care Ryanair urmează să o asigure în schimbul unei alte rute deservite anterior de pe un alt aeroport situat în aceeași zonă atractivă din punct de vedere economic sau al populației;

- 2) contribuțiile de marketing, stabilite în prezent la patru euro de pasager, vor trebui justificate printr-un plan de dezvoltare stabilit de Ryanair și confirmat de BSCA pentru fiecare rută avută în vedere. Acest plan va preciza costurile angajate și eligibile, care vor trebui să vizeze în mod direct promovarea rutei, și aceasta în scopul rentabilizării, fără ajutoare, după o primă perioadă de cinci ani. BSCA va valida de asemenea *a posteriori* costurile de înființare utilizate efectiv pentru fiecare rută aeriană la sfârșitul perioadei de cinci ani; BSCA va apela pentru această sarcină, dacă este cazul, la ajutorul unui revizor contabil independent;

- 3) în ceea ce privește partea din aceste contribuții plătită deja de BSCA, un exercițiu similar va trebui stabilit pentru validarea acestor ajutoare în baza acelorași principii;

- 4) contribuțiile de tip «one-shot» plătite forfetar la stabilirea Ryanair la Charleroi sau la deschiderea fiecărei rute ar trebui recuperate, cu excepția părții care ar putea fi justificată de către [Regatul] Belgiei ca fiind direct legată de costurile angajate de Ryanair pe platforma aeroportuară de la Charleroi și care este proporțională și are caracter stimulat;

- 5) totalitatea ajutoarelor de care beneficiază o nouă rută nu trebuie să depășească niciodată 50 % din costurile de înființare, de marketing și de tip «one-shot», cumulate pentru cele două destinații în cauză, dintre care una este Charleroi. În mod similar, contribuțiile plătite pentru o destinație nu pot depăși 50 % din costurile efective ale acestei destinații. O atenție specială va fi acordată în evaluarea rutelor care leagă Charleroi de un aeroport major, precum cele care fac parte din categoriile A și B definite prin Avizul prospectiv al Comitetului Regiunilor din 2 iulie 2003 privind capacitățile aeroportuare regionale și precum cele identificate în prezenta decizie, și/sau de un aeroport coordonat sau complet coordonat în sensul Regulamentului (CEE) nr. 95/93;

- 6) contribuțiile plătite de BSCA și care, la sfârșitul perioadei de înființare de cinci ani, ar excede criteriile astfel stabilite, vor trebui rambursate de Ryanair;

- 7) dotările efectuate, dacă este cazul, pentru ruta Dublin-Charleroi în temeiul [acordurilor în litigiu] vor fi recuperate;

- 8) [Regatul] Belgiei va institui un regim de ajutor nediscriminatoriu având ca scop garantarea egalității de tratament al companiilor aeriene care doresc să dezvolte noi servicii aeriene de la aeroportul din Charleroi, potrivit criteriilor obiective stabilite prin prezenta decizie.

[...]"

Procedura și concluziile părților

- 23 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 25 mai 2004, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

- 24 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 1 noiembrie 2004, Association of European Airlines (AEA) a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea Comisiei.

- 25 Prin scrisoarea înregistrată la 14 ianuarie 2005 la grefa Tribunalului, reclamanta a solicitat, în conformitate cu articolul 116 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, ca anumite elemente confidențiale să fie excluse de la comunicarea actelor de procedură către intervenientă, prezentând în acest sens o versiune neconfidențială a memoriilor sau a înscrisurilor în discuție.
- 26 Prin Ordonanța din 20 aprilie 2005, președintele Camerei a patra a Tribunalului a admis cererea de intervenție formulată de AEA și a dispus soluționarea odată cu fondul a deciziei asupra temeiniciei cererii de tratament confidențial. Intervenienta și-a depus memoriul și celelalte părți și-au depus observațiile cu privire la acesta în termenele acordate. Intervenienta a informat Tribunalul că nu formulează obiecții împotriva cererii de tratament confidențial.
- 27 În temeiul articolului 14 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, la propunerea Camerei a patra, Tribunalul a decis, după ascultarea părților potrivit articolului 51 din regulamentul amintit, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.
- 28 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a opta extinsă, căreia i-a fost, în consecință, atribuită prezenta cauză.
- 29 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a opta extinsă) a decis deschiderea procedurii orale și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, a invitat părțile principale să răspundă în scris la o serie de întrebări. Părțile au răspuns la aceste întrebări în termenele stabilite.

30 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 12 martie 2008.

31 Reclamanta a solicitat Tribunalului:

- anularea deciziei atacate;

- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

32 Comisia și intervenienta au solicitat Tribunalului:

- respingerea acțiunii;

- obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

33 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă două motive. Primul motiv se întemeiază pe încălcarea obligației de motivare prevăzută la articolul 253 CE. Prin cel de al doilea

motiv, se contestă calificarea măsurilor în cauză drept ajutoare de stat și se invocă în această privință o încălcare a articolului 87 alineatul (1) CE.

34 Tribunalul apreciază că trebuie analizat mai întâi al doilea motiv. În cadrul acestui motiv, reclamanta reproșează Comisiei în special faptul că nu a aplicat sau că a aplicat greșit, în ceea ce privește ansamblul măsurilor în litigiu, principiul investitorului privat în economia de piață, care este criteriul adecvat pentru a se evalua dacă unele măsuri constituie ajutoare, și invocă în această privință diferite motive. Reclamanta invocă, în esență, mai multe argumente întemeiate pe faptul că, în primul rând, în cadrul examinării măsurilor în litigiu, Comisia nu ar fi luat în considerare împrejurarea că regiunea valonă și BSCA trebuiau considerate drept o singură entitate, în al doilea rând, Comisia ar fi săvârșit o eroare refuzând să aplice principiul investitorului privat în economia de piață în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă și, în al treilea rând, ar fi aplicat greșit principiul menționat în ceea ce privește BSCA.

35 Înainte de a începe analiza acestui motiv, Tribunalul apreciază oportun să precizeze, în prealabil, câteva aspecte referitoare la noțiunea de ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, la natura și la întinderea controlului care trebuie efectuat în speță.

Observații introductive

36 Calificarea ca ajutor în sensul articolului 87 alineatul (1) CE presupune să fie îndeplinite toate condițiile prevăzute la această dispoziție. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, aceasta trebuie să acorde un avantaj beneficiarului său, prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri. În al

patrutea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 22 februarie 2006, *Le Levant* 001 și alții/Comisia, T-34/02, Rec., p. II-267, punctul 110 și jurisprudența citată).

37 În această situație, se impune constatarea faptului că reclamanta contestă numai condiția referitoare la existența unui avantaj.

38 În această privință, din jurisprudență rezultă că termenul „ajutor”, în sensul acestei dispoziții, desemnează obligatoriu avantaje acordate în mod direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat sau care constituie o sarcină suplimentară pentru stat sau pentru organismele desemnate sau instituite în acest scop de către stat (Hotărârea Curții din 7 mai 1998, *Viscido și alții*, C-52/97-C-54/97, Rec., p. I-2629, punctul 13, și Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2001, *Ferring*, C-53/00, Rec., p. I-9067, punctul 16).

39 S-a mai hotărât de asemenea că, pentru a aprecia dacă o măsură de stat constituie ajutor, trebuie stabilit dacă întreprinderea beneficiară primește un avantaj economic pe care nu l-ar fi primit în condiții normale de piață (Hotărârea Curții din 11 iulie 1996, *SFEI și alții*, C-39/94, Rec., p. I-3547, punctul 60, și Hotărârea Curții din 29 aprilie 1999, *Spania/Comisia*, C-342/96, Rec., p. I-2459, punctul 41).

40 În sfârșit, trebuie subliniat că, întrucât noțiunea de ajutor, astfel cum este definită în tratat, are caracter juridic și trebuie interpretată pe baza unor elemente obiective, instanța comunitară, în principiu și ținând seama atât de elementele concrete ale litigiului cu care este sesizată, cât și de caracterul tehnic sau complex al aprecierilor efectuate de Comisie, este chemată să exercite un control deplin în ceea ce privește chestiunea dacă o măsură intră în domeniul de aplicare al articolului 87 alineatul (1) CE (Hotărârea Curții din 16 mai 2000, *Franța/Ladbroke Racing și Comisia*, C-83/98 P, Rec., p. I-3271, punctul 25, și Hotărârea Tribunalului din 17 octombrie 2002, *Linde/Comisia*, T-98/00, Rec., p. II-3961, punctul 40).

41 În schimb, trebuie amintit că aprecierea Comisiei în ceea ce privește aspectul dacă o măsură îndeplinește criteriul operatorului privat în economia de piață implică o apreciere economică complexă. Atunci când adoptă un act care presupune o astfel de apreciere, Comisia beneficiază, așadar, de o putere largă de apreciere, iar controlul jurisdicțional se limitează la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a absenței unei erori de drept, a exactității prezentării faptelor și a absenței unei erori vădite în aprecierea acestor fapte, precum și a lipsei unui abuz de putere. În special, nu este de competența Tribunalului să substituie aprecierea emitentului deciziei cu propria apreciere economică (a se vedea în acest sens Ordonanța Curții din 25 aprilie 2002, DSG/Comisia, C-323/00 P, Rec., p. I-3919, punctul 43, și Hotărârea Tribunalului din 11 iulie 2002, HAMSA/Comisia, T-152/99, Rec., p. II-3049, punctul 127 și jurisprudența citată).

42 Acestea sunt principiile în lumina cărora trebuie analizate argumentele părților și, în primul rând, problema aplicabilității, în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă, a principiului investitorului privat în economia de piață.

Cu privire la aplicabilitatea, în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă, a principiului investitorului privat în economia de piață

43 În esență, reclamanta susține mai întâi că BSCA și regiunea valonă constituiau o singură entitate economică. Prin urmare, ambelor ar fi trebuit să li se aplice principiul investitorului privat în economia de piață. Astfel, în opinia sa, părțile au conceput acordurile în litigiu ca un pachet unic de măsuri financiare. Referitor la unele măsuri conexe, Comisia are obligația de a interpreta dacă fac parte dintr-un ansamblu unitar, pentru a analiza dacă acestea constituie ajutoare de stat.

- 44 Reclamanta mai susține că, presupunând că abordarea duală adoptată de Comisie a fost motivată de faptul că principiul investitorului privat în economia de piață nu era aplicabil în cazul regiunii valone, Comisia a concluzionat în mod greșit, în scopul de a evita aplicarea principiului, că aceasta nu a acționat în speță ca operator economic, ci în calitate de autoritate de reglementare.
- 45 Tribunalul apreciază că trebuie să se analizeze mai întâi dacă regiunea valonă și BSCA ar trebui considerate drept o singură entitate economică atunci când sunt examinate măsurile în litigiu și, dacă este cazul, să se analizeze dacă, în pofida existenței unei identități de interese între regiunea valonă și BSCA, Comisia a putut în mod întemeiat să excludă aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață în cazul avantajelor acordate de regiunea valonă, considerând că intervenția acesteia intra în sfera prerogativelor de putere publică.

Cu privire la existența unei entități juridice unice „regiunea valonă-BSCA”

— Argumentele părților

- 46 Reclamanta reproșează Comisiei că, atunci când a calificat măsurile în litigiu, a considerat regiunea valonă și BSCA ca fiind două entități distincte. Această diferențiere ar fi artificială, întrucât regiunea valonă controlează BSCA, cu care ar constitui o entitate economică. În continuare, această diferențiere ar avea consecințe importante pe fondul analizei, deoarece ar fi permis Comisiei să califice drept ajutor avantajele acordate de regiunea valonă, fără să recurgă la principiul investitorului privat în economia de piață.

47 Reclamanta precizează că regiunea valonă deține, direct sau indirect [prin intermediul Société wallonne des aéroports (Sowaer) și al Société de développement et de participation du bassin de Charleroi (Sambrinvest)], peste 95 % din capitalul BSCA. Pe de altă parte, toți membrii consiliului de administrație al BSCA ar fi numiți de regiunea valonă, față de care aceștia ar fi responsabili. Reclamanta invocă de asemenea că, pe parcursul negocierilor care au precedat încheierea acordurilor în litigiu, regiunea valonă și BSCA au acționat precum o societate-mamă și o filială.

48 În măsura în care aeroportul din Charleroi este deținut de regiunea valonă, ar trebui apreciat că aceasta din urmă și BSCA formează o singură entitate în ceea ce privește „acțiunile” lor în legătură cu aeroportul.

49 Prin urmare, abordarea reținută de Comisie ar fi artificială, întrucât ar nega legăturile strânse existente între regiunea valonă și BSCA. În calitățile lor de proprietar și, respectiv, de administrator al aeroportului din Charleroi, acestea din urmă operează, în opinia reclamantei, ca o singură entitate economică. Prin urmare, Comisia ar fi trebuit să examineze împreună măsurile luate de acestea față de Ryanair (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 14 octombrie 2004, Pollmeier Malchow/Comisia, T-137/02, Rec., p. II-3541, punctul 50, care se întemeiază pe Hotărârea Curții din 12 iulie 1984, Hydrotherm Gerätebau, 170/83, Rec., p. 2999, punctul 11, precum și, prin analogie, Hotărârea Tribunalului din 29 iunie 2000, DSG/Comisia, T-234/95, Rec., p. II-2603, punctul 124). Dacă Comisia ar fi procedat astfel, nu ar mai fi existat temei pentru criticile sale privind planul de afaceri al BSCA.

50 În această privință, reclamanta subliniază că afirmația cuprinsă în considerentele (153) și (161) ale deciziei atacate, potrivit căreia exista un anumit grad de confuzie în ceea ce privește rolurile deținute de regiunea valonă și, respectiv, de BSCA, ilustrează o unitate comportamentală.

51 Comisia arată că aceste obiecții sunt inoperante; aplicarea globală a principiului investitorului privat în economia de piață în cazul regiunii valone și al BSCA nu ar putea repune în discuție temeinicia deciziei atacate. Astfel, în momentul analizării planului de afaceri, Comisia ar fi luat considerare acordurile încheiate atât cu regiunea valonă, cât și cu BSCA. În acest fel, Comisia ar fi evaluat avantajele care rezultă din reducerea acordată cu privire la redevențele de aterizare în raport cu principiul investitorului privat în economia de piață. Comisia afirmă că a evidențiat în mod suficient lipsurile intrinseci ale planului de afaceri. Astfel, calitatea de proprietar al aeroportului pe care o are regiunea valonă nu ar influența în vreun fel această analiză, în special în ceea ce privește luarea în considerare de către regiunea valonă a costurilor serviciilor de întreținere și de prevenire a incendiilor, precum și în ceea ce privește plafonul contribuțiilor BSCA la fondurile de mediu. De asemenea, considerarea regiunii valone și a BSCA drept o singură entitate nu ar fi avut oricum niciun efect asupra randamentului scontat de planul de afaceri, deoarece reducerea redevențelor de aterizare nu aducea niciun avantaj regiunii valone.

52 În stadiul duplicii, Comisia a depus la dosar înscrieri noi provenind de la autoritățile valone, care ar consolida aprecierea potrivit căreia, și în cazul în care regiunea valonă ar fi asimilată unui investitor privat, randamentul scontat ar fi insuficient în raport cu principiul investitorului privat în economia de piață.

— Aprecierea Tribunalului

53 Trebuie amintit că, după cum rezultă din dosar, BSCA este o întreprindere publică aflată sub controlul regiunii valone. Capitalul său este format în mare parte din capitaluri publice. Mai precis, de aceeași opinie fiind și Comisia, la momentul situației de fapt, regiunea valonă deținea, direct sau indirect, 96,28 % din părțile sociale ale BSCA. La 2 noiembrie 2001, între BSCA și Ryanair s-a semnat un contract care cuprindea obligații reciproce.

54 În ceea ce privește regiunea valonă, aceasta este proprietara infrastructurii aeroportuare din Charleroi. Regiunea valonă a încheiat, la 6 noiembrie 2001, un acord cu Ryanair prin care se angaja să îi acorde, pe de o parte, un rabat la redevențele de aterizare și, pe de altă parte, o despăgubire în cazul în care această companie ar suferi pierderi în urma unei modificări, prin decret sau pe cale administrativă, a taxelor aeroportuare sau a programului de începere a activității aeroportului din Charleroi. Trebuie subliniat că acest acord nu prevede decât angajamente ale regiunii valone față de Ryanair; astfel cum a indicat, de altfel, Comisia la punctul 21 din scrisoarea prin care părțile în cauză erau invitate să își prezinte observațiile cu privire la măsurile în litigiu (a se vedea punctul 11 de mai sus).

55 Comisia a recunoscut, atât în decizia de inițiere a procedurii, cât și în decizia atacată, legăturile economice și juridice dintre regiunea valonă și BSCA și în special faptul că BSCA era o entitate care depindea din punct de vedere economic de regiunea valonă.

56 Astfel, referitor la aplicabilitatea principiului investitorului privat în economia de piață în cazul în speță, Comisia a indicat, la punctul 80 din scrisoarea prin care părțile în cauză erau invitate să își prezinte observațiile cu privire la măsurile în litigiu (a se vedea punctul 11 de mai sus), că „[r]olul regiunii [valone] în calitate de autoritate publică și cel al BSCA în calitate de întreprindere aeroportuară [s-au] suprapus în mare măsură, ceea ce a făcut foarte dificilă aplicarea acestui principiu”. La punctul 101 din această scrisoare, Comisia a mai arătat că „[i]nfluența dominantă a regiunii valone asupra BSCA [rezulta] în primul rând din structura acționariatului”, iar „ca modalitate de organizare, statutul BSCA din iunie 2001 prevedea că atribuțiile privind controlul societății reveneau acționarilor de categoria A, mai precis regiunii [valone] și societăților acesteia de specialitate”. În sfârșit, Comisia a insistat asupra faptului că „[i]nfluența dominantă a regiunii valone asupra BSCA [era] incontestabilă, dacă se are în vedere maniera în care autoritățile publice au prefigurat cadrul general încă de la crearea sa, în 1991”.

57 Concluzia potrivit căreia între regiunea valonă și BSCA există legături strânse rezultă de asemenea din decizia atacată. Astfel, Comisia a indicat că structura financiară a BSCA se sprijinea foarte mult pe structura financiară a regiunii valone [a se vedea în special considerentele (161)-(166) și considerentul (237) ale deciziei atacate], mai ales în ceea ce privește asumarea costurilor serviciilor de întreținere și de prevenire a incendiilor, potrivit contractului de concesiune [a se vedea considerentele (208)-(216) ale deciziei atacate]. În partea consacrată analizării existenței în speță a unui transfer de resurse de stat, Comisia a subliniat de asemenea că „BSCA [era] o întreprindere publică pe care regiunea valonă o controla, asupra căreia exercita o influență dominantă și [că] aceste măsuri îi erau imputabile” [a se vedea considerentul (246) al deciziei atacate].

58 În pofida acestor constatări diverse, Comisia a avut în vedere măsurile în cauză separat, după cum au fost adoptate de către regiunea valonă sau de către BSCA.

59 Or, în cadrul aplicării criteriului investitorului privat, este necesar să se aibă în vedere operațiunea comercială în ansamblul său pentru a se verifica dacă entitatea de stat și entitatea controlată de aceasta, luate împreună, s-au comportat ca operatori raționali în economia de piață. Astfel, la evaluarea măsurilor în litigiu, Comisia are obligația să țină cont de toate elementele pertinente și de contextul acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 6 martie 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Landul Renania de Nord-Westfalia/Comisia, T-228/99 și T-233/99, Rec., p. II-435, punctul 270), inclusiv de elementele referitoare la situația autorității sau a autorităților care adoptă măsurile în litigiu.

60 De asemenea, contrar celor susținute de Comisie, legăturile economice dintre regiunea valonă și BSCA nu sunt lipsite de relevanță în măsura în care nu se poate exclude *a priori* că regiunea valonă nu numai că a participat la activitatea desfășurată de BSCA (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Curții din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții, C-222/04, Rec., p. I-289, punctul 112), dar a și obținut o contraprestație financiară pentru măsurile în litigiu adoptate.

- 61 În speță, trebuie, așadar, să se concluzioneze că regiunea valonă și BSCA trebuiau considerate drept o singură entitate în vederea aplicării principiului investitorului privat în economia de piață. Trebuie de asemenea analizat dacă în mod întemeiat Comisia a refuzat să aplice principiul investitorului privat în economia de piață în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă din cauza rolului specific pe care aceasta din urmă îl are, respectiv rolul pretins de autoritate de reglementare.

Cu privire la asimilarea regiunii valone unei autorități legislative sau de reglementare și cu privire la neaplicarea principiului investitorului privat în economia de piață în cazul măsurilor întreprinse de aceasta din urmă

— Argumentele părților

- 62 Reclamanta contestă refuzul Comisiei de a analiza măsurile adoptate de regiunea valonă în raport cu principiul investitorului privat în economia de piață. Aceasta respinge raționamentul invocat în acest sens de Comisie [considerentele (139)-(160) ale deciziei atacate), potrivit căruia regiunea valonă nu a exercitat o activitate economică atunci când i-a acordat o reducere la taxele de aterizare și o garanție de despăgubire, ci și-a exercitat prerogativele de putere publică, uzând de competențele sale legislative și administrative.

- 63 În primul rând, acest raționament ar contraveni jurisprudenței. Reclamanta susține că aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață depinde de natura activității economice afectate de măsurile de stat, și nu de calitatea organului care le adoptă sau de mijloacele utilizate pentru a procura unei întreprinderi un avantaj economic. Reclamanta precizează că, deși este posibil ca principiul investitorului privat în economia de piață să nu fie aplicabil atunci când o autoritate publică acționează în exercitarea prerogativelor sale de putere publică, în special atunci când stabilește taxe

sau obligații sociale (Hotărârea Curții din 22 mai 2003, *Freskot*, C-355/00, Rec., p. I-5263, punctele 55-58, 80-87), acesta poate fi, dimpotrivă, aplicabil într-o situație în care autorități publice percep o taxă parafiscală.

64 În speță, în decizia atacată, Comisia s-ar limita să reproducă dispozițiile legale potrivit cărora regiunea valonă poate stabili redevențele aeroportuare. Nimic nu clarifică totuși de ce Comisia a considerat că regiunea valonă nu acționase în calitate de proprietar al aeroportului, ci în calitate de autoritate de reglementare.

65 Pe de altă parte, reclamanta amintește că în cursul procedurii administrative a invocat faptul că imixtiunea Comisiei în politica de definire a taxelor aeroportului din Charleroi ar conduce la o discriminare între aeroporturile publice și cele private, contrară articolului 295 CE. Ca răspuns la acest argument, în considerentul (157) al deciziei atacate, Comisia ar fi indicat că „regiunea valonă ar fi [...] putut decide să îi revină BSCA sarcina de a stabili o redevență în schimbul serviciilor prestate beneficiarilor, cu respectarea anumitor principii și condiții”. Or, în opinia Comisiei, dacă regiunea valonă ar fi acționat în acest fel, stabilirea de către BSCA a taxelor de aterizare ar fi constituit o activitate comercială, și nu exercițiul competențelor de reglementare. Prin urmare, aceasta ar fi trebuit să facă obiectul unei aprecieri în raport cu principiul investitorului privat în economia de piață. Reclamanta susține totuși, referitor la natura activităților în discuție și, implicit, la aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață, că astfel de activități nu se transformă din activități „de reglementare” în activități „comerciale” sau „economice” numai fiindcă sunt încredințate de un guvern regional unei întreprinderi publice care îi aparține sau pe care o controlează.

66 În ceea ce privește mai exact reducerea taxelor de aterizare, reclamanta susține că punerea la dispoziție de instalații aeroportuare în beneficiul transportatorilor aeriени constituie o activitate economică reglementată de dreptul comunitar al concurenței (Hotărârea Curții din 29 martie 2001, *Portugalia/Comisia*, C-163/99, Rec., p. I-2613,

punctul 45, și Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Aéroports de Paris/Comisia, T-128/98, Rec., p. II-3929, punctele 108-124). Acordarea de rabaturi la redevențele de aterizare în scopul atragerii de clienți noi ar fi o practică obișnuită în domeniu [Ajutor de stat NN 109/98, Regatul Unit (Manchester Airport), 14 iunie 1999, punctul 8].

67 Reclamanta amintește că raționamentul Comisiei s-a întemeiat pe faptul că era singura companie stabilită la Charleroi care a beneficiat de o reducere a redevențelor de aterizare și de o garanție de despăgubire. Comisia ar fi dedus din aceasta că „[a]rticolul 87 din tratat [se putea] aplica, așadar, în cazul în care profitul rezultând din acordarea unei derogări de la sistemul de tarife de drept comun nu s-ar justifica prin motive economice obiective” [considerentul (140) al deciziei atacate].

68 Or, în opinia reclamantei, acest raționament este eronat din mai multe motive. În primul rând, condițiile oferite Ryanair nu ar fi rezultatul unei „derogări” acordate în mod unilateral de autoritățile publice, ci rezultatul unei negocieri comerciale. Ryanair subliniază că nivelul reducerii pe care aceasta a reușit să o obțină (aproximativ 36 %) depășește marja de reducere (între 5 și 25 %) pe care regiunea valonă o poate în mod normal acorda conform normelor administrative locale. În al doilea rând, reducerile acordate Ryanair s-ar justifica prin considerații economice obiective evidente. În vederea ameliorării activității, aeroportul din Charleroi ar fi contactat mai multe companii aeriene. Ryanair ar fi fost în final singura care și-a asumat riscul de a institui servicii aeriene regulate de la acest aeroport. Datorită angajamentelor luate, situația Ryanair nu era similară cu situația altor transportatori aerieni prezenți în acel moment la Charleroi. În schimbul reducerii de taxe, Ryanair s-ar fi angajat să mărească de șapte ori volumul total de pasageri transportați anual de la aeroport, care la acel moment era de aproape 20 000 de persoane. Ryanair și-ar fi asumat riscul de a fi prima companie care să ofere transportul pentru un volum de pasageri atât de mare și să devină în acest fel principala companie a acestui aeroport regional, subexploatat și puțin cunoscut. Ținând cont de durata angajamentului său, Ryanair ar fi renunțat și la posibilitatea de a se retrage de la Charleroi în ipoteza în care rentabilitatea activității sale s-ar dovedi insuficientă. În al treilea rând, modificările decise de regiunea valonă în favoarea Ryanair nu ar fi nici selective, nici limitate, ci accesibile tuturor terților, în condiții

nediscriminatorii. Acordul încheiat cu BSCA ar prevedea în mod expres că „prezentul contract nu împiedică BSCA să ducă tratative cu alte companii aeriene sau să accepte avioane aflate la sol aparținând altor companii” (punctul 4.2 din acordul menționat). În plus, regiunea valonă ar fi confirmat prin comunicatul de presă din iulie 2001 că avantajele acordate Ryanair ar fi accesibile și altor companii care doresc să desfășoare o activitate comparabilă.

69 În ceea ce privește garanția de despăgubire oferită de regiunea valonă în legătură cu eventualele schimbări ale propriei legislații, reclamanta arată că nici aceasta nu constituie ajutor de stat. Ar fi vorba despre o înțelegere cu caracter comercial, asimilabilă unei „clauze de stabilitate”, conformă practicilor din domeniu. Astfel, nu ar fi rezonabil ca Ryanair să se angajeze pe un termen atât de lung și să își asume riscuri comerciale atât de importante fără să obțină în schimb din partea regiunii valone asigurarea că nu va modifica condițiile acordului fără plata unor despăgubiri compensatorii. A împiedica regiunea valonă să încheie astfel de angajamente ar echivala cu privarea acesteia de un mijloc de a acționa aflat la dispoziția altor operatori comerciali. Reclamanta subliniază că garanția de despăgubire are o aplicare limitată și nu restrânge deloc competența legislativă suverană a regiunii valone. Prin urmare, nu ar fi vorba decât despre un angajament de tip comercial care să asigure permanența operațiunii economice proiectate.

70 În al doilea rând, abordarea reținută de Comisie ar fi incoerentă. În această privință, reclamanta subliniază o contradicție: pe de o parte, Comisia a declarat inaplicabil principiul investitorului privat în economia de piață în cazul regiunii valone și, pe de altă parte, a luat în considerare avantajele acordate de către aceasta din urmă atunci când a apreciat viabilitatea planului de afaceri al BSCA prin prisma principiului amintit. Imputând regiunii valone avantajele rezultând din rabaturile la redevențele de aterizare și din garanția de despăgubire, Comisia ar fi ajuns să eludeze aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață și dificultățile de analiză pe care le implică.

71 Comisia contestă aceste obiecții.

72 În primul rând, Comisia contestă interpretarea jurisprudenței reținută de reclamantă. Comisia apreciază că Hotărârea Freskot, punctul 63 de mai sus, consolidează decizia atacată. Aceasta amintește că, în acest sens, Curtea a decis că o contribuție la un sistem de asigurări agricole obligatoriu nu constituie un „serviciu” în sensul tratatului, în special deoarece taxa percepută în temeiul acestui sistem „[avea] în esență caracterul unei taxe impuse de legiuitor”, deoarece „[era] percepută de administrația fiscală”, deoarece „[c]aracteristicile acestei taxe, inclusiv cuantumul acesteia, [erau] de asemenea stabilite de legiuitor”, iar „ministerelor competente le revenea obligația de a decide o eventuală adaptare a cuantumului”. Aceste aprecieri ar fi direct aplicabile în speță.

73 În al doilea rând, Comisia amintește că, în decizia atacată, a aplicat pentru prima dată principiul investitorului privat în economia de piață în cazul unui ajutor cu privire la un aeroport. Comisia susține că principiul investitorului privat în economia de piață este incompatibil cu Orientările comunitare din 10 decembrie 1994 referitoare la aplicarea articolelor 87 CE și 88 CE și a articolului 61 din Acordul privind Spațiul Economic European (SEE) în cazul ajutoarelor de stat în sectorul aviatic (JO C 350, p. 5), potrivit cărora investițiile publice în infrastructuri aeroportuare constituie o măsură de politică economică generală. Or, statul nu poate acționa simultan atât în calitate de putere publică, cât și de investitor privat. Comisia apreciază că distincția operată între infrastructura aeroportuară și administrarea sa este conformă cu abordarea duală a analizei ajutoarelor de stat în sectorul aviatic, care constă în separarea infrastructurilor aeroportuare de serviciile aeroportuare.

74 În al treilea rând, Comisia subliniază o contradicție în argumentația reclamantei. Comisia amintește că reclamanta nu i-a reproșat că nu a ținut cont de costul investițiilor impuse de regiunea valonă pentru a îmbunătăți infrastructura aeroportuară și pentru a face față creșterii traficului ca urmare a stabilirii Ryanair. Aceste investiții ar fi importante (93 de milioane de euro în ceea ce privește doar investițiile legate direct de

punerea în aplicare a planului de afaceri). Ar fi illogic să i se reproșeze Comisiei că nu a aplicat principiul investitorului privat în economia de piață în cazul regiunii valone, din moment ce decizia atacată nu vizează investițiile în infrastructuri ale acesteia din urmă. Dacă aceste costuri de infrastructuri ar trebui incluse în aprecierea efectuată în temeiul principiului investitorului privat în economia de piață, acestea nu ar face decât să extindă carențele planului de afaceri.

75 Comisia cere Tribunalului să solicite reclamantei să își retragă motivele întemeiate pe cadrul analizei măsurilor întreprinse de regiunea valonă sau să explice rațiunea pentru care aceasta, ca investitor în economia de piață, a realizat investițiile necesare punerii în aplicare a planului de afaceri și să dovedească faptul că în decizia atacată s-a comis o eroare vădită de apreciere în această privință.

76 În sfârșit, Comisia apreciază că în cererea introductivă se menționase, desigur, problema dacă valoarea aeroportului trebuia luată în considerare, însă într-un mod prea laconic pentru a se putea considera că argumentele consacrate acestei probleme în cadrul replicii nu trebuiau interpretate drept motive noi, inadmisibile în temeiul articolului 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură.

77 Mai precis, în ceea ce privește reducerea taxelor de aterizare, Comisia apreciază că stabilirea redevențelor de aterizare pentru accesul la infrastructuri intră în domeniul exercitării prerogativelor de putere publică. Regatul Belgiei nu ar fi contestat faptul că acordarea de rabaturi în raport cu tariful redevențelor de aterizare presupunea adoptarea unui act legislativ. Or, în speță, analiza ar fi demonstrat că regiunea valonă nu a acționat conform dreptului aplicabil și nici nu și-a respectat competențele acordând un rabat în favoarea Ryanair printr-un contract.

- 78 Aceste elemente ar fi susținute de legătura indisociabilă care ar exista între redevențele de aterizare și fondurile de mediu instituite de regiunea valonă, la care contribuie BSCA. Dezvoltarea aeroportului ar avea consecințe nefaste asupra mediului, care nu ar putea fi neglijate de regiunea valonă. Fondurile de mediu ar urmări să răspundă acestui obiectiv. În opinia Comisiei, acest lucru ar demonstra că stabilirea redevențelor de aterizare este o activitate de reglementare.
- 79 Potrivit Comisiei, regiunea valonă a eludat obstacolele legislative atunci când a încheiat un contract care prevede exclusiv în favoarea Ryanair un rabat la redevențele aeroportuare. Dacă administrarea aeroportului ar fi fost concesionată unei întreprinderi private, Ryanair nu ar fi putut obține o reducere a taxelor comparabilă cu cea de care a beneficiat.
- 80 Referitor la garanția de despăgubire, Comisia consideră că aceasta ilustrează faptul că regiunea valonă nu a acționat ca o întreprindere, ci ca o autoritate publică ce se folosește de competența sa de reglementare pentru a încadra o activitate economică. O întreprindere nu ar fi fost în măsură să acorde o astfel de garanție și nu ar fi făcut, în orice caz, dovada necesității acesteia. Această garanție nu ar avea legătură cu o modificare unilaterală a contractului, care este oricum exclusă, din moment ce contractul cu Ryanair nu prevedea această posibilitate. Aceasta ar rezulta direct din competențele de reglementare ale regiunii valone, care nu intră în sfera principiului investitorului privat în economia de piață, astfel cum atestă articolul 2 din acordul încheiat între Ryanair și regiunea valonă.

— Aprecierea Tribunalului

- 81 Trebuie amintit că acordul încheiat între regiunea valonă și Ryanair prevede, pe de o parte, un rabat la taxele de aterizare și, pe de altă parte, o garanție de despăgubire în caz

de modificare a programului de începere a activității aeroportului sau a nivelului „taxelor” aeroportuare.

82 În considerentul (160) al deciziei atacate, Comisia arată următoarele:

„Comisia concluzionează [...] că principiul investitorului privat în economia de piață nu este aplicabil comportamentului regiunii valone și că reducerea taxelor aeroportuare și garanția de despăgubire constituie un avantaj în sensul articolului 87 alineatul (1) [CE]. Aceste avantaje permit Ryanair să își diminueze costurile de exploatare.”

83 Pentru a ajunge la această concluzie, Comisia a ținut cont de următoarele elemente:

- stabilirea taxelor aeroportuare ar ține de competența legislativă și administrativă a regiunii valone [considerentul (144) al deciziei atacate];

- prin stabilirea nivelului taxelor aeroportuare datorate de beneficiari pentru utilizarea aeroporturilor valone, regiunea valonă ar încadra o activitate economică, dar nu ar acționa ca o întreprindere [considerentele (145) și (158) ale deciziei atacate];

- „taxele aeroportuare” stabilite de regiunea valonă ar permite finanțarea unui transfer de resurse determinate: 65 % din acestea ar fi alocate concesionarului aeroportului (BSCA), iar 35 % unui fond de mediu [considerentele (146)-(150) ale deciziei atacate];

- regiunea valonă ar fi încălcat normele administrative naționale aplicabile acordând un rabat Ryanair printr-un contract de drept privat și s-ar fi plasat astfel într-o situație de „confuziune a competențelor” [considerentele (151)-(153) ale deciziei atacate];

- afirmația reclamantei potrivit căreia decizia atacată ar determina o discriminare între „aeroporturile private” și „aeroporturile publice” nu ar fi întemeiată, având în vedere diversele moduri de stabilire a redevențelor care există în Europa [considerentele (154)-(159) ale deciziei atacate].

⁸⁴ Înainte de a analiza temeinicia acestor motive, Tribunalul consideră că se impune a se aminti faptul că, pentru a stabili dacă o măsură de stat constituie un avantaj în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, trebuie efectuată o distincție între obligațiile pe care statul trebuie să și le asume în calitate de întreprindere care desfășoară o activitate economică și obligațiile care îi revin în calitate de putere publică (a se vedea în acest sens, în ceea ce privește distincția care trebuie operată între situația în care o autoritate care acordă un ajutor acționează ca un acționar al unei societăți și situația în care aceasta acționează în calitate de autoritate publică, Hotărârea Curții din 14 septembrie 1994, Spania/Comisia, C-278/92-C-280/92, Rec., p. I-4103, punctul 22, și Hotărârea Curții din 28 ianuarie 2003, Germania/Comisia, C-334/99, Rec., p. I-1139, punctul 134).

⁸⁵ Deși, în cazul în care statul acționează în calitate de întreprindere care operează ca un investitor privat, pare necesară analizarea comportamentului acestuia în lumina

principiului investitorului privat în economia de piață, aplicarea acestui principiu trebuie exclusă în situația în care acesta acționează în calitate de putere publică. Astfel, în această ultimă ipoteză, comportamentul statului nu poate fi niciodată comparat cu cel al unui operator sau al unui investitor privat în economia de piață.

86 Prin urmare, trebuie stabilit dacă activitățile vizate în speță au sau nu au caracter economic.

87 În această privință, rezultă din jurisprudență că reprezintă o activitate economică orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață determinată (Hotărârea Curții din 16 iunie 1987, Comisia/Italia, 118/85, Rec., p. 2599, punctul 7, și Hotărârea Aéroports de Paris/Comisia, punctul 66 de mai sus, punctul 107).

88 Or, contrar celor arătate de Comisie în considerentul (145) al deciziei atacate, trebuie apreciat că regiunea valonă a acționat în cadrul activităților cu caracter economic. Astfel, stabilirea valorilor redevențelor de aterizare, precum și garanția de despăgubire aferentă este o activitate direct legată de administrarea infrastructurilor aeroportuare, care constituie o activitate economică (a se vedea în acest sens Hotărârea Aéroports de Paris/Comisia, punctul 66 de mai sus, punctele 107-109, 121, 122 și 125).

89 Referitor la acest aspect, trebuie arătat că taxele aeroportuare stabilite de regiunea valonă trebuie considerate drept o remunerare a serviciilor prestate în cadrul aeroportului din Charleroi, în pofida a ceea ce a evocat Comisia în considerentul (147) al deciziei atacate, în sensul că legătura directă și manifestă dintre nivelul taxelor și serviciul prestat beneficiarilor este una redusă.

- 90 Contrar situației vizate în Hotărârea *Freskot*, punctul 63 de mai sus, taxele aeroportuare trebuie analizate ca o contraprestație a serviciilor prestate de proprietarul sau de concesionarul aeroportului. Însăși Comisia admite, în considerentele (147)-(149) ale deciziei atacate, că, atât în speță, cât și în practica sa decizională anterioară, taxele menționate erau în mod normal considerate „redevențe”, și nu „taxe”.
- 91 De asemenea, punerea la dispoziția companiilor aeriene, de către o autoritate publică, de instalații aeroportuare, precum și administrarea acestora prin plata unei redevențe al cărei nivel este fixat în mod liber de către această autoritate pot fi calificate activități de natură economică, astfel de activități fiind, desigur, realizate pe domeniul public, dar neintrând în domeniul exercitării prerogativelor de putere publică numai din acest motiv. Astfel, aceste activități nu sunt, prin natura lor, prin obiectul lor și prin normele cărora le sunt supuse, legate de exercitarea prerogativelor care sunt specifice puterii publice (a se vedea, *a contrario*, Hotărârea Curții din 19 ianuarie 1994, *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, Rec., p. I-43, punctul 30).
- 92 Împrejurarea că regiunea valonă este o autoritate publică și că este proprietara instalațiilor aeroportuare care aparțin domeniului public nu poate exclude posibilitatea ca aceasta să fie, în speță, considerată o entitate care exercită o activitate economică (a se vedea în acest sens Hotărârea *Aéroports de Paris/Comisia*, punctul 66 de mai sus, punctul 109).
- 93 În această privință, Comisia a recunoscut în ședință că proprietarul unui aeroport public poate acționa atât ca autoritate de reglementare, cât și ca investitor privat. Comisia a indicat și faptul că, dacă BSCA nu ar fi acționat ca intermediar între regiunea valonă, în calitate de proprietar al aeroportului din Charleroi, și Ryanair, în calitate de client al respectivului aeroport, ar fi fost posibil să se considere regiunea valonă drept un investitor privat în economia de piață. Cu toate acestea, Comisia subliniază că, în speță, regiunea valonă a acționat numai în calitate de autoritate de reglementare, uzând de competențele sale administrative și fiscale. Comisia remarcă mai ales că, la data situației de fapt, competențele regiunii valone în domeniul stabilirii taxelor aeroportuare,

printre care se numără redevențele de aterizare a aeronavelor, singurele vizate în speță, erau prevăzute prin Hotărârea guvernului valon din 16 iulie 1998 privind stabilirea redevențelor pentru utilizarea aeroporturilor din regiunea valonă (*Moniteur belge* din 15 septembrie 1998, p. 29491), astfel cum a fost modificată prin Hotărârea guvernului valon din 22 martie 2001 (*Moniteur belge* din 10 aprilie 2001, p. 11845). Potrivit articolului 8 din această hotărâre, o comisie consultativă a utilizatorilor, compusă dintr-un reprezentant al ministrului transporturilor, doi reprezentanți ai societății concesionare a aeroportului, un reprezentant al Direcției generale a transporturilor din Ministerul Echipamentelor și Transporturilor și un reprezentant al utilizatorilor aeroportului, emite un aviz cu privire la proiectele de modificare a sistemului de redevențe. Aceste elemente ar fi revelatoare în ceea ce privește exercitarea prerogativelor de putere publică.

94 Totuși, Tribunalul apreciază că această argumentație nu poate fi reținută, întrucât nu repune în discuție faptul că activitatea vizată în speță, respectiv stabilirea taxelor aeroportuare, este strâns legată de utilizarea și de administrarea aeroportului din Charleroi, activitate care trebuie calificată ca fiind de natură economică.

95 Trebuie subliniat în această privință că, în considerentul (156) al deciziei atacate, Comisia a precizat următoarele:

„Un aeroport îndeplinește întotdeauna o funcție de utilitate publică, ceea ce explică faptul că în general este supus anumitor forme de reglementare, chiar și atunci când aparține și/sau este gerat de o întreprindere privată. Administratorii privați ai aeroportului pot fi supuși acestei reglementări, iar competențele acestora de stabilire a redevențelor sunt adesea prevăzute prin dispoziții ale autorităților naționale de reglementare, din cauza poziției lor de monopol. Poziția de forță pe care o au aeroporturile în raport cu beneficiarii lor poate fi astfel încadrată de autoritățile naționale de reglementare, care stabilesc nivelurile redevențelor care nu trebuie depășite („price caps”). A afirma că un aeroport privat este liber să și stabilească redevențele, fără a fi supus anumitor forme de reglementare, nu este în niciun caz exact.”

96 Astfel, Comisia, deși a refuzat să aplice principiul investitorului privat în economia de piață în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă, având în vedere natura administrativă a competențelor pe care le exercită, a subliniat ea însăși că un aeroport este supus în general anumitor forme de reglementare, precizând totodată: „chiar și atunci când aparține și/sau este gerat de o întreprindere privată”. În consecință, motivul întemeiat pe existența diferitelor modalități de stabilire a redevențelor aeroportuare nu poate exclude prin el însuși aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață în cazul avantajelor acordate de regiunea valonă.

97 În plus, în ceea ce privește aprecierea conform căreia regiunea valonă a încălcat normele administrative naționale aplicabile acordând Ryanair un rabat printr-un contract de drept privat și s-a plasat astfel într-o situație de „confuziune a competențelor” [considerentele (151)-(153) ale deciziei atacate], aceasta nu poate fi, de asemenea, reținută.

98 Astfel, revine Comisiei obligația ca, în cadrul analizei privind măsurile în litigiu, să distingă activitățile de natură economică de cele care țin *stricto sensu* de prerogativele de putere publică. În fond, conformitatea cu dreptul național a comportamentului autorității care acordă un ajutor nu este un element care trebuie luat în considerare pentru a stabili dacă acesta din urmă a acționat conform principiului investitorului privat în economia de piață sau a acordat un avantaj economic contrar articolului 87 alineatul (1) CE. Faptul că o activitate corespunde din punct de vedere juridic unei derogări de la un nivel reluat într-o normă administrativă nu permite să se aprecieze că această activitate trebuie calificată ca neavând caracter economic.

99 Pentru a susține abordarea adoptată în decizia atacată, Comisia nu se poate întemeia pe Orientările referitoare la aplicarea articolelor 87 CE și 88 CE și a articolului 61 din Acordul SEE în cazul ajutoarelor de stat în sectorul aviatic. Astfel, aceste orientări se limitează să prevadă că „[r]ealizarea proiectelor de infrastructură constituie o măsură de politică economică generală pe care Comisia nu o poate controla în temeiul

normelor privind ajutoarele de stat” [traducere neoficială], deși indică următorul aspect: „Comisia poate [...] evalua acțiunile întreprinse în cadrul aeroporturilor care ar putea profita în mod direct sau indirect companiilor” [traducere neoficială]. Departe de a consolida poziția Comisiei, aceste orientări amintesc faptul că exploatarea aeroporturilor și stabilirea redevențelor aeroportuare, fie chiar de către organisme publice, constituie o activitate economică în vederea aplicării dreptului concurenței.

100 În plus, trebuie subliniat că, prin faptul că arată că „regiunea valonă ar fi [...] putut decide să îi revină BSCA sarcina de a fixa o redevență în schimbul serviciilor prestate beneficiarilor, cu respectarea anumitor principii și condiții” [a se vedea considerentul (157) al deciziei atacate], sau chiar admite că un sistem de rabaturi promoționale la taxele aeroportuare nu contravine în sine dreptului comunitar [considerentul (159) al deciziei atacate], Comisia recunoaște ea însăși că acordarea unei reduceri a redevențelor aeroportuare și a unei garanții de despăgubire, precum cele în discuție în speță, nu are legătură cu prerogativele de putere publică.

101 Simplul fapt că în acest caz regiunea valonă dispune de competențe de natură administrativă în domeniul stabilirii redevențelor aeroportuare nu exclude posibilitatea ca examinarea unui sistem de rabaturi la respectivele redevențe să trebuiască să fie efectuată în lumina principiului investitorului privat în economia de piață, întrucât un astfel de sistem poate fi pus în aplicare de un operator privat.

102 Ținând seama de toate aceste considerații, se impune a se concluziona că refuzul Comisiei de a examina toate avantajele acordate de regiunea valonă și de BSCA și de a aplica principiul investitorului privat în economia de piață în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă, în pofida legăturilor economice care unesc cele două entități, este viciat de o eroare de drept.

103 Din moment ce examinarea tuturor măsurilor în cauză impunea aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață atât în cazul măsurilor întreprinse de BSCA, cât și în cazul măsurilor întreprinse de regiunea valonă, nu mai este necesar să se analizeze ultimul aspect al motivului întemeiat pe aplicarea greșită, în cazul BSCA, a principiului investitorului privat în economia de piață. Astfel, nu se poate exclude ca aplicarea acestui principiu ansamblului alcătuit din regiunea valonă și din BSCA să fi condus la rezultate diferite.

104 Argumentul Comisiei potrivit căruia o reevaluare a tuturor măsurilor în litigiu în lumina principiului investitorului privat în economia de piață ar fi condus la rezultate chiar mai defavorabile pentru reclamantă nu poate fi reținut. Astfel, astfel cum indică reclamanta, examinarea separată a măsurilor în litigiu, după cum au fost adoptate de regiunea valonă sau de BSCA, a afectat substanțial analiza Comisiei, întrucât i-a permis acesteia din urmă să califice drept ajutoare de stat măsurile întreprinse de regiunea valonă, fără a recurge la principiul investitorului privat în economia de piață. Or, din jurisprudența citată la punctul 41 de mai sus, rezultă că aplicarea principiului investitorului privat în economia de piață întregii tranzacții presupune un examen și aprecieri economice complexe, a căror realizare nu este de competența Tribunalului. În această privință, trebuie amintit că Tribunalul, în cadrul acțiunii în anulare, se pronunță asupra legalității aprecierilor Comisiei din decizia atacată. Nu este de competența Tribunalului ca, în cadrul unei astfel de acțiuni, să reevalueze relevanța unei investiții și să se pronunțe dacă un investitor privat ar fi făcut investiția vizată la momentul adoptării deciziei atacate (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2000, Alitalia/Comisia, T-296/97, Rec., p. II-3871, punctul 170 și jurisprudența citată).

105 Prin urmare, ținând cont de eroarea de drept săvârșită de Comisie, trebuie să se admită concluziile reclamantei și să se anuleze decizia atacată, fără a mai fi necesar să se analizeze argumentele invocate în susținerea primului motiv.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ¹⁰⁶ Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantei.
- ¹⁰⁷ Conform articolului 87 alineatul (4) paragraful al treilea din Regulamentul de procedură, intervenienta suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia 2004/393/CE a Comisiei din 12 februarie 2004 privind avantajele acordate de regiunea valonă și Brussels South Charleroi Airport companiei aeriene Ryanair în legătură cu stabilirea sa la Charleroi.**

- 2) **Obligă Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Ryanair Ltd.**

- 3) **Association of European Airlines (AEA) va suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Martins Ribeiro

Šváby

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 17 decembrie 2008.

Semnături