

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2015/1824 DE LA COMMISSION

du 23 juillet 2014

concernant les mesures prises par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Niederrhein (Weeze) et de Flughafen Niederrhein GmbH — SA.19880 et SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011)

[notifiée sous le numéro C(2014) 5084]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa ⁽¹⁾,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽²⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Entre 2003 et 2006, la Commission a reçu plusieurs plaintes selon lesquelles les autorités régionales auraient accordé des aides d'État illégales à l'aéroport de Niederrhein-Weeze (ci-après l'«aéroport»).
- (2) Par lettres datées du 13 octobre 2005, du 2 mars 2007, du 3 août 2007, du 19 octobre 2010 et du 1^{er} avril 2011, la Commission a demandé des renseignements à l'Allemagne en ce qui concerne ces plaintes.
- (3) L'Allemagne a répondu aux demandes de renseignements de la Commission par lettres datées du 21 décembre 2005, du 2 février 2006, du 14 juin 2007, du 18 octobre 2007, du 11 novembre 2010 et du 30 mai 2011. La réponse de l'Allemagne datée du 30 mai 2011 était cependant incomplète, car elle n'abordait pas les questions relatives à la période antérieure à juillet 2009. L'Allemagne a indiqué qu'elle refusait de répondre à ces questions au motif que celles-ci avaient déjà fait l'objet d'une enquête que la Commission aurait close en juillet 2009.

⁽¹⁾ Le 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont respectivement devenus les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les deux séries de dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références aux articles 107 et 108 du TFUE doivent respectivement s'entendre, s'il y a lieu, comme des références aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a aussi introduit certains changements terminologiques, tels que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE sera utilisée tout au long de la présente décision.

⁽²⁾ JO C 279 du 14.9.2012, p. 1.

- (4) Le 24 août 2011, conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽³⁾ (ci-après le «règlement de procédure»), la Commission a envoyé un rappel à l'Allemagne, lui donnant la possibilité de lui fournir les informations jusqu'au 19 septembre 2011. La Commission a ajouté qu'en l'absence de réponse dans ce délai, elle envisagerait d'émettre une injonction d'information.
- (5) Par courriel daté du 13 septembre 2011, l'Allemagne a demandé que le délai soit prolongé jusqu'au 19 octobre 2011, ce que la Commission a accepté.
- (6) L'Allemagne a adressé sa réponse à la Commission le 19 octobre 2011. Cependant, celle-ci était à nouveau incomplète, l'Allemagne refusant toujours de répondre aux questions relatives à la période antérieure à juillet 2009.
- (7) Par lettre datée du 25 janvier 2012, la Commission a informé l'Allemagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant les aides illégales susvisées (la «décision d'ouverture»).
- (8) Par courriel daté du 1^{er} février 2012, l'Allemagne a demandé une prolongation du délai de présentation de ses observations concernant la décision d'ouverture. Cette prolongation a été accordée par les services de la Commission par courriel daté du 10 février 2012.
- (9) L'Allemagne a présenté ses observations à la Commission le 13 mars 2012 et les a complétées par de nouveaux documents le 4 mars 2013.
- (10) Un rectificatif de la décision d'ouverture a été adopté le 13 juillet 2012.
- (11) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 14 septembre 2012 ⁽⁴⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.
- (12) La Commission a reçu les observations de l'aéroport de Düsseldorf, de l'arrondissement de Clèves, de FN GmbH et de plusieurs autres parties intéressées, notamment des entreprises dont les activités dépendent de l'existence de l'aéroport de Niederrhein-Weeze. La Commission a transmis ces observations à l'Allemagne les 18 avril 2013, 3 mai 2013 et 19 juin 2014. Par lettres datées du 19 août 2013 et du 3 juillet 2014, l'Allemagne a transmis ses observations concernant les observations des parties intéressées.
- (13) Par lettres du 18 avril 2013, du 29 octobre 2013, du 17 mars 2014 et du 16 mai 2014, la Commission a demandé des informations complémentaires. L'Allemagne a répondu par lettres datées du 19 août 2013, du 17 décembre 2013, du 15 janvier 2014, du 16 avril 2014, du 8 mai 2014 et du 25 mai 2014.
- (14) Par lettre datée du 18 juin 2014, l'Allemagne a accepté que la présente décision soit adoptée en anglais. Le texte en langue anglaise est donc le seul faisant foi.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1. Présentation générale de l'aéroport

- (15) L'aéroport est situé en Allemagne, dans le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie, dans l'arrondissement de Clèves, entre les municipalités de Weeze et de Kevelaer, en bordure de la frontière germano-néerlandaise. Au sud, la première ville importante est Duisburg, à 60 km environ. À une cinquantaine de kilomètres au nord se trouve la ville de Nimègue (Pays-Bas).

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 204 du 31.7.2013, p. 15).

⁽⁴⁾ JO C 279 du 14.9.2012, p. 1.

- (16) Les dix aéroports les plus proches sont les suivants:
- Düsseldorf (à 51 minutes de route ou 76 km),
 - Eindhoven, Pays-Bas (à 1 heure 12 minutes ou 88 km),
 - Maastricht, Pays-Bas (à 1 heure 14 minutes ou 98 km),
 - Cologne-Bonn (à 1 heure 23 minutes ou 133 km),
 - Dortmund (à 1 heure 25 minutes ou 120 km),
 - Liège, Belgique (à 1 heure 41 minutes ou 152 km),
 - Anvers, Belgique (à 1 heure 54 minutes ou 153 km),
 - Rotterdam, Pays-Bas (à 1 heure 44 minutes ou 172 km),
 - Münster-Osnabrück (à 1 heure 46 minutes ou 175 km), et
 - Bruxelles, Belgique (à 2 heures 10 minutes ou 200 km).
- (17) Entre 1954 et 1999, l'aéroport a servi d'aéroport militaire à la Royal Air Force britannique. Après sa conversion en aéroport civil, les vols de passagers ont commencé en 2003.
- (18) L'aéroport possède une piste de 2 440 mètres. Son terminal a une capacité de 3,5 millions de passagers. Le nombre de passagers a évolué de la manière suivante:

Tableau 1

Trafic à l'aéroport de Niederrhein-Weeze entre 2003 et 2012

Année	Nombre de passagers (total)	Indice de croissance
2003	207 992	100
2004	796 745	383
2005	591 744	285
2006	585 403	281
2007	848 852	408
2008	1 524 955	733
2009	2 403 115	1 155
2010	2 896 999	1 392

Année	Nombre de passagers (total)	Indice de croissance
2011	2 421 720	1 164
2012	2 200 000	1 058

Source: observations de l'Allemagne concernant la décision d'ouverture pour les années 2003-2011, et http://unternehmen.airport-weeze.com/en/history_4e5daf06f32.html pour 2012.

- (19) L'aéroport est actuellement desservi par Ryanair et Transavia ⁽⁵⁾. Les compagnies aériennes couvrent plus de 50 destinations internationales. La totalité du volume des passagers de l'aéroport est actuellement générée par les transporteurs à bas coût (ci-après les «TBC»). La part du total des passagers de l'aéroport détenue par Ryanair s'élève à [80-99] (*) %. Ryanair est présent à l'aéroport depuis son ouverture et en a depuis lors fait une de ses bases allemandes en y stationnant en permanence neuf appareils (depuis l'été 2013).
- (20) Jusqu'à 2010, plus de 50 % des passagers de l'aéroport provenaient des Pays-Bas, le reste étant essentiellement issu des régions allemandes et, dans une moindre mesure, belges environnantes. Selon les dernières informations publiques ⁽⁶⁾, la part des passagers néerlandais a chuté pour atteindre 40 % environ.

2.2. Évolution de l'aéroport

2.2.1. Évolution de la propriété de l'aéroport

- (21) Le terrain d'aviation a été construit en 1954 par la Royal Air Force à des fins militaires. Au début des années 90, la Royal Air Force a annoncé son intention de se retirer de ce terrain en 1999. La propriété de l'aéroport devait être transférée au gouvernement fédéral allemand. Dans la perspective de la perte escomptée de quelque 400 emplois civils, en 1993, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont prévu de créer un aéroport civil (*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe*, «EuZZLG») sur l'ancien terrain d'aviation militaire. À cet effet, elles ont créé une société, Flughafen Niederrhein GmbH (ci-après «FN GmbH»), afin de gérer la transformation de l'ancien terrain d'aviation militaire en aéroport civil.
- (22) FN GmbH a été enregistrée en 1993 en tant que société privée à responsabilité limitée, avec un capital social de 50 000 DM (= 25 564 EUR). Les actionnaires fondateurs étaient l'arrondissement de Clèves (52 %) et la municipalité de Weeze (48 %).
- (23) Dès le départ, la municipalité de Weeze et l'arrondissement de Clèves ont prévu que l'aéroport serait géré par une entreprise privée. Afin de servir cet objectif, quatre étapes ont été définies:
- trouver l'investisseur privé qui serait responsable de la préparation et de l'exploitation de l'aéroport;
 - obtenir le permis nécessaire pour la transformation du terrain d'aviation militaire en aéroport civil;
 - conclure un traité avec les Pays-Bas concernant l'utilisation de leur espace aérien;
 - racheter l'espace au gouvernement fédéral allemand.
- (24) La Royal Air Force a cédé la propriété de l'aéroport au gouvernement fédéral allemand le 30 novembre 1999.
- (25) Le 16 décembre 1999, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont créé une autre société, *Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft Laarbruch GmbH* («EEL GmbH»). L'arrondissement de Clèves détient 52 % d'EEL GmbH tandis que la municipalité de Weeze en détient 48 %.

⁽⁵⁾ Outre Ryanair et Transavia, l'aéroport a auparavant été desservi par Air Berlin, Wizz Air, XL Airways, Sky Airlines, Corendon Airlines et Bulgaria Air ainsi que par les compagnies charter Tailwind et Solid Executive (voir considérant 11 de la décision d'ouverture).

(*) Secret d'affaires.

⁽⁶⁾ Source: http://unternehmen.airport-weeze.com/en/short_profile.html

- (26) Les tâches alors confiées à EEL GmbH étaient différentes de celles de FN GmbH. Alors que FN GmbH avait été créée pour gérer la transformation de l'ancien aéroport militaire, EEL GmbH a notamment été chargée de la gestion des installations entre la fermeture de l'aéroport militaire en 1999 et son rachat par un investisseur privé.
- (27) À cet égard, EEL GmbH avait dû démolir les infrastructures et les installations de l'ancien aéroport militaire en prévision de son utilisation commerciale.
- (28) À la suite de l'autorisation octroyée par le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie, le 23 août 2000, au plan de transformation du terrain d'aviation militaire présenté par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze et de l'octroi d'une licence d'exploitation d'un aéroport civil à FN GmbH par le Bezirksregierung Düsseldorf le 20 juin 2001 ⁽⁷⁾, la privatisation de l'exploitation de l'aéroport et des biens immobiliers s'est déroulée en deux étapes:
- a) *étape 1*: le 1^{er} juillet 2001, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze se sont retirés de FN GmbH et ont vendu 99,261 % de leurs parts dans la société pour [0,5-3] million(s) d'EUR à un investisseur privé, Airport Niederrhein Holding GmbH («ANH GmbH»). ANH GmbH est une filiale à 100 % de la société néerlandaise Airport Network BV. Jusqu'au 31 décembre 2011, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze détenaient respectivement 0,0459 % et 0,0279 % des parts. Au moment de la vente de FN GmbH par les autorités publiques à ANH GmbH, FN GmbH ne possédait quasiment aucun actif physique [...];
- b) *étape 2*: le 14 mars 2002, le gouvernement fédéral allemand a vendu le terrain sur lequel l'aéroport était construit à FN GmbH pour la somme de [5-15] millions d'EUR. Avant de vendre ce terrain à FN GmbH, le gouvernement fédéral allemand avait contacté d'autres acheteurs potentiels de manière informelle. Seul un autre investisseur avait manifesté son intérêt et proposé la somme de [...] millions d'EUR et de [...] millions d'EUR supplémentaires, si certains objectifs de rentabilité étaient atteints à l'horizon 2009.
- (29) Le gouvernement fédéral allemand a fixé le prix de vente du terrain sur lequel l'aéroport était construit conformément à l'article 63, paragraphe 3, du *Bundshaushaltsordnung* et du *Wertermittlungsverordnung*. Cette disposition oblige le gouvernement fédéral à vendre les biens immobiliers à leur valeur courante, autrement dit au prix du marché tel qu'établi par un expert indépendant selon les règles définies dans le *Wertermittlungsverordnung*. Dans le cas présent, le terrain a été évalué par un expert indépendant à [11-20] millions d'EUR, tandis que les bâtiments sis sur celui-ci ont été évalués à [4-10] millions d'euros sur la base du concept de développement et d'utilisation du terrain proposé. De ces valeurs, l'expert a déduit [4-10] millions d'EUR qui correspondent au coût de la démolition des casernes, qui s'inscrit dans le cadre des travaux de transformation, et [2-5] millions d'EUR supplémentaires qui correspondent au coût de l'adoption des mesures requises par la législation applicable en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. À compter de 2001, les premières mesures de construction ont été mises en œuvre (démolition des bunkers, infrastructure pour les stations d'épuration, etc.) afin de préparer l'aéroport à son utilisation civile.

2.2.2. Évolution économique d'EEL GmbH et FN GmbH

- (30) Immédiatement après sa création en 1999, EEL GmbH a repris la gestion des biens immobiliers de l'aéroport au moyen d'un contrat de location-bail. Les premières mesures de développement et de construction ont été mises en œuvre entre 2000 et 2001.
- (31) Après l'octroi par le Bezirksregierung Düsseldorf à FN GmbH de la licence d'exploitation d'un aéroport civil en vertu du droit de l'aviation allemand et au terme de l'acquisition de FN GmbH par l'investisseur privé, le groupe ANH, le 1^{er} juillet 2001, ce dernier a remboursé à EEL GmbH les coûts que cette dernière avait encourus pour gérer l'infrastructure aéroportuaire, notamment une partie des travaux de transformation.
- (32) Dans le courant de 2002, EEL GmbH a confié la gestion de l'infrastructure aéroportuaire à FN GmbH. En 2002, FN GmbH a subi une perte de 0,3 million d'EUR. Depuis 2003, EEL GmbH n'assume plus les tâches liées à la gestion des biens immobiliers de l'aéroport. Néanmoins, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze n'ont pas liquidé EEL GmbH en 2003.

⁽⁷⁾ Les parties intéressées ont introduit plus de 1 000 plaintes contre l'octroi de la licence d'exploitation à FN GmbH avant le début des activités, qui n'ont, en conséquence, pu démarrer que le 1^{er} mai 2003. En 2006, la licence d'exploitation a de nouveau été attaquée en justice, ce qui a créé une insécurité juridique pour les activités de l'aéroport. Il a fallu attendre le 1^{er} février 2007, lorsque le Bundesverwaltungsgericht a autorisé les vols à l'aéroport, pour que la question soit réglée. La conformité totale avec les règles applicables a été assurée avec la modification de la licence d'exploitation émise par les autorités régionales le 1^{er} mai 2009.

- (33) FN GmbH a tout d'abord accumulé les pertes financières avant de faire des bénéfices, tel qu'illustré dans le tableau suivant:

Tableau 2

Résultats annuels et EBITDA 2003-2011

(milliers d'EUR)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bénéfice annuel	- 6 960	- 8 336	- 7 914	- 4 822	663	707	426	34
EBITDA	- 4 805	- 4 718	- 4 399	- 1 172	4 372	5 508	6 108	6 286

Source: Allemagne.

3. DESCRIPTION DES MESURES APPRÉCIÉES ET DE LEUR CONTEXTE**3.1. Mesure 1: prêts d'EEL GmbH à FN GmbH**

- (34) Au début de l'année 2003, FN GmbH a rencontré des difficultés financières qui ont mis en péril le lancement des vols commerciaux (prévus le 1^{er} mai 2003) et, partant, tout le projet de transformation et de développement de l'aéroport. Les propriétaires publics d'EEL GmbH ont donc décidé de poursuivre les activités de leur société. Le 11 avril 2003, EEL GmbH a accordé à FN GmbH un premier prêt («prêt 1») de [11-20] millions d'EUR, à un taux d'intérêt [1-5] % supérieur au taux de base. Selon l'Allemagne, le taux d'intérêt de base appliqué à ce prêt était le taux ordinaire prévu à l'article 247 du code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch* ou «BGB»), qui, à la date en question, était de 1,97 %⁽⁸⁾. L'échéance du prêt a été fixée au 30 juin 2005. En guise de garantie, une hypothèque a été placée sur le terrain et les bâtiments de l'aéroport (*Grundschild*) en faveur d'EEL GmbH pour le montant du prêt, à savoir [11-20] millions d'EUR. Outre ce chiffre, un intérêt de [15-23] % devait être ajouté annuellement, dans l'éventualité où la garantie serait utilisée en cas de non-paiement. De plus, [...] a fourni une garantie personnelle pour le prêt (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) d'un montant maximal de [5-15] millions d'EUR. L'Allemagne n'a pas fourni de détails concernant la valeur de cette garantie personnelle. Le 8 juin 2003, cette dernière a été remplacée par une garantie personnelle de [...] d'un montant de [5-15] millions d'EUR. De plus, les actionnaires privés de FN GmbH ont donné en nantissement leurs parts des parts d'ANH GmbH dans le capital de FN GmbH (évaluées à [20-30] millions d'EUR) et des parts d'Airport Network BV dans le capital d'ANH GmbH. L'Allemagne n'a pas donné tous les détails concernant la valeur du nantissement fourni.
- (35) Selon l'Allemagne, avec ce prêt, les propriétaires publics d'EEL GmbH voulaient fournir à FN GmbH un financement relais pour couvrir le manque de liquidités d'exploitation afin de lui permettre d'achever l'acquisition et l'installation des actifs nécessaires pour lancer les opérations aéroportuaires dans les délais.
- (36) En 2003, les activités aéroportuaires ont démarré et FN GmbH a subi une perte de 7 millions d'EUR. Un an seulement après le lancement des vols commerciaux, soit en 2004, la compagnie aérienne la plus importante pour l'aéroport, la compagnie néerlandaise V-Bird, a cessé ses activités pour insolvabilité. Étant donné les problèmes financiers persistants qui s'en sont suivis pour FN GmbH, EEL GmbH a continué d'accorder des prêts à FN GmbH dans le courant de 2004:
- a) le 17 juin 2004, EEL GmbH a accordé à FN GmbH un deuxième prêt («prêt 2») d'un montant de [2-5] millions d'EUR, avec la même date d'échéance que le premier prêt accordé en 2003 (soit le 30 juin

⁽⁸⁾ Le taux d'intérêt de base change le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année du nombre de points de pourcentage duquel le taux de référence a augmenté ou diminué depuis la dernière modification du taux d'intérêt de base. Le taux de référence est le taux d'intérêt de l'opération de refinancement la plus récente de la Banque centrale européenne avant le premier jour civil du semestre en question. La Deutsche Bundesbank annonce le taux d'intérêt de base effectif dans le Journal officiel fédéral sans retard injustifié après le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet.

2005). Le taux d'intérêt a été fixé [1-5] % au-dessus du taux de base applicable. Selon l'Allemagne, le taux d'intérêt de base appliqué à ce prêt était celui défini à l'article 247 du BGB à cette date, soit 1,14 %. En guise de garantie, une hypothèque a été placée sur le terrain et les bâtiments de l'aéroport (*Grundschuld*) en faveur d'EEL GmbH pour le montant du prêt, à savoir [2-5] millions d'EUR. En outre, un intérêt de [15-23] % devait être ajouté annuellement, dans l'éventualité où la garantie serait utilisée en cas de non-paiement. De plus, les parts d'Airport Network BV dans le capital d'ANH GmbH et les parts d'ANH GmbH dans le capital de FN GmbH ont été données en nantissement. L'Allemagne n'a pas donné tous les détails concernant la valeur du nantissement fourni;

- b) un mois plus tard, le 28 juillet 2004, EEL GmbH a accordé à FN GmbH un troisième prêt («prêt 3») d'un montant de [2-5] millions d'EUR. L'échéance du troisième prêt a été fixée au 31 décembre 2007 et le taux d'intérêt a été fixé à [3-8] % au-dessus du taux de base applicable. Selon l'Allemagne, le taux d'intérêt de base appliqué à ce prêt était celui défini à l'article 247 du BGB à cette date, soit 1,13 %. En guise de garantie, une hypothèque a été placée sur le terrain et les bâtiments de l'aéroport (*Grundschuld*) en faveur d'EEL GmbH pour le montant du prêt, à savoir [2-5] millions d'EUR. En outre, un intérêt de [15-23] % devait être ajouté annuellement, dans l'éventualité où la garantie serait utilisée en cas de non-paiement⁽⁹⁾. De plus, les parts d'Airport Network BV dans le capital d'ANH GmbH et les parts d'ANH GmbH dans le capital de FN GmbH ont été données en nantissement. Par ailleurs, les parts de FN GmbH ont aussi été données en nantissement. L'Allemagne n'a pas donné tous les détails concernant la valeur du nantissement fourni.
- (37) Au total, au cours de la seule année 2004, FN GmbH a reçu [4-10] millions d'EUR de prêts accordés par EEL GmbH (en plus de la deuxième série de mesures examinées, directement octroyées par l'arrondissement de Clèves — voir point 3.2). Selon l'Allemagne, ces prêts ont été accordés aux fins du développement et de la transformation de l'ancien aéroport militaire, et non à des fins d'exploitation.
- (38) À la fin de 2004, FN GmbH avait de nouveau subi des pertes, qui s'élevaient cette fois à 8,3 millions d'EUR. Une fois encore, FN GmbH semblait avoir besoin d'un supplément de liquidités. Les prêts 1 et 2 (d'un montant cumulé de [10-20] millions d'EUR) accordés par EEL GmbH auraient dû être remboursés le 30 juin 2005. À cette date, FN GmbH avait en partie remboursé les intérêts des prêts précédents. Selon l'Allemagne, les pertes subies par FN GmbH entre 2002 et 2006 ont cependant été supportées par ses propriétaires privés.
- (39) Dans ce contexte, le 1^{er} juillet 2005, EEL GmbH a accordé un quatrième prêt («prêt 4») à FN GmbH, s'élevant cette fois à [4-10] millions d'EUR, avec pour date d'échéance le 31 décembre 2010. Le paragraphe 1, point 2, de la convention de prêt stipulait que le prêt était exclusivement réservé à l'investissement. De plus, le paragraphe 2 exigeait de FN GmbH (et d'EEL GmbH si elle le demandait) qu'elle vérifie que les factures étaient strictement liées à l'achèvement de l'aéroport et qu'EEL GmbH (et non FN GmbH) payait les factures grâce au prêt. De plus, le prêt 1, le prêt 2 et le prêt 3, qui s'élevaient au total à [15-30] millions d'EUR (hors intérêts), ont été reconduits («reconduction 1»). L'échéance de ces prêts a été harmonisée et reportée au 31 décembre 2010. Un taux d'intérêt fixe de [1-5] % a été fixé pour l'ensemble de ces prêts, applicable au 1^{er} juillet 2005. Le taux d'intérêt des prêts 1, 2 et 3 a donc été abaissé. En guise de garantie, une hypothèque a été placée sur le terrain et les bâtiments de l'aéroport (*Grundschuld*) en faveur d'EEL GmbH pour le montant du quatrième prêt ([4-10] millions d'EUR) en plus de la reconduction des nantisements précédents pour les prêts 1, 2 et 3 (à quoi il faut ajouter [15-23] % d'intérêt par an, dans l'éventualité où la garantie serait utilisée en cas de non-paiement). De plus, afin de garantir toutes les créances d'EEL GmbH pour tous les prêts octroyés, une garantie personnelle a été fournie par [...] le 1^{er} juillet 2005 (*selbstschuldnerische Bürgschaft*) pour un montant maximal de [20-30] millions d'EUR (plus intérêts et intérêts composés). Cette garantie a étendu la garantie précédente fournie par [...] le 8 juin 2003 pour le prêt 1. Enfin, les parts d'Airport Network BV dans le capital d'ANH GmbH et les parts d'ANH GmbH dans le capital de FN GmbH ont été données en nantissement. L'Allemagne n'a pas donné tous les détails concernant la valeur du nantissement fourni.
- (40) De plus, EEL GmbH et FN GmbH ont convenu que FN GmbH devrait payer les intérêts à l'échéance, soit le 31 décembre 2010 au plus tard, et que si FN GmbH atteignait l'équilibre et devenait rentable avant cette date, elle serait obligée de payer les intérêts à la date à laquelle elle cessait d'être déficitaire. Concernant les taux d'intérêt applicables aux trois premières conventions de prêt jusqu'à leur harmonisation avec la convention de prêt du 1^{er} juillet 2005, la convention de reconduction (*Darlehensverlängerungsvertrag*) du 29 novembre 2010 mentionne au paragraphe 5 (5.4.) que chacun des quatre prêts est assorti d'un intérêt annuel de [15-23] % en cas de non-paiement⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Les [1-3] million(s) d'EUR de différence entre le montant du prêt et l'hypothèque sur le terrain est due au fait que, le 14 juillet 2004, FN GmbH et EEL GmbH ont conclu une convention de prêt relais assortie d'une hypothèque sur le terrain d'une valeur de [1-3] million(s) d'EUR. Cette convention relais a finalement été remplacée par la 3^e convention de prêt du 27 juillet 2004, mais l'hypothèque sur le terrain n'a pas été annulée et est restée valide, de sorte que la 3^e convention de prêt a nécessité une garantie de [1-5] million(s) d'EUR seulement.

⁽¹⁰⁾ Aucune des conventions n'inclut de disposition particulière concernant les intérêts de retard étant donné que ces derniers sont prévus à l'article 288 du BGB et sont donc applicables à toutes les conventions de prêt.

- (41) L'Allemagne a déclaré qu'EEL GmbH avait accepté de descendre dans son classement des créanciers (*Rangrücktritt-erklärung*) en ce qui concerne l'accès à la garantie sous forme d'hypothèque sur le terrain entre mars 2009 et le 31 décembre 2010, afin de permettre à FN GmbH de recevoir un prêt à court terme de [banque] (voir considérant 73).
- (42) FN GmbH est devenue rentable en 2007. Néanmoins, et contrairement aux accords contractuels antérieurs, FN GmbH n'a commencé à rembourser ni les prêts ni les intérêts. Au 31 décembre 2010, la date d'échéance contractuellement convenue par les parties, FN GmbH devait à EEL GmbH [20-30] millions d'EUR de prêt plus [7-10] millions d'EUR d'intérêts, soit un total de [24-40] millions d'EUR. EEL GmbH a accepté pour la deuxième fois de reconduire l'ensemble des quatre prêts et les paiements des intérêts cumulés (deuxième reconduction). Le 29 novembre 2010, FN GmbH et EEL GmbH ont signé une cinquième convention de prêt, prolongeant ainsi l'échéance de l'ensemble des prêts jusqu'au 31 décembre 2016.
- (43) Le taux d'intérêt pour cette deuxième reconduction des prêts a été fixé à [1-5] % par an. L'Allemagne a déclaré que le taux d'intérêt de la convention de prêt du 29 novembre 2010 avait été établi en ajoutant [...] points de base au taux de référence de 1,24 % ⁽¹⁾. EEL GmbH et FN GmbH ont convenu que les intérêts dus au 31 décembre 2010 seraient ajoutés au principal du prêt, le portant ainsi à [24-40] millions d'EUR. De plus, FN GmbH a été obligée de payer les intérêts trimestriellement et d'accepter que le premier paiement des intérêts soit dû à la fin du premier trimestre de 2011.
- (44) Le tableau suivant résume les principales caractéristiques des cinq conventions de prêt appréciées:

Tableau 3

Vue d'ensemble des mesures d'aide publique d'EEL GmbH en faveur de FN GmbH

Volume (en millions d'EUR)	Date de la convention de prêt	Taux d'intérêt	Échéance/reconduction du prêt	Garantie	Mode de financement (EEL)
[11-20]	11.4.2003	[1-5] % au-dessus du taux de base (1,97 %)	Première échéance: 30.6.2005, prolongée pour la première fois jusqu'au 31.12.2010, prolongée pour la deuxième fois jusqu'au 31.12.2016	— Hypothèque sur le terrain et les bâtiments (<i>Grundschulden</i>) — Garantie personnelle de [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) — Nantissement des parts d'ANH GmbH et des parts de FN GmbH	Prêt accordé par l'arrondissement de Clèves: ([5-15] millions d'EUR à [1-5] %); prêt de [2-5] millions d'EUR accordé par [banque], (garant public: municipalité de Weeze). Le prêt de [2-5] millions d'EUR est converti le 30.6.2005, et [banque] prend le relais en tant que nouveau créancier.
[2-5]	17.6.2004	[1-5] % au-dessus du taux de base (1,14 %)	Première échéance: 30.6.2005, prolongée pour la première fois jusqu'au 31.12.2010, prolongée pour la deuxième fois jusqu'au 31.12.2016.	— Hypothèque sur le terrain et les bâtiments (<i>Grundschulden</i>) — Parts d'ANH GmbH et parts de FN GmbH	Prêt à EEL GmbH accordé par l'arrondissement de Clèves (« <i>Kassenkredite</i> »)
[2-5]	28.7.2004	[3-8] % au-dessus du taux de base (1,13 %)	Première échéance: 31.12.2007, prolongée pour la première fois jusqu'au 31.12.2010, prolongée pour la deuxième fois jusqu'au 31.12.2016.	— Hypothèque sur le terrain et les bâtiments (<i>Grundschulden</i>) — Nantissement sur les parts d'ANH GmbH et les parts de FN GmbH — Nantissement des parts de FN GmbH	Prêt à EEL GmbH accordé par l'arrondissement de Clèves (« <i>Kassenkredite</i> »). L'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont injecté [0,4-1] million d'EUR de capital dans EEL GmbH.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Volume (en millions d'EUR)	Date de la convention de prêt	Taux d'intérêt	Échéance/reconduction du prêt	Garantie	Mode de financement (EEL)
[4-10]	1.7.2005	[1-5] %	Première échéance: 31.12.2010, prolongée jusqu'au 31.12.2016.	— Hypothèque sur le terrain et les bâtiments (<i>Grundschulden</i>) — Garantie personnelle [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) Nantissement sur les parts d'ANH GmbH et les parts de FN GmbH	L'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont injecté [0,4-1] million d'EUR de capital dans EEL GmbH.
[24-40] [= 20-30] (somme de l'ensemble des quatre prêts) plus les intérêts accumulés de (= [4-10])	29.11.2010	[1-5] %	31.12.2016	— Hypothèque sur le terrain et les bâtiments (<i>Grundschulden</i>) — Garantie personnelle de [...] (<i>selbstschuldnerische Bürgschaft</i>) — Nantissement sur les parts d'ANH GmbH et les parts de FN GmbH	Prolongation de tous les prêts précédents accordés à EEL par l'arrondissement de Clèves (« <i>Kassenkredite</i> ») et du prêt accordé par [banque] potentiellement avec une garantie publique continue de la municipalité de Weeze.

- (45) À la fin du premier trimestre de 2011, FN GmbH n'était de nouveau pas en mesure d'effectuer le premier paiement des intérêts tel que convenu dans la prolongation des conventions de prêt (*Darlehensverlängerungsvertrag*) du 29 novembre 2010. L'arrondissement de Clèves a accepté l'offre de l'actionnaire de FN GmbH de recevoir des parts de cette dernière en mars 2011 dans le cadre d'un échange de créances contre des participations afin que les paiements des intérêts et du principal soient à nouveau reportés ⁽¹²⁾. Cet échange de créances contre des participations n'a toutefois été légalement signé que fin 2012. L'arrondissement de Clèves détient actuellement 1,88 % du capital social de FN GmbH ⁽¹³⁾.

3.2. Mesure 2: aide du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie

- (46) Le 15 octobre 2002, FN GmbH a reçu une aide publique de 3,525 millions d'EUR du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie pour le financement de 50 % des coûts suivants: gestion des aires de trafic, aire de ravitaillement en carburant, élargissement des voies réservées aux taxis et réhabilitation des aires de trafic existantes, système d'éclairage d'approche de précision, éclairage périphérique, éclairage au départ et balisage de piste.
- (47) La base juridique de cette aide était le décret du ministère des transports, de l'énergie et de l'aménagement du territoire du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie concernant l'aide publique aux mesures de construction et de rénovation (investissements dans l'infrastructure) pour les aéroports de Rhénanie-du-Nord — Westphalie (*Richilimien über die Gewährung von Zuwendungen für Ausbau- und Erneuerungsmaßnahmen auf Flugplätzen RdErl.* — MBL.NRW.1993 S. 617) (le «décret de 1993»). Ces lignes directrices ont ensuite été remplacées par les lignes directrices portant la référence (VA 5 — 10 — 60/195 — v. 25 November 2002) ⁽¹⁴⁾, qui étaient en vigueur entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2008.
- (48) Le décret de 1993 prévoyait l'octroi d'une aide financière afin de couvrir les frais d'investissement pour certains types d'infrastructures aéroportuaires, telles que les pistes, les voies réservées aux taxis, les aires de trafic, les bandes de protection, l'infrastructure de contrôle du trafic aérien (tour, radar, systèmes d'alerte optiques), les éclairages de navigation, les dispositifs optiques d'aide à l'atterrissage, les immeubles de grande hauteur (terminaux, hangars, etc.), les installations de stationnement, les clôtures, l'infrastructure pour la sécurité des vols, l'avitaillement et le désavitaillement, la protection contre le bruit, la protection contre l'incendie, les services hivernaux et de sauvetage ainsi que les frais d'investissement liés aux mesures de compensation pour la

⁽¹²⁾ À la suite de l'accord du 31 mars 2011, les parts ont été transférées à EEL GmbH le 31 décembre 2011. Elles ont finalement été transférées à l'arrondissement de Clèves.

⁽¹³⁾ La présente décision ne couvre pas cet échange de créances contre des participations ni aucune autre mesure susceptible d'avoir été accordée par l'Allemagne en faveur de FN GmbH à compter de 2011.

⁽¹⁴⁾ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=9&ugl_nr=96&bes_id=1284&val=1284&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1

préservation du paysage et la protection de l'environnement. Grâce au décret de 1993, le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie a apporté une aide allant jusqu'à 40 % des frais éligibles pour les types d'infrastructures aéroportuaires mentionnées ci-dessus. Les aéroports internationaux et régionaux pouvaient recevoir une aide qui pouvait atteindre 65 % des frais éligibles. Pour les installations de stationnement, les clôtures et l'infrastructure liée à la sécurité des vols, jusqu'à 80 % des frais éligibles pouvaient être octroyés en guise d'aide sur demande de l'aéroport.

3.3. Mesure 3: aide accordée directement par l'arrondissement de Clèves à FN GmbH en vue du rachat des biens immobiliers de l'aéroport

- (49) Ainsi que décrit au considérant 28, le gouvernement fédéral allemand a vendu, le 14 mars 2002, les biens immobiliers de l'aéroport à FN GmbH pour la somme de [5-15] millions d'EUR. Le même jour, l'arrondissement de Clèves a conclu un accord avec FN GmbH concernant la mise à disposition d'un financement relais d'une partie des frais de rachat des biens immobiliers de l'aéroport. Le financement relais a été octroyé au moyen d'un prêt sans intérêt, totalement garanti par nantissement des biens immobiliers de l'aéroport (d'une valeur de [5-15] millions d'EUR à la date de l'octroi du prêt). Il a été convenu que l'arrondissement de Clèves préfinancerait [4-10] millions d'EUR sur les [5-15] millions d'EUR. Airport Network BV, la société mère d'ANH GmbH, a dû rembourser une première tranche d'un montant de [2-5] millions d'EUR de ce prêt sans intérêt à l'arrondissement de Clèves le 30 décembre 2003 (ce qu'elle a fait). La deuxième tranche de [2-5] millions d'EUR était due cinq ans après la date de début des vols à l'aéroport, au plus tard le 31 décembre 2007, sauf en cas d'exécution d'une clause de la convention signée entre l'arrondissement de Clèves et FN GmbH prévoyant la création d'emplois (350 emplois).
- (50) Le 8 juillet 2004, l'arrondissement de Clèves a décidé que FN GmbH ne devrait pas rembourser la deuxième tranche de [2-5] millions d'EUR puisque plus de 350 emplois avaient déjà été créés.

3.4. Mesure 4: aide publique à EEL GmbH

- (51) Afin de pouvoir accorder des prêts à FN GmbH, EEL GmbH a elle-même eu besoin d'un refinancement. EEL GmbH s'est refinancée elle-même en obtenant des prêts de:
- [5-15] millions d'EUR et [2-5] millions d'EUR à un taux d'intérêt de [1-5] % par an dont l'échéance a été fixée au 30 juin 2005. Ces deux prêts ont été accordés par l'arrondissement de Clèves respectivement le 11 avril 2003 et le 16 juin 2004;
 - [1-5] million(s) d'EUR à un taux d'intérêt de [2-5] % par an dont l'échéance a été fixée au 30 décembre 2007. Ce prêt a été accordé par l'arrondissement de Clèves le 28 juillet 2004 ⁽¹⁵⁾.
- (52) En juillet 2005, la structure du capital d'EEL GmbH a été transformée par ses actionnaires, qui ont décidé d'une injection de capital de [5-15] millions d'EUR et d'un échange de créances contre des participations de [1-4] million(s) d'EUR, qui ont ramené le montant dû au titre du premier prêt à [3-13] millions d'EUR. EEL GmbH a remboursé le deuxième prêt d'un montant de [2-5] millions d'EUR. Enfin, les conventions de prêt restantes de [3-13] millions d'EUR et [2-5] millions d'EUR ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 2010. Leur taux d'intérêt a alors été fixé à [3-8] % le 1^{er} juillet 2005 et à [3-8] % le 1^{er} novembre 2005. Le 29 novembre 2010, ces deux prêts ont à nouveau été prolongés jusqu'au 31 décembre 2016, à un taux d'intérêt de [3-8] %.
- (53) L'arrondissement de Clèves a procédé à une nouvelle injection de capital dans EEL GmbH en 2006 [[1-5] million(s) d'EUR] et en 2007 ([2-6] millions d'EUR). Ces montants ont été enregistrés comme réserve de capital dans la société et doivent être remboursés avec les prêts fin 2016. Au total, les deux actionnaires publics ont octroyé à EEL GmbH [24-40] millions d'EUR ([15-25] millions en injections de capital, y compris la mesure d'échange de créances contre des participations, et [10-20] millions d'EUR sous forme de prêts).
- (54) En parallèle, le 2 mai 2003, EEL GmbH a reçu un prêt de [2-5] millions d'EUR de la [banque] privée. L'échéance du prêt a été fixée au 30 juin 2005 avec un taux d'intérêt de [1-5] %. La municipalité de Weeze a fourni une garantie publique de 100 % pour ce prêt, respectivement en faveur d'EEL GmbH et de la [banque]. Le 30 juin 2005, ce prêt a été converti et la [banque] publique (une filiale de [banque]) a remplacé [banque] en tant que créancier. L'échéance a été reportée une première fois au 30 décembre 2010 avec un taux d'intérêt fixé à [1-5] %, et une deuxième fois en 2010 au 31 décembre 2016 avec un taux d'intérêt de [1-5] %.

⁽¹⁵⁾ Cela signifie que, lorsqu'EEL GmbH a reconduit les prêts accordés à FN GmbH, ses propres prêts accordés par l'arrondissement de Clèves et le prêt d'un montant de [1-5] million(s) d'EUR accordé par la [banque] à EEL GmbH ont été reconduits en conséquence.

4. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

4.1. Mesure 1: prêts accordés par EEL GmbH à FN GmbH

- (55) Dans la décision d'ouverture, la Commission a indiqué qu'elle n'était pas convaincue que les prêts accordés par EEL GmbH à FN GmbH avaient été octroyés et reconduits aux conditions du marché. La Commission a d'abord fait observer que l'Allemagne n'avait fourni aucune information sur les antécédents en matière de crédit du bénéficiaire des prêts ni sur sa cote de crédit. De plus, la Commission n'a pas pu exclure que FN GmbH fût une entreprise en difficulté financière. La Commission a aussi souligné que l'Allemagne n'avait fourni aucune explication concernant les taux d'intérêt appliqués aux différents prêts ou aux garanties reçues. La Commission a aussi noté l'absence d'explication des raisons pour lesquelles le prêteur, une entreprise publique, avait accepté à plusieurs reprises de reconduire les prêts, prolongeant ainsi chaque fois leur durée, et n'avait toujours pas, à ce jour, exigé le remboursement du principal du prêt et des intérêts dus.
- (56) Sur la base de ces éléments d'appréciation, la Commission a conclu à titre provisoire qu'en accordant les prêts à FN GmbH et en les reconduisant, EEL GmbH n'avait pas agi en tant qu'investisseur privé en économie de marché ou que créancier privé. Étant donné que FN GmbH semble avoir été une entreprise en difficulté tout au long de la période considérée, qui n'a pas pu obtenir de financement des banques commerciales avant la fin de l'année 2010 au moins, la Commission a conclu à titre provisoire que l'intégralité de la somme des prêts, plus les intérêts non réglés, devrait être considérée comme une aide d'État.
- (57) Étant donné que ces mesures ont été appliquées sans que la Commission en soit informée, cette dernière a provisoirement conclu qu'elles constituaient une aide d'État illégale.
- (58) Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des accords en cause avec le marché intérieur — dans la mesure où ils pouvaient être qualifiés d'aide d'État —, en particulier compte tenu des dispositions des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁶⁾.

4.2. Mesure 2: aide du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie en faveur de FN GmbH

- (59) Dans la décision d'ouverture, la Commission a fait observer que l'aide fournie par le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie à FN GmbH était une mesure sélective puisque tous les aéroports du Land n'ont pas pu en bénéficier. Étant donné que ce soutien a été accordé au moyen de fonds publics et a conféré un avantage à l'aéroport en lui fournissant une aide à l'investissement, on ne peut exclure qu'il s'agisse d'une aide d'État.
- (60) Étant donné que ces mesures avaient été appliquées sans que la Commission en soit informée, cette dernière a provisoirement conclu qu'elles constituaient une aide d'État illégale.
- (61) Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des mesures en cause avec le marché intérieur — dans la mesure où elles pouvaient être qualifiées d'aide d'État —, en particulier compte tenu des dispositions des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁷⁾.

4.3. Mesure 3: aide directe de l'arrondissement de Clèves à FN GmbH

- (62) Concernant l'aide directe de l'arrondissement de Clèves à FN GmbH, la Commission a estimé à titre provisoire qu'aucun investisseur opérant sur le marché n'aurait accordé une aide financière de ce type sans exiger une rémunération en contrepartie. La Commission n'est, en outre, pas convaincue qu'un investisseur privé en économie de marché accepterait de renoncer en partie au remboursement d'une aide financière remboursable au motif que des emplois ont été créés dans la région.
- (63) Étant donné que ces mesures ont été appliquées sans que la Commission en soit informée, cette dernière a provisoirement conclu qu'elles constituaient une aide d'État illégale.
- (64) Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des mesures en cause avec le marché intérieur — dans la mesure où elles pouvaient être qualifiées d'aide d'État —, en particulier compte tenu des dispositions des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2).

⁽¹⁷⁾ Voir la note 16 de bas de page.

4.4. Mesure 4: injections de capital et prêts en faveur d'EEL GmbH

- (65) Dans la décision d'ouverture, la Commission a indiqué qu'elle n'était pas convaincue que le financement octroyé à EEL GmbH par ses actionnaires publics avait été octroyé et reconduit aux conditions du marché.
- (66) Étant donné que ces mesures ont été appliquées sans que la Commission en soit informée, cette dernière a provisoirement conclu qu'elles constituaient une aide d'État illégale.
- (67) Enfin, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité des mesures en cause avec le marché intérieur, dans la mesure où elles pouvaient être qualifiées d'aide d'État.

5. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

5.1. Observations d'ordre général

5.1.1. Contexte du projet

- (68) L'Allemagne rappelle le contexte du projet décrit aux points 2.1 et 2.2 ci-dessus. La pierre angulaire de l'*Euroregionales Zentrum für Luftverkehr, Logistik und Gewerbe* était le développement d'un aéroport civil privé sur l'ancien terrain d'aviation militaire.
- (69) L'Allemagne affirme que le développement de la croissance du trafic a été entravé par des facteurs extérieurs. Premièrement, la faillite de V-Bird en octobre 2004, qui avait implanté ses activités principales à Niederrhein-Weeze, a entraîné une perte considérable de trafic, qui n'a pas pu être entièrement compensée par les vols supplémentaires de Ryanair et Hapagfly avant 2008, lorsque le trafic a atteint son niveau de 2004. Deuxièmement, une série d'actions en justice intentées devant les juridictions nationales ont à plusieurs reprises créé une insécurité juridique pour les compagnies aériennes⁽¹⁸⁾ et entraîné des coûts supplémentaires imprévisibles pour FN GmbH. Avant de pouvoir obtenir la licence d'exploitation définitive en 2009, FN GmbH n'a pas pu mettre sa stratégie en œuvre en raison des litiges en cours, et a opté pour des règlements à l'amiable. Afin d'obtenir satisfaction, FN GmbH a cependant dû verser des compensations aux parties de ces règlements pour un montant de [5-10] millions d'EUR. Troisièmement, en 2010, l'aéroport a été pénalisé par les perturbations du trafic aérien dues à l'éruption du volcan Eyjafjallajökull en Islande. Quatrièmement, l'Allemagne a fait observer qu'en septembre 2010, elle a introduit une taxe sur les passagers, qui a plombé la compétitivité de Niederrhein-Weeze par rapport aux autres aéroports européens non soumis à cette taxe. Selon l'Allemagne, cela s'est traduit par une réduction des activités de Ryanair à Niederrhein-Weeze, laquelle a connu une diminution de son volume de passagers à la fois en 2011 et en 2012.
- (70) L'Allemagne affirme que malgré ces événements défavorables indépendants de la volonté de FN GmbH, d'EEL GmbH ou de leurs actionnaires, la réussite du projet est démontrée par l'augmentation constante du trafic au cours de la période considérée (voir considérant 18), qui a atteint voire dépassé les prévisions de trafic des différentes études spécialisées (sauf en 2011). L'Allemagne signale en outre que FN GmbH a aussi pu accroître ses recettes non liées à l'aviation et améliorer sa rentabilité au fil du temps.

5.1.2. La logique du financement privé de l'aéroport

- (71) L'Allemagne souligne que l'aéroport de Niederrhein-Weeze est une réussite puisqu'il est à présent non seulement le troisième plus grand aéroport de Rhénanie-du-Nord — Westphalie, mais aussi un exemple unique d'infrastructure privatisée vendue au prix du marché. L'Allemagne ajoute que les investissements dans l'aéroport ont toujours été maintenus à un niveau très élevé. Entre 2002 et 2011, les investissements totaux de FN GmbH se sont élevés à [60-90] millions d'EUR, dont [20-30] millions d'EUR ont été consacrés au développement des bâtiments commerciaux, [10-20] millions d'EUR aux installations de vol et aux aires de trafic et [5-10] millions d'EUR à des projets de démarrage et d'expansion. L'Allemagne affirme que, depuis sa privatisation, FN GmbH a pu en permanence compter sur des ressources privées pour financer ces investissements majeurs, à savoir: i) les prêts et les injections de capital des actionnaires, ii) les prêts des banques commerciales et iii) les propres bénéfices d'exploitation de FN GmbH.
- (72) Concernant l'aide de l'actionnaire majoritaire, l'Allemagne estime qu'ANH GmbH et ses actionnaires ont à plusieurs reprises aidé leur filiale FN GmbH à couvrir ses pertes d'exploitation initiales ainsi que ses investissements dans l'infrastructure aéroportuaire. Cette aide a pris la forme d'injections de capital et de prêts, pour

⁽¹⁸⁾ Voir la note 7 de bas de page.

lesquels l'actionnaire majoritaire a accepté de descendre dans le classement des créanciers (*Rangrücktrittklärung*). L'actionnaire majoritaire a ainsi converti les créances en participations qui ne pouvaient plus faire partie de la masse d'insolvabilité. L'Allemagne fait toutefois observer que les actionnaires privés n'auraient pas pu à eux seuls supporter l'intégralité de la charge financière d'un investissement aussi coûteux et ont eu besoin de sources de financement supplémentaires que seules les autorités publiques pouvaient fournir aux conditions du marché. Cette aide extérieure était déjà prise en compte dans le plan d'affaires de 2003 (voir considérant 95).

- (73) Concernant les prêts des *banques commerciales*, l'Allemagne affirme que FN GmbH a pu obtenir un crédit des banques commerciales très rapidement grâce à sa réussite commerciale. Selon l'Allemagne, l'accès aux banques prouverait la viabilité d'un modèle d'affaires fondé sur un financement privé. Au premier semestre de 2009, FN GmbH a pu signer une convention de prêt pour un prêt d'investissement d'un montant de [0-10] million(s) d'EUR avec [banque]. Le taux d'intérêt de ce prêt s'élevait à [2-6] %, mais sous réserve de la subordination des créances en faveur d'EEL GmbH liées aux prêts que cette dernière avait accordés à FN GmbH (d'où la nécessité qu'EEL GmbH descende dans son classement des créanciers). L'échéance du prêt a été fixée au 31 décembre 2010. Selon l'Allemagne, les conditions de garantie et les taux d'intérêt des conventions étaient donc comparativement favorables pour FN GmbH. FN GmbH a entièrement remboursé le prêt de [banque] à l'échéance. L'Allemagne ajoute que [banque] a offert à FN GmbH deux facilités de crédit [[8-15] millions d'EUR et [1-5] million(s) d'EUR] à un taux d'intérêt indicatif de [1-5] % ⁽¹⁹⁾ et qu'un financement par crédit-bail d'un montant d'environ [0-3] million(s) d'EUR pouvait être signé avec [banque].
- (74) Concernant l'*autofinancement*, l'Allemagne souligne que FN GmbH a progressivement pu financer ses propres investissements grâce aux flux de trésorerie opérationnels positifs. Le premier EBITDA (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement) positif a été observé en 2006 et le premier bénéfice net en 2007, soit quelques années seulement après le début des activités. De plus, l'Allemagne reproche à la Commission de présenter le chiffre d'affaires et les dépenses de FN GmbH dans la décision d'ouverture de manière erronée et trompeuse. L'Allemagne a dès lors fourni les informations suivantes concernant l'évolution comparée du chiffre d'affaires et des dépenses au cours de la période 2003-2010:

Tableau 4

Recettes et dépenses de FN GmbH au cours de la période 2003-2010

(milliers d'EUR)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chiffre d'affaires (<i>Umsatz</i>)	2 225	7 968	7 364	7 136	8 281	13 338	19 900	23 759
Autres recettes d'exploitation (<i>Sonstigebetriebliche Erträge</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— dont la transaction foncière liée aux impôts (<i>Grundstücks- transaktion</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Achats (<i>Materialaufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dépenses de personnel (<i>Personalaufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Autres frais de fonctionnement (<i>Sonstiger betrieblicher Aufwand</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁹⁾ Cette offre ne s'est toutefois jamais concrétisée.

- (75) L'Allemagne affirme que la Commission aurait notamment omis de tenir compte de toutes les dépenses liées à la mission d'intérêt public (coûts des activités non économiques) qui ne sont pas imputables aux activités quotidiennes de l'aéroport, ce qui réduit artificiellement le bénéfice d'exploitation. L'Allemagne estime que le tableau suivant reflète la véritable rentabilité d'exploitation de FN GmbH:

Tableau 5

Structure des dépenses ajustée de FN GmbH (hors dépenses liées à la mission d'intérêt public)

(milliers d'EUR)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bénéfice selon le bilan annuel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Mission d'intérêt public	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
a) Sûreté et sécurité, dont:	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Protection contre l'incendie (personnel)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Amortissement des dépenses d'investissement (protection contre l'incendie)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Dépenses d'amortissement (vidéosurveillance)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Patrouilles	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Personnel de sécurité	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
b) Protection des passagers et des avions	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Dispositifs de contrôle (personnes et objets)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Sécurité des vols DFS TTC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
— Amortissement (tour de contrôle)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfice annuel ajusté	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
EBITDA ajusté	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

5.1.3. Notion d'aide — Construction de l'aéroport considérée comme une activité non économique

- (76) L'Allemagne estime que la construction d'un aéroport n'est pas une activité économique que des investisseurs privés seraient disposés à entreprendre seuls et qu'il n'existe pas d'exemple de ce type en Europe (voir point suivant). Selon l'Allemagne, les investisseurs privés seraient beaucoup plus intéressés par l'exploitation d'une infrastructure aéroportuaire déjà existante, car les risques sont réduits et gérables.

- (77) L'Allemagne a suggéré que la construction de l'infrastructure aéroportuaire ne fasse plus partie du champ d'application du contrôle des aides d'État afin de remédier au manque d'investissements privés dans ce domaine. L'Allemagne affirme que la construction d'une telle infrastructure constitue un outil au moyen duquel l'État peut guider le développement économique et structurer l'aménagement du territoire par l'intermédiaire de la politique des transports.
- (78) L'Allemagne estime en outre que, dans le cas présent, l'aide publique était essentiellement destinée aux activités d'intérêt public, qui ne relèvent pas du contrôle des aides d'État par la Commission. Sur les [20-30] millions d'EUR, [20-30] auraient été investis dans les systèmes de protection contre l'incendie et de sécurité. L'Allemagne a ajouté que les [2-5] millions d'EUR restants avaient été intégralement utilisés pour financer d'autres activités en 2011.

5.1.4. Notion d'aide — Non-existence d'un hypothétique investisseur de référence

- (79) L'Allemagne est d'avis qu'il n'existe pas de marché pour le financement des infrastructures aéroportuaires régionales privées en Europe. Selon elle, il n'existe que quelques aéroports entièrement privatisés en Europe. Glasgow-Prestwick ou Luton en sont des exemples. Bien qu'aucune enquête relative à une aide d'État n'ait été ouverte concernant ce genre d'aéroports entièrement privés, l'Allemagne doutait de l'absence d'aide publique en faveur de ces aéroports. L'Allemagne a souligné que, même dans le cas de l'aéroport de Lübeck-Blankensee, la municipalité publique de Lübeck s'est réapproprié la plate-forme en 2009. La rareté des aéroports privés serait liée au niveau élevé des frais fixes qu'implique nécessairement la construction d'une infrastructure aéroportuaire, ce qu'a reconnu la Commission dans le projet de lignes directrices sur l'aviation de 2014, qui étaient en préparation lors de la procédure formelle d'examen⁽²⁰⁾. De plus, l'Allemagne a fait observer que les insécurité juridiques créées par le processus de certification obligatoire de l'aéroport, le prononcé concomitant de l'arrêt Aéroports de Paris et la signature d'un traité international entre l'Allemagne et les Pays-Bas ont dissuadé les investisseurs privés de participer à ce type de projet. Selon l'Allemagne, l'appréciation initiale de la Commission dans la décision d'ouverture a, à tort, négligé le fait que les banques commerciales étaient, sans surprise, opposées au financement de la construction d'aéroports privés et qu'il n'existait pas de marché viable dans ce domaine.
- (80) L'Allemagne est d'avis que l'appréciation préliminaire de la Commission ne reposait pas sur des critères clairs d'évaluation de la conformité des mesures en cause avec le marché. Selon l'Allemagne, la Commission aurait au contraire dû se fonder sur la jurisprudence constante⁽²¹⁾ dans le contexte des services postaux universels, qui confirmerait que la création et le maintien d'un réseau ne sont pas conformes à une démarche purement commerciale. L'Allemagne suggère aussi de se fonder sur la pratique existante de la Commission, selon laquelle la Commission aurait approuvé des mesures d'aide analogues. Pour étayer son point de vue, l'Allemagne a utilisé l'exemple du financement de l'infrastructure aéroportuaire de Kassel-Calden.
- (81) L'Allemagne a conclu que, à la lumière du développement fructueux de l'aéroport, n'importe quel investisseur privé aurait investi dans l'aéroport de Niederrhein-Weeze comme l'Allemagne l'a fait.

5.1.5. FN GmbH ne peut pas être considérée comme une entreprise en difficulté

- (82) L'Allemagne réfute la conclusion préliminaire de la Commission selon laquelle FN GmbH pourrait être considérée comme une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (les «lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration»)⁽²²⁾.
- (83) L'Allemagne fonde cette affirmation sur cinq motifs. Premièrement, FN GmbH aurait déjà réalisé des bénéfices après une courte phase de démarrage (premier EBITDA positif en 2006 — dépenses liées à la mission d'intérêt public exclues — et premier bénéfice net en 2007). L'Allemagne fait observer que, dans son appréciation des mesures de financement en faveur des aéroports régionaux, la Commission n'avait jamais qualifié un bénéficiaire déficitaire d'entreprise en difficulté au cours de la phase de démarrage. Selon l'Allemagne, si la Commission maintient ce raisonnement, il ne serait plus possible à aucune infrastructure aéroportuaire d'être financée.
- (84) Deuxièmement, l'Allemagne soutient qu'aucun critère «concret» définissant une entreprise en difficulté n'a à aucun moment été rempli. L'Allemagne conteste les observations formulées dans la décision d'ouverture concernant les fonds propres négatifs et ajoute que l'actionnaire majoritaire a maintenu la société financièrement à flot — grâce

⁽²⁰⁾ Voir considérant 38 pour plus de détails concernant les lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽²¹⁾ Voir affaire jointes C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01, Chronopost Ufex et autres, ECLI:EU:C:2003:388, point 37.

⁽²²⁾ Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2).

à un prêt, à une nouvelle injection de capital et en acceptant de descendre dans le classement des créanciers (*Rangrücktrittklärung*). De plus, l'Allemagne conteste l'interprétation que fait la Commission de l'arrêt du Tribunal dans les affaires T-102/07 et T-120/07, Freistaat Sachsen/Commission dans la mesure où elle implique une automaticité entre l'existence de fonds propres négatifs et la qualification en tant qu'entreprise en difficulté. Selon l'Allemagne, le critère des fonds propres négatifs n'est qu'un des critères définis par le Tribunal afin de déterminer si une entreprise est en difficulté.

- (85) Troisièmement, l'Allemagne affirme que FN GmbH ne montre aucun symptôme qui laisse penser que l'entreprise est en difficulté, puisque son développement commercial est positif depuis le début. En particulier, le fait que les charges d'intérêts de FN GmbH augmentent ne révélerait pas de difficultés financières telles qu'un surendettement, mais traduirait plutôt l'investissement répété de l'actionnaire principal dans FN GmbH.
- (86) Quatrièmement, l'Allemagne affirme que FN GmbH a pu résoudre ses difficultés financières grâce à ses propres bénéfices d'exploitation, aux prêts des banques commerciales ainsi qu'aux prêts et aux fonds reçus de son actionnaire majoritaire.
- (87) Enfin, l'Allemagne affirme que FN GmbH ne peut pas être considérée comme une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration, qui excluent de cette qualification les entreprises dont l'existence remonte à moins de trois ans (telles que FN GmbH).

5.1.6. *Distorsion de la concurrence*

- (88) L'Allemagne affirme que, dans la décision d'ouverture, la Commission n'est pas parvenue à démontrer les effets des mesures d'aide sur la concurrence sur le marché en question, qu'elle n'a pas définis.
- (89) Après ces observations générales, l'Allemagne a pris position sur les différentes mesures appréciées:

5.2. **Mesure 1: aide d'EEL GmbH à FN GmbH**

5.2.1. *Contrôle d'EEL GmbH sur FN GmbH*

- (90) L'Allemagne a affirmé que tous les paiements financés par les prêts accordés par EEL GmbH à FN GmbH étaient strictement contrôlés par EEL GmbH, qui supervisait leur transfert direct aux créanciers au nom (*treuhänderisch*) de FN GmbH.
- (91) Selon l'Allemagne, EEL GmbH pouvait ainsi garantir que ses ressources seraient exclusivement consacrées aux investissements et pas aux activités quotidiennes.
- (92) L'Allemagne fait en outre observer qu'en tant qu'actionnaires d'EEL GmbH, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze se sont vu octroyer plusieurs droits exclusifs dans l'acte fondateur (*Geschäftsvertrag*) de FN GmbH, tels que le pouvoir de nommer le PDG de FN GmbH (utilisé en 2004) et plusieurs droits de veto concernant certaines mesures de gestion, ainsi que les modifications ou la vente du capital de FN GmbH. Ces droits seront valables jusqu'à ce que FN GmbH ait remboursé l'intégralité de ses dettes à ces deux actionnaires.

5.2.2. *Appréciation ex ante des conditions du marché et des investissements nécessaires*

- (93) L'Allemagne a affirmé que, tout au long de la période examinée, toutes les décisions d'investissement ont été étayées par des études de marché dont les conclusions indiquaient systématiquement la nécessité d'un investissement.
- (94) À cet égard, l'Allemagne mentionne d'abord une étude de 1998 (menée par [...]) selon laquelle le projet de Niederrhein-Weeze semblait être économiquement sain et viable. L'Allemagne a mentionné d'autres études produites peu après, qui recommandaient la spécialisation de la nouvelle infrastructure aéroportuaire dans le segment TBC, qui a alors été défini comme la source de croissance la plus prometteuse à la fin des années 1990. La construction d'une infrastructure explicitement conçue pour le trafic TBC, la situation géographique de l'aéroport (couvrant environ 35 millions d'habitants), la saturation des aéroports voisins d'Amsterdam et de Düsseldorf ont alors été décrites comme des avantages compétitifs.

- (95) L'Allemagne renvoie en outre à d'autres plans d'affaires fondés sur la croissance escomptée du trafic TBC, la saturation des plates-formes aéroportuaires avoisinantes et la signature d'accords avec Ryanair pour prédire la réussite financière de l'aéroport. Étant donné la nécessité de faire appliquer les règles de protection de l'environnement, FN GmbH a simultanément commandé une prévision du trafic aérien à [...] (l'«étude [...]»), qui s'attendait pour 2010 à un trafic de 2,88 millions de passagers et, pour 2020, à un trafic compris entre 3,1 et 4,85 millions de passagers. L'Allemagne observe que les données du trafic montrent que le plan d'affaires a parfaitement été respecté jusqu'en 2010, malgré les événements défavorables décrits ci-dessus.
- (96) L'Allemagne explique en outre qu'en 2009, en vue de l'élargissement du champ d'activité de Ryanair à l'aéroport, FN GmbH a commandé un autre plan d'affaires couvrant les années 2009 à 2020 (le «plan d'affaire de 2009»). Ce plan d'affaires a été transmis à [banque], qui a pu prendre cette étude d'experts en considération dans sa décision d'octroyer un prêt commercial à FN GmbH.
- (97) À la lumière de ces éléments, l'Allemagne a contesté les conclusions préliminaires de la Commission selon lesquelles le modèle commercial de FN GmbH n'était pas viable et le processus de privatisation était mené sur la base de considérations politiques et non à des fins purement commerciales.

5.2.3. Conformité des prêts d'EEL GmbH à FN GmbH avec le marché

- (98) L'Allemagne a déclaré que la décision d'ouverture utilisait une base juridique incorrecte pour apprécier la conformité des taux d'intérêt des prêts accordés par EEL GmbH avec le marché. Selon l'Allemagne, la Commission a utilisé la communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (la «communication relative aux taux de référence de 2008») ⁽²³⁾ dans son appréciation. L'Allemagne affirme qu'étant donné que la plupart des mesures examinées ont été consenties entre 2003 et 2005, la Commission aurait dû appliquer sa communication de 1997 concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (la «communication relative aux taux de référence de 1997») ⁽²⁴⁾.
- (99) De plus, quelle que soit la communication applicable *ratione temporis*, l'Allemagne a mis en doute l'applicabilité de tout taux de référence de la Commission à ce cas, au motif qu'il n'existerait pas de marché financier viable pour la construction d'infrastructures aéroportuaires.
- (100) L'Allemagne a ajouté que les prêts accordés par les autorités publiques étaient totalement conformes au marché aux motifs suivants:
- toutes les conventions de prêt prévoyaient le remboursement du principal assorti d'intérêts conformes au marché ou légalement applicables;
 - tous les prêts accordés à FN GmbH étaient entièrement et constamment garantis par i) les hypothèques de premier rang sur le terrain (*Grundschild auf sämtliche Grundstücke*), ii) les parts d'Airport Network BV dans le capital d'ANH GmbH et iii) les parts d'ANH GmbH dans le capital de FN;
 - les taux d'intérêt des prêts accordés à FN GmbH, compris entre [1-8] %, étaient à tout moment conformes au marché compte tenu de la contribution initiale significative des injections de capitaux privés (environ [20-50] %) au financement global du projet et du niveau élevé de garantie;
 - ces taux d'intérêt sont équivalents aux intérêts accordés pour les prêts à échéance de 10 ans qui sont garantis à 80 % par des biens immobiliers.
- (101) Concernant le critère de l'investisseur privé, l'Allemagne a renvoyé à la jurisprudence dans l'affaire République italienne/Commission ⁽²⁵⁾, dans laquelle la Cour a déclaré que «[e]n vue de déterminer si de telles mesures présentent le caractère d'aides étatiques, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé d'une taille qui puisse être comparée à celle des organismes gérant le secteur public aurait pu être amené à procéder aux apports de capitaux de cette importance». L'Allemagne a fait valoir qu'un autre investisseur privé

⁽²³⁾ Communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

⁽²⁴⁾ Communication de la Commission concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (JO C 273 du 9.9.1997, p. 3).

⁽²⁵⁾ Affaire C-305/89, République italienne/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1991:142, point 19.

qu'EEL aurait tenu compte de l'obligation de conformité juridique et accepté que la rentabilité de l'investissement puisse être différée étant donné les frais de mise en conformité, comme l'a déjà reconnu la Commission dans l'affaire d'aide individuelle antérieure, l'affaire Einzelbeihilfe für Wasserwerke ⁽²⁶⁾. L'Allemagne a en outre ajouté qu'un investisseur privé pourrait aussi tenir compte de la nature/de l'objectif stratégique du modèle d'affaires pour adapter ses projections de rentabilité. Selon le point 3.2 (v), de la communication de la Commission sur la participation des autorités publiques dans les capitaux des entreprises du 14 septembre 1984 ⁽²⁷⁾, «le caractère stratégique de l'investissement (débouchés, approvisionnement) est tel que la prise de participation peut être assimilée au comportement normal d'un apporteur de capital quoique la rentabilité de l'investissement soit différée». L'Allemagne a conclu que cette disposition excluait la présence d'un avantage économique impliquant une aide d'État.

5.3. Mesure 2: mesure d'aide de la Rhénanie-du-Nord — Westphalie en faveur de FN GmbH

- (102) Selon l'Allemagne, la mesure d'aide accordée par décision du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie à FN GmbH le 15 octobre 2002 pour un montant de 3,525 millions d'EUR ne constitue en fait pas une aide ou du moins pas une aide existante au sens du règlement de procédure. L'Allemagne a affirmé que la mesure avait été consentie sur la base du décret de 1993. Selon l'Allemagne, le décret avait été adopté avant la communication de la Commission sur l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (les «lignes directrices sur l'aviation de 1994») ⁽²⁸⁾.
- (103) L'Allemagne a ajouté que le financement des infrastructures aéroportuaires n'avait constitué une aide d'État et n'avait été examiné par la Commission qu'à un stade ultérieur, après: a) l'adoption par la Commission, en 2005, de ses lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (les «lignes directrices sur l'aviation de 2005») et b) l'adoption d'arrêtés de principe dans ce secteur par le Tribunal et la Cour de justice de l'Union européenne ⁽²⁹⁾.
- (104) L'Allemagne a aussi affirmé à cet égard que la Commission avait utilisé une base juridique incorrecte dans la décision d'ouverture pour procéder à l'appréciation préliminaire de la mesure 2. En effet, la décision d'ouverture ⁽³⁰⁾ était fondée sur la nouvelle version du décret de 1993, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, après l'adoption de la mesure.
- (105) Enfin, l'Allemagne estime qu'étant donné que le décret de 1993, sur la base duquel la mesure d'aide en cause a été adoptée, a été abrogé, il n'est pas nécessaire que la Commission utilise les dispositions du règlement de procédure relatives à l'aide existante.

5.4. Mesure 3: aide directe de l'arrondissement de Clèves à FN GmbH

- (106) L'Allemagne estime que l'octroi du financement relais était nécessaire pour accompagner l'investissement privé dans l'aéroport lors de la phase de démarrage. Concernant la levée de l'obligation de FN GmbH de rembourser la deuxième tranche du prêt, l'Allemagne estime que l'arrondissement de Clèves a délibérément pris cette décision parce que FN GmbH avait rempli son obligation juridique de créer au moins 350 emplois.

5.5. Mesure 4: refinancement public d'EEL GmbH

- (107) L'Allemagne conteste le fait que le refinancement d'ELL GmbH constitue une opération impliquant l'État étant donné qu'il s'agit simplement d'une injection de capital effectuée par les actionnaires d'EEL GmbH. L'Allemagne souligne que le refinancement d'EEL GmbH est le fait des propriétaires publics et des banques privées.
- (108) L'Allemagne affirme que la décision d'ouverture compte l'aide d'État présumée deux fois (refinancement de FN GmbH par EEL GmbH et refinancement d'EEL GmbH par ses actionnaires publics) alors qu'il ne s'agit que d'une seule et même mesure. L'Allemagne rappelle que la Commission avait renoncé à procéder à une double appréciation dans l'affaire analogue Leipzig/Halle ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Décision de la Commission du 15.6.2011, N 322/10, point 49. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237041/237041_1243261_83_3.pdf

⁽²⁷⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/transparency_extract_fr.pdf

⁽²⁸⁾ Application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).

⁽²⁹⁾ Notamment l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. 2000, p. II-3929, ECLI:EU:T:2000:290; l'arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, ECLI:EU:T:2008:585; et l'arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans l'affaire T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt e.a./Commission, ECLI:EU:T:2011:117.

⁽³⁰⁾ Considérant 42.

⁽³¹⁾ SA.30743 — Finanzierung von Infrastrukturprojekten am Flughafen Leipzig/Halle (JO C 284 du 28.9.2011, p. 6).

- (109) L'Allemagne nie qu'EEL GmbH ait participé à la moindre activité économique et soutient qu'EEL GmbH devrait plutôt être considérée comme une entité à vocation spéciale («EVS») temporaire créée pour gérer et développer l'infrastructure aéroportuaire. L'Allemagne est d'avis qu'EEL GmbH a été créée pour être plus efficace dans la gestion de projet que ses deux actionnaires (l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze) pris séparément et pour acheminer l'aide au démarrage apportée par cette dernière de manière plus transparente. Selon l'Allemagne, aucun investisseur privé n'aurait exécuté les mêmes activités que celles d'EEL GmbH.
- (110) Enfin, l'Allemagne a ajouté qu'EEL GmbH réalisait une marge bénéficiaire grâce à la différence entre les taux d'intérêt des prêts reçus de ses actionnaires et ceux accordés à FN GmbH.

5.6. Appréciation de la compatibilité

- (111) L'Allemagne n'est pas convaincue que la Commission ait apprécié la compatibilité des mesures d'aide de manière approfondie dans la décision d'ouverture. Elle ajoute qu'au vu de la question relative à la confiance légitime expliquée ci-après, la Commission ne devrait ni poursuivre l'examen ni envisager une récupération de la mesure d'aide. Enfin, l'Allemagne fait observer que la Commission avait déjà autorisé les mesures d'aide octroyées à l'aéroport de Kassel-Calden, qui sont analogues à celles octroyées à l'aéroport de Niederrhein-Weeze. L'Allemagne en déduit que la Commission devrait déclarer ces dernières compatibles avec le marché intérieur.

5.7. Confiance légitime

- (112) Dans ses observations relatives à la décision d'ouverture, l'Allemagne a réitéré ses arguments antérieurs concernant la confiance légitime. Selon l'Allemagne, la Commission l'aurait informée en juillet 2009 ⁽³²⁾ qu'elle n'avait pas l'intention de poursuivre l'examen et aurait de ce fait créé une confiance légitime. L'Allemagne a conclu que la Commission était alors tenue par le principe de bonne administration et aurait dû clore l'examen préliminaire. Pour étayer ses arguments, l'Allemagne a déclaré que la Cour de justice de l'Union européenne avait établi, dans l'affaire Salzgitter ⁽³³⁾, que le retard mis par la Commission à exercer ses pouvoirs de contrôle et à ordonner la récupération de cette aide n'entache cette décision de récupération d'illégalité que dans des cas exceptionnels (tel que celui-ci) qui traduisent une carence manifeste de la Commission et une violation évidente de son obligation de diligence.
- (113) L'Allemagne a soutenu que l'examen formel de la Commission avait négligé d'autres actes de la Commission, tels que la décision Konver II de 2005 (octroyant 14,9 millions d'euros pour la transformation d'anciens aéroports militaires en Rhénanie-du-Nord — Westphalie) et le plan d'action pour renforcer les capacités, l'efficacité et la sécurité des aéroports en Europe ⁽³⁴⁾, qui demandaient explicitement la création de nouvelles infrastructures aéroportuaires.

6. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

6.1. Flughafen Düsseldorf GmbH

- (114) Flughafen Düsseldorf GmbH («Flughafen Düsseldorf»), l'exploitant de l'aéroport de Düsseldorf, a estimé que les quatre mesures en cause avaient affecté la concurrence sur le marché unique et devraient être déclarées incompatibles. Selon Flughafen Düsseldorf, le trafic à Niederrhein-Weeze a été multiplié par dix en moins de dix ans uniquement parce que la structure de coûts de l'aéroport avait été artificiellement réduite par l'aide publique. À cause du lancement des vols à Niederrhein-Weeze, Ryanair a abusivement utilisé la marque «Düsseldorf» dans ses campagnes de commercialisation, qui ont induit les clients potentiels en erreur et les ont détournés vers Niederrhein-Weeze aux dépens de Flughafen Düsseldorf.

6.2. Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg

- (115) La Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg (la «Niederrheinische IHK»), la chambre de commerce et d'industrie locale, souligne que la fermeture de l'aéroport militaire a entraîné la perte de 400 emplois et d'environ 100 millions d'EUR de recettes par an pour l'arrondissement, tandis qu'à

⁽³²⁾ Voir considérant 54 de la décision d'ouverture.

⁽³³⁾ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-408/04, Salzgitter/Commission, ECLI:EU:C:2008:236, point 106.

⁽³⁴⁾ COM(2006) 819.

l'inverse, le développement de l'aéroport de Niederrhein-Weeze a été extrêmement positif et a créé plus de 1 200 emplois dans la région. La Niederrheinische IHK fait en outre observer que la croissance de l'aéroport a été conforme au plan d'affaires de 2003 et que l'aéroport est devenu le troisième plus grand aéroport régional du Land. La récente diminution du trafic de passagers serait en grande partie imputable à l'introduction de la taxe sur les passagers aériens en Allemagne.

6.3. Erlebe-Fernreisen et Atlasreisen

- (116) Erlebe-Fernreisen GmbH («Erlebe-Fernreisen») et Atlasreisen Partnerunternehmen («Atlasreisen»), deux agences de voyage locales, manifestent leur soutien à l'aéroport de Niederrhein-Weeze dans la procédure. Erlebe-Fernreisen estime que la rénovation de l'aéroport militaire et la coopération avec la gestion de l'aéroport de Niederrhein-Weeze ont stimulé la croissance de l'entreprise. Atlasreisen rappelle que l'aéroport a pu faire face à la difficile procédure de certification et à l'introduction de la taxe sur les passagers aériens en Allemagne.

6.4. Agello

- (117) Agello Service GmbH («Agello»), un prestataire de services aéroportuaires, estime que le développement commercial positif de l'aéroport de Niederrhein-Weeze en a fait le troisième plus grand aéroport régional du Land et qu'il s'agit d'un projet européen fructueux. Selon Agello, la récente diminution du trafic de passagers est en grande partie imputable à l'introduction de la taxe sur les passagers aériens en Allemagne.

6.5. Pro:niederrhein

- (118) Pro:niederrhein, un groupe de citoyens locaux qui soutient l'aéroport de Niederrhein-Weeze, estime que les mesures en cause ne sont pas illégales et que l'aéroport est important pour la région, tel que mis en évidence dans une pétition signée par plus de 20 000 personnes en 2006.

6.6. Tower Company et STI

- (119) Tower Company GmbH («Tower Company»), le prestataire de services aéroportuaires chargé de la sécurité des vols, et STI Security Training International GmbH («STI»), le prestataire de services de contrôle des passagers, estiment que les activités d'intérêt public qu'elles exécutent ne pourraient pas être délocalisées en cas de fermeture de l'aéroport. Elles invitent la Commission à prendre l'emploi en considération dans le cadre de son appréciation.

6.7. Serve2fly et I-Punkt

- (120) Serve2fly Heico Losch Airport Service GmbH («Serve2fly»), le prestataire de services aéroportuaires de gestion au sol, et I-Punkt GmbH («I-Punkt»), une entreprise de construction locale, estiment que le développement commercial de l'aéroport de Niederrhein-Weeze a été extrêmement positif et a créé plus de 1 000 emplois dans cette partie moins développée de la région de Rhénanie-du-Nord — Westphalie. Serve2fly soutient que les arguments avancés dans la décision d'ouverture vont à l'encontre des propres lignes directrices de la Commission en empêchant les aéroports locaux de rivaliser sur le marché. Serve2fly rappelle les événements extérieurs défavorables auxquels l'aéroport a dû faire face et invite la Commission à les prendre en considération.

6.8. Gaetan Data

- (121) Gaetan Data GmbH («Gaetan Data»), une société de formation locale, soutient que l'aéroport constitue une ressource unique en matière de formation aéroportuaire, et estime que la Commission devrait rapidement clore le dossier favorablement.

6.9. Van Boekel, RAS et SOV

- (122) Van Boekel GmbH («Van Boekel»), une entreprise locale active entre autres dans les travaux de construction de routes et dans l'aménagement paysager, Rheinland Air Service Werft & Handel GmbH («RAS»), le prestataire de services de ravitaillement des avions en carburant, et Schilling Omnibusverkehr GmbH («SOV»), la société de transport par bus qui dessert Niederrhein-Weeze depuis Cologne et Düsseldorf, affirment que l'aéroport est à présent un aéroport privé rentable avec une véritable dimension européenne.

6.10. NRN Énergie

- (123) NRN Énergie GmbH («NRN Énergie») affirme que l'aéroport a été financé par un investisseur privé, contrairement à l'aéroport d'Eindhoven, qui a pu compter sur le financement supplémentaire des activités militaires par les Pays-Bas. Concernant la participation publique, NRN Énergie estime que les prêts publics ont été accordés aux conditions du marché. NRN Énergie partage les inquiétudes de l'Allemagne concernant la violation de la confiance légitime.

6.11. KPP

- (124) KPP Steuerberatungsgesellschaft mbH («KPP»), une société de services de conseil fiscal, souligne l'important retour sur capital ([10-20] %) de FN GmbH en 2010. KPP affirme que les prêts reçus par FN GmbH devraient être considérés pour l'essentiel comme des quasi-fonds propres et que, en tout état de cause, ils ont été totalement garantis.

6.12. L'arrondissement de Clèves

- (125) L'arrondissement de Clèves souscrit à toutes les observations faites par l'Allemagne, en particulier celles concernant la violation de la confiance légitime. Il souligne aussi la demande croissante d'aéroports régionaux en Rhénanie-du-Nord — Westphalie, une des régions les plus densément peuplées d'Europe, qui ne peut être totalement desservie par l'aéroport voisin de Düsseldorf, quasi saturé. L'arrondissement de Clèves ajoute que le financement de l'aéroport de Niederrhein-Weeze a respecté strictement les lignes directrices sur l'aviation de 2005, car il était considéré comme un aéroport de catégorie D (jusqu'à 2007 inclus).

6.13. FN GmbH

- (126) FN GmbH souscrit à toutes les observations formulées par l'Allemagne concernant la décision d'ouverture, auxquelles elle a contribué. FN GmbH souligne que les mesures en cause ne constituent pas des aides d'État, notamment les prêts accordés par EEL GmbH, qui l'ont été aux conditions du marché. Selon FN GmbH, malgré un niveau d'investissement très important dans l'infrastructure aéroportuaire ([50-100] millions d'EUR), FN GmbH a pu maintenir un niveau élevé de fonds propres (plus de [20-50] %) et limiter la part des mesures de financement en cause à moins de [20-50] % du financement total. FN GmbH ajoute que tant le trafic que les bénéfices d'exploitation sont en hausse depuis le début des activités en 2003, de sorte que FN GmbH réalise des bénéfices chaque année depuis 2007. FN GmbH fait en outre observer que les recettes d'exploitation continuent d'augmenter et dépassent largement les dépenses d'exploitation, qui restent stables. Selon FN GmbH, ces très bons résultats d'exploitation seraient encore meilleurs si toutes les dépenses liées à la mission d'intérêt public étaient déduites des comptes de résultat.
- (127) FN GmbH souligne qu'elle n'est pas une entreprise en difficulté et que tous les prêts ont été accordés aux conditions du marché. FN GmbH affirme que, pour cette catégorie de crédit, les taux d'intérêt fixés pour les prêts accordés par EEL GmbH sont plus élevés que les taux de la Bundesbank pour les nouveaux crédits garantis ou que les taux du *Pfandbriefindex* ⁽³⁵⁾ (plus une marge habituelle de 80 à 120 points de base).

6.14. Autres tiers intéressés

- (128) Cinq particuliers ne sont pas convaincus des éléments suivants:
- les informations fournies par l'Allemagne reflétaient les montants réels octroyés à EEL GmbH et FN GmbH;
 - l'aéroport pouvait survivre sans prêt public;
 - il n'existait pas de marché financier viable susceptible de financer des projets tels que le projet d'aéroport de Niederrhein-Weeze;
 - FN GmbH serait en mesure de rembourser tous les prêts et les intérêts aux dates d'échéance en 2016. Les tiers concernés affirment à cet égard que l'Allemagne aurait été forcée d'accepter l'échange de créances contre des participations envisagé en 2011, ce qui constituerait une aide illégale ainsi qu'une opération qu'aucun investisseur privé n'aurait entreprise;

⁽³⁵⁾ Cet indice donne essentiellement les taux d'intérêt des obligations des banques allemandes triple-A.

- e) les intérêts demandés par l'Allemagne à FN GmbH correspondent aux réalités du marché;
- f) FN GmbH a créé 350 emplois (ce qui était la condition préalable imposée par l'Allemagne à FN GmbH pour renoncer au remboursement de la deuxième tranche de [2-5] millions d'EUR en 2004);
- g) la valeur réelle des garanties fournies par Airport Network B.V pour les prêts accordés à FN GmbH est élevée ⁽³⁶⁾;
- h) un investisseur aurait pris le risque d'accorder des prêts à un aéroport qui n'avait pas d'implémentation obtenue sa licence d'exploitation.

7. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE SUR LES OBSERVATIONS DES TIERS

- (129) L'Allemagne a estimé que les éléments fournis par M. Kleinschnittger ne pouvaient pas être valablement utilisés dans la procédure étant donné qu'ils divulguent des informations confidentielles des délibérations de l'assemblée de l'arrondissement de Clèves, qui ont été recueillies et transmises à la Commission en toute illégalité.
- (130) Concernant les observations formulées par certains particuliers, l'Allemagne renvoie aux documents qu'elle a présentés le 18 mars 2013 et le 19 août 2013, résumés au point 5.

8. APPRÉCIATION DES MESURES

- (131) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (132) Les critères fixés à l'article 107, paragraphe 1, sont cumulatifs. Pour pouvoir établir si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, chacune des quatre conditions énoncées ci-dessous doit donc être remplie. Il faut que le soutien financier:
 - soit accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État,
 - favorise certaines entreprises ou la production de certains biens,
 - fausse ou menace de fausser la concurrence, et
 - affecte les échanges entre les États membres.
- (133) En l'espèce, l'Allemagne a fait valoir qu'EEL GmbH et ses actionnaires ont toujours agi de la même façon qu'un investisseur avisé opérant dans une économie de marché et guidé par des objectifs de rentabilité, et que les mesures en cause n'ont pas permis à l'entreprise de bénéficier d'un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Si ces arguments s'avèrent effectivement fondés, les mesures mises en place par l'Allemagne ne représenteraient nullement des aides d'État.

8.1. Confiance légitime

- (134) Contrairement à ce que l'Allemagne affirme, la Commission n'a créé aucune confiance légitime quant à la clôture de l'examen préliminaire. Premièrement, l'argument selon lequel la Commission serait restée inactive est caduc. Dans les affaires jointes Demesa et Territorio Histórico de Álava/Commission ⁽³⁷⁾, la Cour a confirmé que toute inaction apparente est dépourvue de signification lorsqu'un régime d'aide ne lui a pas été notifié. Étant donné que l'Allemagne n'a pas notifié l'aide (voir considérant 247) à la Commission, elle ne peut invoquer la confiance légitime. La Commission fait observer que la référence à la jurisprudence Salzgitter est caduque puisque cet arrêt ne concerne que la période de récupération dans le cas où une aide est déclarée incompatible par une décision de la Commission et pas la période d'examen préliminaire dont il est question dans les observations de l'Allemagne. Enfin, la Commission fait observer qu'étant donné qu'elle n'a jamais informé l'Allemagne de la clôture de la présente affaire, elle est en droit de procéder à son examen formel.

⁽³⁶⁾ Les tiers concernés ont justifié leurs doutes sur ce point en déclarant qu'Airport Network BV était constamment déficitaire.

⁽³⁷⁾ Affaires jointes C-183/02 P et C-187/02 P, Demesa et Territorio Histórico de Álava/Commission, Rec. 2004, ECLI:EU:C:2004:701, point 52.

8.2. Entreprise en difficulté

- (135) Dans la décision d'ouverture, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait pas exclure que FN GmbH fût une entreprise en difficulté financière. Cependant, au vu des informations fournies par l'Allemagne, la Commission est d'avis que la situation financière de FN GmbH s'est améliorée au fil du temps:
- l'entreprise a pu générer un flux de trésorerie positif moins de 5 ans après le début de ses activités (voir tableau 5) et a réalisé des bénéfices jusqu'à la fin de l'année 2010, année de la dernière mesure en cause;
 - l'entreprise a toujours bénéficié de l'aide de ses actionnaires privés (voir considérant 72) et a finalement pu avoir accès au crédit auprès d'une banque commerciale (voir considérant 73);
 - la direction de FN GmbH n'a jamais envisagé de demander la mise en faillite au cours de cette période.
- (136) La Commission est donc d'avis que l'entreprise ne s'est jamais trouvée dans la situation décrite au point 9 des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration, dans laquelle l'entreprise aurait été «incapable, avec ses propres ressources financières ou avec les ressources que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires et ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure de pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme». La Commission conclut que FN GmbH ne doit pas être considérée comme une entreprise en difficulté.

8.3. Existence d'une aide concernant les prêts accordés à FN GmbH (mesure 1)

8.3.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

- (137) Jusqu'il y a peu, le développement des aéroports était souvent déterminé par des facteurs purement territoriaux ou, dans certains cas, par des exigences militaires. L'exploitation des aéroports était organisée dans le cadre de l'administration plutôt que comme une entreprise commerciale. La concurrence entre les aéroports et les exploitants d'aéroport était aussi limitée et s'est développée progressivement.
- (138) Ces dernières années, cette situation a cependant changé. Bien que ces considérations liées à l'aménagement du territoire et ces structures administratives puissent encore persister dans certains cas, la majorité des aéroports ont été constitués en sociétés de droit commercial afin de permettre leur exploitation aux conditions du marché dans un environnement de plus en plus compétitif. Le processus de transfert vers le secteur privé a normalement pris la forme d'une privatisation ou d'une ouverture progressive du capital. Ces dernières années, les sociétés à capitaux privés et les fonds d'investissement et de pension ont montré un grand intérêt pour l'acquisition d'aéroports, comme le montre l'espèce.
- (139) Tel qu'indiqué au point 44 des lignes directrices de la Commission sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (les «lignes directrices sur l'aviation de 2014») ⁽³⁸⁾, le développement progressif des forces du marché dans le secteur des aéroports ne permet pas de déterminer une date précise à partir de laquelle l'exploitation d'un aéroport devrait sans aucun doute être considérée comme une activité économique. Les juridictions de l'Union ont cependant reconnu l'évolution de la nature des activités des aéroports. Dans l'affaire Leipzig/Aéroport de Halle ⁽³⁹⁾, le Tribunal a estimé qu'à compter du prononcé de l'arrêt Aéroports de Paris, l'application des règles en matière d'aides d'État au financement des infrastructures aéroportuaires ne pouvait plus être exclue. En conséquence, à compter de la date de l'arrêt Aéroports de Paris (12 décembre 2000), l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du contrôle des aides d'État.
- (140) Dans le cas présent, les différents prêts accordés à FN GmbH par EEL GmbH afin de financer la construction de l'aéroport de Niederrhein-Weeze, qui font l'objet de la procédure formelle d'examen, ont été accordés à partir de 2003, soit après l'arrêt Aéroports de Paris. En conséquence, la Commission conclut qu'elle est en droit d'examiner tous les prêts accordés à FN GmbH par EEL GmbH.

⁽³⁸⁾ Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3).

⁽³⁹⁾ Arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig/Halle GmbH/Commission, Rec. 2011, ECLI:EU:T:2011:117, notamment les points 93 et 94; confirmé par l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, ECLI:EU:C:2012:821.

8.3.2. Ressources publiques et imputabilité à l'État

- (141) La notion d'aide inclut tous les avantages directement ou indirectement financés sur des ressources d'État et accordés par l'État lui-même ou par des institutions agissant en vertu d'un mandat public.
- (142) En l'espèce, le donneur de l'aide, EEL GmbH, est entièrement détenu par des organismes publics, à savoir l'arrondissement de Clèves, d'une part, et la municipalité de Weeze, de l'autre. C'est la raison pour laquelle il s'agit d'une entreprise publique au sens de l'article 2, point b), de la directive 2006/111/CE de la Commission ⁽⁴⁰⁾ relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.
- (143) L'influence prédominante exercée à l'époque par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze apparaît clairement dans la structure de l'actionariat puisque l'arrondissement de Clèves (52 %) et la municipalité de Weeze (48 %) sont les seuls actionnaires d'EEL GmbH. De plus, le conseil d'administration d'EEL GmbH se compose de deux représentants d'organismes publics, à savoir le maire de la municipalité de Weeze et le *Landrat* de l'arrondissement de Clèves.
- (144) L'influence décisive des autorités publiques sur EEL GmbH est aussi financière, en raison du fait déjà mentionné qu'en 2004-2005, EEL GmbH a reçu de ses actionnaires différentes subventions («avantages sous la forme de liquidités» et injections de capital). Il y a donc eu une aide financière directe de l'administration publique en faveur d'EEL GmbH.
- (145) La Commission estime par conséquent qu'EEL GmbH est une entreprise publique et que ses ressources doivent être considérées comme des ressources publiques.
- (146) La Cour de justice a cependant également établi que, même si l'État est en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur ses opérations, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé. Une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'État. Dès lors, le seul fait qu'une entreprise publique soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour que des mesures prises par ladite entreprise, comme les prêts en question, soient imputables à l'État. La Cour a indiqué que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique pouvait être déduite d'un ensemble d'indices.
- (147) Ces indices peuvent inclure l'intégration de l'entreprise dans les structures de l'administration publique, la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés, le statut juridique de l'entreprise, celle-ci relevant du droit public ou du droit commun des sociétés, l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise ou tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure, eu égard également à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte.
- (148) Il y a d'abord lieu de noter que les grands projets d'investissement liés à un aéroport présentent un intérêt pour les autorités locales, qui participent souvent d'une manière ou d'une autre à ces projets. La raison en est qu'un aéroport peut jouer un rôle fondamental dans plusieurs politiques: la politique des transports, la politique de développement économique régionale ou nationale ou la politique d'aménagement urbain ou rural. Dans le cas présent, l'aéroport est en fait exploité par une entreprise privée. La décision de transformer l'ancien aéroport militaire en aéroport civil et de le vendre à un investisseur privé a néanmoins été une décision politique. De plus, l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont joué un rôle fondamental dans cette transformation.
- (149) La Commission fait observer qu'EEL GmbH a été fondée par les deux organismes publics régionaux afin de préparer les biens immobiliers de l'aéroport à leur utilisation commerciale ultérieure en tant qu'aéroport civil et de gérer les biens immobiliers jusqu'à leur reprise par un investisseur privé, tel que prévu à l'article 2 de son acte fondateur (*Gesellschaftsvertrag*) ⁽⁴¹⁾ du 16 décembre 1999. Comme expliqué au considérant 32, cette activité a cessé jusqu'à ce que la société soit remise en activité en avril 2003. Depuis lors, la nature des activités d'EEL GmbH se limite à canaliser les nouveaux investissements vers l'aéroport de Niederrhein-Weeze, ce qui correspond toujours à sa mission d'origine.

⁽⁴⁰⁾ Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).

⁽⁴¹⁾ «La vocation de l'entreprise est le développement et l'ouverture de l'ancien terrain d'aviation de l'OTAN de Weeze-Laarbruch eu égard aux installations techniques et infrastructurelles nécessaires et à l'entretien et à la rénovation du site en vue de sa future utilisation commerciale.»

- (150) De plus, entre 1999 et 2001, l'aéroport était exploité par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze (par l'intermédiaire de FN GmbH, alors publique) et EEL GmbH a été spécialement créée afin d'assurer le futur fonctionnement de l'aéroport civil.
- (151) Il s'ensuit qu'EEL GmbH devait être considérée comme une entité, déjà définie au considérant 109, créée par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze pour atteindre leurs objectifs de politique publique vis-à-vis de l'aéroport de Niederrhein-Weeze et, en particulier, la transformation de l'aéroport militaire en aéroport civil, que les mesures en cause entendaient financer et accompagner. Cela indique clairement que les mesures en cause sont imputables à l'arrondissement de Clèves et à la municipalité de Weeze.
- (152) De plus, la décision d'accorder des prêts et des reconductions de ces prêts à FN GmbH par l'intermédiaire d'EEL GmbH a été prise par les actionnaires d'EEL GmbH, qui représentent les autorités publiques. La Commission fait aussi observer que les deux actionnaires publics ont déterminé l'importance, le contenu et les conditions de chacun des prêts accordés par EEL GmbH en faveur de FN GmbH, tel que souligné dans le procès-verbal de l'assemblée générale d'EEL GmbH.
- (153) En outre, tous les prêts accordés par EEL GmbH à l'exploitant de l'aéroport, FN GmbH, ont été refinancés par l'arrondissement de Clèves ⁽⁴²⁾. Il s'agit là d'une indication supplémentaire que les décisions d'accorder des prêts et des reconductions à FN GmbH émanaient en fait des autorités publiques.
- (154) De plus, EEL GmbH ne possède pas de conseil d'administration. Les deux directeurs généraux sont les représentants des actionnaires publics. Un des directeurs généraux de l'entreprise est le *Landrat*, autrement dit le chef de l'arrondissement de Clèves, et l'autre est le maire de la municipalité de Weeze. De plus, EEL GmbH ne possède pas de personnel permanent et est gérée par un seul fonctionnaire de l'arrondissement de Clèves. Il ressort de ces éléments que toute décision prise par EEL GmbH est en fait adoptée par les représentants des actionnaires publics, qui gèrent celle-ci au quotidien en plus de siéger au sein de ses organes de gestion. Cela confirme que les mesures en cause sont imputables aux actionnaires publics.
- (155) De plus, bien que possédant la forme juridique d'une entreprise privée, EEL GmbH est soumise aux règles comptables publiques ⁽⁴³⁾.
- (156) Enfin, il est prévu de dissoudre EEL GmbH une fois que FN GmbH aura remboursé tous les prêts et intérêts qu'elle lui doit. Par conséquent, comme l'Allemagne l'a affirmé, EEL GmbH devrait être considérée comme une entité créée par ses deux actionnaires publics dont la seule fonction est de centraliser les ressources à affecter à FN GmbH à des fins d'investissement. Cela confirme aussi que les mesures peuvent être imputées à ces actionnaires publics.
- (157) La Commission est donc d'avis que les décisions d'EEL GmbH d'accorder à FN GmbH les prêts et les reconductions qui constituent la mesure 1 représentent un transfert de ressources publiques et sont imputables à l'État.

8.3.3. *Avantage économique sélectif — Principe de l'investisseur/du créancier en économie de marché*

- (158) Afin de vérifier si une entreprise a bénéficié d'un avantage économique induit par l'octroi d'un prêt à des conditions privilégiées, la Commission applique le critère du «principe de l'opérateur en économie de marché». Selon ce principe, les capitaux mis, directement ou indirectement, à la disposition d'une entreprise par l'État, dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché, ne devraient pas être considérés comme une aide d'État ⁽⁴⁴⁾.
- (159) La Commission doit donc d'abord apprécier si les conditions des quatre prêts et des deux reconductions de prêt accordés par EEL GmbH à FN GmbH confèrent à cette dernière un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Dans le cas présent, l'Allemagne a expliqué, concernant les quatre prêts, qu'il était très peu probable à l'époque (2003-2005) que des banques commerciales acceptent d'octroyer des prêts à FN GmbH, tel qu'expliqué ci-dessus.

⁽⁴²⁾ L'unique soutien financier de la municipalité de Weeze a été l'injection de capitaux initiale lors de la création d'EEL GmbH, mais elle a appuyé toutes les décisions prises par EEL GmbH et l'arrondissement de Clèves.

⁽⁴³⁾ En vertu du point 53 du *Haushaltsgrundsatzgesetz* (HGrG), qui définit les principes budgétaires et comptables des entités publiques en Allemagne.

⁽⁴⁴⁾ Communication de la Commission aux États membres: application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier (JO C 307 du 13.11.1993, p. 3, point 11). Cette communication concerne le secteur manufacturier mais est applicable aux autres secteurs économiques. Voir aussi l'affaire T-16/96, *Cityflyer*, Rec. 1998, p. II-757, point 51.

- (160) La détermination de l'élément d'aide des mesures renvoie à la notion d'aide d'État et, comme la Cour de justice l'a invariablement estimé, «la notion d'aide d'État répond à une situation objective qui s'apprécie à la date à laquelle la Commission prend sa décision». Afin d'apprécier si les prêts issus de sources publiques ont été accordés aux conditions du marché ou s'ils représentent un avantage pour le prêteur, la Commission peut, en l'absence de taux du marché comparable, se baser sur des taux de référence de substitution. En conséquence, la Commission estime que la méthode adéquate pour déterminer l'élément d'aide est la méthode énoncée dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (la «communication relative aux taux de référence de 2008») ⁽⁴⁵⁾, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. La Commission propose d'examiner les mesures en cause à la lumière de cette communication ⁽⁴⁶⁾.
- (161) Selon la communication relative aux taux de référence de 2008, la marge du taux d'intérêt d'un prêt dépend du niveau de garantie et de la notation de crédit de l'emprunteur. En conséquence, afin de déterminer le taux d'intérêt conforme au marché adéquat, la Commission doit prendre en considération la notation de crédit de FN GmbH et la valeur de la garantie utilisée pour sécuriser le prêt.

La notation de crédit de FN GmbH

- (162) Au cours de la période pendant laquelle les quatre premiers prêts ont été accordés, FN GmbH n'a pas été notée par une agence de notation de crédit et aucune notation bancaire interne n'était non plus disponible. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne a demandé à la société de conseil [...] (le «consultant») d'estimer une notation pour FN GmbH pour chacune des années au cours desquelles les prêts 1 à 4 ont été accordés. Le consultant a donné une estimation de la probabilité de défaut (PD) à un an et la notation. Ces estimations ont ensuite été vérifiées et confirmées par la société d'audit [...].
- (163) Les estimations du consultant reposent sur le règlement Solvabilité de 2006 ⁽⁴⁷⁾, qui applique les règles de Bâle II en Allemagne. Selon le règlement Solvabilité, les banques sont censées calculer la probabilité de défaut à un an dans le cadre de l'«approche fondée sur les notations internes» (IRBA). Cependant, certains types de financement, appelés *Spezialfinanzierungen*, ne sont pas soumis à l'obligation de calculer la PD. Pour ces types de financement, le règlement Solvabilité prévoit à la place une simple pondération du risque. Le consultant a fondé son estimation de la PD et de la notation sur cette méthode d'évaluation simplifiée. Selon cette méthode, les cinq facteurs suivants sont évalués: la santé financière de l'emprunteur, l'environnement politique et juridique, les caractéristiques de l'entreprise, la solidité du propriétaire, la garantie.
- (164) Selon les estimations, la PD de chacun des prêts se situe entre [0,5-3] % et [1-5] %. Selon le consultant, cette PD correspond à une notation de [...]. Il est à noter que cette évaluation de la notation inclut une estimation du niveau de garantie et donc de la perte en cas de défaut (PCD) associée à chacun des prêts. Cela signifie que la notation fournie par le consultant est déjà potentiellement surévaluée en raison de la mise à disposition d'une garantie et qu'elle représente la notation d'émission (et non la notation d'émetteur). Le rapport du consultant ne contient cependant pas d'informations sur la valeur de la garantie fournie pour les prêts en question ni sur le niveau réel de la PCD liée à chaque prêt.
- (165) Si seuls les quatre premiers facteurs, que le consultant a évalués, sont pris en considération (et le dernier, la «garantie», est exclu), alors les estimations du consultant devraient donner une notation proche de la notation d'émetteur. Par exemple, la moyenne des résultats des quatre premiers facteurs est de [1-5], ce qui pourrait être interprété comme proche d'une notation de [...]. La notation d'émetteur s'applique aux prêts 1, 2 et 3. Pour le prêt 4, la notation d'émetteur estimée selon cette approche s'élève à [...].
- (166) La Commission fait observer que le rapport du consultant ne dissipe pas tous les doutes quant à la qualité de l'estimation de la notation. Par ailleurs, cette estimation de la notation doit être considérée avec circonspection étant donné que le consultant n'a aucune relation de crédit avec l'emprunteur. Cependant, l'estimation de la notation est assez basse sur l'échelle de notation utilisée par les agences de notation de crédit et ne semble pas incohérente avec l'estimation de la notation de crédit réalisée par [banque] pour une période ultérieure.

⁽⁴⁵⁾ Communication de la Commission de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

⁽⁴⁶⁾ La communication relative aux taux de référence de 2008 établit une méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation qui servent de substituts aux taux du marché. En dépit du fait que le taux de référence de la Commission n'est qu'un substitut, la Commission ne possède pas d'autres données concluantes permettant de déterminer le taux d'intérêt que l'emprunteur pouvait obtenir sur le marché.

⁽⁴⁷⁾ *Solvabilitätsverordnung* – SolvV du 14 décembre 2006, publié le 20 décembre 2006 au *Bundesgesetzblatt* allemand (partie I, n° 61, p. 2926).

(167) De plus, l'Allemagne a fourni l'estimation de la probabilité de défaut (PD) à un an de FN GmbH utilisée par [banque] pour 2009 et 2010. [Banque] a accordé à FN GmbH un prêt de deux ans d'un montant de [4-10] millions d'EUR en 2009. [Banque] a estimé la PD à un an à [1-5] % en 2009 et en 2010. Selon les estimations des probabilités de défaut moyennes publiées par les agences de notation ⁽⁴⁸⁾, une PD à un an de [1-5] % correspond à une notation comprise entre [...] et [...].

Garantie et perte en cas de défaut (PCD) ⁽⁴⁹⁾

(168) Le premier prêt était sécurisé par les garanties suivantes au moment de son octroi (11 avril 2003):

- a) hypothèque sur le terrain et les bâtiments de l'aéroport (environ 6,2 millions de mètres carrés). FN GmbH a acheté le terrain à l'État allemand en 2002 pour la somme de [5-20] millions d'EUR. Un rapport d'un évaluateur indépendant établi en septembre 2002 indique que la valeur marchande du terrain s'élève à [5-20] millions d'EUR environ. La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport à la fin de 2002 (y compris les investissements dans le terrain et les bâtiments) s'élevait environ à [5-20] millions d'EUR. Au moment de l'octroi du prêt 1, une hypothèque prioritaire en faveur de [...] pour un montant de [1-6] million(s) d'EUR existait sur le terrain;
- b) garantie personnelle de M. [...]; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur des biens personnels du garant;
- c) nantissement des parts d'Airport Network (AV) BV dans Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
- d) nantissement des parts d'ANH GmbH dans FN GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts.

(169) Si l'on prend en considération la valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport ([5-20] millions d'EUR) et que l'on soustrait la créance prioritaire de [...] [[1-6] million(s) d'EUR], il reste environ [5-15] millions d'EUR pour couvrir les créances en faveur du prêteur ([5-15] millions d'EUR). La PCD est donc estimée à environ [...] % ⁽⁵⁰⁾. Il s'agit très probablement d'une estimation prudente de la PCD étant donné qu'une valeur supplémentaire pourrait aussi être attribuée à la garantie personnelle et au nantissement des parts pour lesquelles les informations font défaut.

(170) Le deuxième prêt était sécurisé par les garanties suivantes au moment de son octroi (17 juin 2004):

- a) nantissement du terrain et des bâtiments de l'aéroport. La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport à la fin de 2003 (y compris les investissements dans le terrain et les bâtiments) s'élevait à [20-40] millions d'EUR environ. Au moment de l'octroi du prêt 2, une hypothèque prioritaire en faveur de [...] pour un montant de [1-6] million(s) d'EUR et une hypothèque prioritaire en faveur d'EEL GmbH pour le premier prêt de [11-20] millions d'EUR (voir prêt 1 ci-dessus) existaient;
- b) nantissement des parts d'Airport Network (AV) BV dans Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. L'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
- c) nantissement des parts d'ANH GmbH dans FN GmbH. L'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts.

(171) Si l'on prend en considération la valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport ([20-40] millions d'EUR) et que l'on soustrait les deux créances prioritaires en faveur de [...] et EEL GmbH [[1-6] million(s) d'EUR et [11-20] millions d'EUR], il reste environ [10-25] millions d'EUR pour couvrir les créances en faveur d'EEL GmbH pour le prêt 2 [[1-5] million(s) d'EUR]. Dans ce cas, le taux de recouvrement estimé est proche de [...] %. La PCD est donc estimée à [...] environ.

⁽⁴⁸⁾ Voir Standard and Poor's, «2012 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions», 18 mars 2013, p. 29, et Moody's, «Corporate Default and Recovery Rates 1920-2010», 28 février 2011, p. 31.

⁽⁴⁹⁾ Le niveau des garanties peut être mesuré comme la perte en cas de défaut (PCD), qui est la perte escomptée dans le pourcentage d'exposition du débiteur compte tenu des montants recouvrables grâce à la garantie et à la masse en faillite; la PCD est par conséquent inversement proportionnelle à la validité des garanties.

⁽⁵⁰⁾ $PCD = 1; \text{taux de recouvrement} = 1; [\dots] \text{ millions d'EUR} / [\dots] \text{ millions d'EUR} = [\dots] \%$.

- (172) Le troisième prêt était sécurisé par les garanties suivantes au moment de son octroi (28 juillet 2004):
- a) nantissement du terrain et des bâtiments de l'aéroport. La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport à la fin de 2003 (y compris les investissements dans le terrain et les bâtiments) s'élevait à environ [20-40] millions d'EUR. Au moment de l'octroi du prêt 3, une hypothèque prioritaire en faveur de [...] pour un montant de [1-6] million(s) d'EUR et une hypothèque prioritaire en faveur du prêteur pour le premier et le deuxième prêts pour un montant total de [10-20] millions d'EUR existaient sur le terrain;
 - b) nantissement des parts d'Airport Network (AV) BV dans Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH. L'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
 - c) nantissement des parts d'ANH GmbH dans FN GmbH. L'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
 - d) nantissement des parts de FN GmbH. Il n'existe pas d'informations sur la valeur de cette garantie.
- (173) Si l'on prend en considération la valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport ([20-40] millions d'EUR) et que l'on soustrait les deux créances prioritaires en faveur de [...] et EEL GmbH [[1-6] million(s) d'EUR et [10-20] millions d'EUR], il reste environ [10-20] millions d'EUR pour couvrir les créances en faveur du prêteur dans le cadre du prêt 3 ([2-5] millions d'EUR). Dans ce cas, le taux de recouvrement est d'environ [...] %. La PCD est donc estimée à [...] environ.
- (174) Au moment de l'octroi du prêt 4 (1^{er} juillet 2005), tous les prêts précédents ainsi que les intérêts impayés dus d'environ [0,5-3] million(s) d'EUR ont été reconduits avec la même échéance (31 décembre 2010). Le montant total du prêt s'élevait à [20-30] millions d'EUR plus [0,5-3] million(s) d'EUR d'intérêts dus. Les garanties convenues pour couvrir ces créances en faveur d'EEL GmbH étaient les suivantes:
- a) nantissement du terrain et des bâtiments de l'aéroport. La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport à la fin de 2004 (y compris les investissements dans le terrain et les bâtiments) s'élevait à environ [20-40] millions d'EUR. Au moment de l'octroi du prêt 4, une créance prioritaire en faveur du prêteur du premier, du deuxième et du troisième prêt existait pour un montant total de [10-25] millions d'EUR. Il n'existait plus aucune créance prioritaire pour le prêt octroyé par [...] ⁽⁵¹⁾;
 - b) nantissement des parts d'Airport Network (AV) BV dans Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
 - c) nantissement des parts d'ANH GmbH dans FN GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts;
 - d) de plus, afin de garantir toutes les créances en faveur d'EEL GmbH de tous les prêts, le 1^{er} juillet 2005, [...] a mis à disposition une garantie personnelle. Cette garantie a étendu la garantie précédente apportée par [...] dans le cadre du premier prêt le 8 juin 2003. L'Allemagne a donné une estimation de la valeur de la fortune personnelle de [...] à l'exclusion de ses parts dans Airport Niederrhein Holding GmbH et dans FN GmbH afin d'éviter une double comptabilisation de la garantie. À la fin de 2004, la valeur de la fortune personnelle du garant était estimée à [20-40] millions d'EUR environ ⁽⁵²⁾.
- (175) La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport ([20-40] millions d'EUR) et de la garantie personnelle de [...] ([20-40] millions d'EUR) couvrent plus de 100 % du montant total du prêt et des intérêts dus [[20-30] millions d'EUR plus [0,5-3] million(s) d'EUR]. Le taux de recouvrement est donc de [...] % et la PCD de [...].
- (176) Le 29 novembre 2010, tous les prêts octroyés, pour un montant total de [20-30] millions d'EUR plus les intérêts accumulés dus de [5-10] millions d'EUR, ont été reconduits pour six années supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2016. L'emprunt était couvert par les garanties suivantes:
- a) nantissement du terrain et des bâtiments de l'aéroport. La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport à la fin de 2009 (y compris les investissements dans le terrain et les bâtiments) est inconnue de la Commission. La dernière valeur comptable connue des actifs à long terme s'élève à [20-40] millions d'EUR à la fin de 2005. L'Allemagne a déclaré que la valeur comptable du terrain et des bâtiments à la fin de 2010 s'élevait à [30-70] millions d'EUR ⁽⁵³⁾. Comme cette valeur a été portée en compte peu après la

⁽⁵¹⁾ Voir p. 22 et 23 de la convention de prêt du 1^{er} juillet 2005.

⁽⁵²⁾ Voir p. 2 de l'annexe 2 de la lettre de l'Allemagne du 23 mai 2014.

⁽⁵³⁾ L'augmentation de la valeur entre 2005 à 2010 est essentiellement due à [...].

deuxième reconduction des prêts, elle peut être acceptée comme valeur de la garantie disponible. Une hypothèque de premier rang sur le terrain et les bâtiments existait au moment de garantir les créances en faveur de [banque] pour [0,5-3] million(s) d'EUR;

- b) nantissement des parts d'Airport Network BV dans Airport Niederrhein Holding (ANH) GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts au moment de la deuxième reconduction;
- c) nantissement des parts d'ANH GmbH dans FN GmbH; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts au moment de la deuxième reconduction;
- d) nantissement des parts de FN GmbH dans FN Gewerbe GmbH et FN Grundbesitzgesellschaft; l'Allemagne n'a pas fourni d'informations sur la valeur de ces parts au moment de la deuxième reconduction;
- e) garantie personnelle fournie par [...], d'une valeur estimée à [30-70] millions d'EUR ⁽⁵⁴⁾.
- (177) La valeur comptable des actifs à long terme de l'aéroport ([30-70] millions d'EUR) et de la garantie personnelle d'une valeur estimée à 30-70 millions d'EUR environ, moins l'hypothèque de premier rang en faveur de [banque] [[0,5-3] million(s) d'EUR] couvre environ [...] % du montant total du prêt et des intérêts dus ([20-30] millions d'EUR plus [5-10] millions d'EUR), soit une PCD de [...].
- (178) Le tableau ci-après récapitule les informations relatives à la notation et à la garantie pour chacun des prêts:

Tableau 6

Notation et garantie pour chacun des prêts

Prêt	Date	Montant en millions d'EUR (prêt + intérêts dus)	Notation d'émetteur	Valeur de la garantie (terrain et bâtiments et garantie personnelle)	Créance prioritaire [...]	Créance prioritaire [banque]	Date de recouvrement	PCD
Prêt 1	11.4.2003	[11-20]	[...]	[5-20]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Prêt 2	17.6.2004	[2-5]	[...]	[20-40]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Prêt 3	28.7.2004	[2-5]	[...]	[20-40]	[1-6]	[...]	[...]	[...]
Prêt 4 et reconduction 1	1.7.2005	[20-33]	[...]	[40-100]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reconduction 2	29.11.2010	[24-40]	[...]	[70-120]	[...]	[1-3]	[...]	[...]

- (179) Selon la communication relative aux taux de référence (CTR) de 2008, les taux d'intérêt de référence sont déterminés en ajoutant une prime de risque adéquate au taux de base à un an. Les primes de risque adéquates sont définies dans la grille de la CTR de 2008 et tiennent compte de la notation de l'emprunteur et du niveau de garantie du prêt. Par exemple, la deuxième reconduction des prêts a été accordée avec un niveau de garantie élevé et la notation de FN GmbH est comprise entre [...] et [...]. Par mesure de prudence, la Commission prend en considération une notation de [...]. En conséquence, FN GmbH est dans le groupe de notation de «[...]» ⁽⁵⁵⁾ dans la grille déterminée dans la communication relative aux taux de référence de 2008. La marge de risque, qui correspond à ce groupe de notation et à une garantie élevée, est de [...] points de base. Le taux de base applicable au moment de l'octroi de la reconduction des prêts (le 29 novembre 2010) s'élève à 1,24 % ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁴⁾ Voir p. 2 de l'annexe 2 de la lettre de l'Allemagne du 23.5.2014.

⁽⁵⁵⁾ Ce groupe comprend les notations de [...].

⁽⁵⁶⁾ Une liste des taux de base applicables est publiée par la Commission sur le site internet suivant: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf

- (180) Le tableau suivant récapitule les informations concernant les taux réels des prêts et les taux de référence applicables au moment de l'octroi des prêts selon la communication relative aux taux de référence de 2008:

Tableau 7

Taux d'intérêt de référence par rapport aux taux d'intérêt appliqués

Prêt	Date	Durée	Notation d'émetteur	PCD	Taux de base à 1 an EURIBOR (moyennes trimestrielles) (%)	Marge de risque CTR	Taux d'intérêt de référence total	Taux d'intérêt appliqué
Prêt 1	11.4.2003	[...]	[...]	[...]	2,50	[...]	[1-6]	[3-7]
Prêt 2	17.6.2004	[...]	[...]	[...]	2,30	[...]	[1-6]	[3-7]
Prêt 3	28.7.2004	[...]	[...]	[...]	2,35	[...]	[1-6]	[6-9]
Prêt 4 et reconduction 1	1.7.2005	[...]	[...]	[...]	2,20	[...]	[1-6]	[1-5]
Reconduction 2	29.11.2010	[...]	[...]	[...]	2,20	[...]	[1-6]	[1-5]

- (181) Selon les estimations ci-dessus, les prêts 1, 2 et 3 ont été octroyés à des taux bien supérieurs aux taux de référence applicables. La Commission estime donc que FN GmbH n'a bénéficié d'aucun avantage économique grâce à ces mesures.
- (182) Concernant la reconduction 2, les données ci-dessus suggèrent aussi qu'elle a été accordée aux conditions du marché, puisque le taux d'intérêt de cette reconduction est supérieur au taux d'intérêt de référence estimé. Cependant, plusieurs éléments jettent le doute sur l'absence d'aide d'État dans la reconduction 2, tels que le fait que le bénéficiaire n'avait pas encore remboursé les prêts précédents, l'existence d'une aide dans le prêt 4 et la reconduction 1, et la brièveté du délai entre l'octroi de la reconduction 2 et l'accord préliminaire conclu par les autorités publiques et FN GmbH concernant l'échange de créances contre des participations visé au considérant 45. En tout état de cause, la Commission estime que, pour la même raison que celle exposée au point 9.4 concernant la compatibilité de l'aide liée à la reconduction 1 avec le marché intérieur, si la reconduction 2 peut être considérée comme une aide d'État, cette aide peut être jugée compatible avec le marché intérieur.
- (183) Le prêt 4 et la reconduction 1 ont été octroyés à un taux inférieur au taux de référence avec une différence de [...] points de base. La Commission est donc d'avis qu'en ce qui concerne le prêt 4 et la reconduction 1, FN GmbH a reçu un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ⁽⁵⁷⁾.

8.3.4. Sélectivité

- (184) Dans le cas présent, la Commission fait observer que la mesure 1 (prêt 4, reconduction 1, voire reconduction 2) est une mesure d'aide individuelle, qui n'a été accordée qu'à FN GmbH, et non pas une mesure générale.
- (185) L'avantage conféré à FN GmbH par la mesure 1 (prêt 4, reconduction 1, voire reconduction 2) est donc sélectif.

⁽⁵⁷⁾ La différence de [...] points de base dans les taux d'intérêt représente approximativement un avantage de [...] EUR environ sur la durée du prêt 4 et de la reconduction 1.

8.3.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (186) Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une aide financière fausse la concurrence dans la mesure où elle renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises ⁽⁵⁸⁾. D'une manière générale, lorsqu'un avantage accordé par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises qui sont en concurrence sur un marché européen donné, les échanges entre États membres doivent être considérés comme influencés par cet avantage ⁽⁵⁹⁾.
- (187) Les gestionnaires d'aéroport rivalisent au niveau européen pour attirer les compagnies aériennes afin qu'elles ouvrent de nouvelles routes à partir de leurs aéroports ou qu'elles ajoutent de nouvelles fréquences sur ces routes. Lorsqu'elles choisissent les aéroports à partir desquels elles vont ouvrir de nouvelles routes ou ajouter de nouvelles fréquences sur les routes existantes, les compagnies aériennes comparent les aéroports sur la base de facteurs tels que le type de services aéroportuaires proposés et les clients concernés, la population ou l'activité économique, la congestion, la possibilité d'accès routier ainsi que le niveau des charges et les conditions commerciales générales d'utilisation de l'infrastructure et des services aéroportuaires ⁽⁶⁰⁾. En octroyant à FN GmbH un financement à des conditions plus favorables que les conditions normales du marché, l'Allemagne lui a donc permis de rivaliser avec les autres gestionnaires d'aéroport pour attirer les compagnies aériennes de manière plus agressive que si elle avait dû payer un coût de capital correspondant aux conditions normales du marché.
- (188) La mesure 1 (prêt 4, reconduction 1, voire reconduction 2) était donc susceptible de fausser la concurrence et d'influencer les échanges à l'intérieur de l'Union.

8.3.6. Conclusion

- (189) La comparaison des taux réels des prêts avec les taux de référence tirés de la communication relative aux taux de référence de 2008 montre que tous les prêts et les reconductions à l'exception du prêt 4 et de la reconduction 1 ont été accordés à des taux supérieurs aux taux de référence.
- (190) La Commission peut donc conclure que les prêts 1, 2 et 3 ont été accordés aux conditions du marché, contrairement au prêt 4 et à la reconduction 1. La Commission laisse ouverte la question de savoir si la reconduction 2 a été accordée aux conditions du marché.
- (191) Dès lors que les critères cumulatifs visés à l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE sont remplis, la Commission est d'avis que le prêt 4, la reconduction 1, voire la reconduction 2 de la mesure 1 constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.4. Existence d'une aide concernant l'aide reçue du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie (mesure 2)

8.4.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

- (192) Le même raisonnement que pour le caractère d'aide de la mesure 1 s'applique (voir point 8.3.1 ci-dessus), même si l'Allemagne a fait valoir qu'il s'agissait d'une aide existante (voir considérant 102). Dans l'arrêt Leipzig Halle, la Cour de justice a confirmé que la construction de l'infrastructure aéroportuaire devait aussi relever des règles des aides d'État à compter de 2000, soit avant la date d'octroi de la mesure 2 le 15 octobre 2002. La Commission est d'avis que la mesure constituait donc une aide au moment où elle est entrée en vigueur. Contrairement à ce que l'Allemagne a affirmé, le fait que la mesure a été adoptée en vertu du décret de 1993 n'influence pas cette appréciation. Le décret de 1993 prévoyait uniquement une base juridique afin d'autoriser d'éventuelles mesures d'aide aux aéroports régionaux que le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie pouvait envisager à compter de 1993. En revanche, il ne prévoyait pas d'engagement irrévocable vis-à-vis de FN GmbH à octroyer la mesure 2 ni ne créait un quelconque droit juridique pour le bénéficiaire (tel qu'explicitement prévu à l'article 1^{er} du décret de 1993). La mesure 2 constitue en fait une application individuelle du régime établi par le décret de 1993.
- (193) En conséquence, la Commission conclut qu'elle est en droit d'examiner la mesure 2 mise en cause en vertu des règles en matière d'aides d'État puisqu'au moment où elle a été octroyée, il était clair que FN GmbH se livrait à une activité économique.

⁽⁵⁸⁾ Affaire C-99/02, Commission/Italie, Rec. 2004, ECLI:EU:C:2004:207, point 65.

⁽⁵⁹⁾ Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («arrêt Altmark»), ECLI:EU:C:2003:415, Rec. 2003.

⁽⁶⁰⁾ Lignes directrices sur l'aviation de 2014, point 43.

8.4.2. Ressources publiques et imputabilité à l'État

- (194) Tel qu'indiqué au point 111 de la décision d'ouverture, l'aide publique a directement été prélevée sur le budget du Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie en tant que subvention directe en faveur de FN GmbH. Le financement octroyé par le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie était donc financé par des ressources publiques et est imputable à l'État.

8.4.3. Avantage économique

- (195) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché.
- (196) Dans le cas présent, le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie a octroyé des fonds publics sous la forme d'une subvention directe afin de soutenir des investissements infrastructurels dans l'aéroport. Ces fonds ont été reçus par FN GmbH en qualité de gestionnaire de l'aéroport afin de financer des investissements dans l'aéroport. La Commission fait observer qu'aucun investisseur opérant sur le marché n'accorderait une aide financière de ce type sans exiger une rémunération en contrepartie et sans aucune possibilité de rendement.
- (197) La subvention à l'investissement réduit donc les dépenses d'investissement que l'exploitant de l'aéroport devrait normalement assumer, sans aucune rémunération, et confère donc un avantage économique à FN GmbH.

8.4.4. Sélectivité

- (198) Dans le cas présent, la Commission fait observer que la mesure 2 est une application individuelle d'un régime sur la base duquel des avantages ont été octroyés non seulement à l'aéroport de Niederrhein-Weeze, mais aussi à plusieurs autres aéroports situés dans le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie. Le régime en question ne constitue cependant pas une mesure générale destinée à tous les aéroports de Rhénanie-du-Nord — Westphalie, puisque les aéroports de Düsseldorf et de Cologne/Bonn, plus grands, n'ont pu bénéficier de cette mesure d'aide du Land. En tout état de cause, si tous les aéroports de Rhénanie-du-Nord — Westphalie avaient pu bénéficier de cette aide, une telle mesure sectorielle aurait dû être jugée sélective puisqu'elle ne profite qu'à un secteur donné d'une région donnée.
- (199) L'avantage conféré à FN GmbH par la mesure 2 est donc sélectif.

8.4.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (200) Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une aide financière fausse la concurrence dans la mesure où elle renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises ⁽⁶¹⁾. D'une manière générale, lorsqu'un avantage accordé par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises qui sont en concurrence sur un marché européen donné, les échanges entre États membres doivent être considérés comme influencés par cet avantage ⁽⁶²⁾.
- (201) Les gestionnaires d'aéroports rivalisent au niveau européen pour attirer les compagnies aériennes afin qu'elles ouvrent de nouvelles routes à partir de leurs aéroports ou qu'elles ajoutent de nouvelles fréquences sur ces routes. Lorsqu'elles choisissent les aéroports à partir desquels elles vont ouvrir de nouvelles routes ou ajouter de nouvelles fréquences sur les routes existantes, les compagnies aériennes comparent les aéroports, sur la base de facteurs tels que le type de services aéroportuaires proposés et les clients concernés, la population ou l'activité économique, la congestion, l'accès ou non par route ainsi que le niveau des charges et les conditions commerciales générales d'utilisation de l'infrastructure et des services aéroportuaires ⁽⁶³⁾. En octroyant à FN GmbH un financement à des conditions plus favorables que les conditions normales du marché, l'Allemagne lui a donc permis de rivaliser avec les autres gestionnaires d'aéroport pour attirer les compagnies aériennes de manière plus agressive que si elle avait dû payer un coût de capital correspondant aux conditions normales du marché.
- (202) La mesure 2 était donc susceptible de fausser la concurrence et d'influencer les échanges à l'intérieur de l'Union.

8.4.6. Conclusion

- (203) La mesure 2 constitue une aide d'État en faveur de FN GmbH au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE.

⁽⁶¹⁾ Affaire C-99/02, Commission/Italie, Rec. 2004, ECLI:EU:C:2004:207, point 65.

⁽⁶²⁾ Arrêt Altmark, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁶³⁾ Lignes directrices sur l'aviation de 2014, point 43.

8.5. Existence d'une aide concernant l'aide reçue de l'arrondissement de Clèves (mesure 3)

8.5.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

- (204) Le même raisonnement que pour le caractère d'aide des prêts octroyés par l'entreprise publique EEL GmbH s'applique (voir point 8.3.1 ci-dessus). En effet, les différentes mesures qui constituent la mesure 3 ont été consenties le 14 mars 2002, soit après le prononcé de l'arrêt Aéroports de Paris. Selon le paragraphe 1, point 4, de la convention de prêt, la date d'octroi de la mesure est la date à laquelle le bénéficiaire a conclu l'achat de l'infrastructure aéroportuaire avec le gouvernement fédéral allemand, soit le 14 mars 2002.
- (205) En conséquence, la Commission conclut qu'elle est en droit d'examiner la mesure 3 et d'apprécier sa compatibilité avec les règles en matière d'aides d'État puisqu'au moment où elle a été octroyée, il était clair que FN GmbH se livrait à une activité économique.

8.5.2. Ressources publiques et imputabilité à l'État

- (206) L'aide a été octroyée à FN GmbH directement à partir du budget de l'arrondissement de Clèves. La mesure 3 a donc été financée par des ressources publiques et est imputable à l'État.

8.5.3. Avantage économique

- (207) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché. À cet égard, la Commission doit analyser si l'arrondissement de Clèves a agi en tant qu'investisseur privé en économie de marché en renonçant à une tranche du financement relais octroyé précédemment à FN GmbH.
- (208) Le comportement d'un investisseur en économie de marché est guidé par des perspectives de rentabilité⁽⁶⁴⁾. Le principe de l'investisseur en économie de marché est normalement réputé respecté si la structure et les perspectives d'avenir de l'entreprise permettent d'escompter, dans un délai raisonnable, un rendement normal sous la forme de versements de dividendes ou d'accroissements de capitaux, en comparaison avec une entreprise privée similaire.
- (209) Dans le cas présent, l'arrondissement de Clèves a octroyé à FN GmbH un prêt sans intérêt de [4-10] millions d'EUR et a renoncé au remboursement d'une tranche s'élevant à [2-5] millions, sans recevoir de rémunération en contrepartie. Cette dernière décision est en fait l'application de la clause prévue au paragraphe 4, point 1, de la convention de prêt elle-même, en vertu de laquelle la tranche en question ne devait pas être remboursée si l'objectif de création de 350 emplois était atteint. La Commission fait par conséquent observer qu'aucun investisseur en économie de marché n'aurait accordé de prêt sans intérêt et renoncé au remboursement d'une part non négligeable de ce prêt sans aucune rémunération.
- (210) Par ailleurs, l'appréciation de l'investisseur en économie de marché ne devrait pas tenir compte des éventuelles répercussions positives sur l'économie de la région dans laquelle l'aéroport est implanté, y compris sur le plan de la création d'emplois, puisque la Commission apprécie si les mesures en cause constituent une aide en examinant si «dans des circonstances similaires, un investisseur privé se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération à caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport»⁽⁶⁵⁾. Dans le cas présent, la seule contrepartie à la levée de l'obligation de remboursement était la création d'un certain nombre d'emplois. La création d'emplois ne devrait cependant pas être prise en considération dans le contexte du principe de l'opérateur en économie de marché. En d'autres termes, aucun investisseur en économie de marché n'aurait accepté de renoncer au remboursement de [2-5] millions d'EUR moyennant la création d'emplois dans la région.

⁽⁶⁴⁾ Arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-296/97, Alitalia/Commission, Rec. 2000, ECLI:EU:T:2000:289, point 84; affaire C-305/89, République italienne/Commission des Communautés européennes, Rec. 1991, ECLI:EU:C:1991:142, point 20.

⁽⁶⁵⁾ Voir lignes directrices sur l'aviation de 2005, point 46.

- (211) Le fait que le prêt soit un prêt sans intérêt et que l'arrondissement de Clèves ait renoncé au remboursement d'une partie de celui-ci réduit les coûts que l'exploitant de l'aéroport devrait normalement assumer et confère donc à FN GmbH un avantage qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché.

8.5.4. *Sélectivité*

- (212) L'avantage en question n'a été octroyé qu'à FN GmbH. Comme le financement public n'était destiné qu'à une seule entreprise, il est sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.5.5. *Distorsion de concurrence et effet sur les échanges*

- (213) Le même raisonnement que pour la distorsion de concurrence et l'effet sur les échanges que celui explicité ci-dessus (voir point 8.4.5) s'applique.

8.5.6. *Conclusion*

- (214) Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission est d'avis que les fonds publics octroyés par l'arrondissement de Clèves à FN GmbH dans le cadre de l'accord relatif au financement relais d'une partie des frais d'acquisition du domaine de l'aéroport comportent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE.

8.6. Existence d'une aide concernant l'aide reçue par EEL GmbH de l'arrondissement de Clèves et de la municipalité de Weeze (mesure 4)

8.6.1. *Notions d'entreprise et d'activité économique*

- (215) L'Allemagne affirme qu'EEL GmbH est une entité ayant pour objet de faciliter l'affectation des fonds à FN GmbH de manière efficiente et économique.
- (216) Comme expliqué au considérant 25, EEL GmbH a été fondée par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze pour gérer les biens immobiliers de l'aéroport avant sa privatisation. Par la suite, EEL GmbH a octroyé des prêts à FN GmbH. L'octroi de prêts à des tiers est en soi une activité économique. Par conséquent, lorsque les différentes mesures qui forment la mesure 4 ont été octroyées à EEL GmbH, cette dernière se livrait à une activité économique.
- (217) Eu égard à l'article 101 du traité FUE, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. EEL GmbH n'agit que comme une entité des autorités publiques et, en tant que telle, n'exerce pas d'activités économiques: sa seule vocation est de centraliser les ressources de deux autorités publiques afin de financer le développement des aéroports.
- (218) Étant donné que les critères cumulatifs énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE ne sont pas remplis, la Commission estime que la mesure 4 ne comporte pas d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (219) Même si EEL GmbH devait être considérée comme une entreprise soumise au droit de la concurrence de l'Union européenne pendant toute la période pendant laquelle les mesures qui forment la mesure 4 ont été octroyées (ce qui n'est pas le cas), l'appréciation de la Commission aboutirait à la même conclusion, à savoir que la mesure 4 ne constitue pas une aide d'État, tel que démontré ci-après.

8.6.2. Ressources publiques et imputabilité à l'État

- (220) EEL GmbH a reçu tous les capitaux, les avantages sous forme de liquidité et les injections de capital qui forment la mesure 4 de ses actionnaires, qui ont financé ces mesures au moyen de leurs budgets respectifs. La mesure 4 contient aussi une garantie à 100 % octroyée par la municipalité de Weeze, qui a exposé le budget de la municipalité. Toutes les mesures qui constituent la mesure 4 ont donc été financées au moyen des ressources budgétaires des deux autorités locales, qui ont, en outre, décidé d'octroyer ces différentes mesures.
- (221) La mesure 4 a donc été financée par des ressources publiques et est imputable à l'État.

8.6.3. Avantage économique

- (222) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché.
- (223) À cet égard, la Commission doit analyser si l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze ont agi de la même façon qu'un investisseur avisé opérant dans une économie de marché et guidé par des objectifs de rentabilité ⁽⁶⁶⁾ aurait agi dans une situation comparable en octroyant à EEL GmbH les capitaux, les garanties, les prêts et les reconductions qui constituent la mesure 4.
- (224) Il est d'abord important de rappeler, tel que conclu au point 8.3.2, qu'EEL GmbH constitue une EVS créée par ses deux actionnaires publics en vue de gérer les biens immobiliers de l'aéroport de Niederrhein-Weeze et exclusivement utilisée à compter de 2003 pour octroyer des financements audit aéroport. Cela est confirmé par le fait que, lors de leur assemblée générale (écrite) des 10 et 11 avril 2003, ces deux actionnaires publics ont strictement circonscrit la nouvelle activité de financement d'EEL GmbH aux investissements dans l'aéroport de Niederrhein-Weeze. Cet objectif est conforme à l'objet d'EEL GmbH défini à l'article 2 de son acte fondateur (*Gesellschaftsvertrag*) du 16 décembre 1999 ⁽⁶⁷⁾. De plus, comme déjà expliqué au considérant 153, EEL GmbH ne possède pas de conseil d'administration. Les deux directeurs généraux sont les représentants des organismes publics. Un des directeurs généraux de l'entreprise est le *Landrat*, autrement dit le chef de l'arrondissement de Clèves, et l'autre est le maire de la municipalité de Weeze. De plus, EEL GmbH ne possède pas de personnel permanent et est gérée par un seul fonctionnaire de l'arrondissement de Clèves. Il ressort de ces éléments que toute décision prise par EEL GmbH est en fait prise par les représentants des actionnaires publics, qui gèrent celle-ci au quotidien en plus de siéger au sein de ses organes de gestion. Cela confirme que les mesures en cause sont imputables aux actionnaires publics.
- (225) En appliquant le principe de l'opérateur en économie de marché à la mesure 4, il convient de tenir dûment compte du fait que le bénéficiaire de ces mesures de financement est une EVS créée et détenue par les entités dont émane la mesure 4, et qui est exclusivement utilisée dans un objectif bien défini poursuivi par ces mêmes entités. De plus, dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de l'objectif même en vue duquel l'entité à vocation spéciale est utilisée et maintenue en activité.
- (226) Les EVS sont souvent créées et utilisées par les entreprises privées dans toute une série de circonstances. Les EVS peuvent par exemple être utilisées lorsque deux entreprises indépendantes créent une coentreprise afin de développer un projet particulier ou d'exécuter une activité ou une fonction particulière (par exemple, recherche et développement, production, distribution) ⁽⁶⁸⁾ au profit de chaque entreprise. L'EVS est donc une structure juridique à laquelle les deux entreprises affectent les ressources (financement, personnel, actifs...) qui sont nécessaires pour mettre leur projet, fonction ou activité communs en œuvre et au moyen desquelles elles mettent le projet commun en œuvre ou exécutent cette fonction ou activité commune. Dans certaines situations, par exemple quand l'EVS n'a qu'une fonction de production ou de recherche et de développement, elle reçoit un financement de la part de ses sociétés mères sans générer elle-même de bénéfices susceptibles d'être redistribués aux actionnaires, par exemple sous la forme de dividendes. Au lieu de générer des bénéfices, elle contribue à l'exécution des activités que ses sociétés mères jugent nécessaires compte tenu de leurs objectifs.

⁽⁶⁶⁾ Voir la note 65 de bas de page.

⁽⁶⁷⁾ Voir la note 49 de bas de page.

⁽⁶⁸⁾ Voir communication juridictionnelle codifiée de la Commission concernant le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO C 95 du 16.4.2008, p. 1, point 95).

- (227) Il est donc clair que lorsque deux entreprises privées indépendantes créent et utilisent une EVS en vue d'un objectif bien défini, et qu'elles financent celle-ci, elles ne la financent pas nécessairement en vue d'obtenir un retour financier sous la forme de dividendes ou de paiement d'intérêts, tel qu'un investisseur ou une banque le ferait. À la place, elles financent cette EVS en vue d'atteindre l'objectif pour laquelle cette dernière a été créée.
- (228) À la lumière de ces considérations, le comportement de l'arrondissement de Clèves et de la municipalité de Weeze vis-à-vis d'EEL GmbH devrait être analysé au regard du fait que ces deux autorités publiques sont les seuls actionnaires d'EEL GmbH et de l'objectif exclusif assigné à EEL GmbH à compter de 2003, à savoir l'octroi à FN GmbH des différents prêts et reconductions qui constituent la mesure 1. Il y a lieu de rappeler à cet égard que les différentes mesures qui forment la mesure 1 sont, comme indiqué au point 8.3.2, clairement imputables à l'arrondissement de Clèves et à la municipalité de Weeze. En d'autres termes, les deux autorités publiques ont conçu et décidé d'appliquer la mesure 1 et ont décidé d'utiliser EEL GmbH à cet effet.
- (229) Par conséquent, lors de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché à la mesure 4, le fait que l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze aient décidé d'appliquer la mesure 1 et d'utiliser EEL GmbH à cet effet devrait être pris comme point de départ. La question que la Commission doit se poser est la suivante: si deux hypothétiques opérateurs en économie de marché avaient décidé d'appliquer des mesures telles que celles qui forment la mesure 1, auraient-ils recouru à une EVS telle qu'EEL GmbH et lui auraient-ils octroyé un financement analogue à celui de la mesure 4 afin d'atteindre cet objectif?
- (230) Dans ce contexte, le fait que certains prêts aient pu être octroyés à EEL GmbH par ses actionnaires à des taux inférieurs aux taux normaux du marché, qu'une garantie ait été mise à disposition gratuitement, ou que des capitaux aient été injectés sans perspectives claires de retour financier ne mène pas nécessairement à la conclusion que l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze n'ont pas agi vis-à-vis d'EEL GmbH comme des opérateurs en économie de marché l'auraient fait. La question à se poser est plutôt de savoir si le financement octroyé à EEL GmbH au titre de la mesure 4 est raisonnable, du point de vue d'un opérateur en économie de marché, à la lumière de l'objectif poursuivi par les actionnaires d'EEL GmbH, à savoir la mise en œuvre de la mesure 1.
- (231) Deux opérateurs en économie de marché avisés qui poursuivent le même objectif que les actionnaires publics d'EEL GmbH auraient au fond eu deux options: créer une entité à vocation spéciale semblable à EEL GmbH (option 1) ou octroyer des prêts directement à FN GmbH sans passer par un organisme spécialement prévu à cet effet (option 2). Un opérateur en économie de marché rationnel n'aurait envisagé aucune autre option, telle que le recours à des intermédiaires financiers privés, qui se seraient fait rémunérer pour ce service, car le coût de l'affectation des fonds à FN GmbH s'en serait ainsi trouvé accru.
- (232) La Commission fait observer qu'en prenant la décision de financer eux-mêmes EEL GmbH au lieu de recourir à des intermédiaires financiers, les actionnaires publics ont limité leur exposition financière au strict nécessaire pour financer FN GmbH au titre de la mesure 1:
- le niveau de financement directement octroyé par les actionnaires publics à EEL GmbH jusqu'à 2010 ([20-40] millions d'EUR ⁽⁶⁹⁾) était proportionnel aux montants empruntés par FN GmbH à EEL GmbH ([20-40] millions d'EUR ⁽⁷⁰⁾);
 - les conditions du financement d'EEL GmbH (date, montant et échéance) ont été alignées sur le financement de FN GmbH par EEL GmbH:

Volume (en millions d'EUR)	Date de la convention de prêt d'EEL GmbH à FN GmbH	Date des mesures publiques octroyées par l'Allemagne à EEL GmbH	Volume (en millions d'EUR)
[11-20]	11.4.2003	11.4.2003	[5-15] (+ [2-5] reçus d'un prêt bancaire le 2 mai 2003)
[2-5]	17.6.2004	16.6.2004	[2-5]

⁽⁶⁹⁾ Voir considérant 53.

⁽⁷⁰⁾ Voir tableau 3.

Volume (en millions d'EUR)	Date de la convention de prêt d'EEL GmbH à FN GmbH	Date des mesures publiques octroyées par l'Allemagne à EEL GmbH	Volume (en millions d'EUR)
[2-5]	28.7.2004	28.7.2004	[2-5]
Reconduction du prêt jusqu'au 31.12.2010 (+ 6,5)	1.7.2005	1.7.2005	Reconduction du prêt jusqu'au 31.12.2010 et restructuration de la dette
Reconduction du prêt jusqu'au 31.12.2016	29.11.2010	29.11.2010	Reconduction du prêt jusqu'au 31.12.2016

- c) EEL GmbH ne possède aucun actif matériel dans son bilan autre que ses créances en faveur de FN GmbH. Les bénéfices (limités) tirés des activités de financement en faveur de FN GmbH n'apparaissent que dans les comptes d'EEL GmbH, mais ils ne correspondent à aucune trésorerie ou liquidité puisque FN GmbH n'a pas remboursé sa dette à EEL GmbH;
- d) en effet, étant donné la stratégie de financement d'EEL GmbH à l'égard de FN GmbH, ces intérêts ne visent qu'à permettre à EEL GmbH d'être en équilibre et de payer les intérêts des prêts reconduits octroyés par les actionnaires publics et [banque], tel qu'en témoignent les procès-verbaux des assemblées générales d'EEL GmbH;
- e) EEL GmbH n'est donc pas en mesure de rembourser ses deux actionnaires et la [banque] tant que FN GmbH n'a pas remboursé les prêts et les intérêts qu'elle lui doit. Cela signifie que, comme l'Allemagne l'a fait valoir, EEL GmbH ne peut se livrer à d'autres activités économiques.
- (233) La Commission est d'avis que le choix de l'option 1 opéré par les deux actionnaires était donc cohérent avec l'objectif déclaré de ces derniers de consacrer les ressources d'EEL GmbH au seul financement de FN GmbH.
- (234) De plus, la Commission estime qu'avec l'option 1, les frais d'administration et de gestion d'une EVS telle qu'EEL GmbH sont réduits au strict minimum (aucune immobilisation des actifs autres que les créances en faveur de FN GmbH, aucun personnel permanent, aucune direction permanente, quasiment pas de frais d'exploitation, aucuns frais financiers autres que le remboursement du prêt octroyé par la [banque]). C'est d'autant plus vrai que quand les deux actionnaires publics ont décidé d'appliquer la mesure 1, EEL GmbH existait déjà, en tant que structure dormante et n'a pas dû être créée ex nihilo. Le choix d'une EVS facilite aussi la gestion des transactions financières avec les tiers (tels que FN GmbH ou une banque privée) tout en réduisant au minimum les frais de transaction entre les deux actionnaires. En revanche, le choix de l'option 2 engendrerait la duplication des mécanismes mis en place pour venir en aide à FN GmbH, ce qui entraînerait une hausse des frais administratifs et juridiques de l'affectation des fonds à FN GmbH (par exemple, duplication des contrats juridiques) et affecterait peut-être la qualité de la supervision et de la coordination du projet.
- (235) Il aurait donc été rationnel pour deux opérateurs en économie de marché avisés guidés par des objectifs de rentabilité à moyen ou long terme et agissant à la place des actionnaires publics d'EEL GmbH de choisir l'option 1 plutôt que l'option 2. La Commission est d'avis que le critère de l'investisseur en économie de marché est rempli et qu'aucun avantage économique n'a été conféré à EEL GmbH.

8.6.4. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (236) À compter de 2003, l'activité d'EEL GmbH a été strictement limitée au financement de FN GmbH. EEL GmbH ne pouvait se livrer à aucune autre activité. Elle ne pouvait par exemple pas octroyer de prêts à d'autres entités.
- (237) Par conséquent, la seule activité pour laquelle la mesure 4 pourrait avoir affecté la dynamique de la concurrence serait le financement de FN GmbH. Cet effet sur la concurrence aurait existé si, sans la mesure 4, des bailleurs de fonds autres qu'EEL GmbH, tels que des banques ou d'autres investisseurs, avaient eu davantage l'occasion d'octroyer un financement à FN GmbH en vue de réaliser un profit.

- (238) Cependant, comme indiqué au point 8.5.3, l'intention de l'arrondissement de Clèves et de la municipalité de Weeze était clairement d'appliquer eux-mêmes la mesure 1 afin d'octroyer un financement à FN GmbH. En effet, la seule justification à la mesure 4 est l'application de la mesure 1.
- (239) Sans la mesure 4, EEL GmbH aurait été incapable d'appliquer elle-même la mesure 1. L'absence de mesure 4 signifierait cependant simplement que l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze auraient décidé d'appliquer la mesure 1 sans recourir à EEL GmbH, par exemple au moyen d'une relation juridique directe entre eux-mêmes et FN GmbH. Par conséquent, en l'absence de mesure 4, les banques ou les autres investisseurs n'auraient pas eu davantage l'occasion d'octroyer un financement à FN GmbH en vue de réaliser un profit parce que le financement nécessaire aurait en tout état de cause été octroyé par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze.
- (240) Par conséquent, dans l'hypothèse où la mesure 4 impliquerait un avantage économique en faveur d'EEL GmbH (ce qui n'est pas le cas), cet avantage n'aurait aucun effet sur la concurrence et les échanges et ne constituerait donc pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité FUE.

8.6.5. Conclusion

- (241) Pour les raisons exposées ci-dessus, la mesure 4 ne comporte pas d'aide d'État en faveur d'EEL GmbH au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.7. Nouvelle aide ou aide existante

- (242) Les situations dans lesquelles la mesure constitue une aide existante sont énumérées en détail à l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 659/1999 ⁽⁷¹⁾.
- (243) Il est incontestable que les mesures en cause n'ont pas été mises en vigueur avant l'adhésion de l'Allemagne à l'Union européenne [point b) i) de l'article susvisé], qu'elles ne peuvent pas être réputées autorisées pour défaut d'adoption, par la Commission, d'une décision dans les délais prévus par la procédure [point b) iii)] et qu'elles ne peuvent pas non plus être considérées comme une aide existante en raison de l'expiration des délais de prescription [point b) iv)]. Elles ne sont pas devenues une aide en raison de l'évolution du marché commun et sans avoir été modifiées par l'État membre [point b) v), première phrase] ⁽⁷²⁾.
- (244) Cette appréciation est notamment valable pour la mesure 2, bien que l'Allemagne ait fait valoir qu'il s'agissait d'une aide existante (voir considérant 102). Dans l'arrêt Leipzig Halle, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que la construction de l'infrastructure aéroportuaire devait aussi relever des règles sur les aides d'État à compter de 2000 ⁽⁷³⁾, soit avant la date d'octroi de la mesure 2 le 15 octobre 2002 (voir considérant 46). La Commission est d'avis que la mesure constituait donc une aide au moment où elle est entrée en vigueur. Contrairement à ce que l'Allemagne a affirmé, le fait que la mesure ait été adoptée en vertu du décret de 1993 n'influence pas cette appréciation. Le décret de 1993 prévoit uniquement une base juridique en vue d'autoriser les éventuelles mesures d'aide aux aéroports régionaux que le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie pourrait envisager à compter de 1993, mais il ne crée aucun droit juridique pour ces aéroports, tel qu'explicitement énoncé à l'article 1^{er} du décret de 1993.
- (245) La date d'octroi de la mesure 2 est donc le 15 octobre 2002, soit après l'arrêt Aéroports de Paris. La mesure 2 constituait donc déjà une aide d'État lorsqu'elle a été octroyée, ainsi qu'exposé au point 8.4.6, et n'est pas devenue une aide d'État par la suite en raison de l'évolution du marché commun. De plus, la mesure 2 a été octroyée moins de dix ans avant que la Commission ouvre la procédure formelle d'examen à son égard et n'est donc pas devenue une aide existante à la suite de l'expiration des délais de prescription. La mesure 2 ne peut de ce fait pas être considérée comme une aide existante.

⁽⁷¹⁾ L'article 1^{er}, point b) v), deuxième phrase, du règlement (CE) n° 659/1999 dispose: «Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation.»

⁽⁷²⁾ «L'aide est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation.»

⁽⁷³⁾ Considérants 38 et 39.

8.8. Légalité de l'aide

- (246) En application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres sont tenus de notifier à la Commission les projets tendant à instituer ou à modifier des aides et ne peuvent mettre ces projets à exécution avant l'adoption d'une décision définitive.
- (247) Étant donné que l'Allemagne n'a pas notifié toutes les mesures publiques en cause, les mesures 1, 2 et 3 constituent des aides illégales.

9. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

9.1. Applicabilité des lignes directrices sur l'aviation de 2014 et 2005

- (248) Les mesures en cause devraient être appréciées sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité FUE qui dispose que «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun», peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur.
- (249) À cet égard, les lignes directrices sur l'aviation de 2014 constituent un cadre permettant d'apprécier si les aides en faveur des aéroports peuvent être jugées compatibles avec le marché commun au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (250) Conformément aux lignes directrices sur l'aviation de 2014, la Commission estime que les dispositions de sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ne devraient pas s'appliquer aux affaires pendantes d'aides illégales au fonctionnement octroyées à des aéroports avant le 4 avril 2014. En revanche, la Commission appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices de 2014 dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports, même si ces aides ont été octroyées avant le 4 avril 2014 et le début de la période transitoire ⁽⁷⁴⁾.
- (251) Concernant les aides à l'investissement en faveur des aéroports, la Commission, conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales, applique aux aides illégales à l'investissement en faveur des aéroports les règles en vigueur au moment où l'aide a été octroyée. En conséquence, elle appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices sur l'aviation de 2005 aux aides illégales à l'investissement octroyées à des aéroports avant le 4 avril 2014 ⁽⁷⁵⁾.
- (252) La Commission a déjà conclu que les mesures 2 et 3 constituaient des aides d'État illégales octroyées avant le 4 avril 2014, tandis que les mesures 1 et 4 ne pouvaient être considérées comme des aides d'État.
- (253) Compte tenu des dispositions des lignes directrices de 2014 visées aux considérants 250 et 251, la Commission est donc dans l'obligation de déterminer si les mesures en question constituent une aide illégale au fonctionnement ou à l'investissement.

9.2. Aide à l'investissement ou aide au fonctionnement

9.2.1. Mesure 1

- (254) Comme conclu au point 8.3.6, FN GmbH a bénéficié des aides d'État que constituaient le prêt 4 et la reconduction 1, voire la reconduction 2, qui forment la mesure 1. La Commission appréciera la nature de chaque sous-mesure séparément.
- (255) La Commission fait observer que le prêt 4 a été accordé en vue de financer les investissements réalisés par FN GmbH: comme indiqué au considérant 39, le paragraphe 1, point 2, de la convention de prêt signée le 1^{er} juillet 2005 spécifiait que le prêt était exclusivement destiné à des fins d'investissement. La Commission observe qu'EEL GmbH a mis en place les mécanismes de contrôle définis au paragraphe 2 de la convention de prêt, qui exigeait que FN GmbH (et EEL GmbH à sa propre demande) vérifie que les factures étaient strictement liées à

⁽⁷⁴⁾ Considérant 172 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁷⁵⁾ Considérant 173 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

l'achèvement de l'aéroport et qu'EEL GmbH (et non FN GmbH) payait les factures grâce au prêt. Ces mécanismes de contrôle se sont avérés efficaces puisque l'Allemagne a pu démontrer que les versements effectués à partir de ce prêt ont exclusivement aidé à couvrir les dépenses d'investissement. La Commission est donc d'avis que le prêt 4 constitue une aide illégale à l'investissement octroyée avant le 4 avril 2014 et que sa compatibilité doit être appréciée en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

- (256) Concernant la reconduction 1, la Commission fait observer qu'elle constitue une reconduction des prêts 1, 2 et 3. Cette reconduction ne cible donc pas le financement de nouveaux investissements, ce que l'Allemagne n'a pas pu démontrer. La Commission estime plutôt que cette reconduction n'a été octroyée que pour libérer FN GmbH de son obligation à court terme de rembourser tous les prêts et les intérêts accumulés. EEL GmbH et ses actionnaires publics voulaient ainsi garantir que FN GmbH ne tombe pas à court de liquidités, avec pour conséquence potentielle que le bénéficiaire de l'aide réduise ses investissements ou devienne une entreprise en difficulté. C'est pourquoi la Commission est d'avis que la reconduction 1 constitue une aide illégale au fonctionnement octroyée avant le 4 avril 2014 et que sa compatibilité doit être appréciée en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2014.
- (257) Des considérations analogues s'appliqueraient à la reconduction 2 si elle devait être considérée comme une aide d'État.

9.2.2. *Mesure 2*

- (258) FN GmbH a bénéficié de la mesure 2 afin de compenser le coût de l'acquisition et de l'installation des immobilisations décrites au considérant 46. Conformément au point 25 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, on entend par «aides à l'investissement» les aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, le «déficit de financement des coûts du capital». Tous les frais supportés au titre de la mesure 2 constituent donc des dépenses d'investissement. La mesure 2 constitue de ce fait une aide illégale à l'investissement octroyée avant le 4 avril 2014 et sa compatibilité doit être appréciée en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

9.2.3. *Mesure 3*

- (259) Ainsi que décrit au point 3.3, la mesure 3 en cause a été octroyée afin de fournir à FN GmbH un financement relais d'une partie des frais d'acquisition des biens immobiliers de l'aéroport (615 ha et environ 650 bâtiments de types divers à reconfigurer en aéroport civil). Comme indiqué au point 3 du préambule et au paragraphe 1 de la convention de prêt du 14 mars 2002, le financement relais a été octroyé au moyen d'un prêt sans intérêt explicitement affecté au financement des dépenses d'investissement nécessaires à l'achèvement de l'EuZZLG (voir considérant 21).
- (260) Ce financement relais constitue de ce fait une aide illégale à l'investissement octroyée avant le 4 avril 2014 et sa compatibilité doit être appréciée en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

9.2.4. *Conclusion*

- (261) Ainsi qu'expliqué ci-dessus, la Commission estime que le prêt 4 de la mesure 1, la mesure 2 et la mesure 3 constituent des aides d'État à l'investissement, tandis que la reconduction 1, voire la reconduction 2, de la mesure 1 doivent être considérées comme des aides au fonctionnement.

9.3. **Compatibilité des mesures d'aide à l'investissement**

- (262) Conformément au point 61 des lignes directrices de 2005, la Commission doit examiner si:
- la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment en termes d'utilisation des infrastructures existantes;

- d) l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire;
- e) le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire.
- (263) Outre l'obligation de répondre aux critères de compatibilité particuliers spécifiés dans les lignes directrices sur l'aviation de 2005, afin d'être considérées comme compatibles, les aides d'État octroyées à des aéroports, comme toutes les autres mesures d'aide d'État, doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif légitime visé ⁽⁷⁶⁾.
- 9.3.1. *La construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.)*
- (264) Les mesures d'aide à l'investissement en cause visaient à financer la transformation de l'ancienne base militaire britannique de Weeze en aéroport civil, et à sensiblement développer l'aéroport. Ces mesures ont considérablement contribué au développement régional et à la création de nouveaux emplois dans une région économiquement touchée par la fermeture de la base militaire britannique. Comme l'Allemagne l'a souligné, la fermeture de la base militaire britannique, à la suite de laquelle environ 6 300 personnes ont quitté la région, a entraîné la perte de 400 emplois civils directement liés à l'exploitation de la base militaire et la perte d'environ 102 millions d'EUR de recettes pour environ 80 entreprises. De plus, le départ des troupes britanniques a laissé 1 600 unités résidentielles vides, soit plus de 30 % du parc résidentiel de la communauté de Weeze à elle seule.
- (265) La Commission fait observer que, selon l'Allemagne, la création et le développement de l'aéroport civil ont entraîné la création de plus de 1 200 emplois dans l'arrondissement de Clèves et la concentration de sociétés de services dans le parc industriel de l'aéroport.
- (266) Comme l'Allemagne l'a souligné, la contribution de ce projet au développement économique régional (et donc à la cohésion économique, un objectif important de l'Union) a, dans une certaine mesure, déjà été reconnue par la Commission. La Commission a en effet octroyé des Fonds structurels à la Rhénanie-du-Nord — Westphalie au titre du programme Konver II, qui prévoyait explicitement le financement de la transformation d'anciennes installations militaires à Clèves.
- (267) Les mesures d'aide à l'investissement en cause ont aussi contribué à l'amélioration de l'accessibilité de la région. En effet, les aéroports les plus proches de Niederrhein-Weeze sont Düsseldorf (situé à 76 km de l'aéroport, 51 minutes en voiture) et Eindhoven, aux Pays-Bas (88 km, 1 heure 12 minutes en voiture) ⁽⁷⁷⁾.
- (268) Le trafic aux aéroports de Düsseldorf et d'Eindhoven est en constante augmentation depuis 2003: le trafic à Düsseldorf est passé de 14,3 millions de passagers en 2003 à environ 21 millions en 2013, tandis que le trafic à l'aéroport d'Eindhoven est passé de 0,4 million de passagers en 2003 à 3,4 millions de passagers en 2013. Au cours de cette période, leur croissance constante n'a été affectée que par leurs propres problèmes de congestion et contraintes en matière de capacité (en particulier le nombre insuffisant de créneaux disponibles à Düsseldorf). La capacité de l'aéroport de Düsseldorf a atteint sa limite de 22 millions de passagers en 2013, tandis que l'aéroport d'Eindhoven ne pouvait desservir que 2,5 millions de passagers en 2012. Malgré la croissance du trafic à l'aéroport de Niederrhein-Weeze, la Commission observe que des travaux d'extension ont été achevés ou ont commencé depuis 2012 en vue d'augmenter la capacité des deux aéroports ⁽⁷⁸⁾.
- (269) La Commission conclut donc que l'investissement dans Niederrhein-Weeze ne constitue pas une duplication d'une infrastructure existante non rentable. Au contraire, l'aéroport de Niederrhein-Weeze a joué un rôle important en décongestionnant Düsseldorf sans limiter les plans d'expansion des aéroports de Düsseldorf et d'Eindhoven. Sans le projet en question, il existait un risque que la région ne soit pas suffisamment desservie.
- (270) La Commission peut donc conclure que la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini, à savoir le développement économique régional et l'amélioration de l'accessibilité de la région.

⁽⁷⁶⁾ Voir par exemple l'affaire SA.34586 (12/N) — Grèce — Modernisation de l'aéroport de La Canée, point 49.

⁽⁷⁷⁾ Bien que formellement distant de Niederrhein-Weeze de moins de 100 km (98 km), l'aéroport de Maastricht ne peut être atteint qu'en 1 heure 14 minutes en voiture. La Commission est d'avis que cet aéroport ne doit pas être considéré comme faisant partie de la zone d'attraction de l'aéroport de Niederrhein-Weeze.

⁽⁷⁸⁾ Après l'extension de 2012-2013, la capacité de l'aéroport d'Eindhoven a atteint 5 millions de passagers; les travaux d'extension à l'aéroport de Düsseldorf devraient débiter durant l'été 2014.

9.3.2. *L'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé*

- (271) Selon l'Allemagne, la modernisation prévue de l'aéroport de Niederrhein-Weeze était nécessaire pour achever la transformation d'une ancienne base aérienne militaire en aéroport civil. La construction et la modernisation des voies réservées aux taxis et des aires de trafic étaient nécessaires pour pouvoir lancer les vols civils.
- (272) Comme l'Allemagne l'a fait valoir, le projet d'infrastructure n'a été entrepris que dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs fixés: si l'infrastructure a été bâtie pour un trafic de passagers maximal de 3,5 millions de passagers, les statistiques de trafic du tableau 1 montrent que le trafic a augmenté de manière constante jusqu'en 2010, pour atteindre un record de 2,9 millions de passagers, avant de redescendre à 2,2 millions en 2012. Cela signifie que la demande escomptée en matière de trafic a largement répondu à la demande réelle et que le projet n'est pas démesurément grand ou compliqué.
- (273) La Commission peut donc conclure que l'infrastructure en question est nécessaire et proportionnée aux objectifs qui ont été fixés.

9.3.3. *L'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment en termes d'utilisation des infrastructures existantes*

- (274) Comme déjà expliqué, l'aéroport de Niederrhein-Weeze a atteint en 2010 un nombre de passagers (2,9 millions de passagers) proche de sa limite de capacité (3,5 millions de passagers). Ce trafic a été atteint en six années d'exploitation seulement, ce qui est beaucoup plus rapide que pour d'autres aéroports allemands qui suivent la même stratégie TBC (comme Cassel ou Hahn). La forte croissance de l'aéroport de Niederrhein-Weeze s'explique par son rôle majeur dans le décongestionnement des aéroports de Düsseldorf et d'Eindhoven et par la densité de la population dans la zone d'attraction (plus de 35 millions d'habitants).
- (275) Sur la base des chiffres susmentionnés concernant le nombre de passagers, à moyen terme, le projet de développement de l'aéroport de Niederrhein-Weeze offrait de bonnes perspectives d'utilisation, en particulier grâce à l'infrastructure militaire initiale de l'aéroport, que les investissements initiaux ont contribué à transformer en plate-forme civile.

9.3.4. *L'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire*

- (276) La Commission observe que les infrastructures civiles en place ont toujours été ouvertes à tous les utilisateurs potentiels de manière non discriminatoire.

9.3.5. *Le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union européenne*

- (277) Au moment de l'octroi de l'aide, le 15 octobre 2002, l'aéroport de Niederrhein-Weeze desservait moins de 1 million de passagers par an, ce qui, selon les lignes directrices sur l'aviation de 2005, en faisait un petit aéroport régional (catégorie D) ⁽⁷⁹⁾.
- (278) La zone d'attraction de l'aéroport de Niederrhein-Weeze couvre les régions occidentales de l'Allemagne et les régions orientales des Pays-Bas. Comme déjà expliqué, l'aéroport de Niederrhein-Weeze n'a pas fortement nui à la concurrence dans cette zone d'attraction, autrement dit, les aéroports de Düsseldorf et d'Eindhoven, qui connaissaient de sérieux problèmes de congestion et de pénurie de créneaux (voir considérant 268).
- (279) De plus, l'aéroport de Niederrhein-Weeze n'est desservi ni par une liaison ferroviaire ni par une liaison au réseau autoroutier, contrairement à ses deux concurrents.
- (280) Par ailleurs, la Commission fait observer que le segment des voyages d'affaires occupe une part de marché significative de 40 % à l'aéroport de Düsseldorf, tandis qu'il ne représente que 7 % à Niederrhein-Weeze.
- (281) Concernant l'aéroport d'Eindhoven, la Commission observe que ces installations accueillent des vols tant civils que militaires et que le financement des frais d'infrastructure est réparti en conséquence entre les gestionnaires de l'aéroport civil et l'armée néerlandaise. En 2010 et 2011, l'aéroport d'Eindhoven a versé environ 1 million d'EUR par an à l'armée néerlandaise à titre de compensation, essentiellement pour couvrir le coût de l'entretien de l'infrastructure, la sécurité, le contrôle aérien, mais il n'a pas assumé les frais d'investissement initiaux que Niederrhein-Weeze a (en partie) dû supporter.

⁽⁷⁹⁾ Voir point 15.

- (282) De plus, l'intensité de l'aide du projet global (voir point sur la nécessité et la proportionnalité de l'aide ci-après) est limitée à son déficit de financement. Les actionnaires de l'exploitant de l'aéroport financeront plus de 50 % des frais d'investissement.
- (283) Sur la base de ce qui précède, la Commission peut donc conclure que le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt général.

9.3.6. Nécessité et proportionnalité de l'aide

- (284) La Commission doit déterminer si l'aide d'État octroyée à FN GmbH a modifié le comportement de l'entreprise bénéficiaire de telle sorte qu'elle se livre à des activités qui contribuent à la réalisation d'un objectif d'intérêt public i) qu'elle n'exercerait pas sans l'aide ou ii) qu'elle exercerait de manière limitée ou différente. De plus, l'aide n'est considérée comme proportionnée que si le même résultat ne peut être atteint avec une aide et un effet de distorsion moins importants. Cela signifie que le montant et l'intensité de l'aide doivent être limités au minimum nécessaire pour que l'activité subventionnée soit menée.
- (285) Selon l'Allemagne, l'aide était nécessaire parce que le développement de l'aéroport aurait été compromis étant donné la situation financière tendue de FN GmbH au moment de l'octroi de l'aide. L'Allemagne ajoute aussi que si le projet avait été entrepris directement par les autorités publiques, celles-ci auraient dû couvrir les frais de construction ainsi que les pertes d'exploitation initiales. La Commission partage cet avis et note que l'aide publique a été octroyée à un moment où les actionnaires privés de FN GmbH ont réalisé des investissements très importants dans l'infrastructure au cours de la phase de démarrage du projet ([20-60] millions d'EUR en 2002-2003), tout en assumant les pertes d'exploitation initiales de l'aéroport. Il n'est pas certain que des autorités locales avec des moyens financiers limités telles que l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze auraient pu à elles seules supporter la charge financière d'un projet d'une telle envergure, alors qu'elles pouvaient atteindre le même résultat avec une participation limitée en soutenant une initiative privée. Au vu de la nature risquée du projet, qui représente un des très rares cas d'aéroport privé en Europe, une aide publique limitée semble donc bien justifiée au cours de la phase de démarrage.
- (286) Selon l'Allemagne, l'investissement n'aurait pas pu être réalisé dans les mêmes proportions sans les mesures 1, 2 et 3. Comme l'Allemagne l'a très justement fait valoir, seul un nombre limité d'investissements auraient pu être réalisés, tels que l'élargissement de la piste. Il aurait fallu considérablement reporter certains investissements, ce qui aurait entraîné de sérieuses difficultés opérationnelles pour l'aéroport ou l'aurait empêché de répondre à la demande escomptée des compagnies aériennes et des passagers dans la zone d'attraction. On peut donc conclure que les mesures d'aide 1, 2 et 3 ont un effet d'incitation, car elles ont permis au bénéficiaire de réaliser l'investissement.
- (287) Quant à l'appréciation de la proportionnalité de la mesure 2, le niveau de financement public effectivement octroyé à l'aéroport s'élevait à [2-5] millions d'EUR. Comme expliqué au considérant 46, cette mesure d'aide correspond au financement de 50 % des coûts éligibles en vertu du décret de 1993. Le reste ([2-5] millions d'EUR) a été financé par FN GmbH. L'intensité de l'aide s'élève donc à 50 %.
- (288) Comme les lignes directrices sur l'aviation de 2005 laissent ouverte la question de l'intensité de l'aide, le montant admissible maximal de l'aide doit être limité au strict nécessaire. La Commission fait observer que les investissements réalisés grâce à la mesure 2 ont été financés à des conditions *pari passu*. L'intensité de l'aide de 50 % semble donc justifiée dans le cas présent.
- (289) Concernant la proportionnalité du prêt 4 de la mesure 1 et la mesure 3, la Commission fait observer que l'octroi d'un prêt sans intérêt ou à un taux d'intérêt avantageux constitue une mesure qui fausse moins la concurrence qu'une subvention directe. De plus, étant donné que les autorités publiques ont complètement garanti les prêts, leur implication financière était très limitée. Concernant la proportionnalité de la levée de l'obligation de remboursement de la moitié du financement relais, la Commission partage l'avis de l'Allemagne selon lequel la condition de création de 350 emplois constitue une mesure visant à inciter les propriétaires privés de l'aéroport à achever la construction et le développement de l'infrastructure aéroportuaire. La Commission fait observer que cette mesure incitative a été efficace puisque 445 emplois avaient été créés au moment de la levée de l'obligation (en 2004), bien avant l'expiration du délai contractuel (fin 2007).

9.3.7. Conclusion concernant les mesures 1 (prêt 4), 2 et 3

- (290) Compte tenu de l'appréciation ci-dessus, la Commission conclut que les mesures 1 (prêt 4), 2 et 3 sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

9.4. Compatibilité de la mesure d'aide au fonctionnement

(291) Le point 5.1.2 des lignes directrices sur l'aviation de 2014 définit les critères que la Commission applique lors de son appréciation de la compatibilité de l'aide au fonctionnement avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Notamment, conformément au point 172 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, la Commission applique ces critères à toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement aux aéroports, y compris les notifications pendantes et aides illégales non notifiées, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014, soit avant l'entrée en vigueur des lignes directrices sur l'aviation de 2014. Les critères de compatibilité applicables aux aides au fonctionnement, qui peuvent être octroyées pour une période transitoire de 10 ans à compter de la date de publication des lignes directrices sur l'aviation de 2014, sont les suivants:

- a) *contribution à un objectif bien défini d'intérêt commun*: cette condition est entre autres remplie si les aides améliorent la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions ou si elles facilitent le développement régional ⁽⁸⁰⁾;
- b) *nécessité d'une intervention de l'État*: les aides devraient cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure d'apporter lui-même ⁽⁸¹⁾;
- c) *existence d'un effet d'incitation*: cette condition est remplie s'il est probable qu'en l'absence d'aide au fonctionnement, et compte tenu de la présence possible d'une aide à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit ⁽⁸²⁾;
- d) *proportionnalité de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)*: pour être proportionnées, les aides au fonctionnement consenties aux aéroports doivent être limitées au minimum nécessaire pour que l'activité visée puisse être mise en œuvre ⁽⁸³⁾;
- e) *prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges* ⁽⁸⁴⁾.

(292) Considérant que l'aide au fonctionnement que constitue la reconduction 1, voire la reconduction 2, de la mesure 1 a été octroyée, dans son intégralité, avant l'entrée en vigueur des lignes directrices sur l'aviation de 2014, ces critères de compatibilité sont appliqués à la lumière des considérations définies au point 137 desdites lignes directrices (autrement dit, certaines conditions ne s'appliquent pas).

9.4.1. L'aide au fonctionnement contribue à un objectif d'intérêt général clairement défini

(293) L'aide au fonctionnement en cause avait pour objectif de maintenir le niveau d'activité adéquat à l'aéroport de Niederrhein-Weeze.

(294) Conformément au point 113 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, les aides au fonctionnement octroyées à des aéroports seront considérées comme contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun si elles améliorent la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions, si elles luttent contre la congestion du trafic aérien sur les principales plates-formes aéroportuaires de l'Union ou si elles facilitent le développement régional.

(295) Comme conclu au considérant 270, la construction et l'exploitation de l'aéroport de Niederrhein-Weeze répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini, à savoir le développement économique régional et l'amélioration de l'accessibilité de la région.

9.4.2. Nécessité d'une intervention de l'État

(296) Conformément aux points 116 et suivants des lignes directrices sur l'aviation de 2014, les aides au fonctionnement seront considérées comme nécessaires si elles conduisent à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure d'apporter lui-même. Les lignes directrices reconnaissent en outre que la nécessité d'un financement public des coûts d'exploitation sera en principe plus importante, proportionnellement, pour les aéroports plus petits eu égard au niveau élevé des coûts fixes et que les aéroports accueillant entre 200 000 et 700 000 passagers par an sont susceptibles de ne pas pouvoir supporter une part importante de leurs coûts d'exploitation.

⁽⁸⁰⁾ Points 137 et 113 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸¹⁾ Points 137 et 116 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸²⁾ Points 137 et 124 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸³⁾ Points 137 et 125 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸⁴⁾ Points 137 et 131 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

- (297) Depuis le début des activités du nouveau terminal en 2003, le nombre annuel de passagers de l'aéroport de Niederrhein-Weeze a atteint 207 992 en 2003, 796 745 en 2004 et 591 744 en 2005 (voir tableau 1). La Commission observe que le trafic de passagers a connu d'importantes variations au cours de la phase de démarrage, notamment une diminution significative de 34 % entre 2004 et 2005. La Commission estime donc qu'au cours de ces trois années, le trafic de passagers est, en moyenne, demeuré compris entre 200 000 et 700 000. Par ailleurs, la Commission fait aussi observer que FN GmbH était toujours déficitaire (voir tableau 5) et ne pouvait même pas couvrir ses coûts d'exploitation (l'EBITDA ajusté est négatif en 2004 et 2005), ce que les lignes directrices sur l'aviation de 2014 considèrent comme typique des aéroports de cette taille.
- (298) La Commission estime donc que l'aide au fonctionnement en faveur de l'aéroport de Niederrhein-Weeze est nécessaire.

9.4.3. Adéquation de l'aide d'État comme instrument d'action

- (299) Conformément au point 120 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, l'aide au fonctionnement doit être un instrument d'intervention approprié pour atteindre l'objectif poursuivi ou résoudre les problèmes ciblés. Étant donné que l'aéroport de Niederrhein-Weeze est déficitaire au niveau opérationnel, le seul instrument approprié est une aide au fonctionnement qui permette à l'aéroport de poursuivre ses activités afin de garantir la connectivité de la région de Niederrhein. D'autres instruments tels que les aides à l'investissement ou les mesures réglementaires ne semblent pas être appropriés pour résoudre les problèmes financiers de l'aéroport de Niederrhein-Weeze au niveau opérationnel. La Commission estime donc que l'aide au fonctionnement octroyée à l'aéroport de Niederrhein-Weeze est un instrument approprié.

9.4.4. Existence d'un effet d'incitation et proportionnalité du montant de l'aide (aide limitée au minimum nécessaire)

- (300) Conformément au point 124 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, l'aide au fonctionnement a un effet d'incitation s'il est probable qu'en son absence, et compte tenu de la présence possible d'une aide à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit.
- (301) L'aéroport de Niederrhein-Weeze a reçu une aide à l'investissement afin de construire un nouveau terminal et de mettre en œuvre les nouvelles exigences en matière de sûreté et de sécurité. Cela a permis à l'aéroport de répondre aux besoins de connectivité et de transport de la région du Niederrhein, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre de passagers ces dernières années. Malgré un nombre de passagers plutôt en hausse, l'aéroport n'est pas en mesure de couvrir ses coûts d'exploitation. Sans l'aide d'État au fonctionnement, l'aéroport ne pourrait pas maintenir le niveau actuel de trafic et d'investissement et son activité économique devrait être réduite. Par ailleurs, l'aide n'a pas dépassé le montant requis pour couvrir les pertes d'exploitation, le montant de l'aide étant donc limité au minimum nécessaire.
- (302) La Commission estime donc que l'aide au fonctionnement en faveur de l'aéroport de Niederrhein-Weeze a un effet d'incitation et est proportionnée.

9.4.5. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

- (303) Conformément au point 131 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, pour apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement à l'aéroport, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence et des effets sur les échanges. Le fait que l'aéroport soit situé dans la même zone d'attraction qu'un autre aéroport disposant de capacités inutilisées peut constituer une indication de possibles distorsions de la concurrence ou d'un effet sur les échanges.
- (304) Comme démontré aux considérants 276 et suivants, la Commission a déjà conclu que l'évolution des échanges n'était pas influencée dans une mesure contraire à l'intérêt général.

9.5. Conclusion sur la compatibilité des mesures d'aide

- (305) Toutes les mesures qui font l'objet du présent examen et sont considérées comme des aides d'État sont compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Cette conclusion est entièrement sans préjudice de l'appréciation de toute autre mesure d'aide d'État que les autorités publiques sont susceptibles d'avoir octroyée à FN GmbH, à laquelle la Commission pourrait procéder à l'avenir.

10. LANGUE

(306) Par lettre datée du 18 juin 2014, l'Allemagne a accepté que la présente décision soit adoptée en anglais. Le texte en langue anglaise est donc le seul faisant foi,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les prêts octroyés par EEL GmbH à FN GmbH le 11 avril 2004, le 17 juin 2004 et le 28 juillet 2004 ainsi que les mesures d'aide consenties par l'arrondissement de Clèves et la municipalité de Weeze en faveur d'EEL GmbH ne constituent pas des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

1. Le prêt octroyé par EEL GmbH à FN GmbH le 1^{er} juillet 2005 ainsi que la reconduction, le 1^{er} juillet 2005, de tous les prêts existants octroyés par EEL GmbH à FN GmbH, la mesure d'aide consentie par le Land de Rhénanie-du-Nord — Westphalie en faveur de FN GmbH et la mesure d'aide consentie par l'arrondissement de Clèves directement en faveur de FN GmbH concernant l'acquisition des biens immobiliers de l'aéroport de Niederrhein-Weeze constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. La reconduction de tous les prêts existants octroyés par EEL GmbH à FN GmbH le 29 novembre 2010, si elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 juillet 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président