ORIENTĂRILE COMUNITARE
privind finanțarea aeroporturilor şi ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturi regionale

1. Introducere

1.1. Contextul general

(1) Prezentele Orientări fac parte din planul general de creare a unui spațiu aerian european unic, un subiect la care Comisia lucrează de peste 10 ani. Setul de măsuri de liberalizare denumit "al treilea pachet de măsuri pentru aviație", în vigoare din 1993, a permis tuturor transportatorilor aerieni care dețin o licență comunitară să aibă acces nerestricționat la piața intracomunitară, cu liberalizarea tarifelor, din aprilie 1997[1]. Ca un corolar, pentru garantarea furnizării continue către cetățeni a unor servicii de calitate la prețuri accesibile pe întreg teritoriul lor, acele State Membre care doresc să facă aceasta au stabilit obligații de servicii publice privind frecvența, punctualitatea serviciilor, disponibilitatea locurilor sau tarifele preferențiale pentru anumite categorii de utilizatori într-un cadru juridic clar. Aceste obligații de servicii publice au permis transportului aerian să aibă o contribuție semnificativă la coeziunea economică şi socială şi la dezvoltarea echilibrată a regiunilor.

(2) De asemenea, o serie de măsuri au fost luate în domenii cum ar fi alocarea de sloturi orare[2], serviciile de handling la sol[3] şi sistemele informatizate de rezervare[4], pentru a sprijini această liberalizare a pieței şi pentru a permite întreprinderilor să concureze în condiții de egalitate. Se fac propuneri concrete privind sloturile orare (se propune, pentru prima dată, un mecanism de piață pentru alocarea sloturilor, în vederea creşterii mobilității în aeroporturile aglomerate), egalitatea de acces la sistemele informatizate de rezervare şi serviciile de handling la sol. Cea din urmă propunere are drept scop stimularea concurenței dintre furnizorii de servicii prin creşterea accesului lor la piață.

(3) În acelaşi timp, deschiderea industriei, care a avut în mod evident o influență majoră asupra activităților şi comportamentului companiilor aeriene tradiționale sau "flag carriers", a fost însoțită de un control strict al ajutorului oferit de stat. Aplicarea principiului unui ajutor unic pentru restructurare ("one time-last time") a permis, astfel, companiilor aeriene mai adaptabile să facă trecerea de la un regim de operare relativ protejat la concurența între competitori normali pe piață. Aceasta a dus la o restructurare semnificativă a întregii industrii aviatice, o măsură care a devenit şi mai necesară după evenimentele de la 11 septembrie 2001, care au avut o influență considerabilă asupra transportului aerian. Unele exemple de consolidare în industria aeriană sunt recentele alianțe Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines şi Iberia/British Airways, precum şi recenta fuziune dintre Air France şi KLM.

---

[1] Regulamentul (CEE) nr. 2407/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind licențele transportatorilor aerieni (JO L 240, 24.08.1992, pag. 1), Regulamentul (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind accesul transportatorilor aerieni din Comunitate la rutele aeriene intracomunitare (JO L 240, 24.08.1992, pag. 8) şi Regulamentul (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri şi de marfă (JO L 240, 24.08.1992, pag. 15).

[2] Regulamentul (CEE) nr. 95/93 al Consiliului din 18 ianuarie 1993 privind normele comune de alocare a sloturilor orare pe aeroporturile comunitare (JO L 14, 22.01.1993, pag. 1).

[3] Directiva 96/67/CE a Consiliului din 15 octombrie 1996 privind accesul la piața serviciilor de handling la sol în aeroporturile Comunității (JO L 272, 25.10.1996, pag. 36).

[4] Regulamentul (CEE) nr. 2299/89 al Consiliului din 24 iulie 1989 de stabilire a unui cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare (JO L 220, 29.07.1989, pag. 1).

(4) Hotărârile Curții de Justiție denumite "Open skies"[5] au dat un nou impuls industriei aviatice, confirmând faptul că, în domeniul aviației civile, Comunitatea dispune de competențe de negociere la nivel internațional. Importanța acestor hotărâri este considerabilă, deoarece ele promovează consolidarea între companiile aeriene europene şi sporesc capacitatea acestora de a face față concurenței companiilor aeriene din țări terțe pe o bază comunitară.

(5) În ultimii ani s-au produs alte două evenimente majore pe piața europeană a transportului aerian. Unul dintre acestea este apariția unui număr de companii noi de talie comunitară, care oferă tarife promoționale susținute printr-o structură "low cost". Celălalt eveniment este efortul depus de aeroporturi în ultimii ani în direcția asigurării unor noi legături aeriene.

1.2. Dezvoltări în sectorul aeroportuar

(6) Dezvoltarea inițială a aeroporturilor a fost determinată deseori de considerații pur teritoriale sau, în unele cazuri, de cerințe de natură militară. Aceste considerații de planificare a utilizării terenului pot persista în unele cazuri, dar în multe alte cazuri aeroporturile au fost transferate din controlul statului în control regional, uneori urmând să fie operate de companii publice, sau chiar transferate în sectorul privat. Procesul transferului către sectorul privat a luat, în mod normal, forma privatizării sau a unei deschideri progresive a capitalului.

(7) Industria aeroportuară comunitară a suferit, în consecință, modificări organizatorice fundamentale, care reflectă nu numai interesul activ al investitorilor privați față de sectorul aeroportuar, ci şi o schimbare de atitudine din partea autorităților publice în privința contribuției investițiilor private la dezvoltarea aeroporturilor. Această dezvoltare a condus la o mai mare diversificare şi complexitate a funcțiilor îndeplinite de aeroporturi.

(8) Cu toate acestea, această dezvoltare afectează în mod diferit aeroporturile din Uniunea Europeană. Primele şapte aeroporturi, în ordinea mărimii, din Uniunea Europeană reprezintă mai mult de o treime din întregul trafic din Uniunea Europeană, iar primele 23 de aeroporturi, în ordinea mărimii, reprezintă peste două treimi[6]. Cu toate că acestea constituie în primul rând furnizori de infrastructură pentru industria transportului aerian, aceste aeroporturi au devenit operatori comerciali extrem de eficienți. Pe de altă parte, majoritatea aeroporturilor mici din Uniunea Europeană sunt încă deținute şi operate de autorități publice în interes public. Astfel, influența activității unui aeroport asupra activității celorlalte aeroporturi şi asupra comerțului dintre Statele Membre variază în mare măsură, în funcție de categoria din care face parte (a se vedea Tipuri de aeroporturi, Secțiunea 1.2.1 de mai jos).

(9) În afară de acestea, este general acceptată opinia că aeroporturile pot avea o influență asupra succesului economiilor locale şi asupra întreținerii serviciilor locale, cum sunt educația şi sănătatea. Ele joacă, de asemenea, un rol semnificativ în integrarea regiunilor ultraperiferice ale Europei. Serviciile de pasageri şi de marfă pot fi cruciale pentru competitivitate şi dezvoltare în unele regiuni. Aeroporturile care furnizează servicii de calitate pot acționa ca un magnet pentru companiile aeriene şi astfel pot promova activitățile economice, precum şi coeziunea economică, socială şi regională în cadrul Uniunii Europene.

---

[5] Cauzele C-466/98 până la C-469/98, C-471/98 şi C-472/98 Comisia c. Regatului Unit, Danemarcei, Suediei, Finlandei, Belgiei, respectiv Luxemburgului Culegere 2002, pag. I-9427 până la 9741.

[6] Pe baza datelor pentru EU-25 din 2004 furnizate de Airports Council International.

(10) Cu toate acestea, Comisia remarcă faptul că transportul aerian nu este singurul vector de dezvoltare în ceea ce priveşte accesibilitatea regională. Legăturile feroviare de mare viteză aduc, de asemenea, o contribuţie semnificativă la coeziunea socială şi economică în cadrul Uniunii Europene, în special între marile oraşe regionale. După cum se subliniază în Cartea albă din 2001[7], intermodalitatea transport feroviar/transport aerian, în cadrul căreia transportul feroviar şi transportul aerian sunt mai degrabă complementare decât în concurenţă, precum şi trenurile de mare viteză care fac legătura între oraşe, fac să crească considerabil capacitatea de transport.

1.2.1. Tipuri de aeroporturi

(11) În industria aeroportuară există în prezent câteva niveluri de concurenţă între diferite tipuri de aeroporturi. Acesta este un factor esenţial atunci când se analizează ajutorul de stat, iar el face necesară examinarea măsurii în care concurenţa ar putea fi denaturată şi piaţa unică ar putea fi afectată. Scenariile privind concurenţa sunt analizate, fiecare caz în parte, luându-se în considerare particularităţile pieţelor în cauză. Cu toate acestea, studiile[8] au arătat că, în general, marile hub-uri internaţionale concurează cu aeroporturi similare pe toate pieţele de transport în cauză, nivelul de concurenţă depinzând de factori precum congestia traficului şi existenţa unor modalităţi de transport alternative sau, în unele cazuri (a se vedea mai jos), cu marile aeroporturi regionale. Marile aeroporturi regionale pot concura nu numai cu alte mari aeroporturi regionale, ci şi cu marile hub-uri din Comunitate şi cu transportul terestru, în special în cazul în care există un acces terestru de înaltă calitate la aeroport. Aceste studii au arătat, de asemenea, că aeroporturile mici nu concurează, în general, cu alte aeroporturi, cu excepţia câtorva cazuri în care ele intră în competiţie cu aeroporturi învecinate de dimensiuni similare, ale căror pieţe se suprapun.

(12) În termeni practici, Decizia Parlamentului European şi a Consiliului privind orientările comunitare pentru dezvoltarea reţelei transeuropene de transport[9] a definit trei categorii de aeroporturi:

- aeroporturile care prezintă componente internaţionale (având, în general, un volum anual de pasageri mai mare sau egal cu 5000000);
- aeroporturile care prezintă o componentă comunitară (având, în general, un volum anual de pasageri cuprins între 1000000 şi 4999999) şi
- aeroporturile care prezintă componente regionale şi de accesibilitate (având, în general, un volum anual de pasageri cuprins între 250000 şi 999999).

(13) La rândul său, Comitetul Regiunilor a propus cinci categorii de aeroporturi europene în avizul său de perspectivă din 2 iulie 2003 privind capacitatea aeroporturilor regionale[10]:

- mari noduri aeroportuare (peste 25 milioane pasageri, patru aeroporturi), reprezentând aproximativ 30% din traficul aerian european;

---

[7] Politica europeană în domeniul transporturilor pentru 2010: este timpul să se ia decizii, COM(2001) 370, 12.09.2001.

[8] "Studiu privind concurenţa între aeroporturi şi aplicarea normelor referitoare la ajutorul de stat" – Cranfield University, iunie 2002.

[9] Decizia Parlamentului European şi a Consiliului din 23 iulie 1996 privind orientările comunitare pentru dezvoltarea reţelei transeuropene de transport (JO L 228, 09.09.1996, Anexa II, secţiunea 6).

[10] Aviz de perspectivă al Comitetului Regiunilor din 2 iulie 2003 privind capacitatea aeroporturilor regionale (CdR 393/2002 fin).

- aeroporturi naționale (între 10 şi 25 milioane pasageri, 16 aeroporturi), reprezentând aproximativ 35% din traficul aerian european;
- 15 aeroporturi cu un volum cuprins între 5 şi 10 milioane pasageri, reprezentând aproximativ 14% din traficul aerian european;
- 57 aeroporturi cu un volum cuprins între 1 şi 5 milioane pasageri, reprezentând aproximativ 17% din traficul aerian european;
- 67 aeroporturi cu un volum cuprins între 200000 şi 1 milion pasageri, reprezentând aproximativ 4% din traficul aerian european[11].

(14) În conformitate cu Comitetul Regiunilor, aeroporturile regionale se încadrează în general în ultimele două categorii, dar unele aeroporturi din categoria intermediară pot fi, de asemenea, considerate aeroporturi regionale.

(15) Comisia consideră că aceste două scheme de clasificare coincid în mare parte, iar în sensul prezentelor orientări a definit următoarele patru categorii:

- categoria A, denumită în continuare "aeroporturi comunitare mari", cu mai mult de 10 milioane pasageri pe an;
- categoria B cuprinde "aeroporturi naționale", cu un volum anual de pasageri cuprins între 5 şi 10 milioane;
- categoria C cuprinde "aeroporturi regionale mari", cu un volum anual de pasageri cuprins între 1 şi 5 milioane;
- categoria D, denumită în continuare "aeroporturi regionale mici", cu un volum anual de pasageri mai mic de 1 milion.

1.3. Companiile cu tarife reduse sau "low-cost"

(16) În comparație cu transportatorii aerieni tradiționali, cota de piață a companiilor aeriene cu tarife reduse a crescut de la doar 4,0% în 1998 la 20,8% în 2004, cu toate că această cotă variază considerabil între Statele Membre[12]. În 2004, cele trei linii aeriene principale cu tarife reduse au transportat peste 62 milioane pasageri în cadrul Uniunii Europene[13].

(17) Comisia consideră că această tendință este binevenită şi apreciază contribuția acestor societăți la reducerea generală a prețului călătoriilor aeriene în Europa, gama mai variată de servicii disponibile şi accesul unui public mai larg la călătoriile aeriene. Cu toate acestea, în calitate de gardian al Tratatului, ea trebuie să se asigure că normele Pieței interne sunt respectate, în special normele privind concurența, mai precis cele privind ajutorul de stat. Metodele de negociere utilizate de companiile aeriene cu tarife reduse pentru a obține subvenții din partea autorităților publice, fie direct, fie prin intermediul administratorul aeroportului, au ridicat întrebări în ceea ce priveşte aplicarea normelor concurențiale în conformitate cu Tratatul CE şi au făcut obiectul câtorva plângeri adresate Comisiei. Aceasta a determinat adoptarea de către Comisie a recentei decizii privind stabilirea companiei aeriene

[11] NB: Există aproximativ 200 aeroporturi cu mai puțin de 200000 pasageri pe an.
[12] Peste 40% în Regatul Unit, Irlanda şi Slovacia, 38% în Spania, peste 25% în Belgia, Germania, Italia, Austria, Ungaria şi Suedia, 19% în Franța şi Grecia, 18% în Republica Cehă şi sub 15% în celelalte State Membre. Sursa: OAG Summer Schedules 2004, locuri disponibile pentru zborurile din interiorul Uniunii Europene.
[13] Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Sursa: Airclaims.

Ryanair la Charleroi[14]. Aceasta a determinat aşteptări în cadrul pieţei în ceea ce priveşte un cadru juridic clar, care să definească normele aplicabile acestor noi practici.

2. Obiectivele acestor orientări şi modificările survenite în comparaţie cu Orientările din 1994

(18) Orientările din 1994 ale Comisiei privind aplicarea articolelor 92 şi 93 din Tratatul CE şi a articolului 61 din Acordul SEE la ajutoarele de stat în sectorul aviaţiei[15] (denumite în continuare Orientările privind sectorul aviaţiei) nu reglementează toate aspectele noi legate de finanţarea aeroporturilor şi ajutorul la înfiinţare pentru noile rute.

(19) Ele se referă aproape în exclusivitate la condiţiile de acordare a ajutorului de stat companiilor aeriene, limitând ajutorul operaţional direct acordat companiilor aeriene numai la obligaţiile de serviciu public şi la ajutorul de natură socială. Partea II.3 a Orientărilor se referă la investiţiile publice în infrastructura aeroportuară. Aceasta prevede: "construcţia proiectelor de infrastructură (aeroporturi)… reprezintă o măsură generală a politicii economice, care nu poate fi controlată de către Comisie în temeiul normelor din Tratat privind ajutorul de stat. Acest principiu general se aplică numai construirii infrastructurilor de către Statele Membre şi nu se aplică ajutorului rezultat din tratamentul preferenţial acordat anumitor companii pentru utilizarea infrastructurilor." În consecinţă, aceste orientări mai degrabă suplimentează decât înlocuiesc Orientările din 1994, specificând cum trebuie aplicate regulile de concurenţă diferitelor mijloace de finanţare a aeroporturilor (a se vedea Secţiunea 4) precum şi ajutorului la înfiinţare pentru companiile aeriene care pleacă de pe aeroporturi regionale (a se vedea Secţiunea 5).

(20) În acest scop, Comisia ia în considerare contribuţia pe care dezvoltarea aeroporturilor regionale o aduce pentru numeroase politici comunitare. Astfel:

- utilizarea din ce în mai intensă a aeroporturilor regionale este un avantaj în combaterea congestiei traficului aerian în hub-urile europene. În cartea albă intitulată "Politica europeană în domeniul transporturilor pentru 2010: este timpul să se ia decizii"[16], Comisia explică faptul că "există deja un plan de acţiune specific privind congestia traficului aerian, dar congestiei la sol nu i se acordă încă atenţia cuvenită sau angajamentul necesar. Cu toate acestea, aproape jumătate din cele 50 cele mai mari aeroporturi din Europa au atins deja sau sunt aproape de a atinge nivelul de saturaţie în privinţa capacităţii la sol";
- mai multe puncte de acces pentru zborurile intra-europene cresc mobilitatea cetăţenilor europeni;
- dezvoltarea acestor aeroporturi sprijină şi dezvoltarea economiilor regionale respective.

---

[14] Decizia 2004/393/CE a Comisiei din 12 februarie 2004 privind avantajele acordate de Regiunea valonă şi Aeroportul Bruxelles Sud Charleroi companiei aeriene Ryanair în legătură cu stabilirea sa la Charleroi (JO L 137, 30.04.2004, pag. 1).

[15] Orientări comunitare privind aplicarea articolelor 92 şi 93 din Tratatul CE şi a articolului 61 din Acordul SEE la ajutoarele de stat în sectorul aviaţiei (JO C 350, 10.12.1994, pag. 5).

[16] Cartea albă, Politica europeană în domeniul transporturilor pentru 2010: este timpul să se ia decizii. COM(2001) 370 final.

Cu toate acestea, aeroporturile regionale se confruntă deseori cu o situație mai puțin favorabilă, atunci când îşi dezvoltă serviciile, comparativ cu marile hub-uri europene cum sunt Londra, Paris sau Frankfurt. Ele nu dispun de o mare companie aeriană de referință care să-şi concentreze operațiile pe acel aeroport, pentru a oferi pasagerilor cât mai multe legături şi pentru a profita de economia de scară semnificativă pe care o permite o astfel de structură. Este posibil ca ele să nu fi atins dimensiunea critică necesară pentru a fi suficient de atractive. În plus, aeroporturile regionale trebuie să depăşească deseori obstacolele legate de o imagine necorespunzătoare şi un profil inferior, din cauza amplasării lor în regiunile ultraperiferice ale Comunității (de exemplu, Insulele Azore) sau în zone afectate de criza economică (de exemplu, Charleroi, amplasamentul unui fost bazin carbonifer).

(21) De aceea, în prezentele Orientări, Comisia a exprimat o abordare pozitivă față de dezvoltarea aeroporturilor regionale, asigurând în acelaşi timp respectarea strictă a principiilor de transparență, nediscriminare şi proporționalitate, astfel încât să prevină orice denaturare a concurenței care nu ar fi în interesul comun în privința finanțării publice a aeroporturilor regionale şi a ajutorului de stat acordat companiilor aeriene.

(22) Această abordare trebuie să concorde, de asemenea, cu obiectivele generale ale politicii în domeniul transportului, în special intermodalitatea cu transportul feroviar. În ultimii ani, Comunitatea a adus o contribuție semnificativă, atât prin politici cât şi prin finanțare, la urmărirea programelor ambițioase de dezvoltare a unei rețele feroviare de mare viteză. Trenul de mare viteză oferă o alternativă extrem de atractivă la transportul aerian, din punct de vedere al timpului, prețului, confortului şi dezvoltării durabile. Fără a aduce atingere lucrărilor care rămân de realizat în vederea extinderii rețelei de mare viteză pe întreg teritoriul UE, este necesar, în consecință, să căutăm să beneficiem de capacitatea transportului cu trenuri de mare viteză de a pune la dispoziție legături eficiente şi de calitate ridicată şi să încurajăm operatorii feroviari şi aerieni să coopereze în conformitate cu articolul 81 din Tratatul CE, pentru a dezvolta complementaritatea dintre cele două modalități de transport, în interesul utilizatorilor.

(23) În măsura în care prezentele orientări prezintă o poziție în legătură cu probleme precum absența sau prezența ajutorului, ele exprimă, în scop informativ, interpretarea generală dată de Comisie acestor probleme în momentul redactării. Aceasta este doar orientativă şi nu aduce atingere interpretării acestui concept de către Curtea de Justiție şi Tribunalul de Primă Instanță.

3. Domeniul de aplicare şi normele de compatibilitate comune

3.1. Domeniul de aplicare şi baza juridică

(24) Acest cadru specifică în ce măsură şi în ce mod finanțarea publică a aeroporturilor şi ajutorul de stat pentru înființarea liniilor aeriene vor fi evaluate de Comisie, având în vedere normele comunitare şi procedurile privind ajutorul de stat. Comisia îşi bazează evaluarea pe articolul 86 alineatul (2) sau pe articolul 87 alineatul (3) literele (a), (b) sau (c) din Tratat.

(25) Articolul 86 alineatul (2) din tratat permite Statelor Membre o derogare de la normele comunitare privind ajutorul de stat în privința întreprinderilor cărora li se încredințează efectuarea serviciilor de interes economic general, în cazul în care aplicarea unor asemenea norme obstrucționează efectuarea, în drept sau în fapt, a sarcinilor specifice care li se atribuie

şi cu condiția ca dezvoltarea comerțului să nu fie afectată într-o asemenea măsură încât să contravină intereselor comunitare.

(26) Articolul 87 alineatul (3) din Tratat conține o listă cu ajutoarele care pot fi declarate ca fiind compatibile cu Piața comună. Articolul 87 literele (a) şi (c) prevede derogări pentru ajutorul acordat în vederea promovării sau facilitării dezvoltării anumitor zone şi/sau a anumitor activități economice.

(27) În Comunicările sale şi în alte măsuri privind ajutorul regional, Comisia a indicat condițiile în care ajutorul regional poate fi considerat compatibil cu piața comună, în conformitate cu articolul 87 alineatul (3) literele (a) şi (c). Ajutorul de operare[17] acordat aeroporturilor sau companiilor aeriene (cum ar fi ajutorul la înființare) poate fi declarat compatibil numai în circumstanțe excepționale şi în condiții stricte în regiuni defavorizate, adică regiunile care beneficiază de derogarea prevăzută la articolul 87 alineatul (3) litera (a) din Tratatul CE, regiunile cele mai îndepărtate şi zonele cu densitate redusă a populației[18].

(28) În conformitate cu articolul 87 alineatul (3) litera (b), ajutorul destinat promovării executării unui proiect important de interes european comun poate fi considerat compatibil cu piața comună. Se face o trimitere specială la proiectele legate de rețelele transeuropene, care pot include proiecte privind aeroporturile.

(29) Atunci când nu sunt aplicabile dispozițiile de mai sus, Comisia evaluează compatibilitatea ajutorului acordat aeroporturilor şi ajutorul la înființare în conformitate cu articolul 87 alineatul (3) litera (c). Dispozițiile următoare prezintă principiile pe care Comisia le urmează în realizarea evaluării sale.

3.2. Existența ajutorului de stat

3.2.1. Activitatea economică a aeroporturilor

(30) Tratatul adoptă o poziție neutră în privința opțiunii unui stat pentru deținerea publică sau privată a aeroporturilor. În ceea ce priveşte existența ajutorului de stat, punctul esențial este dacă beneficiarul este angajat într-o activitate economică[19]. Fără îndoială, companiile aeriene sunt angajate într-o activitate economică. De asemenea, odată ce un aeroport se angajează în activități economice, indiferent de statutul său juridic sau de modul în care este finanțat, el constituie o întreprindere în sensul articolului 87 alineatul (1) din Tratatul CE şi, prin urmare, se aplică normele din tratat privind ajutorul de stat[20].

---

[17] În notările privind ajutorul de stat pentru regiuni, ajutorul de operare este definit ca ajutor "destinat reducerii cheltuielilor actuale ale întreprinderii" (punctul 4.15), în timp ce ajutorul pentru investiții inițiale se referă la "o investiție în capital fix legată de crearea unei noi unități, extinderea unei unități existente sau începerea unei activități care implică o modificare fundamentală a produsului sau a procedurii unei unități existente" (punctul 4.4).

[18] A se vedea punctul 4.15 şi următoarele din Liniile directoare privind ajutorul de stat regional.

[19] În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, orice activitate care constă în oferirea de bunuri şi servicii pe o piață dată este considerată activitate economică. A se vedea cauza C-35/96 Comisia c. Italiei, Culegere 1998, pag. I-3851 şi cauzele de la C-180/98 până la C-184/98 Pavlov, Culegere 2000, pag. I-6451.

[20] Cauzele C-159/91 şi C-160/91, Poucet c. AGF şi Pistre c. Cancava, Culegere 1993, pag. I-637.

(31) În cauza "Aéroports de Paris"[21], Curtea de Justiție a hotărât că administrarea aeroportului şi activitățile de operare care constau în furnizarea de servicii aeroportuare companiilor aeriene şi diferiților furnizori de servicii din cadrul aeroporturilor sunt activități economice deoarece ele constau în furnizarea de instalații aeroportuare companiilor aeriene şi diferiților furnizori de servicii contra achitării unei redevențe şi la un curs stabilit în mod liber de administrator şi nu intră sub incidența exercitării atribuțiilor sale oficiale ca autoritate publică şi pot fi separate de activitățile sale în exercitarea acestor atribuții. Astfel, administratorul aeroportului, în principiu, este angajat într-o activitate economică în sensul articolului 87 alineatul (1) din Tratatul CE, la care se aplică normele privind ajutorul de stat.

(32) Cu toate acestea, nu toate activitățile unui administrator de aeroport sunt în mod necesar de natură economică. Este necesar să se facă distincția între activitățile sale şi să se stabilească în ce măsură activitățile sale sunt de natură economică[22].

(33) Curtea de Justiție a susținut că activitățile care, în mod normal, intră în responsabilitatea statului în exercitarea atribuțiilor sale oficiale ca autoritate publică nu sunt de natură economică şi nu se încadrează în domeniul de aplicare a normelor privind ajutorul de stat. Astfel de activități includ siguranța, controlul traficului aerian, poliția, vama etc. În general, finanțarea acestor activități trebuie limitată strict la compensarea costurilor pe care le determină şi nu poate fi utilizată pentru finanțarea altor activități economice[23]. După cum a explicat Comisia în comunicarea sa din 10 octombrie 2001 în urma atacurilor de la 11 septembrie 2001, "Este evident că, în cazul în care se impun anumite măsuri în mod direct companiilor aeriene şi altor operatori din sector, cum sunt aeroporturile, furnizorii de servicii de handling la sol şi furnizorii de servicii de navigație aeriană, finanțarea unor astfel de măsuri de către autoritățile publice nu trebuie să determine un ajutor de operare incompatibil cu Tratatul."

3.2.2. Activități aeroportuare ce constituie servicii de interes economic general

(34) Anumite activități economice efectuate de aeroporturi pot fi considerate de către autoritatea publică ca fiind un serviciu de interes economic general. În acest caz, autoritatea impune administratorului aeroportului anumite obligații de serviciu public, pentru a asigura deservirea în mod corespunzător a interesului public general. În astfel de circumstanțe, operatorul aeroportului poate fi despăgubit de către autoritățile publice pentru costurile suplimentare determinate de obligația de serviciu public. Nu este exclus ca administrarea generală a activității unui aeroport, în cazuri excepționale, să fie considerată un serviciu de interes economic general. În acest caz, autoritatea publică ar putea impune unui aeroport obligații de serviciu public, de exemplu unui aeroport situat într-o regiune izolată şi ar putea decide să plătească o compensare pentru aceste obligații. Cu toate acestea, este necesar să se sublinieze faptul că administrarea generală a unui aeroport, ca serviciu de interes economic general, nu ar trebui să cuprindă activități care nu sunt legate în mod direct de activitățile sale de bază, enumerate la alineatul (53) punctul (iv).

---

[21] Cauza T-128/98, Aéroports de Paris c. Comisia Comunităților Europene, Culegere 2000, pag. II-3929, confirmat de Cauza C-82/01, Culegere 2002, pag. I-9297, punctele 75-79.

[22] Cauza C-364/92 SAT Fluggesellschaft c. Eurocontrol, Culegere 1994, pag. I-43.

[23] Cauza C-343/95 Calì & Figli c. Servizi ecologici porto di Genova, Culegere 1997, pag. I-1547. Decizia N 309/2002 a Comisiei din 19 martie 2003, Siguranța navigației aeriene – compensarea costurilor survenite în urma atacurilor din 11 septembrie 2001. Decizia N 438/2002 a Comisiei din 16 octombrie 2002, Ajutor acordat ca sprijin pentru funcțiile autorităților publice în sectorul portuar.

(35) În legătură cu aceasta, Comisia aminteşte hotărârea Curții în cauza Altmark[24], care a stabilit jurisprudența în acest domeniu. Conform deciziei Curții, compensarea pentru serviciul public nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 87 din Tratatul CE, cu condiția respectării următoarelor patru criterii:

1. întreprinderea beneficiară trebuie să aibă efectiv obligații de serviciu public de îndeplinit iar obligațiile trebuie definite în mod clar;

2. parametrii pe baza cărora se calculează compensarea trebuie stabiliți în avans, în mod obiectiv şi transparent;

3. compensarea nu poate depăşi ceea ce este necesar pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor survenite în timpul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, luând în considerare chitanțele relevante şi un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor în cauză şi

4. atunci când întreprinderea care urmează să îndeplinească obligații de serviciu public, într-un caz specific, nu este aleasă ca urmare a unei proceduri de achiziții publice care ar permite selectarea ofertantului capabil să furnizeze respectivele servicii la cel mai mic cost pentru comunitate, nivelul necesar al compensării trebuie determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere tipică, bine condusă şi dispunând în mod adecvat de mijloace de transport astfel încât să poată îndeplini cerințele de serviciu public necesare, le-ar fi suportat pentru îndeplinirea obligațiilor respective, luând în considerare veniturile relevante şi un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor.

(36) Atunci când respectă condițiile stabilite prin hotărârea din cauza Altmark, compensarea pentru obligațiile de serviciu public impuse unui administrator de aeroport nu constituie ajutor de stat.

(37) Finanțarea publică a altor aeroporturi decât cele menționate mai sus poate constitui ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) în cazul în care are efect asupra concurenței şi comerțului din cadrul Comunității.

3.2.3. Efectele finanțării aeroporturilor asupra concurenței şi comerțului între Statele Membre

(38) Concurența între aeroporturi poate fi evaluată având în vedere criteriile de alegere a companiilor aeriene şi în special prin compararea unor factori precum tipul de servicii aeroportuare furnizate şi clienții în cauză, populația sau activitatea economică, congestia traficului, existența accesului terestru şi nivelul taxelor pentru utilizarea infrastructurii aeroportuare şi pentru servicii. Nivelul taxei este un factor esențial, deoarece finanțarea publică acordată unui aeroport ar putea fi folosită pentru menținerea taxelor de aeroport la un nivel scăzut în mod artificial în vederea atragerii traficului şi poate denatura în mod semnificativ concurența.

(39) Cu toate acestea, pe baza acestor orientări, Comisia consideră că acele categorii identificate în Secțiunea 1.2.1 pot furniza o indicație privind măsura în care aeroporturile

[24] Cauza C-280/00 Altmark Trans şi Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark, Culegere 2003, pag. I-7747.

concurează între ele şi, în consecinţă, privind măsura în care finanţarea publică acordată unui aeroport poate denatura concurenţa.

Astfel, se consideră că, în mod normal, finanţarea publică acordată aeroporturilor naţionale şi comunitare (categoriile A şi B) denaturează sau ameninţă să denatureze concurenţa şi să afecteze comerţul între Statele Membre. În schimb, este puţin probabil ca finanţarea acordată micilor aeroporturi regionale (categoria D) să denatureze concurenţa sau să afecteze comerţul într-o măsură contrară interesului comun.

(40) Cu toate acestea, dincolo de aceste indicaţii generale, nu este posibil să se stabilească norme care să cuprindă fiecare caz posibil, în special pentru aeroporturile din categoriile C şi D.

Din acest motiv, orice măsură care poate constitui ajutor de stat acordat unui aeroport trebuie notificată, astfel încât să se poată examina influenţa sa asupra concurenţei şi a comerţului între Statele Membre, şi după caz, compatibilitatea sa.

(41) Prin excepţie, atunci când aeroporturilor din categoria D li se încredinţează o misiune de interes economic general, Comisia a decis să exonereze de obligaţia notificării anterioare compensarea pentru serviciu public care constituie ajutor de stat care le-a fost acordat şi să le declare compatibile, atât timp cât ele respectă anumite condiţii[25].

3.2.4. Principiul investitorului privat într-o economie de piaţă

(42) Articolul 295 din Tratatul de la Roma prevede că Tratatul nu aduce atingere în nici un caz regimului proprietăţii în Statele Membre. Astfel, Statele Membre pot deţine şi administra întreprinderi şi pot achiziţiona acţiuni sau alte participaţii la întreprinderi publice sau private.

(43) Acest principiu înseamnă că acţiunea Comisiei nu poate sancţiona sau nu poate acorda un tratament mai favorabil autorităţilor publice care subscriu la capitalul anumitor societăţi. De asemenea, nu este de competenţa Comisiei să se pronunţe cu privire la opţiunile întreprinderilor pentru diferite tipuri de finanţare.

(44) În consecinţă, prezentele orientări nu fac nici o distincţie între diferitele tipuri de beneficiari, în ceea ce priveşte forma lor juridică sau apartenenţa la sectorul public sau privat iar toate trimiterile la aeroporturi sau la societăţile care le administrează includ toate tipurile de entităţi juridice.

(45) De asemenea, aceste principii de nediscriminare şi egalitate nu exonerează autorităţile publice sau societăţile publice de aplicarea normelor concurenţiale.

(46) În general, indiferent dacă aeroporturile beneficiază de finanţare publică sau dacă această finanţare este acordată liniilor aeriene, direct sau indirect, de către autorităţile publice, Comisia evaluează dacă acesta constituie un ajutor, luând în considerare dacă "în împrejurări asemănătoare, un acţionar privat, având în vedere posibilitatea previzibilă de a obţine un

[25] Decizia Comisiei din 13 iulie 2005 privind aplicarea articolului 86 din Tratat la ajutorul de stat acordat, sub forma compensării pentru servicii publice, anumitor întreprinderi cărora li se încredinţează administrarea serviciilor de interes economic general.

profit şi făcând abstracţie de toate considerentele de ordin social, sectorial şi al politicii regionale, ar fi subscris capitalul respectiv[26]."

(47) Curtea a hotărât că "principiul egalităţii, invocat de guverne în ceea ce priveşte relaţia dintre întreprinderile publice şi cele private în general, presupune că cele două tipuri de întreprinderi se găsesc în situaţii comparabile. […] întreprinderile private îşi stabilesc strategia industrială şi comercială luând în considerare în special cerinţele de rentabilitate. Pe de altă parte, deciziile întreprinderilor publice pot fi afectate de factori de alt tip, în cadrul urmăririi obiectivelor de interes public de către autorităţile publice, care pot exercita o influenţă asupra respectivelor decizii."[27] Astfel, conceptul de rentabilitate previzibilă pentru operatorul care furnizează efectiv fondurile ca operator de piaţă este de o importanţă majoră.

(48) Curtea a hotărât, de asemenea, că trebuie să se compare conduita unui investitor public cu cea a unui investitor privat care urmăreşte o politică structurală, indiferent dacă aceasta este generală sau sectorială şi este ghidată de perspectiva profitabilităţii pe termen lung[28]. Aceste consideraţii sunt pertinente în special în cazul investiţiilor în infrastructură.

(49) Prin urmare, toate resursele de stat utilizate de Statele Membre sau de autorităţile publice în beneficiul operatorilor aeroportuari sau al companiilor aeriene trebuie evaluate cu privire la aceste principii. În cazurile în care Statele Membre sau autorităţile publice acţionează ca operatori economici privaţi, aceste avantaje nu constituie ajutor de stat.

(50) În cazul în care, pe de altă parte, resursele publice sunt puse la dispoziţia unei societăţi comerciale în condiţii mai favorabile (adică, în termeni economici, la un cost mai scăzut) decât cel care ar putea fi asigurat de un operator economic privat unei societăţi comerciale într-o situaţie financiară comparabilă şi în condiţii de concurenţă similare, respectiva societate comercială primeşte asistenţă care constituie ajutor de stat.

(51) În ceea ce priveşte ajutorul la înfiinţare, este posibil ca un aeroport public să acorde unei companii aeriene avantaje financiare din propriile resurse generate de activitatea sa economică, care nu constituie ajutor de stat în cazul în care se dovedeşte că el acţionează aşa cum ar acţiona un investitor privat, de exemplu furnizând un plan de afaceri care cuprinde prognozele de rentabilitate pentru activitatea economică a aeroportului. În schimb, în cazul în care un aeroport privat acordă fonduri care, de fapt, nu reprezintă decât o redistribuire a resurselor publice care i-au fost acordate în acest scop de către un organism public, aceste subvenţii trebuie considerate ajutor de stat în cazul în care decizia de redistribuire a resurselor este luată de autorităţile publice.

(52) Aplicarea principiul investitorului privat şi, prin urmare, al inexistenţei ajutorului, presupune fiabilitatea întregului model economic al operatorului care acţionează ca investitor: un aeroport care nu îşi finanţează investiţiile sau nu plăteşte taxele corespunzătoare sau ale cărui costuri de operare sunt acoperite parţial din fonduri publice, pe lângă o sarcină întreprinsă în interesul general, nu poate fi considerat, de obicei, operator privat într-o

---

[26] Cauza 40/85 Regatul Belgiei c. Comisiei, Culegere 1986, pag. I-2321.

[27] Cauzele conexe 188/80 până la 190/80 Republica Franceză, Republica Italiană şi Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord c. Comisiei Comunităţilor Europene, Culegere 1982, pag. 2571, punctul 21 din motive.

[28] Cauza C-305/89 Italia c. Comisiei (Alfa Romeo), Culegere 1991, pag. I-1603, punctul 20. Cauza T-228/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale c. Comisiei, Culegere 2003, pag. II-435, punctele de la 250 la 270.

economie de piață, sub rezerva unei evaluări de la caz la caz; de aceea, este extrem de dificil să se aplice acest raționament unui astfel de operator.

4. Finanțarea aeroporturilor

(53) Activitățile aeroporturilor pot fi clasificate după cum urmează:

(i) construirea infrastructurii aeroportuare şi a echipamentelor (piste de decolare, terminale, platforme, turn de control) sau instalații care le sprijină în mod direct (instalații de stingere a incendiilor, echipamente de securitate sau de siguranță);
(ii) operarea infrastructurii, cuprinzând întreținerea şi administrarea infrastructurii aeroportului;
(iii) furnizarea de servicii aeroportuare auxiliare transportului aerian, cum ar fi serviciile de handling la sol şi utilizarea infrastructurii aferente, servicii de stingere a incendiilor, servicii de urgență, servicii de siguranță etc. şi
(iv) efectuarea activităților comerciale care nu sunt legate în mod direct de activitățile de bază ale aeroportului, şi care includ construirea, finanțarea, utilizarea şi închirierea terenului şi a clădirilor, nu numai pentru birouri şi pentru depozitare, dar şi pentru hoteluri şi întreprinderi industriale situate în incinta aeroportului, precum şi magazine, restaurante şi parcări. Deoarece acestea nu sunt activități de transport, finanțarea lor publică nu este cuprinsă în prezentele orientări şi este evaluată pe baza normelor sectoriale şi generale relevante.

(54) Prezentele orientări se aplică tuturor activităților aeroportuare, cu excepția siguranței, a controlului traficului aerian şi a oricăror altor activități pentru care este răspunzător un Stat Membru, ca parte a competențelor sale oficiale de autoritate publică[29].

4.1. Finanțarea infrastructurii aeroportuare

(55) Prezenta secțiune se referă la ajutorul acordat pentru construirea infrastructurii şi echipamentelor aeroportuare sau a instalațiilor care le sprijină în mod direct, în conformitate cu definiția de la alineatul (53) punctul (i) şi alineatul (54) de mai sus.

(56) Infrastructura este baza activităților economice efectuate de administratorul aeroportului. Cu toate acestea, ea reprezintă, de asemenea, unul dintre modurile în care statul poate afecta dezvoltarea economică regională, politica de planificare a utilizării terenului, politica în domeniul transportului etc.

(57) Orice administrator de aeroport care se angajează într-o activitate economică în sensul hotărârii Curții la care se face trimitere la alineatul (30) ar trebui să finanțeze din propriile resurse costurile utilizării sau construirii infrastructurii pe care o administrează. în consecință, furnizarea infrastructurii aeroportuare unui administrator de către un Stat Membru (inclusiv autoritățile regionale sau locale) care nu acționează ca un investitor privat, fără luarea în considerare în mod corespunzător a aspectului financiar sau acordarea, unui administrator aeroportuar, de subvenții publice destinate finanțării infrastructurii, pot da respectivului administrator aeroportuar un avantaj economic față de concurenții săi şi, în consecință, trebuie notificate şi examinate luând în considerare normele privind ajutorul de stat.

---

[29] A se vedea Decizia N 309/2002 a Comisiei – Franța: Siguranța navigației aeriene – compensare pentru costuri în urma atacurilor de la 11 septembrie 2002.

(58) Comisia a avut deja ocazia să prezinte condițiile în care operațiuni precum vânzarea de terenuri sau clădiri[30] sau privatizarea unei întreprinderi[31] nu implică, după părerea sa, posibilitatea ajutorului de stat. Aceasta este, în general, situația în cazul în care aceste operațiuni sunt efectuate la prețurile pieței, în special atunci când prețul este rezultatul unei proceduri de licitație căreia i s-a făcut suficientă publicitate, care este deschisă, necondiționată şi nediscriminatorie, ceea ce garantează că potențialii ofertanți sunt tratați în mod egal. Fără a aduce atingere obligațiilor care derivă din normele şi principiile aplicabile achizițiilor şi concesiunilor publice, atunci când acestea sunt aplicabile, acelaşi tip de raționament se aplică în principiu, mutatis mutandis, vânzării sau furnizării de infrastructură de către autoritățile publice.

(59) Cu toate acestea, nu se poate exclude posibilitatea ca în anumite cazuri să existe elemente de ajutor. De exemplu, poate exista ajutor în cazul în care infrastructura în cauză a fost alocată unui administrator prestabilit, care a obținut foloase necuvenite din aceasta sau în cazul în care o diferență nejustificabilă dintre prețul de vânzare şi un preț recent de construcție ar conferi cumpărătorului foloase necuvenite.

(60) În special, atunci când se pune la dispoziția administratorului aeroportului o infrastructură suplimentară, care nu a fost planificată atunci când s-a alocat infrastructura existentă, administratorul trebuie să plătească chirie la valoarea pieței, proporțional cu costurile noii infrastructuri şi cu durata utilizării sale. În plus, în cazul în care nu s-a prevăzut dezvoltarea ulterioară a infrastructurii în contractul inițial, infrastructura suplimentară trebuie legată strâns de utilizarea infrastructurii existente, iar obiectul contractului inițial al administratorului trebuie să rămână acelaşi.

(61) În cazul în care nu este posibil să se excludă posibilitatea ajutorului de stat, măsura în cauză trebuie notificată. În cazul în care se confirmă că măsura implică ajutorul, respectivul ajutor poate fi declarat compatibil, în special în conformitate cu articolul 87 alineatul (3) literele (a), (b) sau (c) sau cu articolul 86 alineatul (2) şi, după caz, cu dispozițiile lor de aplicare. În acest scop, Comisia examinează în special dacă:

- construirea şi operarea infrastructurii îndeplineşte un obiectiv de interes general definit în mod clar (dezvoltare regională, accesibilitate etc.);
- infrastructura este necesară şi proporțională cu obiectivul stabilit;
- infrastructura are perspective satisfăcătoare de utilizare pe termen mediu, în special în ceea ce priveşte utilizarea infrastructurii existente;
- toți potențialii utilizatori ai infrastructurii au acces la ea în mod egal şi nediscriminatoriu;
- dezvoltarea comerțului nu este afectată într-o măsură contrară interesului comunitar.

4.2. Ajutor pentru operarea infrastructurii aeroportuare

(62) În principiu, Comisia consideră că un administrator de aeroport, la fel ca oricare întreprindere, trebuie să acopere costurile normale ale administrării şi întreținerii infrastructurii aeroportuare din propriile resurse. Orice finanțare publică a acestor servicii ar reduce cheltuielile suportate în mod normal de administratorul aeroportului în efectuarea operațiunilor sale curente.

---

[30] Comunicarea Comisiei privind elementele ajutorului de stat în vânzările de terenuri şi clădiri de către autoritățile publice (JO C 209, 10.07.1997, pag. 3-5).
[31] Raportul Comisiei Europene privind politica în domeniul concurenței, 1993, alineatele (402) şi (403).

(63) O astfel de finanțare nu constituie ajutor de stat în cazul în care ea reprezintă o compensare pentru servicii publice alocate pentru administrarea aeroportului în conformitate cu condițiile stabilite prin hotărârea Altmark[32]. În alte cazuri, subvențiile de operare reprezintă ajutor de stat pentru operare. După cum se menționează în partea 3.1 a prezentelor orientări, acest tip de ajutor poate fi declarat compatibil numai în temeiul articolului 87 alineatul (3) literele (a) sau (c), în anumite condiții, în regiuni defavorizate sau în temeiul articolului 86 alineatul (2), în cazul în care satisface anumite condiții care asigură că ajutorul este necesar pentru operarea unui serviciu de interes economic general şi nu afectează comerțul într-o măsură contrară interesului comunitar.

(64) În ceea ce priveşte aplicarea articolului 86 alineatul (2), după cum se menționează la alineatul (40) din prezentele Orientări, Comisia a decis să considere compensarea pentru servicii publice, reprezentând ajutor de stat acordat aeroporturilor din categoria D, ca fiind compatibilă, cu respectarea anumitor condiții. Este necesar ca orice compensare pentru servicii publice care constituie ajutor de stat acordat aeroporturilor mai mari (din categoriile A, B sau C) sau care nu respectă criteriile şi condițiile din prezenta decizie să fie notificată şi examinată în fiecare caz în parte.

(65) În acest scop, Comisia verifică dacă aeroportului i s-a încredințat în mod efectiv efectuarea unui serviciu de interes general şi dacă valoarea compensării nu depăşeşte ceea ce este necesar pentru acoperirea costurilor survenite în timpul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, luând în considerare chitanțele relevante şi un profit rezonabil.

(66) Acordarea unor misiuni de serviciu public unui aeroport trebuie înregistrată într-unul sau mai multe documente oficiale, a căror formă poate fi stabilită de fiecare Stat Membru. Este necesar ca aceste documente să conțină toate informațiile necesare pentru identificarea costurilor specifice de serviciu public şi să specifice, în special:

- natura precisă a obligației de serviciu public;
- administratorii şi teritoriul în cauză;
- natura oricăror drepturi speciale sau exclusive acordate aeroportului;
- modalitățile de calculare, monitorizare şi revizuire a compensării;
- mijloacele de evitare şi corectare a oricărei compensări excedentare sau deficitare.

(67) Atunci când se calculează valoarea compensării, costurile şi veniturile care urmează să fie luate în considerare trebuie să includă toate costurile şi veniturile legate de efectuarea serviciului de interes economic general. În cazul în care administratorul aeroportului în cauză are alte drepturi speciale sau exclusive legate de acest serviciu de interes economic general, trebuie luate în considerare şi veniturile aferente. În consecință, trebuie să existe un sistem contabil transparent şi separarea conturilor pentru diferitele activități ale administratorului[33].

4.3. Subvenții pentru serviciile aeroportuare

(68) Serviciile de handling la sol reprezintă o activitate comercială deschisă concurenței peste un prag de două milioane pasageri pe an, în temeiul Directivei 96/67/CE[34].

---

[32] A se vedea nota de subsol 3, JO C 312, 09.12.2005, pag. 8.

[33] Cu toate că nu este aplicabil sectorului transporturilor, cadrul comunitar pentru ajutorul de stat sub forma compensării pentru servicii publice din 13 iulie 2005 poate furniza indicații privind aplicarea alineatelor de la (65) la (67).

[34] A se vedea nota de subsol 3, JO C 312, 09.12.2005, pag. 1.

Un administrator aeroportuar care acționează ca furnizor de servicii de handling la sol poate percepe tarife diferite pentru taxele de handling la sol facturate companiilor aeriene, în cazul în care aceste tarife diferite reflectă diferențe de cost legate de natura sau dimensiunea serviciilor furnizate[35].

(69) Până la pragul de două milioane pasageri, administratorul aeroportuar care acționează ca furnizor de servicii își poate compensa diversele surse de venituri şi pierderile între activități pur comerciale (cum sunt activitățile sale de handling la sol sau administrarea unei parcări) cu excluderea resurselor publice care i se acordă în calitate de autoritate aeroportuară sau de administrator al unui serviciu de interes economic general. Cu toate acestea, în absența concurenței în furnizarea de servicii de handling la sol, operatorul trebuie să aibă o grijă deosebită să nu încalce dispozițiile naționale sau comunitare şi, în special, să nu abuzeze de poziția sa dominantă pe piață, încălcând astfel dispozițiile articolului 82 din Tratat (care interzice întreprinderilor aflate într-o poziție dominantă pe piața comună sau pe o parte substanțială din aceasta să aplice condiții inegale tranzacțiilor echivalente cu companii aeriene diferite, plasându-le astfel într-un dezavantaj concurențial).

(70) Peste pragul de două milioane de pasageri, serviciile de handling la sol trebuie să se autofinanțeze şi nu trebuie să fie subvenționate încrucişat prin alte venituri comerciale ale aeroportului sau prin resurse publice care i se acordă în calitate de autoritate aeroportuară sau de administrator al unui serviciu de interes economic general.

5. Ajutorul la înființare

5.1. Obiective

(71) Adesea, aeroporturile mici nu au numărul de pasageri necesar pentru a atinge masa critică şi pragul de rentabilitate.

(72) Nu există cifre absolute cu privire la pragul de rentabilitate. Comitetul Regiunilor evaluează acest prag la un milion şi jumătate de pasageri pe an, în timp ce studiul Universității Cranfield menționat mai sus, care citează două cifre diferite (500000 şi un milion de pasageri pe an), arată că există variații în funcție de țară şi de modul în care sunt organizate aeroporturile[36].

(73) Cu toate că anumite aeroporturi regionale pot avea rezultate bune atunci când un număr suficient de pasageri este adus de companiile aeriene care îndeplinesc obligații de servicii publice[37] sau atunci când autoritățile publice stabilesc regimuri de ajutoare, companiile aeriene preferă hub-urile verificate şi testate, amplasate corespunzător, care oferă legături

---

[35] Alineatul (85) din decizia de inițiere a procedurii privind cazul Ryanair la Charleroi: "În ceea ce priveşte tarifele de handling la sol, Comisia consideră că se pot aplica economii de scară atunci când un utilizator de aeroport apelează în mod semnificativ la serviciile de asistență ale unei companii. Nu este surprinzător faptul că tariful aplicat unor companii este mai mic decât tariful general, în măsura în care serviciul solicitat de aceste companii va fi de un nivel mai redus decât pentru alți clienți."

[36] Raportul "Studiu privind concurența între aeroporturi şi aplicarea normelor referitoare la ajutorul de stat", Cranfield University, septembrie 2002, punctele 5.33 şi 6.11.

[37] Ibidem punctele de la 5 la 27: "Într-o anumită măsură, subvenționarea serviciilor aeriene în cadrul obligațiilor de serviciu public poate fi interpretată ca o subvenționare indirectă a unui aeroport. Unele aeroporturi periferice din Scoția şi Irlanda se bazează în mod aproape exclusiv pe servicii aeriene subvenționate în cadrul obligațiilor de serviciu public".

rapide, cu care pasagerii sunt obişnuiţi şi unde au sloturi orare pe care nu doresc să le piardă. În afară de aceasta, în multe cazuri, politicile şi investiţiile referitoare la aeroporturi şi la traficul aerian au determinat de mai mulţi ani concentrarea traficului în marile oraşe naţionale.

(74) Drept rezultat, companiile aeriene nu sunt întotdeauna pregătite, fără stimulente adecvate, să-şi asume riscul deschiderii unor rute de pe aeroporturi necunoscute şi netestate. Acesta este motivul pentru care Comisia poate accepta plata temporară de ajutor public către companiile aeriene, în anumite condiţii, în cazul în care acest ajutor le furnizează stimulentele necesare pentru crearea noilor rute sau a noilor programe de pe aeroporturi regionale şi pentru atragerea unui număr de pasageri care să le permită să atingă pragul de rentabilitate într-o perioadă de timp limitată. Comisia se asigură că un astfel de ajutor nu oferă nici un avantaj marilor aeroporturi, deja larg deschise traficului internaţional precum şi concurenţei.

(75) Cu toate acestea, având în vedere obiectivul general privind intermodalitatea şi optimizarea utilizării infrastructurii descris mai sus, nu se acceptă acordarea de ajutor la înfiinţare pentru o nouă rută aeriană care corespunde unei legături feroviare de mare viteză.

(76) În sfârşit, în conformitate cu acţiunea constantă a Comisiei în acest domeniu, sunt acceptate unele măsuri speciale pentru regiunile ultraperiferice care sunt dezavantajate de gradul redus de accesibilitate.

Comisia a stabilit orientări pentru dezvoltarea armonioasă a acestor regiuni[38]. Strategia lor de dezvoltare se bazează pe trei principii principale: sprijinirea lor pentru a deveni mai accesibile, creşterea competitivităţii lor şi intensificarea integrării lor regionale pentru a reduce impactul situării lor periferice faţă de economia europeană, ele fiind mai apropiate de pieţele geografice din Marea Caraibelor, America şi Africa.

Din aceste motive, Comisia acceptă faptul că ajutorul la înfiinţare pentru rute din regiunile ultraperiferice se supune unor criterii de compatibilitate mai flexibile, în special în ceea ce priveşte intensitatea şi durata, şi nu ridică nici o obiecţie faţă de un asemenea ajutor pentru servicii oferite ţărilor nemembre învecinate. Dispoziţii similare din punct de vedere al intensităţii şi duratei sunt acceptate atât pentru regiunile menţionate la articolul 87 alineatul (3), cât şi pentru regiunile cu densitate redusă a populaţiei.

5.2. Criterii de compatibilitate

(77) Stimulentele financiare la înfiinţare, cu excepţia cazurilor în care autorităţile publice acţionează aşa cum ar acţiona un investitor privat care activează într-o economie de piaţă (a se vedea Secţiunea 3.2.4), avantajează întreprinderile beneficiare şi, în consecinţă, pot crea, în mod direct, denaturarea concurenţei între companii, deoarece pot reduce costurile de operare ale beneficiarului.

(78) De asemenea, ele pot afecta în mod indirect concurenţa dintre aeroporturi, ajutând aeroporturile să se dezvolte sau încurajând o societate să se "relocalizeze" de pe un aeroport pe altul şi să transfere o rută de pe un aeroport comunitar pe unul regional. Din aceste motive, ele constituie, de obicei, ajutor de stat şi trebuie notificate Comisiei.

---

[38] Comunicările Comisiei din 26 mai 2004 [COM(2004) 343 final] şi 6 august 2004 [SEC(2004) 1030] privind un parteneriat mai puternic pentru regiunile ultraperiferice.

(79) Având în vedere obiectivele de mai sus şi dificultăţile semnificative care pot rezulta din lansarea unei rute noi, Comisia poate aproba un astfel de ajutor în cazul în care acesta îndeplineşte următoarele condiţii:

(a) Beneficiarii: ajutorul este plătit transportatorilor aerieni care deţin o licenţă de operare valabilă, eliberată de un Stat Membru în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 2407/92 al Consiliului privind licenţele transportatorilor aerieni.

(b) Aeroporturi regionale: ajutorul este plătit pentru rute care leagă un aeroport regional din categoria C sau D de un alt aeroport din Uniunea Europeană. Ajutorul pentru rute între aeroporturile naţionale (categoria B) poate fi luat în considerare numai în cazuri excepţionale, fundamentate în mod corespunzător, în special atunci când unul dintre aeroporturi este situat într-o regiune defavorizată. Este posibil ca aceste condiţii să nu se poată aplica rutelor care pleacă de pe aeroporturi situate în regiunile ultraperiferice şi se îndreaptă către ţări terţe învecinate, sub rezerva analizării fiecărui caz în parte.

(c) Rute noi: ajutorul se aplică numai deschiderii de rute noi sau de noi frecvenţe de zboruri, astfel cum sunt definite mai jos, ceea ce conduce la o creştere a volumului net de pasageri[39].

Acest ajutor nu trebuie să încurajeze transferul pur şi simplu al traficului de la o companie aeriană la alta sau de la o societate la alta. În special, ajutorul nu trebuie să genereze o deviere a traficului care să nu fie justificată din punct de vedere al frecvenţei şi viabilităţii serviciilor existente care pleacă de la un alt aeroport situat în acelaşi oraş, aceeaşi conurbaţie[40] sau acelaşi sistem aeroportuar[41], care deservesc aceeaşi destinaţie sau o destinaţie similară în conformitate cu aceleaşi criterii.

De asemenea, ajutorul la înfiinţare nu trebuie plătit atunci când noua rută aeriană este deja operată de un serviciu feroviar de mare viteză în conformitate cu aceleaşi criterii.

Comisia nu acceptă cazuri de abuz în care o companie caută să eludeze natura temporară a ajutorului la înfiinţare, prin înlocuirea unei linii care primeşte ajutor cu o linie presupus nouă ce oferă un serviciu similar. În special, ajutorul nu poate fi acordat unei companii aeriene care, după ce a utilizat întregul ajutor pentru o rută dată, solicită ajutor pentru o rută concurentă care pleacă de pe un alt aeroport din acelaşi oraş sau conurbaţie sau acelaşi sistem aeroportuar şi deservind aceeaşi destinaţie sau o destinaţie similară. Cu toate acestea, simpla înlocuire a unei rute, în timpul perioadei de acordare a ajutorului, cu o altă rută care pleacă din acelaşi aeroport şi care se prevede că va genera cel puţin un număr echivalent de pasageri nu pune sub semnul întrebării continuarea plăţii ajutorului pentru perioada completă, atât timp cât această înlocuire nu afectează celelalte criterii conform cărora ajutorul a fost acordat iniţial.

(d) Viabilitatea pe termen lung şi degresivitatea în timp: ruta care primeşte ajutorul trebuie, în ultimă instanţă, să se dovedească profitabilă, adică trebuie cel puţin să îşi acopere costurile, fără finanţare publică. Din acest motiv, ajutorul la înfiinţare trebuie să fie degresiv şi să aibă o durată limitată.

---

[39] Aceasta se referă în special la o rută sezonieră care devine permanentă sau la o frecvenţă (care nu este zilnică) care devine cel puţin zilnică.
[40] Regulamentul (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului.
[41] Astfel cum sunt definite la articolul 2 litera (m) din Regulamentul (CEE) nr. 2408/92.

(e) Compensarea pentru costurile suplimentare la înființare: valoarea ajutorului trebuie să fie legată strict de costurile suplimentare la înființare suportate pentru lansarea noii rute sau frecvențe, costuri pe care transportatorul aerian nu trebuie să le suporte după înființare, în regim de operare normală. Exemple de astfel de costuri sunt cheltuielile de marketing şi de publicitate survenite la început pentru publicitatea făcută noii legături; ele pot include costurile de instalare suportate de compania aeriană la aeroportul regional în cauză pentru lansarea rutei, cu condiția ca aeroportul să se încadreze în categoria C sau D iar ajutorul să nu fi fost deja primit pentru acelaşi costuri. În schimb, ajutorul nu poate fi acordat pentru costuri de operare standard, cum sunt chiria sau amortizarea aeronavei, carburantul, salariile echipajelor, taxele de aeroport sau costurile de catering. Costurile eligibile rămase trebuie să corespundă costurilor reale obținute în condiții normale de piață.

(f) Intensitatea şi durata: ajutorul degresiv poate fi acordat pe o perioadă maximă de trei ani. Valoarea ajutorului într-un an nu poate depăşi 50% din costurile totale eligibile pentru anul în cauză iar ajutorul total nu poate depăşi o medie de 30% din costurile eligibile.

Pentru rutele din regiunile defavorizate, adică regiunile ultraperiferice, regiunile prevăzute la articolul 87 alineatul (3) litera (a) şi regiunile cu densitate redusă a populației, ajutorul degresiv poate fi acordat pentru o perioadă maximă de cinci ani. Valoarea ajutorului într-un an nu poate depăşi 50% din costurile totale eligibile pentru anul în cauză, iar ajutorul total nu poate depăşi o medie de 40% din costurile eligibile. În cazul în care ajutorul este acordat pentru cinci ani, el poate fi menținut la 50% din costurile eligibile totale pentru perioada inițială de trei ani.

În orice caz, perioada pe parcursul căreia se acordă ajutor la înființare unei companii aeriene trebuie să fie mult mai mică decât perioada pe parcursul căreia compania aeriană se angajează să opereze de pe aeroportul în cauză, după cum se indică în planul de afaceri solicitat la alineatul (79) litera (i). De asemenea, este necesar ca ajutorul să înceteze atunci când au fost atinse obiectivele privind pasagerii sau atunci când ruta atinge pragul de rentabilitate, chiar dacă aceasta are loc înainte de sfârşitul perioadei prevăzute inițial.

(g) Legătura cu dezvoltarea rutei: plățile în cadrul ajutorului trebuie legate de creşterea netă a numărului de pasageri transportați. Suma pentru fiecare pasager trebuie, de exemplu, să scadă odată cu creşterea netă a traficului, pentru ca ajutorul să rămână un stimulent şi să se evite ajustarea plafoanelor.

(h) Alocarea nediscriminatorie: orice organism public care planifică să acorde ajutor la înființare unei companii aeriene pentru o rută nouă, indiferent dacă aceasta se face sau nu printr-un aeroport, trebuie să-şi facă planurile publice la timp folosind publicitate adecvată, pentru a permite tuturor companiilor aeriene interesate să îşi ofere serviciile. Notificarea trebuie să includă în special descrierea rutei, precum şi criteriile obiective referitoare la valoarea şi durata ajutorului. Normele şi principiile legate de achizițiile şi concesiunile publice trebuie respectate atunci când este cazul.

(i) Impactul asupra altor rute şi asupra planului de afaceri: atunci când îşi prezintă solicitarea, orice companie aeriană care propune un serviciu unui organism public care se oferă să acorde ajutor la înființare trebuie să furnizeze un plan de afaceri care să prezinte, pe o perioadă îndelungată, viabilitatea rutei după terminarea ajutorului. De asemenea, înainte de acordarea ajutorului la înființare, organismul public trebuie să efectueze şi o analiză a influenței noii rute asupra rutelor concurente.

(j) Publicitatea: statele trebuie să garanteze că lista rutelor care primesc ajutor este publicată anual pentru fiecare aeroport, indicând de fiecare dată sursa finanțării publice, societatea beneficiară, valoarea ajutorului plătit şi numărul de pasageri în cauză.

(k) Acțiuni: pe lângă căile de atac prevăzute în Directivele 89/665/CEE şi 92/13/CEE, numite de "achiziții publice"[42], atunci când este cazul, trebuie să se prevadă proceduri de acțiune la nivel de Stat Membru, pentru a se garanta că nu există nici o discriminare în acordarea ajutorului.

(l) Sancțiuni: mecanismele de sancționare trebuie aplicate în eventualitatea în care un transportator nu respectă angajamentele pe care le-a luat în legătură cu un aeroport atunci când a fost plătit ajutorul. Un sistem de recuperare a ajutorului sau de confiscare a unei garanții depuse inițial de transportator poate permite aeroportului să se asigure că compania aeriană îşi respectă angajamentele.

(80) Cumulul: ajutorul la înființare nu poate fi combinat cu alte tipuri de ajutor acordat pentru operarea unei rute, cum ar fi ajutorul de natură socială acordat anumitor categorii de pasageri şi compensarea pentru efectuarea serviciilor publice. În afară de aceasta, un astfel de ajutor nu poate fi acordat în cazul în care accesul la o rută a fost rezervat pentru un singur transportator, în temeiul articolului 4 din Regulamentul (CEE) nr. 2408/92, în special alineatul (1) litera (d) din articolul în cauză. De asemenea, în conformitate cu normele de proporționalitate, un astfel de ajutor nu poate fi combinat cu un alt ajutor acordat pentru acoperirea aceloraşi costuri, inclusiv ajutorul plătit într-un alt stat.

(81) Ajutorul la înființare trebuie notificat Comisiei. Comisia cere Statelor Membre să notifice mai degrabă programe de ajutor la înființare decât cazuri individuale, deoarece aceasta are drept rezultat o coerență mai mare în întreaga comunitate. Comisia poate efectua o evaluare a fiecărui caz de ajutor sau poate elabora un program care nu respectă pe deplin aceste criterii, dar înregistrează rezultate comparabile.

6. Beneficiarii ajutorului ilegal anterior

(82) Atunci când unei societăți i se acordă un ajutor ilegal, față de care Comisia adoptă o decizie negativă implicând un ordin de recuperare iar ajutorul nu a fost recuperat în conformitate cu articolul 14 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE[43], este necesar ca evaluarea întregului ajutor pentru infrastructura aeroportuară sau a ajutorului la înființare să țină cont atât de efectul cumulativ al ajutorului anterior şi al noului ajutor, cât şi de faptul că ajutorul anterior nu a fost rambursat[44].

---

[42] Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege şi actelor administrative privind aplicarea procedurilor de recurs la atribuirea contractelor de achiziții publice de produse şi a contractelor publice de lucrări (JO L 395, 30.12.1989, pag. 33). Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfăşoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi telecomunicațiilor (JO L 76, 23.03.1992, pag. 14).
[43] JO L 83, 27.03.1999, p. 1. Regulament modificat prin Actul de aderare din 2003.
[44] Cauza C-355/95 P Textilwerke Deggendorf c. Comisiei, Culegere 1997, pag. I-2549.

7. Măsuri adecvate în sensul articolului 88 alineatul (1)

(83) În conformitate cu articolul 88 alineatul (1) din Tratat, Comisia propune ca Statele Membre să îşi modifice programele existente referitoare la ajutorul de stat reglementat prin prezentele orientări până la 1 iunie 2007. Statelor Membre li se solicită să confirme în scris că acceptă aceste propuneri, până la 1 iunie 2006.

(84) În cazul în care un Stat Membru nu confirmă acceptul în scris înainte de data în cauză, Comisia pune în aplicare dispoziţiile articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 şi, după caz, iniţiază procedurile prevăzute la articolul respectiv.

8. Data aplicării

(85) Comisia pune în aplicare prezentele Orientări de la data publicării lor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Notificările înregistrate de Comisie înainte de acea dată sunt examinate luând în considerare normele în vigoare la data notificării.

Comisia evaluează compatibilitatea întregului ajutor de finanţare a infrastructurii aeroportuare sau a ajutorului la înfiinţare acordat fără autorizarea sa şi care, prin urmare, încalcă dispoziţiile articolului 88 alineatul (3) din Tratat, pe baza prezentelor Orientări, în cazul în care plata ajutorului a început după publicarea orientărilor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. În alte cazuri, Comisia efectuează o evaluare pe baza normelor aplicabile atunci când a început plata ajutorului.

(86) Comisia informează Statele Membre şi părţile interesate că intenţionează să efectueze o evaluare detaliată a aplicării prezentelor orientări la patru ani de la data punerii lor în aplicare. Rezultatele acestui studiu ar putea determina revizuirea de către Comisie a prezentelor orientări.

Publicat în Jurnalul Oficial al Comunităţilor Europene nr. C 312 din data 09.12.2005