

DÉCISION (UE) 2016/152 DE LA COMMISSION**du 1^{er} octobre 2014****relative à l'aide d'État SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport***[notifiée sous le numéro C(2014) 5063]***(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 parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux dispositions précitées ⁽²⁾ et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Dans une question parlementaire de décembre 2008, Hiltrud Breyer, membre du Parlement, a soulevé la question du financement public de l'aéroport de Zweibrücken ⁽³⁾. Elle a affirmé qu'au cours de la période 2005-2006, le Land de Rhénanie-Palatinat (ci-après le «Land») avait financé Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken («FGAZ») à hauteur de 2,4 millions d'EUR, que FGZ a ensuite utilisés pour financer sa filiale à 100 %, Flughafen Zweibrücken GmbH («FZG»). Elle a en outre affirmé qu'au cours de la même période, des travaux de construction à l'aéroport d'un montant de 6,96 millions d'EUR avaient été entièrement payés par le Land.
- (2) Le commissaire Tajani a répondu à cette question le 6 janvier 2009. Une plainte a également été enregistrée sous le numéro CP 5/2009. Le 22 janvier 2009, le 24 septembre 2010 et le 15 mars 2011, la Commission a demandé un complément d'information à l'Allemagne, laquelle le lui a communiqué par lettres du 23 mars 2009, du 27 janvier 2011 et du 19 mai 2011.
- (3) Le 8 avril 2008, la Commission a aussi demandé un complément d'information à la compagnie aérienne Ryanair, laquelle le lui a fourni le 15 juillet 2011. Une traduction en langue allemande des informations fournies par Ryanair a été communiquée à l'Allemagne le 18 août 2011, et cette dernière a déclaré, le 26 septembre 2011, qu'elle n'avait alors pas l'intention de commenter ces informations.
- (4) Par lettre du 22 février 2012, la Commission a informé l'Allemagne qu'elle avait décidé de lancer la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité (la «décision d'ouverture») concernant le financement public de l'opérateur de l'aéroport de Zweibrücken et des mesures d'incitation en faveur des compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport.
- (5) Par lettre du 24 février 2012, la Commission a demandé un complément d'information après la décision d'ouverture. L'Allemagne a présenté ses observations sur la décision d'ouverture le 4 mai 2012 et a répondu à la demande de complément d'information de la Commission le 16 avril 2012.
- (6) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure est parue au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁴⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'aide présumée.

⁽¹⁾ À compter du 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du traité FUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certains changements de terminologie, tels que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». C'est la terminologie du TFUE qui sera utilisée dans la présente décision.

⁽²⁾ JO C 216 du 21.7.2012, p. 56.

⁽³⁾ Question écrite E-6470/08 du 2 décembre 2008 posée par Hiltrud Breyer (Verts/ALE) à la Commission concernant les subventions versées par le Land de Rhénanie-Palatinat à l'aéroport de Zweibrücken.

⁽⁴⁾ JO C 216 du 21.7.2012, p. 56.

- (7) La Commission a reçu les observations de quatre parties intéressées, à savoir Ryanair, Airport Marketing Services («AMS»), Germanwings et TUIFly. Elle a transmis ces observations à l'Allemagne, laquelle avait la possibilité de réagir dans un délai d'un mois; l'Allemagne a présenté ses observations par lettre du 26 octobre 2012.
- (8) De plus, la Commission a reçu des observations supplémentaires de Ryanair le 20 décembre 2013, le 17 janvier 2014 et le 31 janvier 2014. Ces observations ont été communiquées à l'Allemagne, qui n'a pas souhaité les commenter.
- (9) Par lettres du 6 novembre 2013, du 14 mars 2014, et du 2 avril 2014, la Commission a demandé un complément d'information. L'Allemagne a répondu aux demandes de complément d'information de la Commission le 16 décembre 2013, le 15 janvier 2014, le 5 avril 2014, le 15 avril 2014, le 24 avril 2014, le 11 juin 2014 et le 27 juin 2014.
- (10) Par lettre du 25 février 2014, la Commission a informé l'Allemagne de l'adoption, le 20 février 2014, des lignes directrices sur l'aviation de 2014 ⁽⁵⁾, du fait que ces lignes directrices s'appliqueraient à l'affaire en cause à compter de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, et a donné à l'Allemagne la possibilité de commenter ces lignes directrices et leur application dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de leur publication au *Journal officiel*.
- (11) Par lettre du 24 février 2014, la Commission a aussi informé les tiers de l'adoption, le 20 février 2014, des lignes directrices sur l'aviation de 2014, du fait que ces lignes directrices s'appliqueraient à l'affaire en cause à compter de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, et a donné aux tiers la possibilité de commenter ces lignes directrices et leur application dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de leur publication au *Journal officiel*.
- (12) Les lignes directrices sur l'aviation de 2014 ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 4 avril 2014. Elles remplacent les lignes directrices sur l'aviation de 1994 ⁽⁶⁾ ainsi que les lignes directrices sur l'aviation de 2005 ⁽⁷⁾.
- (13) Le 15 avril 2014, une communication a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* invitant les États membres et les parties intéressées à soumettre leurs observations sur l'application des lignes directrices sur l'aviation de 2014, cette fois-ci dans un délai d'un mois à compter de leur date de publication ⁽⁸⁾.
- (14) L'Allemagne a transmis ses observations concernant les lignes directrices sur l'aviation de 2014 le 8 mai 2014. L'Allemagne a accepté que les lignes directrices sur l'aviation de 2014 s'appliquent en l'espèce. Les tiers n'ont présenté aucune observation.
- (15) Par lettre du 17 juillet 2014, l'Allemagne a exceptionnellement accepté de renoncer à ses droits dérivés de l'article 342 du traité en combinaison avec l'article 3 du règlement n° 1 du 15 avril 1958 ⁽⁹⁾ et que la présente décision soit adoptée et notifiée conformément à l'article 297 du traité en anglais.

2. CONTEXTE DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DES MESURES EN CAUSE

2.1. HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN

- (16) L'aéroport de Zweibrücken était un aérodrome militaire jusqu'en 1991, lorsqu'il a été abandonné par l'armée américaine. De 1992 à 1999, l'aérodrome a fait l'objet d'un projet de conversion cofinancé par l'Union ⁽¹⁰⁾. Le financement de l'Union a été utilisé pour adapter l'aérodrome à l'aviation civile; les mesures nécessaires englobaient la suppression des obstacles, la modernisation et l'installation d'une tour et le drainage de la piste. Les investisseurs privés du projet ont aussi prévu la création, par la suite, d'un parc d'affaires, d'un parc multimédia et d'installations de loisirs.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission — Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3).

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12.2005, p. 1).

⁽⁸⁾ JO C 113 du 15.4.2014, p. 30.

⁽⁹⁾ Règlement n° 1 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne (JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58).

⁽¹⁰⁾ Décision de la Commission du 22 décembre 1993 — K (93) 3964/6 — Konver I — et décision de la Commission du 21 décembre 1995 — K (95) 3208 — Konver II. Pour la Rhénanie-Palatinat, les projets de conversion englobaient le projet de l'«aérodrome militaire de Zweibrücken». Le financement de l'Union atteignait 9 millions d'EUR.

- (17) De 2000 à 2006, l'aérodrome n'a, de manière générale, pas été utilisé pour l'aviation commerciale. Il a été utilisé par des avions militaires, des avions privés, pour des vols d'agrément et seulement occasionnellement pour des vols commerciaux. La majorité des passagers au départ et à destination de l'aéroport de Zweibrücken étaient transportés par vols militaires, tandis que le reste utilisait des avions de société ou des taxis aériens. Les tentatives d'attirer des opérateurs commerciaux ont échoué. Cela est dû en partie à l'existence d'une zone d'entraînement de combat aérien de l'OTAN (Polygone), ce qui limitait sérieusement la capacité des opérateurs civils à atteindre ou à quitter Zweibrücken pendant les heures d'exploitation de ladite zone.
- (18) Ce n'est qu'après l'établissement d'une zone de contrôle (CTR Zweibrücken), qui régit l'utilisation de l'espace aérien par les avions civils et militaires, qu'un opérateur commercial a pu être attiré. Le trafic commercial, avec des vols réguliers et charter, a démarré avec le vol inaugural de Germanwings à destination de Berlin le 15 septembre 2006. L'opérateur charter TUIFly a lancé ses activités le 30 mars 2007. Ryanair a exploité son unique liaison au départ de Zweibrücken (à destination de Londres-Stansted) entre le 28 octobre 2008 et le 22 septembre 2009, pour ensuite mettre un terme à ses activités à l'aéroport de Zweibrücken.
- (19) La capacité annuelle de l'aéroport de Zweibrücken est actuellement de 700 000 passagers environ, mais elle pourrait atteindre 1 million de passagers compte tenu de la capacité de la piste et des aires de manutention.
- (20) Le tableau 1 indique l'évolution de l'aéroport de Zweibrücken au niveau du nombre de passagers et des mouvements des aéronefs de 2006 à 2012.

Tableau 1

Nombre de passagers 2006-2012 ⁽¹⁾

Année	Passagers	Mouvements des aéronefs
2006	78 000	23 160
2007	288 000	26 474
2008	327 000	27 000
2009	338 000	21 000
2010	265 000	16 000
2011	224 000	14 500
2012	242 880	13 230

2.2. SITUATION GÉOGRAPHIQUE DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN

- (21) L'aéroport de Zweibrücken est situé à 4 km au sud-est de la ville de Zweibrücken, dans le Land allemand de Rhénanie-Palatinat. Les aéroports les plus proches ⁽²⁾ sont:
- a) l'aéroport de Sarrebruck (à environ 39 km ou 29 minutes en voiture);
 - b) l'aéroport de Francfort-Hahn (à environ 128 km ou 84 minutes en voiture);
 - c) l'aéroport de Francfort-sur-le-Main (à environ 163 km ou 91 minutes en voiture);
 - d) l'aéroport de Luxembourg (à environ 145 km ou 86 minutes en voiture);

⁽¹⁾ <http://www.flughafen-zweibruecken.de/de/wir-ueber-uns-de/daten-und-fakten-de>

⁽²⁾ Toutes les distances sont exprimées en kilomètres, sur la base de l'itinéraire le plus rapide. Source: maps.google.com, consulté le 25 juin 2014.

- e) l'aéroport de Karlsruhe/Baden-Baden (à environ 105 km ou 88 minutes en voiture);
 - f) l'aéroport de Metz-Nancy (à environ 129 km ou 78 minutes en voiture);
 - g) l'aéroport de Strasbourg (à environ 113 km ou 87 minutes en voiture).
- (22) Selon l'étude produite par «Desel Consulting» et «Airport Research GmbH» en 2009 ⁽¹³⁾, quelque 15 % des passagers en moyenne par an proviennent d'autres États membres (Luxembourg et France). Le reste des passagers provient d'Allemagne, essentiellement de l'arrondissement de Sarre-Palatinat-Sud-Ouest, de la ville de Sarrebruck, de la ville de Saarlouis, et de l'arrondissement de Sarre-Palatinat.

2.3. CONTEXTE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN

- (23) L'aéroport de Zweibrücken est détenu et exploité par FZG. FZG est une filiale à 100 % de FGAZ, avec laquelle elle a conclu un accord de compensation des résultats. Cet accord garantit que toutes les pertes de FZG seront couvertes par FGAZ et que tous les profits seront transférés à cette dernière.
- (24) FGAZ est quant à elle détenue par plusieurs parties. Le Land de Rhénanie-Palatinat détient 50 % des parts, tandis que les 50 % restants sont détenus par Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken («ZEF»), une association d'entités territoriales publiques de Rhénanie-Palatinat. Les propriétaires publics de FGAZ couvrent ses besoins en financement en procédant à des injections annuelles de capitaux. Selon l'Allemagne, FGAZ n'exerce pas elle-même d'activités liées à l'aviation. En ce qui concerne l'aviation, FGAZ transfère simplement le financement public à FZG. FGAZ exerce cependant des activités liées à la commercialisation de parcelles de terre à proximité de l'aéroport.

3. DESCRIPTION DES MESURES ET MOTIFS D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (25) La Commission a examiné plusieurs mesures concernant l'aéroport de Zweibrücken. Elle a examiné si lesdites mesures constituaient une aide d'État et si cette aide d'État pouvait être jugée compatible avec le marché intérieur.
- (26) Les mesures suivantes ont été examinées au motif qu'elles pouvaient constituer une aide d'État en faveur de FGAZ et FZG:
- a) un financement public direct par le Land de Rhénanie-Palatinat et par ZEF des coûts de l'aéroport de Zweibrücken relatifs:
 - aux investissements dans les infrastructures (2000-2009),
 - aux frais d'exploitation (2000-2009);
 - b) un prêt bancaire et une participation au pool de trésorerie interne du Land de Rhénanie-Palatinat.
- (27) Les mesures suivantes ont été examinées au motif qu'elles pouvaient constituer une aide d'État en faveur des compagnies aériennes opérant au départ de l'aéroport de Zweibrücken:
- a) des remises sur les redevances aéroportuaires pour différentes compagnies aériennes (Germanwings, TUIFly et Ryanair);
 - b) les contrats de marketing avec Ryanair.

3.1. FINANCEMENT PUBLIC DIRECT DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN PAR LE LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT ET PAR ZEF

3.1.1. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

- (28) Le financement public de l'aéroport de Zweibrücken a pris deux formes différentes. Premièrement, le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF ont contribué à certains investissements dans les infrastructures de FZG à l'aide de subventions directes. Deuxièmement, les propriétaires de FGAZ ont procédé à des injections annuelles de capitaux dans cette dernière. L'objectif de ces injections de capitaux, qui couvrent les pertes de FGAZ, est de permettre à celle-ci de remplir ses obligations au titre de l'accord de compensation des résultats, en vertu duquel FGAZ doit couvrir les pertes de FZG.

⁽¹³⁾ Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, septembre 2009, p. 56.

- (29) Les subventions directes en faveur de certains investissements dans les infrastructures réalisés entre 2000 et 2005 et entre 2006 et 2009 sont énumérées dans le tableau 2 et le tableau 3.

Tableau 2

Investissements dans les infrastructures 2000-2005

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahmen	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insgesamt	Davon Landesmittel für Baumaßnahmen
2000						
5.6.2000	Wendehämmer, Boden- geräte, usw.	[... (*)	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 25 × 25	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
30.11.2000	Flugzeughalle 56 × 18	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24.11.2000	Renovierung Halle 360	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.12.2000	Renovierung Halle 370	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2000		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2001						
23.7.2001	TODA 1. Phase	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
22.11.2001	Umorg. Sicherheitsbereich	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2001		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2002						
16.7.2002	außerord. Rep. Start- u. Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2002		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahmen	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahmen	Landesmittel	Mittel des Trägers	Ausgezahlte Mittel insgesamt	Davon Landesmittel für Baumaßnahmen
2003						
14.4.2003	Überarb. Markierungen Flugbetr. fläche	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
15.9.2003	2. Phase TODA	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2003		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2004						
26.1.2004	Gebäude 320	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.11.2004	Luftsicherheitsmaßn.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2004		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2005						
4.8.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
13.12.2005	Feuerlöschfahrzeug	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2005		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(*) Couvert par le secret professionnel.

Tableau 3

Investissements dans les infrastructures 2006-2009

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	ausgezahlte Mittel des Landes	ausgezahlte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
2006								
22/11/2006	Trinkwasseranlage	[...]	[...]		[...]	[...]		

[illegible]

Zuwendungsbescheid vom	Maßnahme	Gesamtkosten der Investitionsmaßnahme	Landesmittel	Mittel des ZEF	Mittel des Trägers	ausgezahlte Mittel des Landes	ausgezahlte Mittel des ZEF	Davon Landesmittel für Baumaßnahme
21/10/2008	Vorfeldbeleuchtung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
27/10/2008	Heizgerät	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
09/11/2008	Sanierung Landebahn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
31/10/2008	Umbau Terminal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24/11/2008	Wetterbeobachtungssystem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
24/11/2008	Geräte, Fahrzeuge	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2008		[...]	[...]		[...]	[...]		[...]
2009								
12/08/2009	Landebahnsanierung	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
02/09/2009	Erstellung DES	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
16/10/2009	Guard Lights	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
19/10/2009	Flugzeugschlepper, Förderband	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gesamt 2009		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (30) Le montant total des investissements entre 2000 et 2009 s'élevait à 27 987 281 EUR, tandis que le montant total des subventions du Land s'élevait à 21 588 534 EUR. Les investissements les plus importants ont été l'extension de la piste en 2001/2003 ([...] EUR), la modernisation du terminal en 2006 ([...] EUR) et la modernisation de la piste en 2008/2009 ([...] EUR).
- (31) Le tableau 4 contient les données utiles concernant les injections de capitaux du Land de Rhénanie-Palatinat/ZEF dans FGZ et la couverture des pertes de FGZ par FGZ.
- (32) De plus, il est à noter que si le Land et ZEF détenaient chacun 50 % des parts de FGZ entre 2000 et 2009 et contribuaient en principe à parts égales aux injections de capitaux, en réalité, le Land subventionnait la part de ZEF. Jusqu'à la fin de 2005, le Land a aussi couvert, outre sa part de 50 % des injections de capitaux requises, 90 % de la part de ZEF. Le Land a ensuite réduit ce pourcentage, d'abord à 80 % en 2006, puis à 60 % à partir de 2007. En conséquence, le Land a couvert entre 95 % (jusqu'à 2005) et 80 % (à partir de 2007) des pertes annuelles de FGZ.

Tableau 4

Injections de capitaux et résultats des activités commerciales

Année	Injections de capitaux du Land de Rhénanie-Palatinat/de ZEF dans FGAZ	Résultats annuels FGAZ	Résultats annuels FZG	EBITDA FZG
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]

3.1.2. RAISONS AYANT MOTIVÉ L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (33) La décision d'ouverture établit une distinction entre le financement public des investissements dans les infrastructures de l'aéroport de Zweibrücken et le financement public de ses frais d'exploitation.

3.1.2.1. *Investissements dans les infrastructures***Existence d'une aide**

- (34) Dans la décision d'ouverture, il est noté premièrement qu'en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures aéroportuaires, FZG est une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Elle a rappelé que dans l'arrêt Leipzig/Halle ⁽¹⁴⁾, le Tribunal a confirmé qu'une entité qui construit et exploite des infrastructures aéroportuaires tout en percevant une redevance des utilisateurs exerce une activité économique. La seule exception serait certaines activités qui pourraient être qualifiées d'exercice de la puissance publique; ces activités seraient qualifiées de non économiques et ne seraient donc pas soumises aux règles en matière d'aides d'État. La décision d'ouverture comprend aussi une demande adressée à l'Allemagne afin que cette dernière apporte un complément d'information concernant les activités susceptibles d'être qualifiées de non économiques.
- (35) Il est aussi relevé, dans la décision d'ouverture, que FGAZ n'exerçait elle-même aucune activité aéroportuaire, mais transférait simplement à FZG le financement public qu'elle recevait. Il y est cependant indiqué que FGAZ exerçait bien des activités économiques liées à des parcelles de terrain situées à proximité de l'aéroport. En raison de ces activités, il est estimé, dans la décision d'ouverture, que FGAZ constituait aussi une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (36) Étant donné que les subventions directes aux projets d'investissement ont été financées par le budget du Land, et que les injections de capitaux en faveur de FGAZ (et, en définitive, FZG) provenaient du budget public du Land et de ZEF, il est conclu dans la décision d'ouverture que les mesures étaient financées par des ressources publiques.

⁽¹⁴⁾ Affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commission (ci-après «arrêt Leipzig/Halle»), Rec. 2011, p. II-1311, notamment les points 93-94; confirmé par l'arrêt rendu dans l'affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, Rec. 2012, ECLI:EU:C:2012:821.

- (37) Quant à la question de savoir si FGAZ et FZG ont reçu un avantage, il est relevé dans la décision d'ouverture que le financement public ne constitue pas un avantage si l'organe public qui octroie le financement a agi comme un opérateur en économie de marché («OEM»). Il est noté dans la décision d'ouverture que l'Allemagne n'avait produit aucune preuve qu'en octroyant le financement public, elle avait agi comme un OEM. Il semble plutôt que, contrairement à un investisseur privé, en octroyant le financement, les autorités publiques aient eu à l'esprit des considérations de caractère social ou de politique régionale. Comme il n'a donc pas pu être conclu que les autorités publiques avaient agi comme un OEM, la conclusion préliminaire de la décision d'ouverture est que le financement public conférerait un avantage à FGAZ/FZG.
- (38) Il est ensuite noté dans la décision d'ouverture que le financement public était uniquement octroyé à FGAZ/FZG, ce qui signifie qu'il présentait un caractère sélectif.
- (39) Enfin, il est expliqué dans la décision d'ouverture qu'en raison de la concurrence accrue entre les aéroports régionaux, tout avantage accordé à l'aéroport de Zweibrücken risquait de fausser la concurrence. La décision d'ouverture comprend une référence particulière à l'aéroport de Sarrebruck, situé à 39 kilomètre à peine de l'aéroport de Zweibrücken par route. Outre les prévisions de l'évolution du trafic à l'aéroport de Zweibrücken, il est également fait mention dans la décision d'ouverture qu'un tel avantage aurait probablement un effet sur les échanges entre les États membres.
- (40) En conclusion, il est estimé dans la décision d'ouverture qu'étant donné que tous les éléments requis étaient réunis, le financement public des investissements dans les infrastructures à l'aéroport de Zweibrücken constituait une aide d'État.

Compatibilité

- (41) Il est constaté dans la décision d'ouverture que les lignes directrices sur l'aviation de 2005 constituaient le cadre en vertu duquel apprécier la compatibilité du financement public des investissements dans les infrastructures. Ces lignes directrices comprennent une série de critères dont la Commission doit tenir compte pour évaluer la compatibilité en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Conformément au point 61 des lignes directrices sur l'aviation de 2005, ce financement public est compatible si:
- a) la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - b) l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - c) l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'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 de l'Union.
- (42) De plus, pour qu'une aide d'État en faveur d'un aéroport, comme toute autre aide d'État, soit compatible avec le marché intérieur, elle doit avoir un effet incitatif et être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
- (43) Quant à la question de savoir si la construction et l'exploitation des infrastructures répond à un objectif d'intérêt général clairement défini, il est noté dans la décision d'ouverture que l'aéroport de Zweibrücken contribue à améliorer l'accessibilité de la partie du Land de Rhénanie-Palatinat dans laquelle il est situé. Il y est par ailleurs rappelé que l'Allemagne avait déclaré que l'aéroport favorisait le développement économique de la région. Néanmoins, dans la décision d'ouverture, il est aussi rappelé que l'aéroport n'avait démarré ses services d'aviation civile qu'en 2006, et que d'autres aéroports, surtout l'aéroport de Sarrebruck, étaient situés à proximité de celui-ci et offraient une connectivité à la région. Sur la base de cette dernière conclusion, une question est posée dans la décision d'ouverture: celle de savoir si le financement public des infrastructures de Zweibrücken servait un objectif d'intérêt commun ou s'il faisait simplement double emploi avec les infrastructures déjà disponibles dans la région.
- (44) Concernant la nécessité et la proportionnalité des infrastructures, l'Allemagne avait déclaré que seuls avaient été réalisés les investissements nécessaires pour garantir la conformité de l'aéroport avec toutes les normes de sécurité pertinentes. Il est cependant noté dans la décision d'ouverture que l'aéroport de Zweibrücken était si proche de l'aéroport de Sarrebruck qu'il devait être présumé en concurrence avec celui-ci. D'autres aéroports pourraient aussi se trouver en concurrence directe avec l'aéroport de Zweibrücken, en particulier en ce qui concerne le fret et les voyages d'agrément. Dans ces circonstances, des doutes sont émis dans la décision d'ouverture quant à la nécessité et à la proportionnalité des infrastructures de Zweibrücken par rapport à l'objectif déclaré.

- (45) En ce qui concerne les perspectives des infrastructures, il est rappelé dans la décision d'ouverture que l'Allemagne avait déclaré que le nombre de passagers était censé augmenter pour atteindre environ 335 000 en 2015 et peut-être plus de 1 000 000 d'ici 2025. L'Allemagne a aussi déclaré qu'elle espérait que Zweibrücken deviendrait rentable d'ici 2015. Le constat suivant est cependant dressé dans la décision d'ouverture: l'aéroport de Zweibrücken génère de plus en plus de pertes depuis le lancement de l'aviation civile en 2006, ce qui remet en cause la capacité de l'aéroport à dégager des profits à l'avenir. Ces doutes sont appuyés par la proximité de l'aéroport de Sarrebruck, qui pourrait être en concurrence avec Zweibrücken pour les mêmes passagers. À la lumière de ce qui précède, des doutes sont émis dans la décision d'ouverture quant aux perspectives d'utilisation des infrastructures aéroportuaires à moyen terme.
- (46) Dans la décision d'ouverture, des doutes sont finalement émis quant à la question de savoir si tous les utilisateurs avaient accès aux infrastructures de manière égale et non discriminatoire. La question de savoir si l'évolution des échanges serait affectée dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union, notamment à la lumière de sa proximité avec l'aéroport de Sarrebruck, y est aussi posée.

3.1.2.2. Aide au fonctionnement

Existence d'une aide

- (47) La décision d'ouverture comprend d'abord un rappel à sa première conclusion selon laquelle FGZ et FZG sont des entreprises aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Il y est aussi rappelé que comme les injections de capitaux provenaient directement des autorités publiques, elles constituent un transfert de ressources publiques et sont imputables à l'État. Étant donné, en outre, que l'aide au fonctionnement décharge le bénéficiaire d'une partie des dépenses liées à son activité, les injections de capitaux octroyées à FGZ et FZG constituent un avantage économique qu'elles n'auraient pas obtenu dans des conditions normales de marché. Enfin, il y est rappelé que l'aide au fonctionnement risquait de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres de la même manière que le financement public des investissements dans les infrastructures. Sa conclusion indique que l'aide au fonctionnement sous la forme d'injections de capitaux au profit de FGZ et FZG constituait une aide d'État.

Compatibilité — décision relative aux SIEG

- (48) L'Allemagne a fait valoir que l'aéroport de Zweibrücken avait été chargé de fournir un service d'intérêt économique général («SIEG») et que l'aide au fonctionnement était exonérée de l'obligation de notification et compatible avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG de 2005 ⁽¹⁵⁾. Après avoir constaté que l'aéroport de Zweibrücken desservait moins de 1 000 000 passagers par an et remplissait donc la condition de l'article 2, paragraphe 1, point d), de la décision SIEG de 2005, des doutes sont émis, dans la décision d'ouverture, quant au fait que l'exploitation de l'aéroport constitue un SIEG.
- (49) Plus particulièrement, dans la décision d'ouverture, l'argument de l'Allemagne selon lequel une contribution au développement régional et économique de la région était suffisante pour considérer toute l'exploitation de l'aéroport comme un SIEG a été rejeté. Il y est souligné que la région était déjà bien desservie par d'autres aéroports et que la raison pour laquelle il était nécessaire de charger l'aéroport de Zweibrücken d'un SIEG pour fournir des services aéroportuaires n'apparaissait pas clairement.
- (50) La décision d'ouverture fournit aussi une explication selon laquelle, sur la base des informations disponibles, il était difficile de déterminer si les conditions de l'article 4 de la décision SIEG de 2005 étaient remplies. L'obligation générale d'exploiter l'aéroport, qui figure à l'article 45 du Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (règlement relatif à l'octroi des licences pour le trafic aérien, «LuftVZO»), ne remplissait pas les conditions énumérées à l'article 4 de la décision SIEG de 2005, et cette obligation disparaîtrait de toute façon en cas de décision de fermer l'aéroport. Il a en outre été constaté que, par manque de données, la Commission n'avait pas pu apprécier la conformité avec l'article 5 de la décision SIEG de 2005.
- (51) La décision d'ouverture comprend enfin une observation selon laquelle, étant donné que la décision relative aux SIEG de 2012 ⁽¹⁶⁾ n'exemptait de l'obligation de notification des aides d'État que les aéroports de moins de 200 000 passagers, toute aide en faveur de l'aéroport de Zweibrücken devait être notifiée à la Commission à compter du 31 janvier 2014, même si elle pouvait être jugée conforme à la décision SIEG de 2005.

⁽¹⁵⁾ Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

⁽¹⁶⁾ Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

Compatibilité — Lignes directrices sur l'aviation de 2005

- (52) Il est rappelé dans la décision d'ouverture que l'aide au fonctionnement n'est généralement pas compatible avec le marché intérieur et qu'elle ne peut être déclarée compatible qu'à titre exceptionnel et dans des conditions strictes. Selon le point 27 des lignes directrices sur l'aviation de 2005, l'aide au fonctionnement ne peut être déclarée compatible que pour les aéroports situés dans les régions les plus défavorisées de l'Union, c'est-à-dire celle qui relèvent de l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité, ainsi que pour les régions ultrapériphériques et les régions à faible densité de population. Il y est constaté que l'aéroport de Zweibrücken ne se situe dans aucune de ces régions et que l'aide ne pouvait donc pas être jugée compatible en vertu du point 27 des lignes directrices.
- (53) Concernant la possibilité de déclarer l'aide au fonctionnement compatible en vertu de la section 4.2 des lignes directrices sur l'aviation de 2005, il est indiqué dans la décision d'ouverture que les critères de compatibilité de cette section étaient les mêmes que ceux repris dans la décision SIEG de 2005. Comme la Commission était arrivée à la conclusion préliminaire que les conditions de la décision SIEG de 2005 n'étaient pas remplies, elle est arrivée à la même conclusion concernant les conditions des lignes directrices sur l'aviation de 2005.
- (54) Il est enfin noté dans la décision d'ouverture que, depuis le 31 janvier 2012, les règles de la section 4.2 des lignes directrices sur l'aviation de 2005 étaient complétées par les dispositions du cadre relatif aux SIEG de 2012 ⁽¹⁷⁾. Cela signifie que tout financement public couvert par la décision SIEG de 2005, mais non par celle de 2012, devrait, à compter du 31 janvier 2014, respecter à la fois les conditions de la section 4.2 des lignes directrices sur l'aviation de 2005 et les dispositions du cadre relatif aux SIEG de 2012.

Compatibilité — Lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration

- (55) La décision d'ouverture comprend enfin des commentaires portant sur la compatibilité éventuelle des injections de capitaux avec les lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁸⁾. Il y est constaté que, comme l'aéroport n'avait entamé son exploitation commerciale qu'en 2006, il pouvait être considéré comme constituant une «nouvelle entreprise» au sens des lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration, ce qui exclut donc leur application. Il y est aussi noté qu'aucun plan de restructuration n'avait été présenté sur la base duquel l'aide aurait pu avoir été octroyée.
- (56) En conséquence, sur la base des informations disponibles, il a été conclu que l'aide au fonctionnement en faveur de FZG/FGAZ ne pouvait être déclarée compatible avec le marché intérieur.

3.2. AIDE POTENTIELLE RÉSULTANT D'UN PRÊT BANCAIRE ET D'UNE PARTICIPATION AU POOL DE TRÉSORERIE INTERNE DU LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT**3.2.1. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE**

- (57) Le 20 octobre 2009, FZG a obtenu un prêt de [...] millions de la Sparkasse Südwestpfalz. Le taux d'intérêt a été fixé à 2,05 % par an jusqu'au 15 octobre 2012, après quoi les parties pourraient renégocier les conditions. Le Land de Rhénanie-Palatinat a octroyé à FZG une garantie à 100 % du prêt, sans exiger de rémunération ou de sûreté en retour.
- (58) Depuis le 26 février 2003, FGAZ a aussi été autorisée à participer à un «pool de trésorerie» (c'est à dire un fonds commun de financement) créé par le ministre des finances du Land de Rhénanie-Palatinat. Le pool de trésorerie est un mécanisme de financement ouvert aux entreprises dans lesquelles le Land détient au moins 50 % des parts.
- (59) Le prêt maximal que FGAZ pouvait obtenir du pool de trésorerie a été fixé à 3,5 millions d'EUR à compter du 16 janvier 2009 et a été porté à 6 millions d'EUR le 1^{er} octobre 2009. FGAZ ne doit pas fournir de sûreté, les taux d'intérêt sont fixés au jour le jour, et les prêts sont remboursés dès que FGAZ dispose de liquidités.

⁽¹⁷⁾ Communication de la Commission intitulée «Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011)» (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15).

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission: Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (2004) (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2).

- (60) L'Allemagne a expliqué que le pool de trésorerie fonctionnait de la manière suivante: FGAZ demande des fonds du pool de trésorerie afin de garantir sa liquidité, et le Land met ces fonds à disposition à partir dudit pool. Les taux d'intérêt imposés sont basés sur les taux du marché au jour le jour. Si le solde du pool de trésorerie est négatif, le Land le renfloue en contractant des prêts sur le marché en son nom propre. L'Allemagne a en outre expliqué que le Land transfère essentiellement les conditions qu'il obtient sur le marché des capitaux aux participants du pool de trésorerie, et permet ainsi à ces derniers (les entreprises dans lesquelles le Land détient une majorité des parts) de se refinancer dans les mêmes conditions que le Land lui-même.
- (61) L'Allemagne a déclaré que, jusqu'à mai 2006, le solde de FGAZ dans le pool de trésorerie était toujours positif, et qu'il n'a commencé à être négatif qu'après cette date. L'Allemagne a fourni les données présentées dans le tableau 5 sur le solde de FGAZ dans le pool de trésorerie entre 2006 et 2009.

Tableau 5

Solde de FGAZ dans le pool de trésorerie entre 2006 et 2009

Année	Dépôts	Retraits	Solde au 31.12.
2006	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]

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

3.2.2.1. *Existence d'une aide*

- (62) En premier lieu, il est déclaré dans la décision d'ouverture que FGAZ et FZG constituent des entreprises aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Il y est ensuite constaté qu'il était clair que la garantie et le pool de trésorerie étaient imputables à l'État et provenaient de ressources publiques. Néanmoins, en ce qui concerne le prêt en lui-même, la décision d'ouverture comprend une demande de complément d'information adressée à l'Allemagne afin de déterminer si l'octroi du prêt par la Sparkasse Südwestpfalz, une banque publique, était imputable à l'État.
- (63) Le critère de l'OEM est appliqué dans la décision d'ouverture afin de déterminer si le prêt, la garantie ou le pool de trésorerie avait conféré un avantage à FZG/FGAZ. Il y est noté qu'en ce qui concerne le prêt et le pool de trésorerie, elle devait évaluer si ceux-ci remplissaient les conditions définies dans la communication relative aux taux de référence de 2008 ⁽¹⁹⁾. Comme aucune information sur le taux d'intérêt de référence applicable n'a été fournie, la Commission a demandé à l'Allemagne de fournir toutes les informations nécessaires afin d'évaluer si le prêt et le pool de trésorerie remplissaient les conditions définies dans la communication relative aux taux de référence de 2008.
- (64) En ce qui concerne la garantie octroyée par le Land de Rhénanie-Palatinat, la décision d'ouverture a observé qu'il y avait lieu d'évaluer si la garantie constituait une aide d'État conformément à la communication relative aux garanties ⁽²⁰⁾. Les informations disponibles étant insuffisantes, il est demandé dans la décision d'ouverture que l'Allemagne fournisse toutes les informations nécessaires afin que la garantie au titre de la communication relative aux garanties soit évaluée.
- (65) Ensuite, étant donné que seule FGAZ/FZG pouvait disposer du prêt, de la garantie et du pool de trésorerie, il est conclu dans la décision d'ouverture qu'ils étaient sélectifs. Il y est aussi estimé que, comme pour le financement public des infrastructures et l'aide au fonctionnement, on ne pouvait pas exclure que le prêt, la garantie et le pool de trésorerie faussaient la concurrence.

⁽¹⁹⁾ Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation du 12 décembre 2007 (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 155 du 20.6.2008, p. 10).

- (66) Sur la base des informations disponibles, une conclusion a été tirée dans la décision d'ouverture selon laquelle le prêt, la garantie publique et le pool de trésorerie constituaient une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. L'éventuelle compatibilité de ces mesures n'a pas été évaluée.

3.3. REMISES SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES POUR RYANAIR, GERMANWINGS ET TUIFly

3.3.1. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

- (67) Le barème de redevances présenté par l'Allemagne est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2005. Selon ce barème, les redevances d'atterrissage sont déterminées en fonction du poids maximal au décollage («MTOW») de l'aéronef et du nombre de passagers à bord. Pour les vols réguliers de plus de 50 passagers, cependant, une somme forfaitaire de 6 EUR par passager est prévue. Cette somme forfaitaire couvre toutes les redevances aéroportuaires, y compris la redevance de sécurité de 3,58 EUR.
- (68) Une série de remises sont proposées lorsque certaines conditions sont remplies:
- a) nouvelles liaisons régulières: l'aéroport octroie une réduction de 100 % sur les redevances d'atterrissage, de manutention et «passagers» pour une durée de 12 mois à toute compagnie aérienne qui exploite une nouvelle liaison à partir de Zweibrücken, tant que la nouvelle destination est desservie quotidiennement en été et au moins trois fois par semaine en hiver. Si la compagnie aérienne base un aéronef à l'aéroport, la réduction de 100 % peut être prolongée de six mois;
 - b) nouvelles liaisons charter: l'aéroport octroie une réduction de 100 % sur les redevances d'atterrissage, de manutention et «passagers» à toute compagnie aérienne exerçant de nouvelles activités à partir de Zweibrücken jusqu'à ce que le seuil de 100 000 passagers soit atteint; en conséquence, pour ces 100 000 premiers passagers, aucune redevance d'atterrissage, de manutention et «passagers» ne doit être payée. La compagnie aérienne doit desservir la nouvelle destination quotidiennement en été et au moins trois fois par semaine en hiver. Les compagnies aériennes qui remplissent certaines conditions (telles que l'augmentation de la fréquence de leurs services de 50-100 % au cours de deux étés consécutifs et un certain seuil de passagers) se voient octroyer une réduction supplémentaire de 100 % pour 50 000-100 000 passagers supplémentaires.

3.3.1.1. *Redevances payées par Germanwings*

- (69) En août/septembre 2006, Germanwings et FZG ont conclu un contrat concernant la mise en place de la liaison Zweibrücken — Berlin-Schönefeld à compter de septembre 2006. Ce contrat prévoyait des redevances de [...] EUR par passager, couvrant les redevances d'atterrissage, de stationnement, «passagers» et de sécurité. Les redevances ont été réduites de [...] pour la première année d'exploitation. À compter du 16 septembre 2007, Germanwings a payé [...] EUR, tandis qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, ce paiement a été réduit à [...] EUR par passager. Le 9 janvier 2011, Germanwings a mis fin à son service à destination et au départ de Zweibrücken.

3.3.1.2. *Redevances payées par TUIFly*

- (70) L'Allemagne a produit un contrat entre FZG et TUIFly, en vertu duquel TUIFly devait payer une somme forfaitaire de [...] EUR par passager, qui couvrait toutes les redevances applicables. Elle a néanmoins également déclaré que TUIFly était exonérée de toutes les redevances pour les [...] premiers passagers. Une fois ce nombre de passagers atteint le 1^{er} août 2010, TUIFly a payé une somme forfaitaire de [...] EUR par passager.

3.3.1.3. *Redevances payées par Ryanair*

- (71) Ryanair a assuré la liaison Zweibrücken — Londres-Stansted entre le 28 octobre 2008 et le 22 septembre 2009. Pour la première année d'exploitation, FZG et Ryanair avaient s'étaient mises d'accord sur [...]. En retour, Ryanair s'est engagée à atteindre au moins [...] passagers par an. Selon l'Allemagne, Ryanair a payé [...].

3.3.1.4. *Services reçus par Germanwings, TUIFly et Ryanair*

- (72) Les contrats entre FZG et les différentes compagnies aériennes contiennent tous une section relative aux services supplémentaires et aux redevances. Le tableau 6 contient un comparatif des principaux services supplémentaires et les prix facturés à ces compagnies aériennes.

Tableau 6

Services supplémentaires et redevances

Service	Prix TUIFly	Prix Germanwings	Prix Ryanair
Groupe de démarrage pneumatique	[...]	[...]	[...]
Groupe de parc	[...]	[...]	[...]
Nettoyage aéronef (standard)	[...]	[...]	[...]
Nettoyage aéronef (escale de nuit)	[...]	[...]	[...]
Dégivrage aéronef	[...]	[...]	[...]
Liquide de dégivrage et eau	[...]	[...]	[...]
Espaces publicitaires sur les murs	[...]	[...]	[...]
Comptoir de location de véhicules	[...]	[...]	[...]
Accès au hangar pour maintenance technique ponctuelle	[...]	[...]	[...]
Au moins 4 conférences de presse par an	[...]	[...]	[...]
Deux voyages pour les journalistes par an, organisés par l'aéroport	[...]	[...]	[...]
PC, imprimantes, téléphones, téléco-pieurs et équipement SITA	[...]	[...]	[...]

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

3.3.2.1. *Existence d'une aide*

- (73) Il est d'abord relevé dans la décision d'ouverture que comme FZG, qui a accordé les remises sur les redevances aéroportuaires aux différentes compagnies aériennes, était entièrement détenue et contrôlée par l'État, ces remises devaient être considérées comme issues de ressources publiques. Il a en outre été considéré qu'il était très probable que l'État ait participé à la conclusion des contrats avec les différentes compagnies aériennes, et que l'autorité de surveillance publique compétente ait dû approuver le barème de redevances de l'aéroport, avec pour conséquence que l'octroi de remises sur les redevances aéroportuaires aux différentes compagnies aériennes était imputable à l'État.
- (74) Pour répondre à la question de savoir si les remises ont conféré un avantage aux différentes compagnies aériennes, il est rappelé dans la décision d'ouverture qu'il y avait lieu d'évaluer si FGZ avait agi comme un OEM en octroyant les remises. Pour respecter le critère de l'OEM, il fallait démontrer que la décision d'octroyer les remises reposait sur une logique économique saine et améliorait la rentabilité de l'aéroport. De plus, les recettes générées par l'aéroport en relation avec un contrat passé avec une compagnie aérienne particulière ne pouvaient pas être inférieures aux coûts de la prestation des services aéroportuaires en faveur de cette compagnie.

- (75) Il est relevé dans la décision d'ouverture que rien n'indiquait que l'Allemagne avait comparé les coûts et recettes escomptés au cours de la durée des contrats avec les différentes compagnies aériennes. L'Allemagne n'avait fourni qu'un plan d'affaires à moyen terme couvrant la période 2011-2015. Dans ce contexte, des doutes ont été émis dans la décision d'ouverture quant au caractère suffisant des recettes générées à la suite des contrats conclus avec les compagnies aériennes pour couvrir les coûts liés à la prestation des services aéroportuaires en faveur de celles-ci. Elle a noté que, depuis le début de ses activités commerciales, FZG générait de plus en plus de pertes, et que les contrats n'incluaient pas de clause, commune dans d'autres contrats, qui autorise FZG à récupérer les remises si les compagnies aériennes décidaient de mettre fin à leurs activités à partir de Zweibrücken.
- (76) Dans la décision d'ouverture, il est aussi estimé que, si l'aéroport de Zweibrücken avait agi comme un OEM, il aurait dû examiner si fermer l'aéroport était moins coûteux que de poursuivre son exploitation. Il y est demandé à l'Allemagne de fournir des informations sur les coûts de la fermeture de l'aéroport par rapport aux coûts de la poursuite de son exploitation. Enfin, il est noté dans la décision d'ouverture que les remises semblaient couvrir les redevances de sécurité que FZG devait payer au service de sécurité. Il y est observé que tout prix facturé aux compagnies aériennes qui ne permettait pas à FZG de recouvrer ces coûts constituerait un avantage en faveur des compagnies aériennes. En conclusion de la décision d'ouverture, de sérieux doutes sont émis quant à la conformité des remises octroyées aux différentes compagnies aériennes avec le principe de l'OEM.
- (77) Considérant, enfin, que les compagnies aériennes étaient actives sur un marché concurrentiel et que tout avantage octroyé à celles-ci leur permettait de renforcer leur position sur ce marché, il est également conclu que la réduction octroyée sur les redevances risquait d'affecter les échanges entre États membres et de fausser ou de menacer de fausser la concurrence.
- (78) La décision d'ouverture comprend une conclusion préliminaire selon laquelle les remises sur les redevances constituaient une aide d'État en faveur des différentes compagnies aériennes (Germanwings, TUIFly, et Ryanair).

3.3.2.2. *Compatibilité*

- (79) La décision d'ouverture a porté sur la question de savoir si les remises sur les redevances pouvaient être considérées comme une aide au démarrage compatible conformément à la section 5 des lignes directrices sur l'aviation de 2005. Dans son appréciation, la Commission a émis des doutes quant au respect effectif des diverses conditions inhérentes à la compatibilité d'une aide au démarrage.
- (80) En particulier, la décision d'ouverture faisait observer que:
- a) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 c) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné qu'on ne savait pas clairement si et comment les remises étaient liées à une augmentation du nombre de passagers;
 - b) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 d) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné qu'on ne savait pas clairement si les remises étaient dégressives et limitées dans le temps;
 - c) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 e) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné qu'on ne savait pas clairement quels coûts étaient couverts par les remises;
 - d) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 f) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné que les mesures ne semblaient pas liées aux coûts éligibles;
 - e) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 h) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné que rien n'indiquait que FZG avait rendu publique son intention d'octroyer les remises et les avait aussi proposées à d'autres compagnies aériennes;
 - f) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 i) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné qu'aucun plan d'affaires concernant la rentabilité des liaisons bénéficiaires n'avait été mis à disposition et qu'on ne savait pas clairement s'il y avait eu une incidence sur les liaisons concurrentes;

- g) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 79 j) des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné que rien n'indiquait que la liste requise avait été produite;
 - h) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions des points 79 k) et l) des lignes directrices sur l'aviation de 2005; et
 - i) il était peu probable que les remises sur les redevances remplissent les conditions du point 80 des lignes directrices sur l'aviation de 2005, étant donné qu'on ne savait pas clairement si les remises étaient ajoutées à d'autres types d'aide.
- (81) En conclusion, la Commission est parvenue à la conclusion préliminaire que les remises sur les redevances ne pouvaient être considérées comme une aide au démarrage compatible, car elles ne remplissaient pas toutes les conditions prévues à la section 5 des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

3.4. LES CONTRATS DE MARKETING AVEC RYANAIR ET AMS

3.4.1. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

- (82) Deux contrats de services de marketing ont été conclus avec Ryanair et sa filiale AMS. En vertu d'un premier contrat, conclu entre Ryanair et FZG, cette dernière a versé [...] EUR à Ryanair pour différentes activités de marketing entreprises par Ryanair.
- (83) Un second contrat a été conclu le 6 octobre 2008 entre le Land de Rhénanie-Palatinat, représenté par le ministre de l'économie, du trafic, de l'agriculture et de la viticulture, et AMS. Ni FGAZ ni FGZ ne sont parties de ce contrat. En vertu du contrat, AMS a exercé différentes activités de marketing, telles que le placement de liens vers des sites Internet déterminés par le Land sur le site Internet de Ryanair et l'intégration de courts textes au sujet du Land de Rhénanie-Palatinat sur le site Internet de Ryanair. Au cours de la première année, le Land a versé à AMS un total de [...] EUR, tandis que la deuxième année, les services devaient être réduits et le Land aurait dû payer [...] EUR.
- (84) Comme Ryanair a mis un terme à ses services au départ et à destination de Zweibrücken après moins d'un an, le contrat de services de marketing pour la deuxième année a finalement été annulé et le prix pour la première année a été réduit à [...] du prix convenu. En pratique, le Land de Rhénanie-Palatinat a ensuite versé un total de 320 833 EUR à AMS pour les services de marketing. Il semble qu'AMS ait exécuté toutes les activités convenues.

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

3.4.2.1. *Existence d'une aide*

- (85) Il est d'abord constaté dans la décision d'ouverture que les paiements effectués par le Land de Rhénanie-Palatinat en faveur d'AMS/de Ryanair impliquent des ressources publiques et sont imputables à l'État. Dans la mesure où le prix payé par la Rhénanie-Palatinat dépassait la valeur économique des services rendus par AMS/Ryanair, ils constituent une perte de ressources publiques.
- (86) Afin d'apprécier si les contrats de services de marketing conféraient un avantage à AMS/Ryanair, la Commission a de nouveau dû appliquer le principe de l'OEM. Elle a constaté qu'à l'aéroport de Zweibrücken, seule Ryanair avait reçu un tel soutien marketing, que les paiements n'étaient apparemment pas subordonnés au fait que les mesures de marketing aient une incidence mesurable (telle qu'une augmentation du nombre de passager), et qu'on ne savait pas si le Land de Rhénanie-Palatinat avait un quelconque contrôle sur la prestation des services de marketing par AMS/Ryanair. Il est en outre noté dans la décision d'ouverture que les contrats de services de marketing étaient clairement liés à la liaison Zweibrücken — Londres-Stansted, de sorte qu'ils pouvaient être considérés comme une mesure d'incitation en faveur de cette nouvelle liaison établie par Ryanair en octobre 2008. Étant donné que Ryanair a directement profité des activités de marketing, il a été conclu que cette compagnie aurait dû couvrir au moins une partie des coûts. En conclusion, la Commission n'est pas certaine que le Land de Rhénanie-Palatinat ait agi comme une OEM, octroyant ainsi un avantage à AMS/Ryanair.
- (87) Comme l'aide relative au marketing n'a été octroyée qu'à AMS/Ryanair, la mesure était clairement sélective. Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les remises des redevances, il est également conclu dans la décision d'ouverture que la mesure affectait les échanges entre États membres et faussait ou menaçait de fausser la concurrence. Par conséquent, il y est conclu que le soutien marketing constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

3.4.2.2. *Compatibilité*

- (88) La décision d'ouverture a porté sur la question de savoir si le soutien marketing octroyé à AMS/Ryanair pouvait être considéré comme une aide au démarrage compatible conformément à la section 5 des lignes directrices sur l'aviation de 2005. Dans son appréciation, la Commission a émis des doutes quant au respect effectif des diverses conditions inhérentes à la compatibilité d'une aide au démarrage. Les raisons étaient essentiellement les mêmes que celles énoncées au considérant 80 de la présente décision concernant la compatibilité des remises sur les redevances. En conséquence, elle est parvenue à la conclusion que le soutien marketing ne constituait pas une aide au démarrage compatible.

4. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

4.1. FINANCEMENT PUBLIC DIRECT DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN PAR LE LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT/ZEF

4.1.1. INFRASTRUCTURE

4.1.1.1. *Existence d'une aide*

Activité économique et avantage

- (89) Les autorités allemandes ont d'abord rappelé que, contrairement à la Commission, elles ne pensaient pas que la construction d'infrastructures aéroportuaires constituait une activité économique. Soulignant que la Commission renvoyait essentiellement à l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Leipzig-Halle, l'Allemagne a fait observer qu'un recours contre cet arrêt était encore en instance devant la Cour de justice et qu'elle réservait sa position jusqu'à ce que la Cour de justice ait statué.
- (90) Deuxièmement, les autorités allemandes ont affirmé qu'aucun des investissements dans les infrastructures réalisés avant 2006, quand l'aéroport de Zweibrücken a entamé ses activités commerciales, ne relevait des règles en matière d'aides d'État. Jusqu'à 2006, l'aéroport ne servait qu'à l'aviation générale et à l'aviation militaire, et les autorités allemandes ont affirmé que la prestation de services aéroportuaires à ces fins ne constituait pas une activité économique. En tout état de cause, elles ont affirmé qu'en raison de l'échelle réduite des activités à l'aéroport de Zweibrücken jusqu'en 2006 (il n'y a jamais eu plus de 30 000 passagers par an jusqu'en 2006), les financements publics ne faussaient pas ou ne menaçaient pas de fausser la concurrence et n'avaient aucun effet sur les échanges entre les États membres.
- (91) Troisièmement, les autorités allemandes ont déclaré que la majorité des investissements financés à l'aide de subventions publiques relevaient de l'exercice d'une mission de puissance publique. Elles ont souligné que la plupart des investissements étaient nécessaires afin de garantir la sécurité des opérations à l'aéroport (en particulier à la suite d'une ordonnance de l'autorité de surveillance de la sécurité compétente et de plaintes de l'association de pilotes «Cockpit»). Toutes les mesures visant à garantir la sécurité des opérations à l'aéroport ont donc été considérées comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique.
- (92) L'Allemagne s'est fermement opposée à l'argument selon lequel les mesures relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique peuvent, ne fût-ce que partiellement, conférer un avantage à l'aéroport en question si ce financement n'était pas octroyé de manière non discriminatoire à tous les autres aéroports dans l'État membre. Elle a affirmé que le financement des mesures relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique ne constituait pas une aide d'État, indépendamment de la question de savoir si un ou l'ensemble des aéroports doivent supporter les coûts de telles mesures. À cet égard, il y a lieu d'interpréter le concept d'«exercice d'une mission de puissance publique» de façon uniforme, en particulier à la lumière des différentes manières dont les États membres définissent le concept.
- (93) L'Allemagne a produit une liste d'investissements qui ont été réalisés en relation avec l'exercice d'une mission de puissance publique entre 2006 et 2009 (à titre de comparaison, l'investissement total au cours de cette période s'élevait à 22 476 812 EUR).

Tableau 7

Vue d'ensemble des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique produits par l'Allemagne ⁽²¹⁾

	Mesures	Coûts	Coûts totaux
2006	[...]	[...]	[...]

⁽²¹⁾ Chiffres produits à l'annexe 8 du dossier fourni par l'Allemagne le 27 janvier 2011.

	Mesures	Coûts	Coûts totaux
2007	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2008	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
	[...]	[...]	
2009	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	
Total général	19 707 315 EUR		

- (94) L'Allemagne a déclaré qu'elle estimait que la mise en œuvre des mesures de sécurité en application de l'article 8 de la Luftverkehrs-gesetz (loi relative à la sécurité aérienne), des mesures visant à garantir la sécurité opérationnelle, des mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne en application de l'article 27c(2) de la Luftverkehrs-gesetz (loi relative au trafic aérien), des services météorologiques et des services d'incendie relevait de l'exercice d'une mission de puissance publique, que ce soit à titre d'investissements ou de frais d'exploitation.
- (95) L'Allemagne a fait valoir qu'en ce qui concerne les mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne, le financement de ces activités devait être considéré à la lumière de l'article 27c(2) de la Luftverkehrs-gesetz. Cette disposition fait une distinction entre, d'une part, les aéroports pour lesquels le financement de ces mesures de sécurité au niveau fédéral est jugé essentiel pour des motifs de sécurité et dans l'intérêt de la politique de transport et, d'autre part, les aéroports régionaux pour lesquels ces mesures ne sont pas considérées comme étant strictement nécessaires du point de vue fédéral. C'est pourquoi il est justifié que le Land finance les mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne dans les aéroports régionaux tels que Zweibrücken à l'aide de fonds publics, sans quoi l'aéroport devrait lui-même supporter ces coûts. L'Allemagne considère donc que le financement des mesures relatives au contrôle du trafic aérien et à la sécurité aérienne, que ce soit directement par l'État au niveau fédéral ou par les Länder, relève dans tous les cas de l'exercice de missions de puissance publique.
- (96) En outre, selon l'Allemagne, les coûts afférents aux services d'incendie ne sont pas réglementés au niveau fédéral mais relèvent de la compétence des Länder, raison pour laquelle ils ne sont pas financés par l'État dans tous les aéroports. L'Allemagne a fait valoir que la différence de traitement se justifiait aussi bien historiquement qu'objectivement. En substance, la nature de l'activité aéroportuaire fait que des aéroports régionaux plus petits ne peuvent assumer les coûts fixes élevés d'un service d'incendie, de sorte que ces coûts sont supportés par le Land concerné.
- (97) Concernant la rénovation de la piste, l'Allemagne a déclaré que toutes les mesures y afférentes relevaient de l'exercice d'une mission de puissance publique, car elles étaient urgentes afin de garantir la sécurité d'utilisation de l'aéroport de Zweibrücken. À cet égard, l'Allemagne a fait valoir que même à des fins militaires, l'utilisation de l'aéroport n'aurait pas été possible sans ces mesures. La rénovation était donc nécessaire pour faire en sorte que l'utilisation militaire et l'aviation générale soient simplement possibles. L'Allemagne a donc soutenu que les coûts de la rénovation n'étaient pas exclusivement liés à l'aviation commerciale.
- (98) À cet égard, l'Allemagne a déclaré que le type de rénovation et les coûts y afférents étaient nécessaires en raison du passé militaire de l'aéroport. Selon elle, les travaux impliquaient certains risques, car la présence de bombes non explosées de la guerre ne pouvait être exclue. En fait, deux bombes non explosées ont apparemment été retirées lors de la rénovation.

- (99) Mis à part cela, les travaux de rénovation comprenaient, entre autres, la mise aux normes de la piste (élargissement, rénovation du drainage, des feux de navigation et de protection, de la signalisation, de l'alimentation de secours avec parallélisme du réseau) et l'extension de la clôture et de la voie de circulation. Les rénovations concernant les feux, la signalisation et la voie de circulation ont été réclamées dans le cadre des plaintes déposées par l'association de pilotes «Cockpit». Une autre part non négligeable des rénovations consistait en la réorganisation de la sécurité de l'aéroport, notamment de nouvelles clôtures et portes, un nouveau système de surveillance vidéo et d'interphone, l'installation de portes coulissantes, de chaînes câblées, etc.
- (100) Pour finir, l'Allemagne a fait valoir que la fermeture de l'aéroport de Zweibrücken n'avait jamais été considérée comme une option viable, étant donné que l'exploitation de l'aéroport devait se poursuivre pour répondre aux besoins de l'aviation militaire et générale. À cet égard, l'Allemagne a en outre fait valoir qu'une fermeture et un démantèlement de l'aéroport s'accompagneraient de coûts injustifiables qui dépasseraient de loin les coûts investis. Elle n'a toutefois pas présenté d'estimation des coûts liés à une fermeture, ni de comparatif de ces coûts avec ceux de la poursuite de l'exploitation.
- (101) Dans ce contexte, l'Allemagne a déclaré que la prestation de services aéroportuaires en faveur de l'aviation commerciale se justifiait pour des raisons économiques. Elle a fait valoir que la grande majorité des coûts devraient de toute façon être supportés pour fournir des services aéroportuaires en faveur de l'aviation militaire et générale (infrastructures, etc.), si bien que la prestation de services en faveur de l'aviation commerciale n'entraîne que des coûts supplémentaires limités tout en créant des recettes supplémentaires.

Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (102) L'Allemagne a affirmé que le financement public des infrastructures de l'aéroport de Zweibrücken ne faussait pas la concurrence et n'avait pas d'effet sur les échanges entre États membres. Elle en outre a déclaré que ni une distorsion de concurrence ni un effet sur les échanges ne pouvait être déduit du simple fait que d'autres aéroports se trouvent à proximité de Zweibrücken. L'Allemagne a soutenu que l'aéroport de Zweibrücken n'était pas en concurrence avec les aéroports cités dans la décision d'ouverture, en particulier avec l'aéroport de Sarrebruck.
- (103) Concernant la relation entre les aéroports de Zweibrücken et Sarrebruck, l'Allemagne a déclaré que les deux aéroports se complétaient plutôt que d'être en concurrence. Elle a expliqué qu'en raison de leurs infrastructures différentes, les deux aéroports avaient des profils différents. L'aéroport de Sarrebruck dispose d'infrastructures «passagers» de meilleure qualité (telles qu'un terminal moderne), et se concentre sur les vols réguliers et les voyages d'affaires; l'aéroport de Zweibrücken, en revanche, possède une piste plus longue, avec une plus grande capacité de poids, ce qui en fait un aéroport mieux adapté aux avions plus lourds qui assurent des vols longue distance ou qui transportent du fret. Selon l'Allemagne, l'aéroport de Zweibrücken se concentre donc sur les vols charter et le fret.
- (104) Compte tenu de la complémentarité apparente entre les aéroports de Zweibrücken et de Sarrebruck, l'Allemagne a déclaré qu'une coopération plus étroite était envisagée entre les deux aéroports. Elle a ajouté que les gouvernements régionaux respectifs avaient d'ores et déjà décidé de coopérer de manière plus étroite à l'avenir, en envisageant la création d'un aéroport commun («Aéroport de Sarre-Palatinat») réparti sur deux sites (Sarrebruck et Zweibrücken). Selon elle, cette coopération devrait générer des synergies et un assainissement financier. Enfin, l'Allemagne a mis en exergue la demande de services aériens dans la région (les deux aéroports combinés totalisant déjà 750 000 passagers), soutenant que seule la combinaison de Sarrebruck et de Zweibrücken est de nature à satisfaire correctement cette demande, en particulier parce que les autres aéroports voisins n'offrent pas de solution de remplacement. Selon l'Allemagne, le nouvel «Aéroport de Sarre-Palatinat» ne serait donc pas en concurrence avec les aéroports voisins, tels que Luxembourg, Metz-Nancy-Lorraine, et Francfort-Hahn.

4.1.1.2. Compatibilité

- (105) L'Allemagne a expliqué que, même si le financement public des mesures prévues était considéré comme une aide d'État, il serait compatible avec le marché intérieur, car il remplit les conditions définies au point 61 des lignes directrices sur l'aviation de 2005. Avant d'aborder chacun des éléments requis, l'Allemagne a souligné que les investissements dans les infrastructures réalisés à Zweibrücken étaient relativement mineurs comparés à ceux jugés compatibles avec le marché intérieur dans d'autres aéroports régionaux financés par des fonds publics, et qu'ils avaient uniquement servi à convertir les infrastructures militaires existantes en vue de leur utilisation civile.

La construction et l'exploitation des infrastructures répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini

- (106) L'Allemagne a d'abord déclaré que l'aide publique aux investissements dans les infrastructures répondaient à un objectif d'intérêt général clairement défini: les investissements dans les infrastructures ont été réalisés dans une région assistée de type «C» dans le but d'améliorer les structures économiques régionales. Elle a souligné que le financement de l'Union (qui a été mis à disposition à partir de 1991 par l'intermédiaire des programmes Konver I, Konver II et Perifra) avait été utilisé pour convertir les infrastructures militaires en vue de leur utilisation civile, et avait par exemple financé la modernisation et l'installation d'une tour et le drainage de la piste. L'Allemagne a affirmé qu'elle ne comprenait pas pourquoi la Commission avait des doutes quant à l'objectif d'intérêt général après avoir participé au financement de la conversion de l'ancien aérodrome militaire.
- (107) Contexte historique à l'appui, l'Allemagne a expliqué que le retrait des forces armées américaines de l'aérodrome de Zweibrücken en 1991 avait engendré des problèmes structurels considérables dans la région de Zweibrücken, tels qu'un taux de chômage de 20 % dans la ville de Zweibrücken. L'Allemagne a déclaré que la conversion de l'aérodrome en aéroport civil avait répondu à l'objectif de créer de l'emploi et d'améliorer les infrastructures économiques régionales. Elle a ajouté que les services fournis par l'aéroport sont indispensables pour la région et que l'économie régionale est fortement tributaire d'infrastructures aéroportuaires aisément accessibles.
- (108) L'Allemagne a déclaré que la seule raison pour laquelle la Commission doute de la conformité avec ce critère semble de nouveau être la proximité et la concurrence apparente avec l'aéroport de Sarrebruck. En réponse, elle a de nouveau fait référence à la complémentarité des deux aéroports, excluant toute concurrence entre ceux-ci. De plus, elle a fait valoir que la proximité des autres aéroports régionaux n'entraîne pas en ligne de compte dans la question de savoir si les infrastructures subventionnées répondaient à un objectif d'intérêt général. L'Allemagne a ajouté que le seul facteur pertinent était l'intérêt du Land de Rhénanie-Palatinat, qui avait à cœur de servir l'intérêt général sur son propre territoire et de ne pas avoir à dépendre d'infrastructures situées dans d'autres régions.

Les infrastructures sont nécessaires et proportionnées à l'objectif fixé

- (109) L'Allemagne a expliqué que les infrastructures sont nécessaires et proportionnées à l'objectif fixé. Selon elle, les investissements dans les infrastructures se sont toujours limités à compléter et agrandir les infrastructures existantes, sans créer d'installations supplémentaires inutilement complexes ou coûteuses. Elle a souligné qu'aucun nouvel aéroport n'avait été créé à Zweibrücken, mais qu'un ancien aéroport militaire avait simplement été converti en vue d'une utilisation civile. L'Allemagne a aussi souligné que les infrastructures étaient nécessaires pour créer de l'emploi. Selon elle, dans l'ensemble du Land de Rhénanie-Palatinat, quelque 5 000 emplois ont été directement ou indirectement créés en relation avec l'existence de l'aéroport de Zweibrücken. Sur ces 5 000 emplois, 2 708 ont été créés directement et indirectement à l'aéroport ou dans la zone de conversion environnante jusqu'en 2011. Ces emplois ont aussi contribué à économiser des coûts sociaux (25 millions d'EUR par an) et à créer des recettes fiscales. L'Allemagne a ajouté que l'emploi était particulièrement important dans cette région où le taux de chômage est actuellement 2 % supérieur à la moyenne du Land. Elle a déclaré que deux avis d'experts soulignaient l'importance de l'aéroport pour l'économie régionale ⁽²²⁾.
- (110) L'Allemagne a de nouveau souligné que la proximité de l'aéroport de Sarrebruck ne compromettrait pas la nécessité et la proportionnalité des infrastructures de Zweibrücken. Selon elle, les infrastructures de Zweibrücken sont nécessaires pour les avions lourds et de grande taille, parce que ceux-ci ne peuvent atterrir qu'à Zweibrücken, la piste de Sarrebruck n'étant pas suffisamment longue. Elle a ajouté que Zweibrücken offrait aussi la possibilité de vols de nuit, ce qui est important pour les vols de fret.

Les infrastructures offrent des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme

- (111) L'Allemagne a déclaré que les infrastructures offraient des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme. Elle a souligné que le nombre de passagers à l'aéroport de Zweibrücken était passé de 17 732 à peine en 2005 à 223 165 en 2011. Elle a expliqué qu'en vertu de ce critère, seules les projections du nombre de passagers comptent, et que les projections en question démontrent une augmentation de la demande dans la région. Renvoyant à l'étude prospective produite par «Desel Consulting» et «Airport Research GmbH» en 2009, elle a soutenu que d'ici 2025, le nombre de passagers à l'aéroport de Zweibrücken pourrait atteindre 1 350 000 au moins.

⁽²²⁾ Prof. Dr. Heuer und Prof. Dr. Klophaus, unter Mitarbeit von Dr. Berster and Wilken, Deutsches Zentrum für Luft — und Raumfahrt, janvier 2006, «Regionalökonomische Bedeutung und Perspektiven des Flugplatzes Zweibrücken», S. 146; Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, septembre 2009, p. 85.

- (112) L'Allemagne a une fois encore affirmé que la proximité de l'aéroport de Sarrebruck ne diminuait pas les perspectives d'utilisation à moyen terme. Elle a fourni des prévisions qui montrent que l'aéroport de Sarrebruck pourrait aussi connaître une augmentation du nombre de ses passagers et que la coopération envisagée entre les deux aéroports garantirait qu'ils ne sont, à l'avenir, pas en concurrence pour les mêmes passagers.

Accès égal et non discriminatoire aux infrastructures

- (113) L'Allemagne a déclaré que l'accès aux infrastructures était ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire. À compter de 2005, le barème des redevances s'applique en principe uniformément à tous les utilisateurs de l'aéroport, dans les mêmes conditions. Si l'Allemagne a déclaré que certains écarts par rapport au barème des redevances officiel avaient été convenus en pratique pour les vols réguliers et charter, elle a maintenu que les remises sur les redevances pour la première année et les remises étaient offertes à toutes les compagnies aériennes de manière non discriminatoire, avec des contingents comparables.

Le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union; les principes généraux de nécessité et de proportionnalité

- (114) Sur la base des arguments déjà avancés, l'Allemagne a expliqué que le développement des échanges n'était pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt général. Selon elle, les mesures étaient nécessaires parce que l'aéroport de Zweibrücken ne pouvait constituer une solution de remplacement à celui de Sarrebruck. L'Allemagne a ajouté que les investissements dans les infrastructures se limitaient aux mesures nécessaires pour garantir la sécurité opérationnelle de l'aéroport. Dans ce contexte, elle a souligné que la modernisation de la piste aurait été nécessaire même si l'aéroport n'avait pas été mis à la disposition de l'aviation commerciale.

4.1.2. AIDE AU FONCTIONNEMENT

4.1.2.1. Existence d'une aide

- (115) Quant à la question de savoir si l'exploitation d'un aéroport est une activité économique, l'Allemagne a répété que jusqu'à ce que l'aéroport commence à fournir des services pour l'aviation commerciale en 2006, il servait simplement pour l'aviation générale et militaire. À cet égard, elle a déclaré que le financement de l'exploitation de l'aéroport pour ces activités ne constituait pas une activité économique.
- (116) L'Allemagne a ajouté que la majorité des pertes de FZG couvertes par FGZ par l'intermédiaire de l'accord de compensation des résultats étaient dues au fait que FZG exerçait des missions de puissance publique. Selon elle, couvrir les coûts liés à l'exercice de pouvoirs publics ne peut constituer une aide d'État.
- (117) Concernant le reste des éléments de la définition d'une aide d'État à l'article 107, paragraphe 1, du traité, l'Allemagne a renvoyé aux arguments présentés à cet égard en ce qui concerne les mesures d'investissement dans les infrastructures, et a soutenu qu'ils s'appliquaient également en l'espèce.

4.1.2.2. Compatibilité

Décision SIEG de 2005

- (118) L'Allemagne a fait valoir que les paiements annuels couvrant les pertes de FZG étaient conformes aux principes de la décision SIEG de 2005. Elle a affirmé que la licence d'exploitation, qui impose un droit d'exploitation, constituait un mandat. Elle a ajouté que l'aéroport avait, de facto au moins, été chargé de fournir un SIEG. Selon elle, même si la Commission devait toutefois conclure à l'absence de mandat, l'aide au fonctionnement en faveur de l'aéroport serait néanmoins conforme aux principes des règles SIEG et devrait donc être jugée compatible avec le marché intérieur.
- (119) L'Allemagne a en outre rejeté la suggestion de la Commission que le devoir de fonctionnement en application de la licence d'exploitation de l'aéroport prendrait automatiquement fin si l'aéroport cessait ses activités. Elle a affirmé que l'aide financière octroyée à l'aéroport servait à permettre à celui-ci de continuer à fonctionner et d'ainsi remplir son devoir de fonctionnement, à savoir fournir le SIEG pour lequel il a été mandaté. L'Allemagne a ajouté qu'empêcher la fermeture des installations constituait l'essence du devoir de fonctionnement.

- (120) Renvoyant au large pouvoir d'appréciation des États membres pour définir ce qui constitue un SIEG, l'Allemagne a indiqué qu'elle était libre de déterminer la nécessité et l'étendue du mandat de l'aéroport concernant un SIEG. Dans la mesure où la Commission avait fait référence à la proximité de l'aéroport de Sarrebruck, l'Allemagne a de nouveau souligné que sans les deux aéroports, la région souffrirait d'un grave manque de services aéroportuaires, ce qui nécessitait de confier la prestation d'un SIEG aux deux aéroports.

Sections 4.2 et 4.3 des lignes directrices de l'aviation de 2005

- (121) L'Allemagne a affirmé que même si l'aide au fonctionnement devait être considérée comme non exemptée de notification au titre de la décision SIEG de 2005, elle serait compatible en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005.
- (122) D'emblée, l'Allemagne a souligné qu'une part importante des pertes couvertes étaient dues au fait que l'aéroport exerçait des missions de puissance publique. De plus, elle a indiqué que l'accord de compensation des résultats ne couvrirait pas les coûts qu'un opérateur aéroportuaire est «normalement» censé supporter. Dans ce contexte, elle a fait valoir qu'une grande part des coûts non liés à l'exécution des activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique découlaient du passé particulier de l'aéroport de Zweibrücken et n'étaient en ce sens pas des «coûts normaux». L'Allemagne a déclaré que l'aéroport était dans l'obligation de couvrir les besoins de l'aviation générale et avait dû supporter les coûts de la conversion des infrastructures militaires existantes.
- (123) En tout état de cause, l'Allemagne a affirmé que les conditions des sections 4.2 et 4.3 des lignes directrices pour l'aviation de 2005 étaient de facto remplies. Elle a notamment déclaré qu'étant donné que seules les pertes réelles étaient couvertes, la présence de surcompensations pouvait être exclue.

4.2. AIDE POTENTIELLE RÉSULTANT D'UN PRÊT BANCAIRE ET D'UNE PARTICIPATION AU POOL DE TRÉSORERIE INTERNE DU LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT

- (124) En ce qui concerne le prêt bancaire, l'Allemagne a déclaré que la Sparkasse Südwestpfalz, qui a octroyé le prêt, était une banque commerciale normale et avait agi en tant que telle en octroyant le prêt, de sorte que la décision d'octroyer le prêt n'est pas imputable à l'État. Elle a ajouté que lorsqu'elle avait contracté le prêt, FZG avait comparé les offres de plusieurs banques, et que le prêt de la Sparkasse était conforme aux conditions du marché.
- (125) Concernant la garantie à 100 % du prêt octroyée par le Land, l'Allemagne a déclaré qu'il s'agissait d'une pratique commerciale normale pour un actionnaire de garantir les prêts contractés par ses filiales. En tout état de cause, l'Allemagne a fait valoir que le prêt avait exclusivement été utilisé pour la modernisation de la piste, requise pour des raisons de sécurité et qui relevait donc de l'exercice d'une mission de puissance publique. Comme la mesure financée ne relevait donc pas des règles en matière d'aides d'État, elle a fait valoir que la garantie octroyée par le Land ne constituait elle non plus pas une aide. Enfin, l'Allemagne a affirmé que même si la garantie devait être considérée comme relevant des règles en matière d'aides d'État, aucun avantage n'avait été conféré à FZG puisque le taux d'intérêt du prêt garanti restait plus élevé que celui de prêts comparables non garantis octroyés à FGZ.
- (126) Concernant le pool de trésorerie interne, l'Allemagne a déclaré que le pool de trésorerie du Land était un mécanisme de financement normal utilisé dans la relation entre les sociétés mères et leurs filiales. Elle a déclaré que le pool de trésorerie était un instrument financier qui avait été établi par le Land en 2002. Les institutions et fondations du Land ainsi que toutes les sociétés de droit privé détenues à plus de 50 % par le Land peuvent participer à celui-ci. L'Allemagne a expliqué que le solde quotidien du pool de trésorerie était géré par la «Landeshauptkasse» du Land.
- (127) Selon l'Allemagne, le pool de trésorerie n'est pas financé directement par le budget du Land, mais par l'excédent de trésorerie des participants. Elle a en outre expliqué que tout excédent de trésorerie dans le pool était investi sur les marchés des capitaux; de même, un déficit est compensé par des prêts obtenus sur le marché des capitaux. L'Allemagne estimait donc qu'une aide financière provenant du pool de trésorerie n'était pas octroyée par des ressources publiques et n'était pas non plus imputable à l'État.
- (128) L'Allemagne a indiqué que même si aucune sûreté n'était requise des entreprises bénéficiaires du pool de trésorerie, elles étaient soumises au contrôle du Land et qu'en tant qu'actionnaire majoritaire de FGZ, le Land pouvait toujours demander des garanties.

- (129) Selon l'Allemagne, il est logique, d'un point de vue économique, que la société mère permette à ses filiales de s'autofinancer à des taux comparables à ceux proposés à la société mère (dans le cas présent, le Land de Rhénanie-Palatinat) elle-même. Selon l'Allemagne, le financement découlant du pool de trésorerie ne pouvait donc pas être comparé à un prêt classique. L'Allemagne a enfin affirmé que le Land n'avait jamais injecté de ressources de son budget ordinaire dans le pool de trésorerie, mais qu'il avait plutôt, si nécessaire, souscrit des capitaux sur le marché.
- (130) Estimant que le prêt, la garantie et le pool de trésorerie ne constituent pas une aide d'État, l'Allemagne n'a présenté aucun argument à l'appui de leur compatibilité.

4.3. REMISES SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES POUR RYANAIR, GERMANWINGS ET TUIfly

- (131) L'Allemagne a affirmé que les contrats entre l'aéroport de Zweibrücken et les différentes compagnies aériennes ne comprenaient pas d'aide d'État, car ils n'étaient à la base pas imputables à l'État. Elle a soutenu que la négociation et la conclusion de ces contrats relevaient de la responsabilité de FZG et s'inscrivaient dans le cadre de ses activités purement commerciales. Selon l'Allemagne, si les contrats étaient négociés avec le conseil de surveillance de FZG, le Land de Rhénanie-Palatinat n'était cependant impliqué que de façon indirecte, par l'intermédiaire de ses représentants audit conseil. Elle a ajouté que le Land n'avait pas directement participé aux négociations avec les compagnies aériennes concernant les remises sur les redevances. Elle a déclaré que l'imputabilité ne pouvait, enfin, pas découler du fait que le barème des redevances devait être approuvé par une autorité de surveillance publique conformément à l'article 43a de la LuftVZO, une exigence réglementaire générale qui s'applique indifféremment aux aéroports publics et privés.
- (132) L'Allemagne était en outre d'avis que les remises octroyées aux différentes compagnies aériennes ne leur conféraient aucun avantage sélectif, étant donné que ces remises étaient proposées à toutes les compagnies aériennes intéressées. Elle a déclaré que les remises n'auraient conféré un avantage sélectif que si elles n'avaient pas été proposées de manière non discriminatoire et si une compagnie aérienne avait payé des redevances plus ou moins élevées que les autres, sans raison objective à cette différence de traitement.
- (133) Selon l'Allemagne, dans le même temps, l'octroi des remises semblait justifié sur le plan économique pour FZG, car il a permis aux compagnies aériennes de s'établir dans un aéroport fraîchement implanté dans le secteur de l'aviation commerciale. Elle a déclaré qu'en octroyant les remises, l'aéroport avait réparti le risque inhérent à l'établissement d'une nouvelle liaison entre lui-même et les compagnies aériennes, tout en permettant aux deux parties de tirer profit de l'augmentation du nombre de passagers. Elle a affirmé que, sans les remises, les compagnies aériennes n'auraient pas voulu s'établir à Zweibrücken.
- (134) L'Allemagne a déclaré que les remises accordées aux compagnies aériennes devaient être considérées comme une possibilité de générer des recettes supplémentaires pour FZG, étant donné que les coûts d'exploitation fixes de l'aéroport devaient de toute façon être supportés (pour répondre aux besoins de l'aviation générale et militaire), tandis que l'établissement de nouvelles compagnies aériennes n'engendrait que des coûts variables supplémentaires très marginaux. Selon l'Allemagne, étant donné que les services en faveur des nouvelles compagnies aériennes n'entraînaient pas de coûts marginaux considérables, il n'était pas nécessaire de préparer des plans d'affaires ex ante pour déterminer si un contrat avec une compagnie aérienne permettrait de réaliser des bénéfices marginaux.
- (135) Selon elle, les remises sur les redevances aéroportuaires ne sont pas sélectives parce qu'elles ont été octroyées de manière non discriminatoire. L'Allemagne était donc d'avis qu'il n'y avait pas de distorsion de concurrence. Elle a affirmé que les compagnies aériennes n'étaient pas en mesure de créer une position plus forte sur le marché grâce à ces redevances.
- (136) Estimant que les remises octroyées aux différentes compagnies aériennes ne constituent pas une aide d'État, l'Allemagne n'a présenté aucun argument à l'appui de leur compatibilité.

4.4. LES CONTRATS DE MARKETING AVEC RYANAIR ET AMS

- (137) L'Allemagne a souligné que les contrats de marketing conclus entre le Land et AMS étaient indépendants de FZG. Elle a affirmé que l'objectif de ces contrats était d'acheter des services de marketing au prix du marché, qui feraient surtout la promotion du Land de Rhénanie-Palatinat en tant que destination pour le tourisme et les activités économiques. Selon l'Allemagne, comme le contrat de services de marketing n'était pas expressément destiné à promouvoir l'aéroport, il n'y avait pas de rapport entre les mesures de marketing et le nombre de passagers. L'Allemagne a déclaré que les mesures de marketing visaient accessoirement aussi à promouvoir l'aéroport de Zweibrücken.

- (138) Soulignant qu'en concluant le contrat de services de marketing, le Land avait simplement acheté des services de marketing au prix du marché, l'Allemagne a déclaré que le contrat de marketing ne comprenait pas d'aide d'État et ne devait pas être considéré comme une mesure d'aide en faveur d'une compagnie aérienne en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

5. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

5.1. RYANAIR

5.1.1. REMISES SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

- (139) Ryanair a affirmé que les remises octroyées aux différentes compagnies aériennes par FZG ne contenaient pas d'aide d'État, car elles étaient conformes au principe de l'OEM. Elle a d'abord fait valoir qu'au moment d'appliquer le principe de l'OEM à la relation entre l'aéroport et les compagnies aériennes, la seule question à se poser était de savoir si le contrat permettait à l'aéroport de réaliser des bénéfices marginaux. Ryanair a estimé que tous les coûts d'infrastructure et les frais d'exploitation fixes devaient être considérés comme des coûts irrécupérables. Selon Ryanair, au moment d'estimer si le contrat était conforme au principe de l'OEM, la Commission devrait donc tenir uniquement compte des coûts marginaux de l'aéroport, qui sont directement liés aux services aéroportuaires fournis à la compagnie aérienne concernée, et examiner si les recettes totales résultant du contrat compensent ces coûts marginaux. Dans ce contexte, Ryanair a souligné qu'aucun des coûts d'infrastructure n'avait été engagé en relation avec le contrat entre Ryanair et FZG, et que ceux-ci ne pouvaient donc être considérés comme des coûts marginaux liés à ce contrat.
- (140) Au moment d'apprécier les recettes, en revanche, Ryanair a estimé que la Commission devait aussi tenir compte des externalités de réseau qui auraient pu se concrétiser lorsque FZG et Ryanair ont conclu le contrat de services en 2008. Ryanair a déclaré que le fait que ces externalités de réseau ne se sont finalement pas concrétisées n'aurait pas pu être prévu et est donc dépourvu de pertinence.
- (141) Ryanair a en outre expliqué que la remise ne lui conférait pas d'avantage sélectif. Ryanair a affirmé que la remise proposée pour la première année d'activité était offerte eu égard au risque commercial considérable qu'elle avait pris en établissant des activités régulières tout au long de l'année dans un aéroport qui était à l'époque inconnu. Selon Ryanair, dans le cas de Zweibrücken, il aurait été insensé pour elle d'accepter de prendre un tel risque commercial sans plan d'incitation.
- (142) Ryanair a en outre déclaré qu'un arrangement analogue avait été proposé aux autres compagnies aériennes, autrement dit une remise sur les redevances aéroportuaires pour la première année d'activité était proposée à toutes les compagnies aériennes qui lançaient de nouvelles liaisons à partir de Zweibrücken. Elle a notamment souligné que son contrat avec FZG contenait la clause suivante: «[l]e présent contrat est non exclusif. Les parties acceptent que les conditions octroyées à Ryanair en vertu du contrat sont aussi proposées, de manière transparente et non discriminatoire, à toute autre compagnie aérienne qui s'engage à entreprendre un volume équivalent d'activité à l'aéroport» ⁽²³⁾.
- (143) En tout état de cause, Ryanair a fait valoir que les contrats qu'elle avait conclus avec FZG ne pouvaient pas comprendre d'aide d'État puisqu'ils n'étaient pas imputables à l'État. Elle a déclaré que les preuves utilisées par la Commission pour démontrer l'imputabilité à l'État n'étaient pas suffisantes, car elles reflètent peut-être l'intérêt des autorités publiques dans les relations commerciales et l'avenir de l'aéroport, mais elles ne montrent pas de réelle participation des autorités publiques aux négociations et aux contrats avec Ryanair.
- (144) De plus, Ryanair a fourni une série de notes rédigées par Oxera, et une analyse rédigée par le professeur Damien P. McLoughlin.

Première note d'Oxera — Définition de la valeur de référence du marché dans l'analyse comparative en vue des tests au regard du principe de l'OEM. Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair, note rédigée par Oxera pour Ryanair, le 9 avril 2013.

- (145) Oxera a estimé que la méthode de la Commission consistant à n'accepter que des aéroports de référence situés dans la même zone de chalandise que l'aéroport faisant l'objet de l'enquête était erronée.

⁽²³⁾ Contrat de services aéroportuaires conclu entre Ryanair et FZG le 22 septembre 2008, section 3.

- (146) Oxera a fait valoir que les prix de référence du marché obtenus auprès des aéroports de référence n'étaient pas pollués par les aides d'État accordées aux aéroports environnants. Il est donc possible d'estimer de manière fiable une valeur de référence du marché lors des tests au regard du principe de l'OEM.
- (147) Plusieurs raisons expliquent ce constat:
- a) des analyses de référence sont couramment utilisées lors de tests au regard du principe de l'OEM effectués ailleurs que dans le domaine des aides d'État;
 - b) les entreprises n'exerceraient une influence réciproque sur leurs décisions que dans la mesure où leurs produits sont substituables ou complémentaires;
 - c) les aéroports situés dans la même zone de chalandise ne sont pas nécessairement en concurrence les uns avec les autres, et les aéroports de référence utilisés dans les rapports présentés ne sont confrontés qu'à une concurrence limitée des aéroports publics dans leur zone de chalandise respective [moins d'un tiers des aéroports commerciaux situés dans la zone de chalandise des aéroports de référence sont entièrement détenus par l'État et aucun d'entre eux ne faisait l'objet d'une procédure en matière d'aides d'État (en avril 2013)];
 - d) même lorsque les aéroports de référence sont confrontés à la concurrence d'aéroports publics dans la même zone de chalandise, il y pourrait y avoir lieu de croire que leur comportement est conforme au principe de l'OEM (par exemple, si le secteur privé détient une participation importante ou si l'aéroport est géré au niveau privé);
 - e) les aéroports OEM ne fixeront pas les prix en dessous du coût marginal.

Deuxième note d'Oxera — Principes sous-tendant l'analyse de la rentabilité lors des tests au regard du principe de l'OEM. Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair, note rédigée par Oxera pour Ryanair, le 9 avril 2013.

- (148) Oxera a fait valoir que l'analyse de la rentabilité qu'elle a effectuée dans ses rapports présentés à la Commission suivait les principes qu'adopterait un investisseur rationnel du secteur privé et reflétait l'approche qui était ressortie des précédentes décisions de la Commission.
- (149) Les principes qui sous-tendent l'analyse de la rentabilité sont les suivants:
- a) l'appréciation est effectuée par paliers;
 - b) un plan d'affaires ex ante n'est pas nécessairement requis;
 - c) dans le cas d'un aéroport non saturé, l'approche basée sur la «caisse unique» serait la méthode de tarification appropriée;
 - d) seuls les recettes associées à l'activité économique de l'aéroport en activité devraient être pris en compte;
 - e) la durée intégrale du contrat, y compris les prolongations éventuelles, devrait être prise en compte;
 - f) les flux financiers futurs devraient être actualisés afin d'évaluer la rentabilité des contrats;
 - g) la rentabilité marginale apportée par les contrats conclus par Ryanair avec les aéroports devrait être évaluée sur la base d'estimations du taux de rentabilité interne ou de mesures basées sur la valeur actuelle nette.

Analyse du professeur Damien P. McLoughlin — Stratégie de marque: pourquoi et comment les petites marques devraient investir dans le marketing, rédigée pour Ryanair, le 10 avril 2013

- (150) Le document visait à présenter la logique commerciale sous-jacente des décisions des aéroports régionaux d'acheter des espaces publicitaires sur Ryanair.com à AMS.
- (151) Il y est soutenu qu'il existe un grand nombre d'aéroports très forts, bien connus et habituellement utilisés. Les concurrents plus faibles doivent surmonter le comportement d'achat statique des consommateurs pour développer leur activité. Les aéroports régionaux plus petits doivent trouver le moyen de transmettre en permanence le message lié à leur marque à un public aussi large que possible. Les formes traditionnelles de communication marketing nécessitent des dépenses qui dépassent leurs ressources.

Troisième et quatrième notes d'Oxera — Comment les contrats d'AMS doivent-ils être traités dans le cadre de l'analyse de rentabilité du test de l'opérateur en économie de marché?, 17 et 31 janvier 2014.

- (152) Ryanair a fourni d'autres rapports rédigés par son consultant Oxera. Dans ces rapports, Oxera examinait les principes qui, selon la compagnie aérienne, doivent être pris en considération dans le cadre du test de l'OEM dans l'analyse de rentabilité des contrats de services aéroportuaires entre Ryanair et les aéroports d'une part et, d'autre part, des contrats de services de marketing entre AMS et ces mêmes aéroports ⁽²⁴⁾. Ryanair a souligné que ces rapports ne modifiaient en rien sa position, déjà présentée, selon laquelle les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services de marketing doivent être analysés dans le cadre de tests de l'OEM distincts.
- (153) Les rapports indiquaient que les bénéfices générés par AMS devraient être considérés comme des recettes dans une analyse de rentabilité commune, tandis que les dépenses d'AMS devraient être considérées comme des coûts. Pour ce faire, les rapports suggéraient d'appliquer une méthode basée sur les flux de trésorerie à l'analyse de rentabilité commune, ce qui signifie que les dépenses engagées par les aéroports au profit d'AMS pourraient être considérées comme des frais d'exploitation marginaux.
- (154) Les rapports soulignaient que les activités de marketing contribuaient à la création et à la promotion de la marque, ce qui contribuait à générer des effets et des avantages non seulement pendant la durée du contrat, mais aussi après l'expiration de celui-ci. Tel serait en particulier le cas si, en raison du fait que Ryanair a conclu un contrat avec cet aéroport, d'autres compagnies aériennes s'établissaient à l'aéroport, ce qui permettrait à son tour d'y attirer davantage de magasins et d'engranger davantage de recettes non liée à l'aviation pour l'aéroport. Selon Ryanair, si la Commission entreprend une analyse de rentabilité commune, ces avantages doivent être pris en considération en considérant les dépenses d'AMS comme des frais d'exploitation marginaux, net des paiements d'AMS.
- (155) Ryanair pense en outre qu'une valeur finale devrait être incluse dans les bénéfices marginaux prévus au terme de la durée du contrat de services aéroportuaires afin de prendre en compte la valeur générée après l'expiration du contrat. Cette valeur finale pourrait être adaptée sur la base d'une probabilité de «renouvellement», qui mesure la perspective que les bénéfices persisteront après l'expiration de l'accord avec Ryanair ou si des conditions analogues sont convenues avec d'autres compagnies aériennes. Ryanair a estimé qu'il serait alors possible de calculer une limite inférieure pour les avantages générés conjointement par le contrat avec AMS et le contrat de services aéroportuaires, qui reflèterait les incertitudes relatives aux bénéfices marginaux après l'expiration du contrat de services aéroportuaires.
- (156) Pour compléter cette approche, les rapports présentaient une synthèse des résultats d'études sur les effets du marketing sur la valeur d'une marque. Ces études reconnaissent que le marketing peut améliorer la valeur d'une marque et peut contribuer à créer une base de clients. Selon les rapports, dans le cas d'un aéroport, le marketing sur Ryanair.com accroît notamment la visibilité de la marque. Les rapports affirmaient en outre que les aéroports régionaux plus petits qui souhaitaient accroître leur trafic aérien pouvaient donc en particulier améliorer la valeur de leur marque en concluant des contrats de services de marketing avec AMS.
- (157) Les rapports indiquaient enfin qu'il était préférable d'adopter une approche basée sur les flux de trésorerie plutôt qu'une approche de capitalisation, dans laquelle les coûts des services de marketing fournis par AMS seraient considérés comme des dépenses en capital dans un actif incorporel (à savoir, la valeur de la marque) ⁽²⁵⁾. L'approche de capitalisation ne tiendrait compte que de la proportion des dépenses de marketing imputable aux actifs incorporels d'un aéroport. Les dépenses de marketing seraient considérées comme des dépenses en capital dans un actif incorporel, et seraient ensuite amorties pendant la durée du contrat, compte tenu d'une valeur résiduelle à l'expiration prévue de l'accord de services aéroportuaires. Cette approche ne tiendrait pas compte des bénéfices marginaux que le contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair engendrerait, et il est aussi difficile de calculer la valeur de l'actif incorporel à la suite des dépenses de la marque et la période d'utilisation de l'actif. La méthode des flux de trésorerie est plus adaptée qu'une approche de capitalisation, car cette dernière ne rendrait pas compte des effets positifs pour l'aéroport qui sont censés découler de la signature du contrat de services aéroportuaires avec Ryanair.

⁽²⁴⁾ Oxera, «Comment les contrats d'AMS doivent-ils être traités dans le cadre de l'analyse de rentabilité du test de l'opérateur en économie de marché?» rédigé pour Ryanair, le 17 janvier 2014.

⁽²⁵⁾ Oxera, «Comment les contrats d'AMS doivent-ils être traités dans le cadre de l'analyse de rentabilité du test de l'opérateur en économie de marché?» — Application pratique rédigé pour Ryanair, le 31 janvier 2014.

5.1.2. CONTRATS DE SERVICES DE MARKETING

- (158) Ryanair a souligné que les contrats de services de marketing conclus avec AMS étaient distincts des contrats conclus entre Ryanair et les aéroports et devaient être évalués séparément, puisqu'elles ne peuvent être considérées comme un bénéficiaire unique. Les contrats ont été négociés de manière indépendante, portaient sur des services différents et ne comportaient aucune corrélation justifiant qu'ils soient considérés comme une aide d'État unique présumée. La conclusion d'un contrat de services de marketing entre un aéroport et AMS ne constitue pas une condition préalable à l'exploitation de lignes par Ryanair à destination et en provenance dudit aéroport. Ryanair a souligné que le contrat de services de marketing d'AMS avait été conclu avec le ministère, copropriétaire de l'aéroport, et qu'il profitait à l'aéroport mais n'avait pas pour but d'améliorer le facteur de charge ou le rendement sur les lignes de Ryanair.
- (159) Quant à la valeur du marketing, Ryanair a affirmé que l'espace consacré à cet effet sur son site Internet était une ressource rare et que la demande de ce type d'espace était élevée, même de la part d'entreprises autres que les aéroports. Selon elle, même les compagnies aériennes traditionnelles réalisent à présent la valeur de leurs sites Internet pour le marketing et la publicité. Ryanair a déclaré que les aéroports choisissaient de renforcer une marque grâce à la publicité sur Ryanair.com ou sur les sites Internet d'autres compagnies aériennes. Elle a ajouté que cette reconnaissance accrue de la marque pouvait profiter aux aéroports de plusieurs manières qui permettent un renforcement et une complémentarité mutuels. L'aéroport de Zweibrücken est bien moins connu à l'échelle internationale que l'aéroport de Paris ou d'Heathrow, et il doit donc investir dans la publicité pour améliorer la reconnaissance de sa marque et développer au maximum le nombre de passagers entrants. Ryanair a conclu que le Land avait deux raisons de conclure le contrat de services de marketing avec AMS: premièrement, une raison purement commerciale, en tant que copropriétaire à 50 % de l'opérateur de l'aéroport de Zweibrücken; deuxièmement, dans le cadre de son devoir de promotion du tourisme et des possibilités d'affaires dans le Land. Ryanair est donc d'avis que le Land a acquis de précieux services de marketing au prix du marché.

5.2. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (160) AMS a affirmé que la Commission ne devrait pas, contrairement à ce qui était évoqué dans la décision d'ouverture, considérer les contrats que FZG a conclus avec Ryanair et les contrats de marketing que le Land a conclus avec AMS comme étant liés mais plutôt comme deux transactions commerciales distinctes. AMS a déclaré qu'elle constituait une filiale de Ryanair poursuivant un but propre de nature véritablement commerciale, et qu'elle avait été créée afin de développer une activité qui ne relève pas du métier premier de Ryanair. Elle a précisé qu'elle était utilisée par Ryanair comme intermédiaire pour vendre des espaces publicitaires sur son site Internet. En outre, AMS a affirmé qu'en principe, les contrats de marketing liant AMS aux aéroports étaient négociés et conclus séparément des contrats de Ryanair avec ces mêmes aéroports. AMS a déclaré que le contrat entre AMS et le Land ne conférait aucun avantage à Ryanair; Ryanair ne presse pas ses partenaires de conclure des contrats de services de marketing avec AMS et les performances des lignes de Ryanair sont généralement les mêmes pour les lignes à destination des aéroports qui ont conclu un contrat de services de marketing avec AMS que pour celles qui n'ont pas conclu un tel contrat.
- (161) AMS a ajouté qu'en achetant des services de marketing, FZG avait agi conformément au principe de l'OEM, car la publicité sur Ryanair.com semble représenter une valeur réelle élevée pour le Land et le prix demandé par AMS était le prix du marché pour ces services. Elle a fait valoir que les prix auxquels elle mettait les espaces publicitaires à disposition, et les volumes auxquels ils étaient acquis, ne défavorisaient pas les annonceurs publics par rapport aux annonceurs privés. AMS a ajouté que les organismes publics et privés semblent être en concurrence pour l'accès à l'espace publicitaire limité sur Ryanair.com. Selon elle, cela signifie que les contrats conclus entre AMS et les aéroports publics ne peuvent comprendre aucune aide d'État, car AMS pourrait tout aussi aisément vendre l'espace publicitaire du site à une entreprise privée, à un prix comparable.
- (162) AMS a aussi souligné qu'il était parfaitement judicieux qu'un petit aéroport régional acquière des services de marketing auprès d'AMS. Elle a affirmé que ces aéroports devaient généralement accroître la notoriété de leur marque et que la présence de matériel publicitaire sur le site web d'une compagnie aérienne était susceptible d'augmenter le nombre de passagers étrangers plus rentables (les voyageurs étrangers génèrent plus de recettes non aéronautiques que les passagers sortants originaires de la région dans laquelle l'aéroport est situé). AMS a souligné que le Land avait agi non seulement en tant que copropriétaire de l'opérateur de l'aéroport, avec un intérêt direct pour l'amélioration de son image de marque et de ses recettes, mais aussi en tant qu'autorité chargée de promouvoir le tourisme et les possibilités d'affaires dans le Land de Rhénanie-Palatinat par divers moyens, dont la publicité.

5.3. GERMANWINGS

- (163) À titre d'information, Germanwings a brièvement expliqué pourquoi elle avait d'abord décidé d'exercer des activités à partir de Zweibrücken. Elle a indiqué qu'elle avait choisi Zweibrücken plutôt que Sarrebruck parce que Zweibrücken possédait une meilleure piste, et a souligné que la topographie de la piste de Sarrebruck était difficile. Elle a aussi expliqué qu'en 2006, quand elle avait décidé de proposer des vols à partir de Zweibrücken, cet aéroport était mieux équipé pour les atterrissages sans visibilité (système CAT) et que le temps de vol jusqu'à Berlin était légèrement inférieur. Germanwings a soutenu qu'en raison de la non-rentabilité de la liaison vers Berlin, elle avait décidé de mettre un terme à ses activités à partir de Zweibrücken en 2011.
- (164) Germanwings a d'abord affirmé que ses contrats avec FZG ne comprenaient pas d'aide d'État parce qu'ils n'étaient pas imputables à l'État. Elle a déclaré que les différents communiqués de presse des responsables politiques ne pouvaient démontrer que l'État avait participé à la négociation ou à la conclusion de ces contrats, et que l'obligation de faire approuver le barème de redevances par l'autorité de surveillance en vertu de l'article 43 bis du LuftVZO ne s'appliquait pas aux contrats individuels.
- (165) Deuxièmement, Germanwings a déclaré qu'en concluant les différents contrats, FZG avait agi comme un OEM. Elle a souligné que le principe de l'OEM ne signifiait pas qu'un investisseur ne pouvait pas faire de pertes à court terme, mais que réaliser des pertes pouvait être une stratégie commerciale normale pour être rentable à moyen ou à long terme. L'idée qu'un aéroport ne puisse imposer de redevances qui ne couvrent pas ses coûts, qui selon Germanwings, est traduite dans la décision d'ouverture, semble découler de l'article 102 du traité et ne s'appliquer que dans un contexte antitrust, de sorte qu'elle ne peut être appliquée aux affaires d'aides d'État.

5.4. TUIFly

- (166) À titre d'information, TUIFly a expliqué pourquoi elle avait d'abord déplacé ses activités de l'aéroport de Sarrebruck à celui de Zweibrücken. Elle a déclaré qu'elle avait déménagé à l'aéroport de Zweibrücken en raison de problèmes de sécurité à l'aéroport de Sarrebruck. Elle a affirmé que par mauvais temps, les infrastructures et les caractéristiques topographiques de l'aéroport de Sarrebruck impliquaient qu'un aéronef de TUIFly de type B737-800 en pleine charge ne pouvait pas atterrir correctement à l'aéroport, ce qui imposait de rediriger ces avions vers l'aéroport de Zweibrücken avant même le début de ses activités commerciales. Selon TUIFly, outre les retards et les désagréments pour les passagers, cela engendrait des coûts supplémentaires et des problèmes d'organisation pour la compagnie aérienne. TUIFly a soutenu que les graves problèmes de sécurité à l'aéroport de Sarrebruck ne lui permettaient pas de poursuivre ses activités dans cet aéroport et qu'un déménagement à l'aéroport de Zweibrücken était donc inévitable. En outre, elle a fait observer que la petite taille de la piste de Sarrebruck impliquait que certains avions en pleine charge ne pouvaient pas décoller, avec pour conséquence que les vols moyen-courrier (tels que ceux vers les Îles Canaries) devaient décoller avec des réservoirs à moitié pleins et effectuer une escale en Espagne ou au Portugal pour se réapprovisionner en carburant.
- (167) TUIFly a déclaré que son contrat avec FZG ne comprenait pas d'aide d'État, et que les redevances versées par TUIFly étaient conformes aux taux du marché. Elle a affirmé que les conditions à l'aéroport de Zweibrücken et dans la région environnante étaient telles que pour qu'une compagnie aérienne puisse exercer ses activités de manière rentable à partir de Zweibrücken, les redevances aéroportuaires devaient rester faibles. TUIFly a notamment fait allusion à l'état des infrastructures «passagers» de l'aéroport de Zweibrücken, à l'absence de transports publics convenables (chemin de fer) à destination et au départ de l'aéroport, à la localisation de l'aéroport, dans une région au faible pouvoir d'achat, au mauvais état initial de la piste, à l'absence d'hébergement pour les équipages, etc. TUIFly a aussi affirmé que contrairement à l'aéroport de Sarrebruck (ou à tout autre aéroport où elle exerçait ses activités), l'aéroport de Zweibrücken ne possédait pas le statut d'aéroport douanier, avec pour conséquence que TUIFly est obligée de payer une «redevance douanière» comprise entre [...] EUR [...] EUR par vol. Selon TUIFly, cela représente un coût supplémentaire d'environ [...] EUR par passager, ce qui accroît ses frais d'exploitation totaux de plus de [...] EUR par an.

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

6.1. OBSERVATIONS SUR LES OBSERVATIONS DE RYANAIR

- (168) L'Allemagne s'est réjouie que les déclarations de Ryanair confirment sa position selon laquelle ni l'aéroport de Zweibrücken ni les compagnies aériennes opérant au départ de celui-ci n'ont reçu d'aide d'État. Elle a aussi convenu que le contrat conclu entre le Land de Rhénanie-Palatinat et AMS devait être apprécié séparément du contrat conclu entre FZG et Ryanair, que le premier avait une valeur réelle pour le Land, et qu'il avait été conclu au prix du marché. L'Allemagne a notamment souligné l'importance du tourisme pour la région et a maintenu que le contrat avec AMS servait à promouvoir le tourisme.

6.2. OBSERVATIONS SUR LES OBSERVATIONS D'AMS

- (169) Comme AMS a confirmé la position de l'Allemagne selon laquelle le contrat conclu entre AMS et le Land de Rhénanie-Palatinat ne comprenait pas d'aide d'État, l'Allemagne s'est abstenue de commenter les différentes observations en détail.

6.3. OBSERVATIONS SUR LES OBSERVATIONS DE GERMANWINGS

- (170) L'Allemagne s'est contentée de répondre aux observations de Germanwings en commentant certaines suggestions factuelles proposées par celle-ci. Elle a notamment souligné que contrairement à ce que Germanwings semblait suggérer, il n'y avait pas de concurrence entre Zweibrücken et Sarrebruck, et que les deux aéroports s'étaient toujours considérés comme complémentaires. L'Allemagne a affirmé que le choix de la compagnie aérienne de desservir un aéroport ou un autre était le résultat d'une décision stratégique de cette dernière, que l'Allemagne ne pouvait commenter.

7. APPRÉCIATION

- (171) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, «sont incompatibles avec le marché, 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (172) Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatifs. Par conséquent, pour qu'il soit établi que la mesure en question constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, toutes les conditions suivantes doivent être remplies. Concrètement, l'aide financière doit:
- a) être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État;
 - b) favoriser certaines entreprises ou certaines productions;
 - c) fausser ou menacer de fausser la concurrence; et
 - d) affecter les échanges entre États membres.

7.1. FINANCEMENT PUBLIC DE L'AÉROPORT DE ZWEIBRÜCKEN PAR LE LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT/ZEF

7.1.1. EXISTENCE D'UNE AIDE

7.1.1.1. *Activité économique et notion d'entreprise*

- (173) Comme il ressort d'une jurisprudence constante, la Commission doit établir au préalable si FGAZ et FZG constituent des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ⁽²⁶⁾. Constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁽²⁷⁾.
- (174) Dans son arrêt dans l'affaire Aéroport de Leipzig-Halle, la Cour de justice a confirmé que l'exploitation d'un aéroport à des fins commerciales et la construction d'infrastructures aéroportuaires constituent une activité économique ⁽²⁸⁾. Dès lors qu'un exploitant d'aéroport exerce une activité économique en proposant des services aéroportuaires contre rémunération, un tel exploitant, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement, constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, de telle sorte que les dispositions du traité en matière d'aides d'État peuvent s'appliquer aux avantages conférés par l'État ou au moyen de ressources d'État à un tel exploitant ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Affaire C-35/96, Commission/République italienne, [1998] Rec. I-3851; affaire C-41/90, Höfner et Elser, [1991] Rec. I-1979; affaire C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'agriculture et de la Pêche, [1995] Rec. I-4013; affaire C-55/96, Job Centre, [1997] Rec. I-7119.

⁽²⁷⁾ Affaire 118/85, Commission/République italienne, [1987] Rec. 2599; affaire 35/96, Commission/République italienne, [1998] Rec. I-3851.

⁽²⁸⁾ Arrêt Leipzig-Halle, en particulier les points 93-94; confirmé par l'arrêt rendu dans l'affaire C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission [2012] ECLI:EU:C:2012:821; voir aussi l'arrêt dans l'affaire T-128/89 Aéroports de Paris/Commission [2000] Rec. II-3929, confirmé par l'arrêt dans l'affaire C-82/01P Aéroports de Paris/Commission [2002] Rec. I-9297 et dans l'affaire T-196/04 Ryanair/Commission («arrêt Charleroi») [2008] Rec. II-3643.

⁽²⁹⁾ Affaires C-159/91 et C-160/91, Poucet/AGF et Pistre/Cancava, [1993] Rec. I-637.

- (175) En ce qui concerne le moment à partir duquel la construction et l'exploitation d'un aéroport deviennent une activité économique, la Commission rappelle que le déploiement progressif des forces du marché dans le secteur aéroportuaire ne permet pas de déterminer une date de manière précise. Cependant, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu une évolution dans la nature des activités aéroportuaires et, dans le jugement rendu dans l'affaire Aéroport de Leipzig-Halle, le Tribunal a considéré qu'il n'y avait plus lieu d'exclure l'application des dispositions relatives aux aides d'État aux infrastructures aéroportuaires. En conséquence, à compter de la date de l'arrêt Aéroports de Paris (soit le 12 décembre 2000) ⁽³⁰⁾, il y a lieu de considérer l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires comme une activité économique relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État.

Unité économique unique

- (176) Avant d'examiner la nature des activités de FGAZ et FZG, la Commission rappelle cependant que deux entités juridiques distinctes peuvent être considérées comme constituant une unité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État. Cette unité économique est alors considérée comme l'entreprise en cause.
- (177) La Cour de Justice a estimé que «[l]a notion d'entreprise, placée dans un contexte de droit de la concurrence, doit être comprise comme désignant une unité économique ... même si, du point de vue juridique, cette unité économique est constituée de plusieurs personnes, physiques ou morales» ⁽³¹⁾. À cet égard, la Cour de justice a précisé que plusieurs entités peuvent être considérées comme exerçant conjointement une activité économique et, partant, comme constituant une unité économique, dans des conditions spécifiques ⁽³²⁾.
- (178) Afin de déterminer si plusieurs entités constituent une unité économique, la Cour de justice examine l'existence d'une participation de contrôle ou de liens fonctionnels, économiques ou organiques ⁽³³⁾.
- (179) En l'espèce, la Commission estime que FGAZ et FZG sont si étroitement liées qu'elles doivent être considérées comme une unité économique unique aux fins des règles en matière d'aides d'État. Il y a d'abord lieu de rappeler que FZG est une filiale à 100 % de FGAZ, ce qui donne à cette dernière le pouvoir de contrôler FZG par l'intermédiaire de l'assemblée des actionnaires. De plus, FGAZ et FZG sont liées par un accord de compensation des résultats, ce qui, selon l'Allemagne, signifie que les deux entités sont considérées comme une unité économique unique en vertu du droit fiscal allemand. Les membres du conseil de surveillance de FZG sont, selon ses statuts, toujours identiques à ceux du conseil de surveillance de FGAZ. Dans les deux entreprises, FGAZ et FZG, la direction est nommée par le conseil de surveillance (qui, comme indiqué ci-dessus, est identique pour les deux entités). En pratique, [...] était à tout moment le directeur général de FGAZ et de FZG (de plus, un deuxième directeur général a été nommé pour FZG uniquement, pas pour FGAZ). En tant que seul directeur général de FGAZ, [...] représentait donc FGAZ à l'assemblée des actionnaires de FZG, dont FGAZ était le seul actionnaire.
- (180) En pratique, les informations disponibles démontrent que les décisions importantes concernant l'aéroport de Zweibrücken sont régulièrement prises au niveau de FGAZ, les instructions étant ensuite transmises à FZG. Les informations fournies par l'Allemagne concernant le processus décisionnel relatif à la modernisation de la piste en 2008/2009 sont instructives à cet égard. Le conseil de surveillance de FGAZ a d'abord pris la décision de moderniser la piste. L'assemblée des actionnaires de FGAZ a ensuite ordonné à la direction de FGAZ de convoquer une assemblée des actionnaires de FZG. La direction de FGAZ a ensuite représenté FGAZ en tant que seul actionnaire à l'assemblée des actionnaires de FZG et a ordonné à la direction de FZG d'appliquer la décision de FGAZ de moderniser la piste.
- (181) En conclusion, la Commission estime que les liens entre FGAZ et FZG sont suffisamment étroits pour considérer les deux entités comme une seule unité économique. En particulier, FZG est économiquement et juridiquement entièrement dépendante de FGAZ et ne possède pas de volonté commerciale propre. Aux fins de l'application du droit de l'Union en matière d'aides d'État, FGAZ/FZG ne forme donc qu'une seule entreprise.

⁽³⁰⁾ Arrêt Leipzig-Halle, points 42-43.

⁽³¹⁾ Affaire C-170/83, Hydrotherm [1984] Rec. I-2999, point 11. Voir aussi l'affaire T-137/02, Pollmeier Malchow/Commission, [2004] Rec. II-3541, point 50.

⁽³²⁾ L'exercice conjoint d'une activité économique est en principe apprécié sur la base d'une analyse de l'existence de liens fonctionnels, économiques et organiques entre les entités. Voir, par exemple, l'affaire C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA/Commission, [2010] Rec. I-13355, points 47-55; affaire C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a. [2006] Rec. I-289, point 112.

⁽³³⁾ Affaire C-480/09 P Acea Electrabel Produzione SpA/Commission [2010] Rec. I-13355, points 47-55; affaire C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a. [2006] Rec. I-289, point 112.

Activité économique

- (182) FGAZ/FZG est chargée de construire, d'entretenir et d'exploiter l'aéroport de Zweibrücken. Elle fournit des services aéroportuaires et perçoit une rémunération des utilisateurs (exploitants de l'aviation commerciale et utilisateurs de l'aviation générale non commerciale) pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires, et exploite ainsi commercialement ces infrastructures. Conformément à la jurisprudence citée aux considérants 174-175, il y a donc lieu de conclure que FGAZ/FZG exerçait une activité économique à la date de l'arrêt *Aéroports de Paris* (soit le 12 décembre 2000) et après.
- (183) Dans ce contexte, la Commission souligne que l'activité économique de FGAZ/FZG n'a pas seulement commencé avec le lancement de l'aviation commerciale à Zweibrücken en 2006.
- (184) Premièrement, il ressort clairement des observations de l'Allemagne que Zweibrücken avait déjà tenté (en vain) d'attirer l'aviation commerciale à l'aéroport, ce qui démontre son intention de pénétrer ce marché.
- (185) Deuxièmement, affirmer que construire et exploiter un aéroport ne constitue une activité économique qu'une fois que l'aviation commerciale y a été attirée avec succès mènerait à des conclusions inacceptables: il n'y a pas lieu de dissocier l'activité consistant à construire ou à agrandir une infrastructure de l'utilisation ultérieure qui en est faite; en effet le caractère économique ou non de l'utilisation ultérieure de l'infrastructure construite détermine nécessairement le caractère de l'activité d'extension ⁽³⁴⁾. Dans son arrêt *Aéroport de Leipzig-Halle*, le Tribunal a précisé que l'exploitation d'un aéroport constituait une activité économique, dont la construction d'infrastructures aéroportuaires est indissociable.
- (186) Enfin, il y a lieu de souligner que fournir des services aéroportuaires à l'aviation générale constitue aussi une activité économique. Il en va de même pour la prestation de services aéroportuaires en faveur d'utilisateurs militaires contre rémunération ⁽³⁵⁾. FGAZ/FZG exerçait donc déjà une activité économique avant 2006.
- (187) Il peut donc être conclu qu'à compter du 12 décembre 2000, FGAZ/FZG exerçait une activité économique et constituait, en tant qu'unité économique unique, une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Exercice d'une mission de puissance publique

- (188) S'il convient dès lors de considérer FGAZ/FZG comme constituant une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité, il y a lieu de rappeler que toutes les activités exercées par le propriétaire ou l'exploitant d'un aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique ⁽³⁶⁾.
- (189) Ainsi que le relève la Cour ⁽³⁷⁾, les activités qui relèvent normalement de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et ne rentrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. De telles activités comprennent la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes, etc. Le financement de ces activités doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être utilisé pour couvrir les coûts d'autres activités de nature économique ⁽³⁸⁾.
- (190) Pour les mêmes raisons, le financement d'activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique ou le financement de l'infrastructure directement liée à ces activités ne constituent pas, par principe, une aide d'État ⁽³⁹⁾. Dans un aéroport, des activités telles que le contrôle aérien, la police, les douanes, la lutte contre les incendies, les mesures destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite et les investissements dans les infrastructures et les équipements nécessaires à ces activités sont considérées, en règle générale, comme ne présentant pas un caractère économique ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁴⁾ Arrêt *Aéroport de Leipzig-Halle*, point 95. Voir aussi, par analogie, l'affaire C-205/03, *FENIN/Commission*, [2006] Rec. I-6295, point 26.

⁽³⁵⁾ Voir le procès-verbal du conseil de surveillance de FGAZ du 2 octobre 2006, qui indique que l'aéroport est rémunéré pour ses services en faveur des utilisateurs militaires.

⁽³⁶⁾ Affaire C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol*, [1994] Rec. I-43.

⁽³⁷⁾ Affaire C-118/85, *Commission/Italie*, [1987] Rec. 2599, points 7 et 8, et affaire C-30/87, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, [1988] Rec. 2479, point 18.

⁽³⁸⁾ Affaire C-343/95, *Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova*, [1997], Rec. I-1547; décision N309/02 de la Commission du 19 mars 2003; décision N438/02 de la Commission du 16 octobre 2002, «Subventions aux régies portuaires belges pour l'exécution des missions relevant de la puissance publique» (JO C 284 du 21.11.2002).

⁽³⁹⁾ Décision N309/02 de la Commission du 19 mars 2003.

⁽⁴⁰⁾ Voir notamment l'affaire C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol*, [1994] Rec. I-43, point 30, et l'affaire C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati/Commission*, [2009] Rec. I-2207, point 71.

- (191) Cependant, le financement public d'une activité non économique strictement liée à l'exercice d'une activité économique ne saurait donner lieu à des discriminations injustifiées entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroports. En effet, il est de jurisprudence constante qu'il existe un avantage lorsque les autorités publiques soulagent les entreprises des coûts inhérents à leurs activités économiques ⁽⁴¹⁾. Ainsi, lorsqu'un ordre juridique prévoit qu'il est d'usage pour les compagnies aériennes ou pour les gestionnaires d'aéroports de supporter des coûts de certains services, tandis que certaines compagnies aériennes ou certains gestionnaires d'aéroports, fournissant les mêmes services ne supportent pas de tels coûts, il est possible que ces derniers bénéficient d'un avantage, même si les services en tant que tels sont considérés comme une activité non économique. Il est donc nécessaire d'analyser le cadre juridique précis applicable au gestionnaire de l'aéroport pour évaluer si ce cadre juridique impose aux gestionnaires d'aéroports ou aux compagnies aériennes une obligation de supporter les coûts de certaines activités qui, en tant que telles, peuvent être considérées comme une activité non économique, mais qui sont quand même inhérentes à l'exercice d'une activité de nature économique.
- (192) L'Allemagne a déclaré que les coûts découlant des activités suivantes (que ce soit sous la forme de coûts d'investissement ou de frais d'exploitation) doivent être considérés comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique: sécurité de l'aéroport en vertu de l'article 8 de la *Luftsicherheitsgesetz* (loi relative à la sécurité aérienne, ci-après: «LuftSiG»), mesures visant à garantir la sécurité opérationnelle, mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne conformément à l'article 27 *quater*, paragraphe 2, de la *Luftverkehrsgesetz* (loi relative au trafic aérien, ci-après: «LuftVG»), services météorologiques, et services d'incendie.
- (193) La Commission est d'avis que les mesures en vertu de l'article 8 de la LuftSiG, les mesures en vertu de l'article 27 *quater*, paragraphe 2, de la LuftVG (y compris les services météorologiques), et les services incendie peuvent, en principe et après analyse des considérants 195 et suivants ci-après, être considérés comme des activités qui relèvent de l'exercice d'une mission de puissance publique.
- (194) Quant aux mesures liées exclusivement à la sécurité opérationnelle, la Commission considère en revanche que la garantie de la sécurité des opérations dans un aéroport constitue un aspect normal de l'activité économique que suppose l'exploitation d'un aéroport ⁽⁴²⁾. Sous réserve d'une analyse plus détaillée des différentes activités et des différents coûts, la Commission estime que les mesures destinées à assurer la sécurité des opérations à l'aéroport ne constituent pas des activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Toute entreprise souhaitant exploiter un aéroport doit garantir la sécurité d'installations telles que les pistes et les aires de trafic.
- (195) Concernant le cadre juridique applicable, l'Allemagne a affirmé que pour les services d'incendie, il n'existait aucune règle juridique qui impose strictement ces coûts à l'exploitant de l'aéroport. Par ailleurs, la Commission fait observer que la rémunération des coûts des services d'incendie relève de la compétence juridique des Länder et que ces coûts sont généralement rémunérés par les autorités régionales compétentes. La rémunération est limitée à la mesure nécessaire pour couvrir ceux-ci.
- (196) Concernant le contrôle du trafic aérien et les services météorologiques, la Commission relève que les articles 27 *quinquies* et 27 *septies* de la LuftVG disposent que les coûts liés à l'article 27 *quater* de la LuftVG sont couverts par l'État pour certains aéroports. Si la Commission ne doit pas, en l'espèce, décider si la prestation peut conférer un avantage aux aéroports qui bénéficient d'un financement public en vertu des articles 27 *quinquies* et 27 *septies* de la LuftVG, il est clair que la loi prévoit que tous les autres aéroports supportent eux-mêmes les coûts applicables. Dans ce contexte, les coûts relatifs au contrôle du trafic aérien et aux services météorologiques doivent être considérés comme des dépenses d'exploitation normales, aux moins pour les aéroports qui ne sont pas concernés par les articles 27 *quinquies* et 27 *septies* de la LuftVG.
- (197) Concernant les mesures en vertu de l'article 8 de la LuftSiG, il semble que l'Allemagne estime que tous les coûts liés aux mesures qui y sont prescrites peuvent être supportés par les autorités publiques compétentes. La Commission relève cependant qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la LuftSiG, seuls les coûts liés à la mise à disposition et à l'entretien des espaces et des locaux nécessaires à l'exécution des activités citées à l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la LuftSiG peuvent être remboursés. Tous les autres coûts doivent être pris en charge par l'exploitant aéroportuaire. Par conséquent, dans la mesure où le financement public octroyé à FGZ/FZG a soulagé celle-ci des coûts qu'elle devait supporter en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la LuftSiG, ce financement public n'est pas exempté du contrôle au titre des règles de l'Union en matière d'aides d'État.

⁽⁴¹⁾ Voir entre autres l'affaire C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck [2005] Rec. I-1627, point 36, et la jurisprudence qui y est citée.

⁽⁴²⁾ Décision de la Commission du 20 février 2014 dans l'affaire d'aide d'État SA.35847 (2012/N) — République tchèque — aéroport d'Ostrava, non encore publiée au Journal officiel, considérant 16.

Conclusions sur les activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique

- (198) À la lumière de ces considérations, la Commission juge approprié de tirer des conclusions plus spécifiques concernant les coûts d'investissement et les frais d'exploitation relevant prétendument de l'exercice d'une mission de puissance publique.
- (199) En ce qui concerne les dépenses d'exploitation réalisées entre 2000 et 2009, la Commission accepte que les dépenses d'exploitation directement liées aux services d'incendie soient considérées comme des dépenses relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique dans la mesure où le remboursement de ces coûts est strictement limité à ce qui est nécessaire pour réaliser les activités concernées. Quant aux coûts d'exploitation liés aux mesures instaurées conformément à l'article 8 de la LuftSiG, la Commission considère que seuls les coûts au remboursement desquels l'exploitant aéroportuaire peut prétendre conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la LuftSiG peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Concernant les mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne ainsi que les services météorologiques en vertu de l'article 27 *quater*, paragraphe 2, de la LuftVG, et compte tenu du fait que Zweibrücken n'est pas un des aéroports pour lequel un besoin correspondant a été reconnu par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 27 *quinquies*, paragraphe 1, et de l'article 27 *septies*, paragraphe 1, de la LuftVG, la Commission conclut que les coûts d'exploitation relatifs aux mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne ainsi qu'aux services météorologiques ne peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. De même, les coûts d'exploitation encourus afin de garantir la sécurité des opérations aéroportuaires ne peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique.
- (200) Considérant les investissements réalisés entre 2000 et 2009, la Commission accepte que les investissements directement liés aux services d'incendie soient considérés comme des dépenses relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. De plus, la rémunération par les autorités publiques compétentes était limitée à la mesure nécessaire pour couvrir ceux-ci. Quant aux investissements liés aux mesures instaurées conformément à l'article 8 de la LuftSiG, la Commission considère que seuls les coûts au remboursement desquels l'exploitant aéroportuaire peut prétendre conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la LuftSiG peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Concernant les investissements liés aux mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne ainsi qu'aux services météorologiques en vertu de l'article 27 *quater*, paragraphe 2, de la LuftVG, et compte tenu du fait que Zweibrücken n'est pas un des aéroports pour lequel un besoin correspondant a été reconnu par le gouvernement fédéral en vertu des articles 27 *quinquies* et 27 *septies* de la LuftVG, la Commission conclut que les investissements relatifs aux mesures de contrôle aérien et de sécurité aérienne ainsi qu'aux services météorologiques ne peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. De même, les investissements réalisés afin de garantir la sécurité des opérations aéroportuaires ne peuvent être considérés comme des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Cela signifie notamment que les investissements dans la modernisation et l'extension de la piste, ainsi que l'installation de feux de protection, etc., ne peuvent être considérés comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique.
- (201) En tout état de cause, quelle que soit la classification juridique de ces coûts, qu'ils relèvent du domaine public ou non, il a été démontré qu'ils devaient être supportés par l'exploitant de l'aéroport, en vertu du cadre juridique applicable. En conséquence, si l'État devait financer ces coûts, l'exploitant aéroportuaire serait libéré d'un coût qu'il aurait dû normalement encourir.

Activité économique et utilisation par l'armée

- (202) La Commission constate que l'aéroport de Zweibrücken est aussi utilisé par les forces armées allemandes et autres, notamment à des fins d'entraînement, et ce en dépit du fait que Zweibrücken ne soit pas un aérodrome militaire mais un aéroport civil ⁽⁴³⁾.
- (203) La Commission estime qu'en principe, la prestation de services aéroportuaires en faveur de l'armée, y compris par des aéroports civils, peut constituer une activité qui relève de l'exercice d'une mission de puissance publique. L'Allemagne n'a cependant pas indiqué clairement dans quelle mesure elle estimait que le financement public de l'aéroport couvrirait simplement les coûts nécessaires pour répondre aux besoins de l'armée en matière de services aéroportuaires. La Commission constate que, notamment en ce qui concerne les frais d'exploitation, l'Allemagne ne considère pas les coûts dus à la présence de l'armée comme relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Il en va en principe de même pour les investissements, pour lesquels l'Allemagne ne fait pas valoir qu'ils sont strictement liés aux utilisateurs militaires de l'aéroport.
- (204) L'Allemagne maintient cependant que l'utilisation continue de l'aéroport par l'armée est une des raisons pour lesquelles les investissements dans la sécurité de l'aéroport (piste, etc.) étaient absolument nécessaires et pour lesquelles la fermeture de l'aéroport ne pouvait être envisagée.

⁽⁴³⁾ Zweibrücken n'est pas repris dans la publication d'information aéronautique militaire allemande (MIL AIP Germany), qui contient une liste des aéroports militaires en Allemagne.

- (205) La Commission constate, dans ce contexte, que l'aéroport de Zweibrücken semble fournir des services aéroportuaires à l'armée contre rémunération. Le procès-verbal du conseil de surveillance de FGAZ du 2 octobre 2006 relate une discussion concernant les exercices militaires à Zweibrücken. La direction souligne qu'une des raisons d'autoriser ces exercices réside dans les recettes ainsi générées, ce qui indique que, pour FGAZ/FZG, fournir des services aéroportuaires à l'armée est une activité économique. La discussion porte en outre sur la question de savoir si FZG devrait, à l'avenir, autoriser les exercices militaires à Zweibrücken, ce qui laisse penser qu'il incombe à FGAZ/FZG de décider de fournir des services à l'armée ou pas.
- (206) La Commission estime en outre que l'incapacité de l'Allemagne de désigner les coûts expressément engagés en relation avec les utilisateurs militaires de l'aéroport, sous la forme d'investissements ou de frais d'exploitation, peut être considéré comme indiquant que l'armée n'est, en fait, qu'un client de l'aéroport de Zweibrücken comme un autre.
- (207) En conclusion, la Commission estime que la prestation de services aéroportuaires en faveur de l'armée est une activité économique à l'aéroport de Zweibrücken, en particulier au vu de l'incapacité de désigner les coûts expressément lié à la présence de l'armée à l'aéroport de Zweibrücken et la justification (en partie) économique donnée par FGAZ/FZG pour les services fournis à l'armée.
- (208) Même dans le scénario alternatif (autrement dit, si la Commission avait conclu que les coûts dus à la présence de l'armée pouvaient être couverts par l'État dans le cadre de l'exercice d'une mission de puissance publique), il y aurait néanmoins lieu de constater que le financement public de l'activité non économique de l'aéroport qui consiste à fournir des services à l'armée ne devrait pas pouvoir engendrer une subvention croisée des activités économiques de l'aéroport. Il ne serait notamment pas possible de considérer que l'intégralité des investissements dans les actifs aussi utilisés par l'armée (piste, etc.) ou des frais d'exploitation fixes relèvent de l'exercice d'une mission de puissance publique.

7.1.1.2. *Ressources publiques et imputabilité à l'État*

- (209) Pour constituer une aide d'État, les mesures en question doivent être financées à partir de ressources publiques et la décision d'octroyer la mesure doit être imputable à l'État.
- (210) La notion d'aide d'État couvre tout avantage accordé au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés ⁽⁴⁴⁾. Les ressources des autorités locales constituent, pour les besoins de l'application de l'article 107 du traité, des ressources d'État ⁽⁴⁵⁾.
- (211) En l'espèce, les mesures en question (à savoir les subventions directes à l'investissement en faveur de FZG et les injections annuelles de capitaux en faveur de FGAZ/FZG) ont été octroyées directement à partir du budget des autorités locales. Les subventions à l'investissement provenaient directement du Land de Rhénanie-Palatinat, tandis que les injections de capitaux étaient cofinancées par le Land et ZEF, une association d'entités territoriales publiques locales.
- (212) En conséquence, la Commission constate que les investissements sont financés au moyen de ressources d'État et sont imputables à l'État.

7.1.1.3. *Avantage économique*

- (213) Au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, l'avantage se définit comme un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence de l'intervention de l'État ⁽⁴⁶⁾. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État ⁽⁴⁷⁾. Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État.
- (214) La Commission rappelle en outre que «les capitaux qui sont mis à la disposition d'une entreprise, directement ou indirectement, par l'État, dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché, ne sauraient être qualifiés d'aides d'État» ⁽⁴⁸⁾. En l'espèce, afin de déterminer si le financement public de l'aéroport de Zweibrücken procure à FGAZ/FZG un avantage économique dont elle n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché, la Commission doit comparer le comportement des autorités publiques qui octroient les subventions d'investissement et les injections de capitaux à celui d'un opérateur en économie de marché qui est guidé par des perspectives de rentabilité à long terme ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁴⁾ Arrêt C-482/99, France/Commission («Stardust Marine»), [2002] Rec. I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, [2011], ECLI:EU:T:2011:209, point 108.

⁽⁴⁶⁾ Affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., [1996] Rec. I-3547, point 60, et affaire C-342/96 Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, [1999] Rec. I-2459, point 41.

⁽⁴⁷⁾ Affaire 173/73, République italienne/Commission des Communautés européennes, [1974] Rec. 709, point 13.

⁽⁴⁸⁾ Affaire C-482/99, France/Commission («Stardust Marine»), [2002] Rec. I-4397, point 69.

⁽⁴⁹⁾ Affaire C-305/89, Italie/Commission («ALFA Romeo»), [1991] Rec. I-1603, point 23; affaire T-296/97, Alitalia/Commission, [2000] Rec. II-03871, point 84.

- (215) Lors de l'appréciation, il ne faut pas tenir compte des effets positifs sur l'économie de la région dans laquelle se trouve l'aéroport, conformément à l'argumentation de la Cour, laquelle a précisé que la question pertinente lors de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché est de savoir si, «dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital» ⁽⁵⁰⁾.
- (216) Dans l'affaire Stardust Marine, la Cour a affirmé que «[...] pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure» ⁽⁵¹⁾.
- (217) Par ailleurs, la Cour a déclaré dans l'affaire EDF que «[...] des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'État membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que cet État membre a pris, préalablement ou simultanément à cet octroi, une telle décision en sa qualité d'actionnaire» ⁽⁵²⁾.
- (218) Afin de pouvoir appliquer le principe de l'investisseur en économie de marché, la Commission doit se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle chaque décision de financement public en faveur de FGZ/FZG a été prise. La Commission doit également fonder son évaluation sur les informations et les hypothèses dont disposaient les autorités locales compétentes au moment où a été prise la décision concernant les dispositions financières relatives aux mesures en cause liées à l'infrastructure.

Subventions directes à l'investissement

- (219) La Commission note que les subventions directes à l'investissement couvraient une part des coûts d'investissement engagés par FGZ-FZG dans le cadre de son activité économique. Le gestionnaire d'un aéroport doit normalement supporter tous les coûts liés à la construction et à l'exploitation de l'aéroport (à l'exception des coûts qui relèvent de l'exercice d'une mission de puissance publique et qui ne doivent généralement pas être supportés par le gestionnaire de l'aéroport conformément au cadre juridique applicable), y compris les coûts d'investissement, de sorte que couvrir une partie de ces coûts soulage FGZ/FZG d'une charge qu'elle devrait normalement supporter.
- (220) L'Allemagne n'a pas explicitement fait valoir que les subventions directes à l'investissement respectaient le principe de l'OEM. Elle a plutôt déclaré que la fermeture de l'aéroport n'avait jamais été envisagée de façon réaliste par les autorités locales et qu'étant donné la nécessité d'exploiter l'aéroport, il était économiquement judicieux d'ouvrir l'aéroport à l'aviation commerciale. À d'autres moments, l'Allemagne a fait valoir que les investissements dans l'aéroport étaient motivés par la volonté de dynamiser l'économie dans la région, et que les subventions publiques étaient nécessaires, car les recettes générées par l'exploitation commerciale de l'aéroport ne seraient pas suffisantes pour couvrir les coûts y afférents.
- (221) L'Allemagne a aussi souligné que les infrastructures étaient nécessaires pour créer des emplois (environ 5 000 dans l'ensemble du Land de Rhénanie-Palatinat, dont 2 708 dépendent directement et indirectement de l'aéroport), économiser des coûts sociaux (25 millions d'EUR par an) et créer des recettes fiscales. L'Allemagne a ajouté que l'emploi était particulièrement important dans cette région où le taux de chômage est actuellement 2 % supérieur à la moyenne du Land. Elle aussi a déclaré que deux avis d'experts soulignaient l'importance de l'aéroport pour l'économie régionale ⁽⁵³⁾.
- (222) Il doit cependant être fait abstraction des considérations sociales et régionales lors de l'appréciation du critère de l'opérateur en économie de marché. De plus, même si la Commission prenait ces considérations sociales et régionales en compte, les études produites par l'Allemagne montrent qu'en juin 2012, FZG n'a fourni que 115 emplois à l'aéroport de Zweibrücken même. Ces études confirment que la zone commerciale qui entoure l'aéroport converti fournit un total de 2 708 emplois directs et indirects. Cependant, parmi tous ces emplois, seuls 7,8 %, soit 210 emplois, concernent le transport et le stockage, autrement dit des activités qui sont directement liées à la présence de l'aéroport.
- (223) S'il est, en principe, acceptable que même les subventions non remboursables en faveur d'une entreprise entièrement détenue par l'État soient considérées comme des investissements conformes au marché, l'Allemagne

⁽⁵⁰⁾ Affaire 40/85, Belgique/Commission, [1986] Rec. I-2321.

⁽⁵¹⁾ Arrêt Stardust Marine, point 71.

⁽⁵²⁾ Affaire C-124/10P, Commission européenne/Électricité de France (EDF), [2012], ECLI:EU:C:2012:318, point 85.

⁽⁵³⁾ Voir la note 2 de bas de page.

n'a pas présenté de plan d'affaires ou de calculs ex ante concernant la rentabilité escomptée des subventions à l'investissement. Les seules projections qui ont été présentées sont une étude de 2003 qui donne un aperçu du nombre de passagers de l'aviation commerciale qui pourrait mener à la rentabilité et la projection de 2010 des résultats annuels escomptés entre 2011 et 2015. Cette dernière projetait que FZG ne deviendrait rentable qu'en 2015, pour autant que le nombre de passagers dépasse 500 000 par an.

- (224) Les investissements dans les infrastructures à l'aéroport de Zweibrücken impliquent des coûts considérables (voir coûts d'investissement détaillés dans le tableau 2 et le tableau 3, nets des investissements relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique mis en évidence aux considérants 198 à 200 et des investissements réalisés avant le 12 décembre 2000), et une longue période de résultats négatifs (vraisemblablement au moins jusqu'en 2015).
- (225) Malgré les incertitudes significatives inhérentes au projet, telles que sa nature à long terme, il n'y avait ni plan d'affaires ex ante ni analyse de sensibilité des hypothèses de rentabilité sous-jacentes. Cela ne cadre pas avec le type d'analyse qu'un investisseur avisé aurait entreprise pour un tel projet.
- (226) Enfin, la Commission note que depuis 2000, FGAZ/FZG a généré des pertes chaque année, avec une tendance accrue depuis 2005.
- (227) Premièrement, les subventions directes à l'investissement étaient de nature non remboursable et n'ont pas généré de retour sur investissement. Deuxièmement, l'Allemagne n'a pas présenté d'éléments prouvant que les subventions à l'investissement étaient mises à la disposition de FZG aux conditions du marché. Troisièmement, l'Allemagne ne se base pas sur le principe de l'OEM. La Commission conclut donc que les subventions directes à l'investissement du Land en faveur de FZG octroyées après le 12 décembre 2000 conféraient un avantage économique à FZG (dans la mesure où les subventions à l'investissement n'étaient pas purement liées aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique, tel que conclu aux considérants 198 à 200).

Injectons annuelles de capitaux

- (228) Les injections annuelles de capitaux par le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF ont servi à couvrir les pertes annuelles de FGAZ, qui ont elles-mêmes été presque entièrement causées par les pertes annuelles de FZG (voir tableau 4). En fin de compte, les injections annuelles de capitaux ont donc servi à couvrir une part des dépenses d'investissement et d'exploitation normales de FGAZ/FZG, soulageant ainsi l'entreprise d'une charge économique qu'elle aurait normalement dû supporter.
- (229) Pour la même raison que celle décrite aux considérants 222 à 228 concernant les subventions directes à l'investissement en faveur de FZG, la Commission conclut aussi que les injections annuelles de capitaux en faveur de FGAZ/FZG n'ont pas eu lieu dans des conditions normales de marché. Notamment, l'Allemagne n'a pas déclaré que les injections de capitaux étaient des investissements normaux de marché. Elle n'a présenté aucune preuve à l'appui de considérations de rentabilité ex ante et n'a pas non plus expliqué pourquoi un OEM continuerait d'injecter du capital dans une entreprise qui génère constamment des pertes. Dans ce contexte, les injections annuelles de capitaux doivent être considérées comme un avantage économique en faveur de FGAZ/FZG.

Conclusion

- (230) Au vu de ce qui précède, la Commission estime qu'en l'absence de plan d'affaires ex ante ou d'autres études de rentabilité réaliste, un OEM n'aurait pas pris la décision de participer au projet d'investissement en question et de couvrir, chaque année de façon continue, les pertes croissantes de FGAZ/FZG. La décision du Land de Rhénanie-Palatinat et de ZEF d'octroyer ces mesures confère donc un avantage économique à FGAZ/FZG qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

7.1.1.4. Sélectivité

- (231) Pour tomber sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, du traité, une aide accordée par un État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Par conséquent, seules les mesures qui favorisent les entreprises qui procurent un avantage de manière sélective relèvent de la notion d'aide d'État.
- (232) En l'espèce, les subventions directes à l'investissement et les injections annuelles de capitaux ne profitent qu'à FGAZ/FZG. Les deux mesures sont donc sélectives par définition au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

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

- (233) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans le marché intérieur, ces dernières doivent être considérées comme affectées par cette aide⁽⁵⁴⁾. En l'espèce, l'avantage économique conféré par les subventions directes à l'investissement et les injections annuelles de capitaux au gestionnaire de l'aéroport renforce sa position économique, puisque ce gestionnaire a pu lancer son activité sans devoir supporter tous les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation inhérents à cette activité.
- (234) Conformément à l'appréciation formulée aux considérants 173 et suivants, l'activité d'un aéroport est une activité économique. La concurrence existe, d'une part, entre les aéroports qui souhaitent attirer les compagnies aériennes, et donc le trafic aérien (passagers, marchandises), et, d'autre part, entre les gestionnaires d'aéroports qui peuvent rivaliser pour se voir confier la gestion d'un aéroport particulier. En outre, notamment dans le cas de compagnies à bas prix et d'exploitants de vols charters, des aéroports qui ne se trouvent pas dans la même zone de chalandise et qui se situent dans des États membres différents peuvent aussi entrer en concurrence pour attirer ces compagnies.
- (235) Comme il a été mentionné au point 40 des lignes directrices sur l'aviation de 2005 et réaffirmé au point 45 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, il n'est pas possible d'exclure même les petits aéroports du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du traité. En outre, le point 45 des lignes directrices sur l'aviation de 2014 dispose que «lorsque [...] la taille de l'entreprise qui bénéficie du financement public est relativement restreinte, il n'est pas exclu en soi que les échanges entre États membres puissent être altérés.»
- (236) L'aéroport de Zweibrücken accueille actuellement quelque 242 000 passagers par an et, dans le passé, a accueilli jusqu'à environ 340 000 passagers par an. Selon les prévisions fournies par l'Allemagne, le nombre de passagers pourrait augmenter jusqu'à plus d'un million par an en 2025. Comme observé au considérant 21, l'aéroport est situé dans le voisinage immédiat de l'aéroport de Sarrebruck (à 39 kilomètres) et à deux heures de route de six autres aéroports. Selon l'étude de projection du trafic aérien fournie par l'Allemagne, en moyenne 15 % des passagers qui utilisent l'aéroport de Zweibrücken proviennent d'autres États membres (France et Luxembourg). Il existe des vols internationaux au départ de l'aéroport de Zweibrücken vers des destinations telles que Majorque ou Antalya. La piste de Zweibrücken possède une longueur suffisante (3 000 m) et permet aux compagnies aériennes de desservir des destinations internationales moyen-courrier. À la lumière de ces faits, la Commission a considéré que le financement public en faveur de FGAZ/FZG faussait ou menaçait de fausser la concurrence et avait, à tout le moins, un effet potentiel sur les échanges entre États membres.
- (237) Au-delà de ces considérations générales, la Commission estime également que l'aéroport de Zweibrücken est ou a été en concurrence directe avec l'aéroport de Sarrebruck. Premièrement, il ne faut pas négliger le fait que TUIFly, jadis le client le plus important de l'aéroport de Sarrebruck, a quitté ce dernier et déménagé à Zweibrücken en 2007. Deuxièmement, pendant un laps de temps important, des vols à destination de Berlin étaient proposés en parallèle tant à partir de Zweibrücken (Germanwings) que de Sarrebruck (Air Berlin et Luxair), ce qui démontre l'existence d'une concurrence non seulement entre aéroports mais également entre compagnies aériennes. Le contrat de services aéroportuaires conclu avec Germanwings prévoyait même que des redevances de services plus élevées soient versées à FZG dans l'éventualité où Air Berlin mettrait un terme à son service au départ de Sarrebruck.
- (238) Outre ces indicateurs attestant de l'existence d'une concurrence entre les aéroports de Zweibrücken et de Sarrebruck, il existe également des éléments prouvant que, malgré la déclaration officielle de l'Allemagne selon laquelle les deux aéroports ne se sont jamais considérés comme des concurrents directs, des responsables du Land de Rhénanie-Palatinat ont clairement perçu l'existence d'une concurrence. Dans deux notes internes rédigées en 2003 par le gouvernement de la Rhénanie-Palatinat, la position défendue par les auteurs est que la coopération entre les aéroports de Zweibrücken et de Sarrebruck n'était pas possible/souhaitable à l'époque. Au contraire, l'une des notes expliquait que, du moins aussi longtemps que Fraport AG serait associée à l'aéroport de Sarrebruck, la relation entre les deux aéroports serait placée sous le signe de la concurrence⁽⁵⁵⁾. Les notes précisent en outre que «du point de vue de la Rhénanie-Palatinat, on peut s'attendre à ce qu'en matière de concurrence, l'aéroport de Zweibrücken l'emporte sur le long terme»⁽⁵⁶⁾. Ces déclarations indiquent qu'à tout le moins en 2003, la relation perçue entre les deux aéroports était bien un rapport de concurrence.
- (239) Dans un tel contexte, le financement public octroyé à FGAZ/FZG doit être considéré comme susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

⁽⁵⁴⁾ Arrêt T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commission, [1998] Rec. II-717.

⁽⁵⁵⁾ Vorlage für den Ministerrat, Gemeinsame Kabinettsitzung der Regierung des Saarlandes und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz am 27. Mai 2003, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 15 mai 2003.

⁽⁵⁶⁾ Einschätzung der rheinland-pfälzischen Innenministeriums, 15 mai 2003.

7.1.1.6. **Conclusion**

- (240) À la lumière des considérants 173 à 239, la Commission estime que le financement public octroyé à FGAZ/FZG sous la forme de subventions directes à l'investissement et d'injections annuelles de capitaux entre 2000 et 2009 constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.1.2. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (241) En application de l'article 108, paragraphe 3, du traité, 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.
- (242) Comme les fonds ont déjà été mis à la disposition de FGAZ/FZG, la Commission considère que l'Allemagne n'a pas respecté l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, du traité ⁽⁵⁷⁾.

7.1.3. COMPATIBILITÉ

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

- (243) L'article 107, paragraphe 3, du traité prévoit certaines dérogations à la règle générale définie à l'article 107, paragraphe 1, du traité selon laquelle une aide d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur. L'aide en cause devrait être appréciée sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité 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 compatibles avec le marché intérieur.
- (244) À cet égard, les lignes directrices sur l'aviation de 2014 constituent une base sur laquelle les aides en faveur des aéroports peuvent être jugées compatibles conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.
- (245) Conformément aux lignes directrices sur l'aviation de 2014, la Commission considère que la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ⁽⁵⁸⁾ s'applique aux aides illégales à l'investissement octroyées à des aéroports. À cet égard, si les aides illégales à l'investissement ont été octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission appliquera les règles de compatibilité en vigueur à la date de leur octroi. De même, la Commission appliquera les principes établis dans les lignes directrices sur l'aviation de 2005 dans le cas d'aides illégales à l'investissement octroyées à des aéroports avant le 4 avril 2014 ⁽⁵⁹⁾.
- (246) Conformément aux lignes directrices sur l'aviation de 2014, la Commission considère que les dispositions de la communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales s'appliquent aux aides à l'investissement illégales mais ne doivent pas s'appliquer aux affaires en cours qui ont trait à des aides au fonctionnement illégales accordées à des aéroports avant le 4 avril 2014. En revanche, elle appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices sur l'aviation 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 l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014 et le début de la période de transition ⁽⁶⁰⁾.
- (247) La Commission a déjà conclu au considérant 242 que les injections de capitaux directes et annuelles constituaient une aide d'État illégale octroyée avant le 4 avril 2014.

7.1.3.2. **Distinction entre aide à l'investissement et aide au fonctionnement**

- (248) En vertu des dispositions des lignes directrices sur l'aviation de 2014 visées aux considérants 245 et 246, la Commission doit déterminer si la mesure en cause constitue une aide illégale à l'investissement ou une aide illégale au fonctionnement.

⁽⁵⁷⁾ Affaire T-109/01, Fleuren Compost/Commission, [2004] Rec. II-127.

⁽⁵⁸⁾ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

⁽⁵⁹⁾ Point 173 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁶⁰⁾ Point 172 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

- (249) Conformément au point 25 r) des lignes directrices sur l'aviation de 2014, les aides à l'investissement se définissent comme des «aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, le “déficit de financement des coûts du capital”». En outre, conformément au point 25 r) de ces lignes directrices, les aides à l'investissement peuvent se référer soit à un montant fixe (couvrant les coûts d'investissement initiaux), soit à des versements par tranches périodiques (couvrant les coûts du capital, qu'il s'agisse d'amortissements annuels ou de coûts de financement).
- (250) Les aides au fonctionnement, d'autre part, concernent la couverture de la totalité ou d'une partie des coûts d'exploitation d'un aéroport, définis comme «les coûts sous-jacents d'un aéroport relatifs à la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais administratifs, mais excluent les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par l'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique» ⁽⁶¹⁾.
- (251) À la lumière de ces définitions, il peut être considéré que les injections directes de capital, qui étaient toutes liées à des projets d'investissement particuliers, constituent une aide à l'investissement en faveur de FGAZ/FZG.
- (252) En revanche, la part des injections annuelles de capitaux qui a été utilisée pour couvrir les pertes d'exploitation annuelles ⁽⁶²⁾ de FGAZ/FZG, nettes des coûts inclus dans l'EBITDA qui relèvent de l'exercice d'une mission de puissance publique tel qu'établi aux considérants 198 à 200 et les coûts antérieurs au 12 décembre 2000, constitue une aide au fonctionnement en faveur de FGAZ/FZG.
- (253) Enfin, la part des injections annuelles de capitaux qui couvre les pertes de FGAZ/FZG qui ne sont pas encore incluses dans l'EBITDA (notamment l'amortissement annuel de l'actif, les coûts de financement, etc.), diminuée des coûts relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique tel qu'établi aux considérants 198 à 200, et des coûts antérieurs au 12 décembre 2000, constitue une aide à l'investissement.

7.1.3.3. *Compatibilité de l'aide à l'investissement*

- (254) Conformément au point 61 des lignes directrices sur l'aviation de 2005, la Commission doit examiner si les conditions cumulatives suivantes sont remplies:
- a) la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - b) l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - c) l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'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 de l'Union.
- (255) De plus, pour qu'une aide d'État en faveur d'un aéroport, comme toute autre aide d'État, soit compatible avec le marché intérieur, elle doit avoir un effet incitatif et être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
- (256) L'Allemagne a affirmé que l'aide à l'investissement en faveur de FGAZ/FZG remplissait tous les critères de compatibilité des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

a) *Contribution à un objectif d'intérêt commun clairement défini*

- (257) La Commission rappelle que les lignes directrices sur l'aviation de 2005 ne fixent pas de critères précis en vertu desquels évaluer si l'aide à l'investissement en faveur d'un aéroport contribue à un objectif d'intérêt commun clairement défini. Cependant, une simple multiplication des infrastructures aéroportuaires existantes ne peut être considérée comme répondant à un objectif d'intérêt commun.
- (258) À cet égard, la Commission doit donc d'abord évaluer si l'aéroport de Zweibrücken fait double emploi avec les infrastructures aéroportuaires existantes dans la région.

⁽⁶¹⁾ Point 25 v) des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁶²⁾ Exprimées sous la forme de résultats avant impôts, intérêts, amortissements et provisions (ci-après dénommés «EBITDA»).

Multiplication: chevauchement entre les aéroports de Zweibrücken et de Sarrebruck

- (259) La Commission rappelle que l'aéroport de Zweibrücken est situé dans le voisinage immédiat de l'aéroport de Sarrebruck. La distance linéaire entre les deux aéroports est d'environ 20 kilomètres, soit environ 39 kilomètres par route. Le temps de trajet entre les deux aéroports est d'environ 30 minutes. De plus, au moins six autres aéroports se situent à moins de deux heures de trajet de l'aéroport de Zweibrücken.
- (260) L'étroite proximité entre les deux aéroports signifie qu'ils couvrent tous les deux presque les mêmes zones de chalandise. Les différentes études présentées par l'Allemagne en l'espèce ⁽⁶³⁾, ainsi que dans le cadre de la procédure d'enquête formelle menée en parallèle concernant l'aéroport de Sarrebruck ⁽⁶⁴⁾, confirment que la majorité des passagers qui utilisent les deux aéroports proviennent de Rhénanie-Palatinat occidentale et de Sarre.
- (261) Les profils des aéroports de Sarrebruck et de Zweibrücken sont aussi relativement semblables. Lorsque l'aviation commerciale a commencé à Zweibrücken en 2006, le premier client a été Germanwings, qui proposait une liaison avec Berlin. La même liaison était assurée à partir de Sarrebruck par Luxair et, à partir de 2007, par Air Berlin. Le deuxième plus gros client de Zweibrücken était TUIFly, qui proposait des vols vers différentes destinations de vacances, principalement en Méditerranée. Avant de desservir Zweibrücken, TUIFly avait été un des plus gros clients de l'aéroport de Sarrebruck.
- (262) Zweibrücken a aussi tenté de pénétrer davantage le marché des compagnies aériennes à bas prix en concluant un contrat avec Ryanair, qui n'a cependant maintenu la liaison vers Londres-Stansted que pendant moins d'un an. Finalement, Germanwings a aussi abandonné l'aéroport, avec pour conséquence que depuis la fin de 2011, l'aéroport de Zweibrücken se concentre presque exclusivement sur les vols charter vers des destinations de vacances et un peu de fret aérien.
- (263) Des vols charter vers des destinations de vacances sont et étaient cependant aussi proposés à partir de Sarrebruck. Il est important de noter qu'il semble que les principales destinations desservies à partir de Zweibrücken sont aussi fréquemment desservies à partir de Sarrebruck. À titre d'exemple, l'horaire des vols de l'été 2014 démontre que les deux destinations les plus fréquentes desservies à partir de Zweibrücken sont Antalya et Palma de Majorque, qui représentent jusqu'à 70 % des vols hebdomadaires. Dans le même temps, les deux destinations sont aussi desservies à partir de Sarrebruck à la même fréquence: la semaine du 16 juin 2014 au 23 juin 2014, 16 vols sont partis de Zweibrücken pour Antalya ou Palma de Majorque, tandis que 18 vols pour les mêmes destinations sont partis de Sarrebruck.

Multiplication: capacité, nombre de passagers et résultats annuels

- (264) Après l'entrée de l'aéroport de Zweibrücken sur le marché de l'aviation commerciale, le nombre de passagers a rapidement augmenté, passant de 78 000 passagers en 2006 à 338 000 passagers en 2009. Après cette période de croissance rapide, le nombre de passagers a commencé à diminuer, pour atteindre 242 000 passagers en 2012. Étant donné que la capacité de Zweibrücken est de 700 000 passagers, l'aéroport n'a donc jamais fonctionné à plus de 50 % de sa capacité disponible et fonctionne actuellement à environ 35 % de sa capacité disponible.
- (265) En comparaison, le nombre de passagers à Sarrebruck est essentiellement resté stable à 450 000 passagers par an environ jusqu'à ce que Zweibrücken entre sur le marché de l'aviation commerciale et que le nombre de passagers ne passe de 487 000 passagers en 2005 à 350 000 passagers en 2007. Après avoir adapté les redevances aéroportuaires, l'aéroport de Sarrebruck est parvenu à attirer Air Berlin en 2007, ce qui a entraîné un rebond et une augmentation du nombre de passagers, pour atteindre un maximum de 518 000 passagers en 2008. En 2012, 425 000 passagers ont utilisé l'aéroport de Sarrebruck. Étant donné que la capacité de Sarrebruck est actuellement aussi de 700 000 passagers par an, entre 50 et 75 % seulement de sa capacité disponible était utilisée. À cet égard, il est à noter que la capacité de l'aéroport de Sarrebruck pourrait être supérieure (à savoir 750 000-800 000 passagers par an) si elle n'était pas limitée par le nombre de contrôles de sécurité des passagers que l'aéroport peut assurer par heure. Cette limitation est due au fait que l'aéroport de Sarrebruck ne dispose actuellement que de deux scanners de sécurité.

⁽⁶³⁾ Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, septembre 2009; Intraplan Consult GmbH, «Luftverkehrsprognose Flughafen Saarbrücken — Vorgehensweise und Ergebnisse», octobre 2010.

⁽⁶⁴⁾ Décision de la Commission du 1^{er} octobre 2014 dans l'affaire d'aide d'État SA.26190 — Allemagne — aéroport de Sarrebruck, non encore publiée au Journal officiel.

- (266) La Commission note aussi que tant l'aéroport de Sarrebruck que celui de Zweibrücken étaient déficitaires au cours de la période en cause (2000-2009). Notamment, les pertes annuelles des deux aéroports ont fortement augmenté à partir de 2006, quand Zweibrücken est entré sur le marché de l'aviation commerciale.

Multiplication: preuve de la concurrence directe entre les deux aéroports

- (267) La Commission a déjà constaté aux considérants 237 et 238 que certains éléments indiquaient que l'aéroport de Zweibrücken se trouvait en concurrence directe avec l'aéroport de Sarrebruck. Premièrement, il convient à nouveau de rappeler que TUIFly, jadis le client le plus important de l'aéroport de Sarrebruck, a quitté ce dernier et déménagé à l'aéroport de Zweibrücken en 2007 ⁽⁶⁵⁾. Deuxièmement, pendant un laps de temps important, des vols à destination de Berlin étaient proposés en parallèle tant à partir de Zweibrücken (Germanwings) que de Sarrebruck (Air Berlin et Luxair), ce qui démontre l'existence d'une concurrence non seulement entre aéroports mais également entre les liaisons assurées par les compagnies aériennes. Le contrat de services aéroportuaires conclu entre FZG et Germanwings prévoyait même que des redevances de services plus élevées soient versées à FZG dans l'éventualité où Air Berlin mettait un terme à son service au départ de Sarrebruck.
- (268) Outre les indicateurs déjà cités (voir considérant 238), la Commission a aussi attiré l'attention sur le procès-verbal de la réunion du conseil de surveillance de FGZ du 26 juin 2009. Résumant le compte rendu du conseil de surveillance, le procès-verbal relate une réunion entre la direction de FGZ, Ryanair et le ministère de l'économie de Rhénanie-Palatinat. Lors de cette réunion, où l'avenir de la relation entre Ryanair et Zweibrücken a été abordé, le représentant du ministère «a indiqué à [Ryanair] que le gouvernement de Rhénanie-Palatinat trouverait très fâcheux que Ryanair commence à desservir Sarrebruck». Plutôt que de démontrer la complémentarité entre les deux aéroports, cette note indique plutôt que les deux aéroports étaient en concurrence.

Multiplication: fret

- (269) La Commission constate en outre que l'aéroport de Zweibrücken exerce aussi des activités de fret aérien. Si le fret n'est pas un aspect significatif des opérations à l'aéroport de Sarrebruck, il constitue un élément central du modèle d'entreprise de l'aéroport de Francfort-Hahn. Tel qu'indiqué au considérant 21, l'aéroport de Francfort-Hahn est situé à environ 128 km seulement ou 84 minutes en voiture de Zweibrücken. De plus, des activités de fret ont aussi lieu à l'aéroport de Luxembourg, situé à environ 145 km, ou 86 minutes en voiture (voir considérant 21) de l'aéroport de Zweibrücken.
- (270) À cet égard, la Commission note que le fret est généralement plus mobile que le transport des passagers ⁽⁶⁶⁾. En général, on estime que la zone de chalandise des aéroports de fret a un rayon d'environ 200 kilomètres au moins et 2 heures de temps de trajet. Dans une certaine mesure, l'industrie semble suggérer que jusqu'à une demi-journée de déplacement en camion (soit jusqu'à 12 heures de temps de conduite en camion) est généralement acceptable ⁽⁶⁷⁾.
- (271) Étant donné que la zone de chalandise pour le fret est généralement plus importante que pour les passagers, les aéroports de Francfort-Hahn et Luxembourg offrent une capacité de fret aérien suffisante pour la région.

Multiplication: discussion des conclusions

- (272) Sur la base des éléments présentés aux considérants 259 à 270, la Commission conclut que l'aéroport de Zweibrücken fait double emploi avec les infrastructures aéroportuaires disponibles à l'aéroport de Sarrebruck. Plus particulièrement, la Commission estime que même avant que Zweibrücken n'entre sur le marché de l'aviation commerciale, la région était bien connectée par les aéroports existants, essentiellement par l'aéroport de Sarrebruck, et que l'aéroport de Zweibrücken ne renforce pas la connectivité de la région.

⁽⁶⁵⁾ La Commission note que TUIFly a déclaré que sa décision de quitter Sarrebruck et de déménager à Zweibrücken avait été motivée par des problèmes de sécurité liés à la piste de Sarrebruck. Par ailleurs, l'Allemagne a affirmé dans le contexte de la procédure d'enquête formelle dans l'affaire SA.26190 que les décisions des compagnies aériennes de quitter Sarrebruck n'ont jamais été justifiées en référence aux infrastructures de Sarrebruck. La Commission n'est pas en position de spéculer quant aux raisons précises qui ont motivé TUIFly à quitter Sarrebruck pour Zweibrücken.

⁽⁶⁶⁾ Par exemple, l'aéroport de Leipzig-Halle était en concurrence avec l'aéroport de Vatry (France) pour l'établissement de la plate-forme européenne de DHL. Voir l'arrêt Aéroport de Leipzig-Halle, point 93.

⁽⁶⁷⁾ Réponse de l'aéroport de Liège à la consultation publique sur les lignes directrices sur l'aviation de 2014.

- (273) De plus, la demande de services aériens qui ne serait pas couverte par l'aéroport de Sarrebruck pourrait aisément l'être par les six autres aéroports qui se trouvent à moins de deux heures de route. En particulier en ce qui concerne les vols d'agrément, des temps de trajet pouvant atteindre deux heures sont couramment acceptés. Il en va de même pour la demande de services de fret aérien.
- (274) L'Allemagne n'a présenté aucune preuve que les projections du nombre de passagers nécessitaient l'entrée sur le marché de l'aéroport de Zweibrücken. En particulier, si l'entrée sur le marché de l'aviation commerciale a eu lieu en 2006, la première étude de projection du nombre de passagers donnait des dates à partir de septembre 2009 ⁽⁶⁸⁾. On ne peut donc pas affirmer que le financement public mis à disposition depuis 2000 avait pour objectif de répondre à une demande de services aériens qui n'aurait sinon pas été satisfaite.
- (275) La Commission note aussi qu'en 1997, l'aéroport de Sarrebruck projetait une augmentation de son propre nombre de passagers pour atteindre 676 000 à l'horizon 2010 ⁽⁶⁹⁾. Comme l'aéroport de Zweibrücken n'était alors pas encore actif sur le marché de l'aviation commerciale, on peut supposer que cette projection était la prévision du nombre de passagers la plus fiable pour la région. Comme Sarrebruck a une capacité de 700 000-800 000 passagers par an, il est clair que l'aéroport de celui-ci pouvait accueillir à lui seul le nombre de passagers prévus en 1997 pendant un laps de temps significatif.
- (276) La Commission est en outre d'avis que même le nombre réel de passagers aux aéroports de Zweibrücken et de Sarrebruck ne démontre pas que la capacité de Sarrebruck est insuffisante pour répondre à la demande dans la région. Il est vrai que le nombre combiné de passagers de Sarrebruck et Zweibrücken atteignait environ 850 000 en 2008 et 810 000 en 2009, soit plus que la capacité maximale de l'aéroport de Sarrebruck. En même temps, la Commission estime que ces chiffres donnent une image quelque peu faussée de la demande réelle dans la région: premièrement le nombre élevé de passagers semble être dû à la concurrence directe entre les liaisons vers Berlin proposées à partir de Zweibrücken et de Sarrebruck (respectivement par Germanwings et Air Berlin/Luxair), qui a temporairement attiré des passagers supplémentaires. Cependant, une fois que Germanwings a mis un terme à sa liaison non rentable vers Berlin, la demande a diminué. Deuxièmement, la Commission estime (voir section 7.3) que Germanwings, TUIfly et Ryanair ont toutes bénéficié de l'aide d'État incompatible que FGAZ/FZG leur a octroyée. Dans la mesure où cela a pu se traduire par une réduction du prix des billets, le nombre de passagers ainsi subventionnés à Zweibrücken ne représentaient vraisemblablement pas la demande réelle dans la région. Enfin, il est à noter que le nombre combiné de passagers a diminué depuis 2009: le nombre combiné de passagers de Zweibrücken et Sarrebruck était d'environ 670 000 en 2012, soit en dessous du seuil de capacité de l'aéroport de Sarrebruck.
- (277) La Commission ne peut en outre pas accepter l'argument avancé par l'Allemagne selon lequel les deux aéroports ne font que se compléter, et non se concurrencer. Premièrement, bien que les modèles commerciaux des deux aéroports semblent différer dans une certaine mesure, il est clair que l'activité principale de l'aéroport de Zweibrücken (vols vers des destinations de vacances, notamment Antalya et Palma de Majorque) est également partagée par Sarrebruck. Il est vrai que, par ailleurs, Sarrebruck cible les vols réguliers à destination de grandes villes telles que Luxembourg, Berlin et Hambourg. Cela ne change cependant rien au fait que Zweibrücken semble n'offrir que peu de services qui ne sont pas ou qui ne pourraient pas être proposés au départ de Sarrebruck.
- (278) La Commission estime en outre que les différences dans les infrastructures qui existent entre les deux aéroports ne changent rien à sa conclusion selon laquelle l'aéroport de Zweibrücken fait double emploi avec les infrastructures aéroportuaires qui existaient déjà auparavant à Sarrebruck. S'il est vrai que Zweibrücken possède une piste plus longue, et donc mieux adaptée aux vols long courrier et aux lourds s, ces différences ne suffisent cependant pas à justifier deux aéroports à une telle proximité l'un de l'autre. Premièrement, tel qu'expliqué aux considérants 269 et 270, la demande de fret aérien est suffisamment couverte par les aéroports de Francfort-Hahn et Luxembourg, où, selon les informations de la Commission, aucune restriction ne s'applique à l'égard du poids des avions. Deuxièmement, l'Allemagne n'a pas démontré qu'un nombre significatif de vols commerciaux de passagers au départ de Zweibrücken ne pouvaient pas partir de Sarrebruck.
- (279) Étant donné, enfin, que l'aéroport de Sarrebruck pouvait apparemment couvrir la demande de services aériens à présent en partie assurée par Zweibrücken avant que ce dernier n'entre sur le marché, la différence dans les infrastructures ne justifie pas de multiplier les infrastructures qui existaient déjà à Sarrebruck.

⁽⁶⁸⁾ Desel Consulting und Airport Research Center GmbH, «Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen Zweibrücken bis zum Jahr 2025», Gutachten im Auftrag der Flughafen Zweibrücken GmbH, septembre 2009.

⁽⁶⁹⁾ Décision de la Commission du 1^{er} octobre 2014 dans l'affaire d'aide d'État SA.26190 — Allemagne — aéroport de Sarrebruck, non encore publiée au Journal officiel.

Conclusion

- (280) À la lumière des faits et des éléments présentés et abordés aux considérants 255 à 279, la Commission estime que l'aide à l'investissement en faveur de FGAZ/FZG a servi à créer ou à entretenir des infrastructures qui n'ont fait que reproduire celles de l'aéroport (non rentable) de Sarrebruck. L'aide à l'investissement ne peut donc pas être considérée comme contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun.
- (281) Comme les conditions de compatibilité énumérées (au considérant 254) sont cumulatives, la Commission n'a pas besoin d'évaluer le reste de ces conditions. En conséquence, dans la mesure où elle constitue une aide d'État, l'aide à l'investissement devrait être jugée incompatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.
- (282) Étant donné que l'Allemagne n'a pas présenté et que la Commission n'a pas trouvé d'autres motifs de compatibilité, il est donc conclu que, dans la mesure où elle constitue une aide d'État, l'aide à l'investissement en faveur de FGAZ/FZG est incompatible avec le marché intérieur.

7.1.3.4. *Compatibilité de l'aide au fonctionnement en vertu des règles SIEG*

- (283) L'Allemagne soutient que le financement public lié à l'aide au fonctionnement en faveur de FGAZ/FZG doit être considéré comme compatible avec le marché intérieur en tant que compensation pour la prestation d'un SIEG conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité.
- (284) L'article 106, paragraphe 2, du traité dispose que «les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union».
- (285) Cet article contient une dérogation (partielle) à l'interdiction d'octroi d'aides d'État au titre de l'article 107, paragraphe 1, du traité dans la mesure où l'aide est nécessaire et proportionnée pour assurer la fourniture de services d'intérêt économique général dans des conditions économiques acceptables.
- (286) Avant le 31 janvier 2012, le cadre SIEG de 2005 ⁽⁷⁰⁾ et la décision SIEG de 2005 constituaient la politique de la Commission pour l'application de la dérogation prévue à l'article 106, paragraphe 2, du traité.
- (287) La Commission note que ces deux instruments nécessitent que l'entreprise en question soit chargée d'un véritable SIEG. L'attribution des missions de service public au gestionnaire de l'aéroport doit faire l'objet «d'un ou de plusieurs actes officiels» contenant, entre autres, «la nature précise de l'obligation de service public» ⁽⁷¹⁾.

Véritable SIEG

- (288) Concernant, premièrement, la question de savoir si l'exploitation de l'aéroport de Zweibrücken constitue un véritable SIEG, la Commission rappelle que pour qu'une activité constitue un SIEG, celle-ci doit démontrer des caractéristiques spéciales par rapport aux activités économiques ordinaires, et que l'objectif d'intérêt général qui est poursuivi ne peut pas simplement être le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques tel que prévu à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité ⁽⁷²⁾. Dans ce contexte, la Commission considère que tel ne peut être le cas que si une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait, en l'absence de celui-ci, isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique ⁽⁷³⁾.
- (289) La Commission estime en outre qu'il existe un certain chevauchement entre la définition d'un SIEG proprement dite et la question de savoir si le financement public d'un aéroport (les coûts d'investissement et les frais d'exploitation) contribue à un objectif bien défini d'intérêt commun. La Commission a rappelé aux considérants 257 et suivants que le financement public qui entraîne la reproduction d'infrastructures aéroportuaires dans une région donnée ne peut être considéré comme contribuant à un objectif d'intérêt commun (voir aussi les considérants 294

⁽⁷⁰⁾ JO C 297 du 29.11.2005.

⁽⁷¹⁾ Lignes directrices sur l'aviation de 2005, point 66. Voir aussi l'article 4 de la décision SIEG de 2005.

⁽⁷²⁾ Voir la décision N 381/04 intitulée «France, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques» (DORSAL) (JO C 162 du 2.7.2005, p. 5).

⁽⁷³⁾ Voir les lignes directrices sur l'aviation de 2014, point 72.

et suivants). La Commission rappelle aussi que la gestion globale d'un aéroport ne peut être considérée comme constituant un SIEG que «si au moins une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait, en l'absence de celui-ci, isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique» ⁽⁷⁴⁾. Dans ce contexte, la Commission estime aussi que l'exploitation d'un aéroport qui fait double emploi avec un autre aéroport dans la même région ne peut être considérée comme constituant un véritable SIEG ⁽⁷⁵⁾.

- (290) La Commission a conclu que, dans la mesure où il constitue une aide d'État, le financement public des infrastructures de l'aéroport de Zweibrücken est incompatible avec le marché intérieur parce que celles-ci font double emploi avec les infrastructures existantes. De même, la Commission estime que l'exploitation de l'aéroport de Zweibrücken ne constitue pas un véritable service d'intérêt économique général. Dans la mesure où l'Allemagne estime que l'exploitation de l'aéroport de Zweibrücken constitue un SIEG, elle a donc fait une erreur manifeste dans la définition du SIEG ⁽⁷⁶⁾.

Mandat

- (291) Deuxièmement, la Commission estime que FGAZ/FZG n'était en tout état de cause pas dûment chargée d'exploiter l'aéroport de Zweibrücken comme un SIEG. Comme mandats à cet égard, l'Allemagne a seulement indiqué la licence d'exploitation de l'aéroport et son «obligation de fonctionnement» en vertu de l'article 45 du LuftVZO. La Commission note que, selon l'Allemagne, l'imposition d'une obligation de fonctionnement était le résultat du passage de l'aéroport de Zweibrücken du statut d'aérodrome à celui d'aéroport au sens des articles 49 et 38 du LuftVZO ⁽⁷⁷⁾. Ce passage n'a cependant eu lieu que début 2010, ce qui signifie que pendant la période en cause (2000-2009), aucun mandat ne peut être déduit de l'article 45 du LuftVZO.
- (292) L'Allemagne a en outre déclaré que «FZG n'avait jamais reçu le mandat officiel d'exécuter un SIEG, mis à part la licence d'exploitation et l'intégration au projet de conversion de la Rhénanie-Palatinat». Étant donné que l'Allemagne n'a pas expliqué comment la licence d'exploitation pouvait en elle-même constituer un mandat en bonne et due forme répondant aux exigences mentionnées au considérant 287, ou comment l'intégration au projet de conversion constituait un mandat en bonne et due forme, la Commission estime que FGAZ/FZG n'a pas été chargée d'exécuter un véritable SIEG.
- (293) En conséquence, pour les raisons décrites aux considérants 288 et suivants, il est conclu que le financement public octroyé à FGAZ/FZG et qui constitue une aide au fonctionnement ne peut être considéré comme une compensation pour un SIEG compatible avec le marché intérieur.

7.1.3.5. *Compatibilité de l'aide au fonctionnement en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2014*

- (294) La section 5.1 des lignes directrices sur l'aviation de 2014 énonce les principes que la Commission appliquera pour évaluer la compatibilité de l'aide au fonctionnement avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. En vertu du point 172 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, la Commission appliquera ces principes dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement, y compris les notifications pendantes et les aides illégales non notifiées.
- (295) Les aides au fonctionnement illégales accordées avant la date de publication des lignes directrices sur l'aviation de 2014 peuvent être déclarées compatibles pour la totalité des coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts pour autant que les conditions suivantes ⁽⁷⁸⁾ soient remplies:
- a) *contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini*: cette condition est remplie entre autres si les aides améliorent la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions ou si elles facilitent le développement régional ⁽⁷⁹⁾;
 - b) *nécessité de l'intervention de l'État*: les aides d'État doivent cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle que le marché n'est pas en mesure de fournir lui-même ⁽⁸⁰⁾;

⁽⁷⁴⁾ Point 72 des lignes directrices sur l'aviation de 2014. Voir aussi le point 34 des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

⁽⁷⁵⁾ Voir aussi l'affaire T-79/10 Colt Télécommunications France/Commission [2013], ECLI:EU:T:2013:463, points 150-151, 154, 158, et 166.

⁽⁷⁶⁾ Ibid., points 92, 119.

⁽⁷⁷⁾ Informations transmises par l'Allemagne le 27 janvier 2011, p. 17: «Aus der Aufstufung des Flughafens [vom Verkehrslandeplatz zum Verkehrsflughafen] folgt des Weiteren eine Betriebspflicht des Flughafens».

⁽⁷⁸⁾ Conformément au point 137 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, les conditions énoncées à la section 5.1 des lignes directrices ne sont pas toutes applicables aux aides au fonctionnement accordées dans le passé.

⁽⁷⁹⁾ Points 137, 113 et 114 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸⁰⁾ Points 137 et 116 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

- 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 ⁽⁸¹⁾;
- 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 ⁽⁸²⁾;
- e) *prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges* ⁽⁸³⁾.

a) *Contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini*

- (296) Selon le point 114 des lignes directrices sur l'aviation de 2014, «la multiplication d'aéroports non rentables ne contribue pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun». La Commission estime que les arguments présentés aux considérants 259 et suivants concernant la compatibilité de l'aide à l'investissement en faveur de FGAZ/FZG en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005 sont aussi applicables à la compatibilité de l'aide au fonctionnement en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2014. C'est la raison pour laquelle la Commission estime que l'aide au fonctionnement octroyée à FGAZ/FZG ne fait que dédoubler un aéroport non rentable et ne contribue donc pas à un objectif d'intérêt commun bien défini. En conséquence, dans la mesure où elle constitue une aide d'État, l'aide au fonctionnement à FGAZ/FZG ne peut donc être jugée compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

Conclusion

- (297) La Commission conclut que l'aide au fonctionnement octroyée à FGAZ/FZG n'est pas compatible avec le marché intérieur, ni conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité, ni conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. Étant donné que l'Allemagne n'a pas présenté et que la Commission n'a pas trouvé d'autres motifs de compatibilité, il est donc conclu que, dans la mesure où elle constitue une aide d'État, l'aide au fonctionnement en faveur de FGAZ/FZG est incompatible avec le marché intérieur.

7.2. AIDE POTENTIELLE RÉSULTANT D'UN PRÊT BANCAIRE ET D'UNE PARTICIPATION AU POOL DE TRÉSORERIE INTERNE DU LAND DE RHÉNANIE-PALATINAT

7.2.1. EXISTENCE D'UNE AIDE

7.2.1.1. *Activité économique et notion d'entreprise*

- (298) Pour les raisons énoncées aux considérants 173 et suivants, FGAZ/FZG doit être considérée comme une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.2.1.2. *Ressources publiques et imputabilité à l'État*

- (299) Pour constituer une aide d'État, les mesures en question doivent être financées à partir de ressources publiques et la décision d'octroyer la mesure doit être imputable à l'État.
- (300) La notion d'aide d'État couvre tout avantage accordé au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés ⁽⁸⁴⁾. Les ressources des autorités locales constituent, pour les besoins de l'application de l'article 107 du traité, des ressources d'État ⁽⁸⁵⁾.

Garantie à 100 % de l'État

- (301) Toute garantie publique implique une perte potentielle de ressources par l'État. Comme la garantie à 100 % de l'état a été émise directement par le Land de Rhénanie-Palatinat, elle a été octroyée à partir de ressources publiques et est aussi imputable à l'État.

⁽⁸¹⁾ Points 137 et 124 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸²⁾ Points 137 et 125 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸³⁾ Points 137 et 131 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁸⁴⁾ Arrêt C-482/99, France/Commission («Stardust Marine»), [2002] Rec. I-4397.

⁽⁸⁵⁾ Affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, [2011] Rec., ECLI:EU:T:2011:209, point 108.

Pool de trésorerie du Land

- (302) L'Allemagne a déclaré que le pool de trésorerie du Land de Rhénanie-Palatinat n'était pas financé directement par le budget public du Land. Elle affirme que tous les fonds du pool de trésorerie proviennent des entreprises participantes ou sont obtenus sous la forme de prêts sur le marché des capitaux.
- (303) La Commission estime qu'en l'espèce, à tout moment, l'État a exercé un contrôle direct ou indirect sur les ressources du pool de trésorerie, avec pour conséquence qu'elles constituaient des ressources publiques. Premièrement, seules les entreprises détenues en majorité par le Land de Rhénanie-Palatinat (au moins à 50 %) peuvent participer au pool de trésorerie. En raison de la participation publique majoritaire, les entreprises participantes sont clairement des entreprises publiques au sens de l'article 2, point b), de la directive 2006/111/CE ⁽⁸⁶⁾. Étant donné que toutes les entreprises participantes sont des entreprises publiques, leurs ressources constituent des ressources publiques. Ce fait à lui seul signifie que les fonds du pool de trésorerie, dans la mesure où ils sont constitués des dépôts effectués par les entreprises participantes, constituent des ressources publiques.
- (304) Deuxièmement, dans l'éventualité où les dépôts des entreprises participantes dans le pool de trésorerie ne suffisent pas pour répondre aux besoins de liquidité d'un participant, le Land de Rhénanie-Palatinat obtient un financement à court terme sur le marché financier en son nom propre et transfère ces fonds aux entreprises qui participent au pool de trésorerie. Comme le Land contracte les prêts nécessaires en son nom propre, il y a lieu de considérer que les fonds ainsi obtenus constituent également des ressources publiques.
- (305) La Commission considère donc que le financement par le pool de trésorerie est financé par des ressources publiques, car les dépôts des entreprises participantes et les prêts contractés par le Land pour combler les déficits de liquidité du pool constituent des ressources publiques.
- (306) Il est par ailleurs clair que le Land exerçait un contrôle considérable sur le fonctionnement du pool de trésorerie, avec pour conséquence que le financement fourni aux entreprises participantes est imputable à l'État. La Commission note premièrement que l'accord relatif à la participation au pool de trésorerie est conclu entre le Land et les entreprises participantes. La décision d'autoriser une entreprise à participer au pool de trésorerie est donc prise directement par le Land. Le Land décide aussi du montant maximal qu'une entreprise participante peut obtenir du pool de trésorerie sous la forme d'une ligne de crédit. De plus, le Land de Rhénanie-Palatinat gère directement les opérations quotidiennes du pool de trésorerie par l'intermédiaire de la «Landeshauptkasse», qui est une institution du ministère des finances du Land. La «Landeshauptkasse» représente aussi officiellement le Land lors de l'obtention de fonds sur le marché pour remédier aux déficits de liquidité du pool de trésorerie.
- (307) Sur la base de ces éléments, il semble que l'État soit en mesure de contrôler directement les activités du pool de trésorerie, plus précisément la question de savoir quelle entreprise peut y participer et la ligne de crédit individuelle octroyée à chaque entreprise participante. Par conséquent, les décisions concernant la participation au pool de trésorerie et le degré de cette participation sont imputables à l'État.

Prêt octroyé par Sparkasse Südwestpfalz

- (308) Concernant le prêt lui-même, la Commission admet que la Sparkasse Südwestpfalz est une banque indépendante qui prend la décision d'octroyer des prêts sous sa propre responsabilité. Rien n'indique clairement que la décision d'octroyer le prêt à FGZ/FZG est imputable à l'État. La Commission estime par conséquent que cette mesure n'est pas imputable à l'État.

7.2.1.3. *Avantage économique***Garantie à 100 % de l'État**

- (309) Selon le point 3.2 de la communication relative aux garanties, une garantie publique individuelle ne constitue pas une aide si les conditions suivantes sont remplies: «a) L'emprunteur n'est pas en difficulté financière [...], b) La portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi. [...] c) La garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière [...], d) La garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché [...]».

⁽⁸⁶⁾ 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).

- (310) En l'espèce, le Land de Rhénanie-Palatinat a fourni une garantie à 100 % en guise de sûreté pour un prêt octroyé à FGAZ/FZG, la garantie dépasse donc le seuil de 80 % du solde restant dû du prêt. De plus, comme expliqué ci-après, le prix du marché de la garantie n'est pas payé. La garantie implique donc clairement un avantage.
- (311) Selon le point 4.2, deuxième alinéa, de la communication relative aux garanties, l'avantage peut être calculé comme la différence entre le taux d'intérêt du marché que FGAZ/FZG aurait supporté en l'absence de la garantie et le taux d'intérêt obtenu grâce à la garantie de l'État, après déduction des primes éventuellement versées.
- (312) Quant à la garantie émise par le Land, la Commission rappelle que FGAZ/FZG a obtenu cette garantie à 100 % gratuitement et sans fournir de sûreté. Il est clair que dans des conditions normales de marché, FGAZ/FZG aurait dû payer une prime afin d'obtenir une garantie sur ses prêts auprès d'un tiers.
- (313) Comme FGAZ/FZG n'a pas dû payer de prime, elle a obtenu un avantage économique qu'elle n'aurait pu obtenir autrement sur le marché. Le montant de cet avantage équivaut à la prime que FGAZ/FZG aurait dû payer dans des conditions normales de marché.

Pool de trésorerie du Land

- (314) Concernant la participation de FGAZ/FZG au pool de trésorerie, l'Allemagne a expliqué que ce pool de trésorerie fonctionnait de la manière suivante: FGAZ demande des fonds du pool afin de garantir sa liquidité, et le Land met ces fonds à disposition à partir dudit pool. Les taux d'intérêt sont les taux du jour le jour du marché, au niveau dont le Land lui-même bénéficie. Si les dépôts des entreprises participantes ne suffisent pas pour répondre à la demande, le Land renfloue le pool de trésorerie en contractant des prêts en son nom propre. L'Allemagne explique en outre que le Land transfère essentiellement les conditions qu'il obtient sur le marché des capitaux aux participants au pool de trésorerie, et permet ainsi aux participants (les filiales du Land) de se refinancer dans les mêmes conditions que le Land lui-même, sans tenir compte de leur solvabilité. De plus, la Commission observe que les entreprises peuvent bénéficier de ce financement pendant une durée illimitée.
- (315) À la lumière de ce mécanisme, un avantage est octroyé à FGAZ dans la mesure où les conditions auxquelles le Land octroie les prêts du pool de trésorerie sont plus favorables que celles que FGAZ aurait pu obtenir sur le marché. Les conditions des prêts du pool de trésorerie sont les mêmes que celles dont le Land bénéficie pour se refinancer. Étant donné que le Land, en tant qu'autorité publique, peut contracter des prêts à des taux très favorables (étant donné que le risque de défaut est quasi nul), la Commission estime que le taux auquel FGAZ peut obtenir un prêt du pool de trésorerie est plus avantageux que ce qu'elle aurait pu obtenir autrement. De plus, FGAZ ne doit pas fournir de sûreté pour ces prêts et sa situation financière/solvabilité n'est pas prise en considération. Par conséquent, en autorisant FGAZ à participer au pool de trésorerie, le Land a conféré un avantage économique à FGAZ/FZG ⁽⁸⁷⁾.

7.2.1.4. Sélectivité

- (316) Comme la garantie à 100 % et le droit de participer au pool de trésorerie n'ont été octroyés qu'à FGAZ/FZG (et, dans le cas du pool, à d'autres entreprises dans lesquelles le Land avait une participation majoritaire), les deux mesures doivent être considérées comme sélectives.

7.2.1.5. Distorsion de concurrence et effet sur les échanges

- (317) Pour les mêmes raisons que celles exposées aux considérants 233 et suivants, la Commission estime que tout avantage économique sélectif octroyé à FGAZ/FZG risque de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

7.2.1.6. Conclusion

- (318) En conclusion, la Commission estime qu'en octroyant gratuitement à FGAZ/FZG une garantie à 100 % sur un prêt bancaire et en autorisant FGAZ à participer au pool de trésorerie du Land, ce dernier a octroyé une aide d'État à FGAZ/FZG.

⁽⁸⁷⁾ L'effet du pool de trésorerie est assez semblable à une garantie à 100 % octroyée à FGAZ/FZG sans prime ni sûreté. Le Land supporte le risque de défaut de FGAZ/FZG, sans obtenir de compensation en retour.

- (319) De plus, la Commission conclut que le prêt de la Sparkasse Südwestpfalz ne constitue en lui-même pas une aide d'État.

7.2.2. COMPATIBILITÉ

- (320) La Commission estime que les éléments relatifs à la compatibilité présentés aux considérants 248 et suivants et 283 et suivants concernant l'aide d'État sous la forme de subventions directes à l'investissement et les injections annuelles de capitaux sont également applicables à l'aide d'État sous la forme d'une garantie et d'une participation au pool de trésorerie. En conséquence, la Commission estime que l'aide d'État octroyée en accordant gratuitement une garantie à 100 % à FGAZ/FZG et en lui permettant de participer au pool de trésorerie du Land est incompatible avec le marché intérieur.

7.3. REMISES SUR LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES ET CONTRAT DE SERVICES DE MARKETING AVEC RYANAIR

7.3.1. EXISTENCE D'UNE AIDE

7.3.1.1. *Activité économique et notion d'entreprise*

- (321) En fournissant des services de transport aérien, les compagnies aériennes exercent une activité économique et constituent de la sorte des entreprises aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité. En conséquence, il convient d'examiner si les contrats conclus entre les compagnies aériennes et l'aéroport en cause, pour autant qu'ils soient imputables à l'État et entraînent un transfert de ressources d'État, ont procuré à ces compagnies un avantage économique.

7.3.1.2. *Ressources publiques et imputabilité à l'État*

- (322) La mesure doit être imputable à l'État et être financée au moyen de ressources d'État. La Cour de justice a conclu dans l'arrêt *Stardust Marine* ⁽⁸⁸⁾ que les ressources d'une entreprise de droit privé, dont les parts sont majoritairement détenues par l'État, constituent des ressources d'État. À cet égard, la Commission a pour habitude de considérer que, indépendamment qu'une entreprise publique soit déficitaire ou bénéficiaire, toutes ses ressources sont des ressources d'État ⁽⁸⁹⁾.
- (323) En ce qui concerne l'imputabilité, la Cour de justice a également conclu dans l'arrêt *Stardust Marine* que le fait que l'État ou une entité publique soit l'actionnaire unique ou majoritaire d'une entreprise ne saurait suffire à établir qu'un transfert de ressources de la part de cette entreprise est imputable à ses actionnaires publics ⁽⁹⁰⁾. Selon la Cour de justice, même si l'État était en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur les opérations de celle-ci, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé, étant donné qu'une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'État.
- (324) Selon la Cour de justice, les indices sur la base desquels l'imputabilité peut être déduite sont ⁽⁹¹⁾:
- a) le fait que l'entreprise en question ne puisse prendre la décision contestée sans tenir compte des exigences des pouvoirs publics;
 - b) le fait que l'entreprise doive tenir compte des directives émanant des pouvoirs publics;
 - c) l'intégration de l'entreprise publique dans les structures de l'administration publique;
 - d) la nature des activités de l'entreprise publique et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés;
 - e) le statut juridique de l'entreprise;
 - f) l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise;
 - g) 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.

⁽⁸⁸⁾ Arrêt *Stardust Marine*, points 51 et suivants.

⁽⁸⁹⁾ Voir, par exemple, la décision C 41/2005 de la Commission, Coûts échoués en Hongrie (JO C 324 du 21.12.2005, p. 12) avec d'autres références.

⁽⁹⁰⁾ Arrêt *Stardust Marine*, points 51 et suivants.

⁽⁹¹⁾ Ibidem.

Ressources publiques

- (325) La Commission note que FGAZ/FZG est détenue à 100 % par l'État, en l'occurrence à 50 % par le Land de Rhénanie-Palatinat et à 50 % par ZEF. FGAZ/FZG doit donc être considérée comme une entreprise publique au sens de l'article 2, point b), de la directive 2006/111/CE. L'État, seul actionnaire de FGAZ/FZG, qui nomme les conseils de surveillance (identiques) de FGAZ et FZG (qui à leur tour nomment la direction), peut être présumé avoir une influence dominante sur FGAZ/FZG, et peut contrôler ses ressources. Par conséquent, tout avantage octroyé à partir des ressources de FGAZ/FZG équivaldrait à une perte de ressources publiques, et constituerait ainsi un transfert de ressources publiques.

Imputabilité

- (326) Si l'Allemagne a déclaré que la conclusion des contrats entre les compagnies aériennes et FZG n'était pas imputable à l'État, il est néanmoins reconnu que l'État (représenté par le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF) était indirectement impliqué, en l'occurrence par l'intermédiaire de ses représentants au conseil de surveillance de la société mère de FZG, FGAZ. Conformément aux statuts de FGAZ et FZG, les conseils de surveillance des deux entités sont entièrement composés de représentants nommés par les autorités publiques, à savoir le Land et ZEF. Un représentant nommé par le Land est automatiquement le président des deux conseils de surveillance. Les conseils de surveillance nomment la direction de FGAZ et de FZG. Pour les deux entités, les conseils de surveillance doivent approuver toutes les transactions d'un montant supérieur à [...] EUR, ce qui leur donne un contrôle considérable sur les activités économiques de FGAZ/FZG.
- (327) Deuxièmement, les procès-verbaux du conseil de surveillance de FGAZ démontrent que le conseil de surveillance a été informé de la négociation et de la conclusion des contrats avec les compagnies aériennes et consulté à ce sujet. De plus, les procès-verbaux démontrent aussi qu'au moment de conclure ces contrats, la direction de FGAZ/FZG a dû prendre les exigences des autorités publiques en considération. Par exemple, le procès-verbal de la réunion du conseil du 13 juillet 2006 montre qu'après que la direction a fait part de la conclusion du contrat avec Germanwings, le président du conseil de surveillance a indiqué que le Land en était très heureux, car cela pourrait entraîner la création d'emplois et aider à justifier économiquement l'aéroport. Plus particulièrement, le président a aussi suggéré que ces effets positifs (la création d'emplois et la justification économique de l'aéroport) pourraient mener à une prolongation de l'accord de compensation des résultats entre FGAZ et FZG. Étant donné que FZG dépendait de manière vitale de cet accord pour couvrir ses pertes d'exploitation, et que le Land et ZEF avaient le pouvoir ne pas prolonger celui-ci ou de mettre un terme aux injections de capitaux qui permettaient son fonctionnement, il est clair que la direction de FGAZ/FZG devait prendre les exigences des autorités publiques en considération si elle voulait garantir sa propre survie économique.
- (328) Le procès-verbal du conseil de surveillance du 13 juillet 2006 indique aussi qu'un exercice militaire qui avait eu lieu à l'aéroport de Zweibrücken avait suscité des plaintes de la part de la population en raison du bruit. La direction a indiqué que l'exercice militaire des forces armées néerlandaises avait engendré des recettes considérables. Le président a néanmoins suggéré qu'à l'avenir, la direction vérifie soigneusement si des exercices militaires devaient avoir lieu et en informe la population à temps. Tout ce qui précède montre que les autorités publiques ont participé aux décisions de gestion quotidiennes de FGAZ/FZG et les ont approuvées.
- (329) Le procès-verbal de la réunion du conseil de surveillance du 26 juin 2009 suggère en outre que l'État, représenté par le Land de Rhénanie-Palatinat, a directement participé aux négociations avec les compagnies aériennes. Le procès-verbal relate le rapport de la direction au conseil de surveillance, qui mentionne une réunion entre la direction, un représentant du ministère de l'économie de Rhénanie-Palatinat, et Ryanair, à Londres. Lors de cette réunion, la relation entre Ryanair et l'aéroport de Zweibrücken a été abordée. La participation active du ministère peut être déduite, outre de la simple présence d'un représentant lors de ces négociations commerciales, du fait que le représentant du ministère a rappelé à Ryanair que le gouvernement de Rhénanie-Palatinat trouverait «fâcheux» que Ryanair desserve l'aéroport de Sarrebruck.
- (330) L'avenir de Ryanair à Zweibrücken a ensuite été abordé au conseil de surveillance, qui a estimé que sans amélioration marquée de l'horaire de Ryanair et compte tenu de la contribution monétaire exigée par Ryanair ⁽⁹²⁾, elle soutenait la proposition de la direction de mettre un terme à la relation. Compte tenu de la contribution monétaire exigée par Ryanair, qui aurait obligé le conseil de surveillance à approuver un nouveau contrat, et la

⁽⁹²⁾ Lors de cette réunion, Ryanair a proposé de maintenir la liaison entre Londres et Zweibrücken ouverte pendant l'hiver pour «[...] EUR», et elle a déclaré qu'elle était disposée à ouvrir de nouvelles liaisons (Barcelone et Alicante) à partir de Zweibrücken «pour [...] EUR».

participation des autorités publiques très tôt dans les négociations, il est clair que le conseil de surveillance exerçait un contrôle considérable sur les décisions commerciales de la direction. Cela peut être considéré comme un autre indicateur que la direction devait prendre les exigences des autorités publiques en considération dans ces décisions, et cela démontre le degré de contrôle et d'influence exercé par le conseil de surveillance sur les décisions commerciales de FGAZ/FZG.

- (331) À la lumière de ces considérations, la Commission estime qu'elle dispose de suffisamment d'indicateurs pour déduire que la conclusion des contrats de services aéroportuaires entre FGAZ/FZG et les différentes compagnies aériennes est imputable à l'État.

7.3.1.3. *Avantage économique*

- (332) Afin d'estimer si un accord conclu par un aéroport public et une compagnie aérienne confère un avantage économique à cette dernière, il convient d'examiner si ledit accord est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché. En appliquant le critère de l'investisseur en économie de marché à un contrat conclu par un aéroport et une compagnie aérienne, il est nécessaire d'examiner si, au moment de la conclusion du contrat, un investisseur avisé dans une économie de marché serait parti du principe que le contrat concerné entraînerait un bénéfice plus élevé que celui possible dans toute autre situation. Ce bénéfice supérieur est calculé sur la base de la différence entre les recettes marginales censées découler du contrat (c'est-à-dire la différence entre les recettes générées en cas de conclusion du contrat et les recettes générées en l'absence de contrat) et les coûts marginaux censés découler du contrat (c'est-à-dire la différence entre les coûts occasionnés en cas de conclusion du contrat et les coûts occasionnés en l'absence de contrat). Le flux de trésorerie résultant doit être réduit en appliquant un taux d'actualisation approprié.
- (333) Dans cette analyse, la totalité des recettes et des coûts marginaux pertinents liés au contrat doivent être pris en considération. Les différents éléments (remises sur les redevances aéroportuaires, subventions au marketing, autres mesures d'incitation financière) ne peuvent pas être évalués séparément. En effet, comme énoncé dans l'arrêt «Charleroi», «il est nécessaire, dans le cadre de l'application du critère de l'investisseur privé, d'envisager la transaction commerciale dans son ensemble en vue de vérifier si l'entité étatique et l'entité contrôlée par celle-ci, prises ensemble, se sont comportées comme des opérateurs rationnels en économie de marché. En effet, la Commission a l'obligation de tenir compte, dans l'évaluation des mesures litigieuses, de tous les éléments pertinents et de leur contexte [...]» ⁽⁹³⁾.
- (334) Les recettes marginales attendues doivent en particulier comprendre les recettes provenant des redevances aéroportuaires, compte tenu des remises et de l'augmentation du trafic escomptée à la suite du contrat, ainsi que les recettes non liées à l'aviation censées être générées par l'augmentation du trafic. Les coûts marginaux escomptés doivent comprendre tout particulièrement l'ensemble des coûts marginaux d'exploitation et d'investissement qui n'auraient pas été exposés en l'absence de contrat, ainsi que les coûts engagés pour les subventions au marketing et d'autres mesures d'incitation financière.
- (335) La Commission constate également dans ce contexte que la différenciation des prix (y compris le soutien marketing et d'autres mesures d'incitation) constitue une pratique commerciale courante. De telles politiques de tarification différenciée doivent toutefois être commercialement justifiées ⁽⁹⁴⁾.

Application du principe de l'investisseur en économie de marché aux contrats en cause, notamment au contrat conclu avec Ryanair

- (336) Aux fins de l'application de ce principe et compte tenu des circonstances factuelles de la présente affaire, la Commission estime qu'il convient dans un premier temps de répondre aux questions suivantes:
- a) Le contrat de services de marketing et le contrat de services aéroportuaires, qui ont été signés à deux semaines d'intervalle, doivent-ils être analysés séparément ou conjointement?
 - b) Quels avantages un hypothétique OEM agissant à la place de FGAZ/FZG/le Land aurait-il pu attendre des contrats de services de marketing?
 - c) Quelle est la pertinence de la comparaison des conditions des contrats de services aéroportuaires visés par la procédure formelle d'examen avec les redevances aéroportuaires facturées dans d'autres aéroports aux fins d'appliquer le principe de l'OEM?
- (337) Dans un second temps, après avoir répondu à ces différentes questions, la Commission appliquera le principe de l'OEM aux différentes mesures en cause.

⁽⁹³⁾ Affaire T-196/04, Ryanair/Commission [2008] Rec. II-3643, point 59.

⁽⁹⁴⁾ Voir la décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair (JO L 27 du 1.2.2011, p. 24).

a) *Sur l'analyse conjointe du contrat de services de marketing et du contrat de services aéroportuaires*

(338) La Commission est d'avis que les deux types de mesures objet de l'examen formel concernant cette affaire, à savoir le contrat de services aéroportuaires et les contrats de marketing, doivent être évalués conjointement comme une seule mesure. Cette approche concerne le contrat de services aéroportuaires conclu entre Ryanair et FZG, d'une part, et les contrats de services de marketing entre FZG et Ryanair ainsi qu'AMS et le Land de Rhénanie-Palatinat, d'autre part. Ryanair ne conteste pas le fait que le contrat de services de marketing conclu directement par Ryanair et FZG doive être évalué en même temps que le contrat de services aéroportuaires. Selon la Commission, il en va de même pour le contrat de services de marketing avec AMS.

(339) Plusieurs éléments indiquent que ces contrats doivent être évalués comme une seule mesure étant donné qu'ils ont été conclus dans le cadre d'une transaction unique.

(340) Premièrement, les contrats ont été conclus essentiellement par les mêmes parties quasiment au même moment.

a) AMS est la filiale à 100 % de Ryanair. Le contrat de services de marketing a été signé pour le compte d'AMS par Edward Wilson qui, à l'époque, était à la fois directeur chez AMS et Ryanair ⁽⁹³⁾. Aux fins de l'application des dispositions relatives aux aides d'État, AMS et Ryanair sont considérées comme une seule entreprise, en ce sens qu'AMS agit en qualité d'intermédiaire dans l'intérêt et sous le contrôle de Ryanair. Pour les contrats en cause, cela peut aussi être déduit du fait que le contrat de services de marketing déclare dans son préambule qu'«AMS possède une licence exclusive pour offrir des services de marketing sur le site Internet de voyage www.ryanair.com, le site Internet de la compagnie aérienne irlandaise à bas prix Ryanair».

Par ailleurs, tel qu'indiqué aux considérants 326 et suivants, la décision de FGAZ/FZG de conclure des contrats de services aéroportuaires avec des compagnies aériennes telles que Ryanair est imputable à l'État. L'influence de contrôle sur FGAZ/FZG était, à cet égard, exercée par le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF. Étant donné, cependant, que le président du conseil de surveillance de FGAZ/FZG était toujours nommé par le Land et que ce dernier a effectivement financé entre 95 % et 80 % des pertes de FGAZ/FZG (exerçant ainsi une influence significative sur ZEF et possédant un plus grand intérêt dans l'entreprise), on peut sans risque considérer que le Land exerçait un contrôle effectif sur FGAZ/FZG. Concernant la relation commerciale entre Ryanair et FGAZ/FZG d'une part, et le Land de Rhénanie-Palatinat d'autre part, la Commission estime que les intérêts de FGAZ/FZG et du Land pour la conclusion des contrats respectifs convergent dans une très large mesure: tous deux souhaitent accroître le trafic à l'aéroport, et cela fait peu de différence pour le Land que FGAZ/FZG ait conclu le contrat (dont il devrait ensuite rembourser le coût via l'accord de compensation des résultats) ou qu'il ait conclu le contrat lui-même. Dans ce contexte, le fait qu'un des contrats de services de marketing ait été conclu directement avec le Land tandis que le contrat de services aéroportuaires a été conclu avec sa filiale dépendante ne peut faire obstacle à l'évaluation des contrats en tant que transaction commerciale unique.

b) Les contrats ont aussi été conclus quasiment au même moment, puisque le contrat de services aéroportuaires (22 septembre 2008) a été conclu exactement deux semaines avant le contrat de services de marketing avec AMS (6 octobre 2008).

(341) Deuxièmement, le contrat de services de marketing avec AMS déclare dans sa première section, intitulée «Objectif du contrat», que ledit contrat «repose sur l'engagement de Ryanair d'exploiter une ligne entre Zweibrücken et Londres». Cette formulation établit un lien direct sans équivoque entre ce contrat de services aéroportuaires et le contrat de services de marketing dans la mesure où l'un n'aurait pas été conclu sans l'autre. Le contrat de services de marketing est fondé sur la conclusion du contrat de services aéroportuaires et sur les services fournis par Ryanair. En effet, le contrat de services de marketing déclare dans son préambule que le Land de Rhénanie-Palatinat a l'intention de cibler les passagers de Ryanair afin de promouvoir le tourisme et les possibilités d'affaires dans la région, et en particulier l'aéroport de Zweibrücken comme destination.

(342) Troisièmement, le contrat de services de marketing stipule dans son préambule que le Land de Rhénanie-Palatinat a décidé de «promouvoir activement l'aéroport de Zweibrücken en tant que destination de vacances pour les passagers aériens internationaux ainsi qu'en tant que centre d'affaires digne d'intérêt.» Cela indique que la conclusion du contrat de services de marketing a pour objectif premier et particulier de promouvoir spécifiquement l'aéroport de Zweibrücken (et la région environnante).

⁽⁹³⁾ Voir <http://corporate.ryanair.com/investors/biographies/>, consulté le 23 juin 2014.

- (343) Quatrièmement, le contrat de services de marketing prévoit plus particulièrement que deux liens soient placés dans la colonne de droite sur la page de destination Zweibrücken et cinq paragraphes dans la rubrique «Top Five Things To Do» de cette même page sur Ryanair.com. Il peut être déduit de ces dispositions que l'objectif du contrat est de soutenir l'aéroport de Zweibrücken en particulier et pas l'ensemble du Land de Rhénanie-Palatinat.
- (344) Cinquièmement, le Land de Rhénanie-Palatinat peut immédiatement résilier le contrat dans l'éventualité où Ryanair met un terme à l'exploitation de la ligne entre Zweibrücken et Londres. Cela démontre une fois encore que le contrat de services de marketing et le contrat de services aéroportuaires sont inextricablement liés.
- (345) En conclusion, le contrat de services de marketing conclu par le Land de Rhénanie-Palatinat et AMS est donc indissolublement lié au contrat de services aéroportuaires signé par Ryanair et FZG. Les considérations ci-dessus démontrent qu'en l'absence de contrat de services aéroportuaires, le contrat de services de marketing n'aurait pas été conclu. En effet, le contrat de services de marketing stipule explicitement qu'il repose sur la ligne Zweibrücken-Londres de Ryanair, et prévoit essentiellement des services de marketing visant à promouvoir cette ligne. Dans le même temps, il semble que la conclusion du contrat de services aéroportuaires dépendait aussi du contrat de services de marketing: bien que le contrat de services aéroportuaires ait été conclu préalablement, il n'obligeait pas Ryanair à proposer des services à partir de Zweibrücken. Au contraire, il stipulait explicitement: «si les services ne sont pas entamés avant le 28 octobre 2008, le contrat expire sans que la responsabilité en incombe à aucune des parties». En fait, Ryanair n'a entamé ses activités à Zweibrücken qu'après la conclusion du contrat avec AMS.
- (346) Pour toutes ces raisons, la Commission estime qu'il y a lieu d'analyser le contrat de services aéroportuaires du 22 septembre 2008 et le contrat de services de marketing du 6 octobre 2008 conjointement, en vue de déterminer s'ils constituent ou non une aide d'État.
- b) *Sur les avantages qu'un opérateur en économie de marché aurait pu attendre des contrats de services de marketing et sur le prix qu'il aurait été prêt à payer pour ces services*
- (347) Afin de pouvoir appliquer le principe de l'OEM en l'espèce, le comportement de FGAZ/FZG et du Land en tant que signataires du contrat de services aéroportuaires avec Ryanair et du contrat de services de marketing avec AMS doit être comparé à celui d'un hypothétique OEM chargé d'exploiter l'aéroport de Zweibrücken.
- (348) Au moment d'analyser la transaction en question, il y a lieu d'évaluer les avantages que cet hypothétique OEM, guidé par des perspectives de rentabilité, pouvait attendre de l'achat de services de marketing. À cet égard, les retombées générales de tels services sur le tourisme et l'activité économique de la région ne doivent pas être prises en considération. Seuls comptent les effets de ces services sur la rentabilité de l'aéroport puisque ce sont les seuls qu'un hypothétique OEM aurait pris en considération.
- (349) À cet égard, les services de marketing sont de nature à stimuler la fréquentation des lignes aériennes visées par les contrats de services de marketing et les contrats de services aéroportuaires correspondants, puisqu'ils sont conçus pour faire la promotion de ces lignes. Même si cet effet bénéficie en premier lieu à la compagnie aérienne concernée, il y a lieu de considérer que le gestionnaire de l'aéroport en bénéficie également. En effet, une augmentation du nombre de passagers est susceptible de se traduire pour le gestionnaire de l'aéroport par une augmentation des recettes provenant de certaines redevances aéroportuaires ainsi que des recettes non liées à l'aviation provenant notamment de l'activité des parcs de stationnement, restaurants et autres commerces.
- (350) Il est donc indéniable qu'un OEM gérant l'aéroport de Zweibrücken à la place de FGAZ/FZG et du Land aurait pris cet effet positif en considération au moment d'envisager la conclusion du contrat de services de marketing et du contrat de services aéroportuaires correspondant. Il l'aurait fait en évaluant l'impact de la liaison aérienne concernée sur ses recettes et coûts futurs et en estimant, dans ce contexte, un nombre de passagers empruntant ces liaisons qui aurait reflété l'effet positif des services de marketing. En outre, cet effet aurait été évalué sur toute la durée d'exploitation des liaisons concernées, telle que prévue dans le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services de marketing.
- (351) Lorsqu'un gestionnaire d'aéroport conclut un contrat prévoyant des actions de promotion de certaines liaisons aériennes, il est en effet normal qu'il estime un taux de charge (ou facteur de charge) ⁽⁹⁶⁾ sur les liaisons aériennes concernées et en tienne compte dans l'évaluation de ses recettes futures. Sur ce point, la Commission partage l'avis de Ryanair selon lequel les contrats de services de marketing ne se traduisent pas seulement par un coût pour un gestionnaire d'aéroport, mais se traduisent également par un bénéfice.

⁽⁹⁶⁾ Le taux de charge ou facteur de charge est défini comme la proportion de sièges occupés dans les appareils utilisés pour exploiter la liaison aérienne en question.

- (352) Par ailleurs, il y a lieu de déterminer si pour un hypothétique OEM exploitant l'aéroport de Zweibrücken à la place de FGAZ/FZG et du Land, d'autres avantages que ceux résultant de l'effet positif sur la fréquentation des liaisons aériennes visées par le contrat de services de marketing au cours de la durée d'exploitation de ces liaisons, telle que prévue par le contrat de services de marketing ou le contrat de services aéroportuaires, pouvaient raisonnablement être attendus et quantifiés.
- (353) Certains tiers intéressés, notamment Ryanair dans son étude du 17 janvier 2014, soutiennent cette thèse. L'étude du 17 janvier 2014 repose sur l'idée que les services de marketing acquis par un gestionnaire d'aéroport tel que FGAZ/FZG et le Land sont de nature à renforcer l'image de marque de l'aéroport et, par voie de conséquence, à stimuler durablement le nombre de passagers utilisant cet aéroport, au-delà des seules liaisons aériennes visées par le contrat de services de marketing et le contrat de services aéroportuaires pour la durée d'exploitation prévue par ce contrat. En particulier, il ressort de cette étude que selon Ryanair, les services de marketing sont de nature à produire des effets positifs durables sur la fréquentation de l'aéroport, au-delà de l'expiration du contrat de services de marketing.
- (354) Il convient d'abord de noter à cet égard qu'aucun élément du dossier ne suggère que, lors de la conclusion du contrat de services de marketing, le gestionnaire de l'aéroport ou le Land aient envisagés et a fortiori quantifiés d'éventuels effets positifs des contrats de services de marketing allant au-delà des seules liaisons aériennes visées par ce contrat, ou d'un point de vue temporel, allant au-delà de l'expiration de ce contrat. L'Allemagne n'a d'ailleurs pour sa part pas proposé de méthode qui permettrait d'estimer la valeur éventuelle qu'un hypothétique OEM gérant l'aéroport de Zweibrücken à la place de FGAZ/FZG et du Land aurait attribuée à ces effets au moment d'évaluer l'opportunité de conclure les contrats en 2008.
- (355) Par ailleurs, s'agissant du caractère durable de ces effets, il apparaît lui aussi très incertain sur la base des informations disponibles. Il est concevable que la promotion de Zweibrücken et de sa région sur le site Internet de Ryanair ait pu inciter les personnes consultant ce site à acheter des billets Ryanair vers Zweibrücken au moment où elles ont eu accès à cette publicité ou peu après. En revanche, il est peu vraisemblable que la mémoire de cette publicité visualisée lors de visites sur le site Internet de Ryanair ait pu perdurer et influencer leurs achats de billets d'avion au-delà de quelques semaines. Une campagne publicitaire est susceptible d'avoir des effets durables lorsque les opérations de promotion sont réalisées à l'aide d'un ou plusieurs supports publicitaires auxquels les consommateurs sont fréquemment exposés au cours d'une période donnée. Par exemple, une campagne de publicité sur les chaînes de télévision et stations de radio généralistes, les sites Internet très fréquentés ou un ensemble de panneaux publicitaires disposés en extérieur ou dans des lieux publics, pourra produire un tel effet durable si les consommateurs ont accès à ces supports de manière passive et répétée. En revanche, une opération de promotion limitée au seul site Internet de Ryanair est peu susceptible d'avoir un effet allant significativement au-delà de la durée de l'opération de promotion.
- (356) En effet, il est très probable que pour la plupart des gens, la visite du site Internet de Ryanair n'est pas suffisamment fréquente pour imprimer à elle seule une mémoire durable de la promotion d'une région réalisée sur ce site. Cette observation se trouve significativement renforcée par deux éléments. Premièrement, en vertu du contrat de services de marketing, la promotion de la région de Zweibrücken sur la page d'accueil du site Internet de Ryanair se limitait à cinq paragraphes de 150 mots dans la rubrique «Top Five Things To Do» sur la page de la destination Zweibrücken, à la présence pendant une très courte période (16 jours) d'un simple lien sur la page d'accueil de www.ryanair.com renvoyant à un site mis à disposition par le Land, et à la présence de deux simples liens sur la page de la destination Zweibrücken renvoyant de nouveau vers un site mis à disposition par le Land. Tant la nature de ces opérations de promotion (la présence d'un simple lien, à la valeur promotionnelle limitée) que leur brièveté sont susceptibles d'avoir fortement limité l'effet de ces opérations dans le temps après qu'elles ont pris fin, et ce d'autant plus que ces opérations se limitaient au seul site Internet de Ryanair et n'étaient pas relayées sur d'autres supports. Deuxièmement, les autres opérations de marketing prévues dans le contrat conclu avec AMS portaient uniquement sur la page du site Internet relative à la destination Zweibrücken. Il est très probable que la plupart des gens ne visitent pas souvent cette page; si et quand ils le font, c'est probablement uniquement parce qu'ils s'intéressent déjà à cette destination.
- (357) Ainsi, si les services de marketing ont pu accroître la fréquentation des liaisons aériennes visées par les contrats de services de marketing au cours de leur période de mise en œuvre, il est très probable qu'un tel effet a été nul ou négligeable au-delà de cette période ou sur d'autres liaisons.
- (358) Il ressort aussi des études de Ryanair des 17 et 31 janvier 2014 que les retombées positives des contrats de services marketing allant au-delà des liaisons aériennes visées par ces contrats et de la durée d'exploitation de ces liaisons, telles que prévues par les contrats de services de marketing et de services aéroportuaires, étaient extrêmement incertaines et ne pouvaient être quantifiées avec un degré de fiabilité qui serait jugé suffisant par un OEM avisé.

- (359) Ainsi, par exemple, selon l'étude du 17 janvier 2014, «de futurs bénéfices marginaux au-delà de l'expiration prévue du contrat de service aéroportuaire sont par nature incertains». De plus, cela suggère deux méthodes pour évaluer a priori les effets positifs des contrats de services de marketing: une approche fondée sur les flux de trésorerie et une approche fondée sur la capitalisation.
- (360) L'approche fondée sur les flux de trésorerie consiste à évaluer les retombées positives des contrats de services de marketing et des contrats de services aéroportuaires sous forme de recettes futures engendrées dans le chef du gestionnaire de l'aéroport par les services de marketing et par le contrat de services aéroportuaires, déduction faite des coûts correspondants. L'approche fondée sur la capitalisation consiste à considérer l'amélioration de l'image de marque de l'aéroport due aux services de marketing comme un actif incorporel, acquis au prix prévu dans le contrat de services de marketing.
- (361) Cependant, l'étude souligne les difficultés majeures que présente l'approche fondée sur la capitalisation et montre que les résultats produits par cette méthode peuvent s'avérer peu fiables; elle laisse entendre que l'approche fondée sur les flux de trésorerie serait meilleure. L'étude conclut notamment:

«L'approche fondée sur la capitalisation ne devrait tenir compte que de la proportion des dépenses de marketing imputable à la base d'actifs incorporels d'un aéroport. Cependant, il peut s'avérer difficile de déterminer la proportion des dépenses de marketing qui vise à générer les futures recettes escomptées pour l'aéroport (autrement dit, un investissement dans la base d'actifs incorporels de l'aéroport) et non à générer les recettes actuelles pour l'aéroport.»

Elle souligne également que:

«Pour mettre en œuvre l'approche fondée sur la capitalisation, il est nécessaire d'estimer la durée moyenne au cours de laquelle un aéroport serait en mesure de conserver un client grâce à la campagne de marketing d'AMS. En pratique, les données disponibles ne permettent pas d'estimer la durée moyenne de conservation d'un client à la suite d'une campagne d'AMS.»

- (362) L'étude du 31 janvier 2014 propose quant à elle une application pratique de l'approche fondée sur les flux de trésorerie. Selon cette approche, les retombées positives des contrats de services de marketing et des contrats de services aéroportuaires allant au-delà de l'expiration du contrat de services de marketing prennent la forme d'une «valeur finale» calculée à la date d'expiration du contrat. Cette valeur finale est calculée en partant des bénéfices marginaux attendus des contrats de services aéroportuaires et de services de marketing lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires. Ces bénéfices sont prolongés au cours de la période suivante, d'une durée égale à la durée du contrat de services aéroportuaires, en étant ajustés en fonction du taux de croissance du marché du transport aérien en Europe et d'un facteur de probabilité censé refléter la capacité du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services de marketing à contribuer aux bénéfices de l'aéroport au-delà de leur expiration. Cette capacité à produire des retombées positives durables résulte selon l'étude du 31 janvier 2014 d'une série de facteurs, «dont une plus grande notoriété et une marque plus forte ainsi que des externalités de réseau et des passagers récurrents», sans plus de précision à cet égard. En outre, cette méthode prend en compte un taux d'actualisation reflétant le coût du capital.
- (363) En ce qui concerne le facteur de probabilité, l'étude propose un taux de 30 % qu'elle juge prudent. Cependant, l'étude, de caractère très théorique, ne fournit aucune justification sérieuse sur ce point, qu'elle soit de nature quantitative ou qualitative. Elle ne prend appui sur aucun élément factuel propre à l'activité de Ryanair ou aux marchés du transport aérien ou des services aéroportuaires pour étayer ce taux de 30 %. Elle n'établit aucun lien entre ce taux et les facteurs qu'elle mentionne très brièvement (notoriété, marque forte, externalités de réseau, et passagers récurrents), censés prolonger les retombées positives des contrats de services aéroportuaires et de services de marketing au-delà de leur expiration. Enfin, elle ne s'appuie en rien sur le contenu spécifique des services de marketing prévus dans les différents contrats avec AMS pour analyser la mesure dans laquelle ces services seraient susceptibles d'influencer ces facteurs.
- (364) De plus, elle ne démontre en rien qu'à l'expiration d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services de marketing, les bénéfices qu'ils ont engendrés dans le chef du gestionnaire de l'aéroport lors de leur dernière année d'application sont de nature à se prolonger dans le futur avec un quelconque degré de probabilité. Elle ne justifie pas davantage la pertinence du taux de croissance du marché du transport aérien en Europe pour évaluer les effets d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services de marketing pour un aéroport donné.
- (365) Une «valeur finale» calculée selon la méthode proposée par Ryanair serait donc très peu susceptible d'être prise en compte par un OEM prudent qui évaluerait l'intérêt de conclure un contrat.

- (366) L'étude du 31 janvier 2014 fait donc apparaître que la méthode fondée sur les flux de trésorerie ne pourrait donner que des résultats très incertains et très peu fiables, tout comme la méthode fondée sur la capitalisation.
- (367) Par ailleurs, ni l'Allemagne ni aucun tiers intéressé n'a fourni d'éléments de nature à démontrer que la méthode proposée par Ryanair dans l'étude du 31 janvier 2014, ou toute autre méthode visant à prendre en compte de manière quantifiée des bénéfices qui iraient au-delà de l'expiration des contrats de services aéroportuaires et des contrats de services de marketing serait effectivement pratiquée par des gestionnaires d'aéroports régionaux comparables à celui de Zweibrücken. L'Allemagne n'a présenté aucune observation concernant les études des 17 et 31 janvier 2014.
- (368) Par ailleurs, une valeur finale calculée selon la méthode proposée par Ryanair n'est positive (et donc, ne tend à améliorer la rentabilité du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services de marketing) que lorsque le bénéfice marginal attendu de ces contrats lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires est positif. Dans le cas contraire, la prise en compte de cette valeur finale tend à dégrader la rentabilité de ces contrats. Il sera démontré ci-après (voir considérants 378 et suivants) que les contrats de 2008 ont donné lieu à des flux de trésorerie marginaux négatifs.
- (369) De plus, comme indiqué ci-dessus (voir considérants 341 et suivants), les services de marketing ciblent clairement les personnes susceptibles de fréquenter la ligne visée dans le contrat de services de marketing. Si cette ligne n'est pas renouvelée à l'expiration du contrat de services aéroportuaires, il est peu probable que les services de marketing puissent continuer à avoir des effets positifs sur la fréquentation de l'aéroport au-delà de cette expiration. Or, la probabilité qu'une compagnie aérienne souhaite poursuivre l'exploitation d'une ligne au-delà de la durée pour laquelle elle s'est engagée à l'exploiter dans le contrat de services aéroportuaires est très difficile à évaluer par un gestionnaire d'aéroport. Les compagnies aériennes à bas prix, en particulier, ont montré qu'elles géraient les ouvertures et fermetures de lignes de façon très dynamiques, pour tenir compte de conditions de marché qui le plus souvent évoluent très rapidement. Lors de la conclusion d'une transaction telle que celle qui est examinée en l'espèce, un OEM avisé ne saurait donc tabler sur la volonté de la compagnie aérienne de prolonger l'exploitation de la ligne concernée à l'expiration du contrat.
- (370) En conclusion, il ressort de ce qui précède que le seul avantage tangible qu'un OEM avisé attendrait d'un contrat de services de marketing et prendrait en compte de façon quantifiée en évaluant l'intérêt de conclure un tel contrat, couplé à un contrat de services aéroportuaires, serait un possible effet positif des services de marketing sur le nombre de passagers empruntant les lignes visées par les contrats en question, pour la durée d'exploitation de ces lignes, telle que prévue par les contrats. La Commission estime les éventuels autres avantages sont trop incertains pour être quantifiés et pris en considération.

c) Sur le caractère comparable de l'aéroport de Zweibrücken à d'autres aéroports européens

- (371) En vertu des nouvelles lignes directrices, aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant un aéroport peut en principe être exclue dès lors que le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au «prix du marché», ou s'il peut être démontré, au moyen d'une analyse ex ante, c'est-à-dire fondée sur des renseignements disponibles au moment de l'octroi de la mesure et des développements prévisibles à ce moment, que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes⁽⁹⁶⁾. Cependant, en ce qui concerne la première approche (une comparaison sur la base du «prix du marché»), la Commission doute qu'à l'heure actuelle, un point de référence approprié puisse être identifié en vue d'établir un prix du marché véritable pour les services fournis par les aéroports. Elle considère dès lors qu'une analyse ex ante de la rentabilité marginale constitue le critère le plus pertinent pour l'appréciation des contrats conclus par les aéroports avec différentes compagnies aériennes⁽⁹⁷⁾.
- (372) Il convient de noter qu'en règle générale, l'application du principe de l'investisseur en économie de marché sur la base d'un prix moyen pratiqué dans d'autres marchés comparables peut s'avérer utile si ce prix peut être établi raisonnablement ou déduit à partir d'autres indicateurs du marché. Cependant, cette méthode n'est pas aussi pertinente dans le cas de services aéroportuaires, dans la mesure où la structure des coûts et des recettes tend à différer sensiblement d'un aéroport à l'autre. Cette différence est due au fait que les coûts et les recettes dépendent du degré de développement d'un aéroport, du nombre de compagnies aériennes utilisant l'aéroport, de la capacité de l'aéroport au niveau du trafic de passagers, de l'état des infrastructures et des investissements correspondants, du cadre réglementaire, lequel peut varier d'un État membre à l'autre, et des dettes ou obligations contractées dans le passé par l'aéroport⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Voir point 53 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁹⁷⁾ Voir points 59 et 61 des lignes directrices sur l'aviation de 2014.

⁽⁹⁸⁾ Voir la note 94 de bas de page.

- (373) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse strictement comparative. Comme il ressort du cas d'espèce, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas toujours exclusivement sur un barème de redevances publié. Ces relations commerciales sont au contraire très divergentes. Elles incluent un partage des risques en termes de fréquentation et des responsabilités commerciales et financières corrélatives, une généralisation des mécanismes d'incitation ainsi que des variations entre la répartition des risques sur la durée des contrats. En conséquence, une transaction ne peut être réellement comparée à une autre sur la base d'un prix par rotation ou d'un prix par passager.
- (374) Enfin, en supposant qu'il puisse être établi, sur la base d'une analyse comparative valable, que les «prix» pratiqués dans les diverses transactions faisant l'objet de cette évaluation sont équivalents ou supérieurs aux «prix du marché» fixés au moyen d'un échantillon comparatif de transactions, la Commission ne serait pas en mesure, pour autant, de conclure sur cette base que les transactions respectent le critère de l'investisseur en économie de marché s'il ressort qu'au moment de leur réalisation, l'exploitant aéroportuaire attendait de ces transactions qu'elles entraînent des coûts marginaux supérieurs aux recettes marginales. En effet, un opérateur en économie de marché n'a aucun intérêt à offrir des biens ou services au «prix du marché» lorsqu'un tel comportement conduit à une perte marginale.
- (375) Dans ces conditions, la Commission considère que compte tenu de l'ensemble des éléments à sa disposition, il n'y a pas lieu de se départir de l'approche préconisée dans les lignes directrices sur l'aviation de 2014 aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux relations entre aéroports et compagnies aériennes, à savoir l'analyse ex ante de la rentabilité marginale.

7.3.1.4. Évaluation des recettes et des coûts marginaux

Horizon temporel

- (376) En évaluant l'intérêt de conclure un contrat de services aéroportuaires ou un contrat de services de marketing, un opérateur en économie de marché aurait choisi comme horizon temporel de son évaluation soit la durée des contrats en question, soit la période prévue dans chaque contrat pris individuellement. Autrement dit, il aurait évalué les coûts et recettes marginaux au cours de la période d'application des contrats.
- (377) Il n'apparaît pas justifié de retenir une période plus étendue. En effet, aux dates de la conclusion des contrats, un opérateur en économie de marché avisé n'aurait pas compté sur une reconduction des contrats à l'issue de leur exécution, dans les mêmes termes ou en des termes distincts. De plus, un opérateur généralement avisé serait conscient que des compagnies à bas prix telles que Ryanair sont et ont toujours été connues pour gérer les ouvertures et fermetures de lignes et l'augmentation et la diminution du nombre de vols de façon très dynamiques, pour tenir compte de conditions de marché.

Appréciation

- (378) L'Allemagne affirme que FGAZ/FZG n'a pas préparé de plans d'affaires ex ante avant de conclure les différents contrats de services aéroportuaires avec les compagnies aériennes. Elle a expliqué qu'étant donné que la majorité des coûts de l'aéroport pouvaient être considérés comme fixes et qu'une expansion des activités commerciales donnerait lieu à des coûts supplémentaires considérables, de tels plans d'affaires ex ante n'étaient pas nécessaires.
- (379) Néanmoins, à la demande de la Commission, l'Allemagne a préparé un aperçu des coûts et recettes marginaux qui auraient pu être escomptés au moment de la conclusion des contrats en cause. L'Allemagne a préparé ces données pour chacun des contrats conclus avec les compagnies aériennes au cours de la période en cause, soit entre 2000 et 2009, qui sont récapitulées dans le tableau 8.

Tableau 8

Rentabilité marginale des contrats avec Germanwings, TUIFly et Ryanair

	Germanwings (Contrat 15 septembre 2006– 15 septembre 2009)	Germanwings (Contrat 30 juin 2008–31 décembre 2011) ⁽¹⁾	TUIFly (Contrat 1 ^{er} avril 2008– 31 mar. 2011) ⁽²⁾	Ryanair (Contrat 22 septembre 2008– 21 septembre 2009) ⁽³⁾
Passagers escomptés	[...]	[...]	[...]	[...]
Recettes supplémentaires liées à l'aviation escomptées	[...]	[...]	[...]	[...]

	Germanwings (Contrat 15 septembre 2006– 15 septembre 2009)	Germanwings (Contrat 30 juin 2008–31 décembre 2011) ⁽¹⁾	TUIFly (Contrat 1 ^{er} avril 2008– 31 mar. 2011) ⁽²⁾	Ryanair (Contrat 22 septembre 2008– 21 septembre 2009) ⁽³⁾
Recettes supplémentaires non liées à l'aviation escomptées	[...]	[...]	[...]	[...]
Coûts supplémentaires escomptés	[...]	[...]	[...]	[...]
Coûts du soutien marketing	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat nominal escompté	[...]	[...]	[...]	[...]
Taux d'actualisation	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat actualisé escompté	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁾ [...]⁽²⁾ [...]⁽³⁾ [...]

(380) Lors de la préparation du tableau 8, l'Allemagne a pris les éléments suivants en considération:

- a) le nombre de passagers escompté a été déduit du nombre de vols par semaine envisagé et extrapolé pour la durée du contrat;
- b) les recettes liées à l'aviation escomptées (redevances de manutention et d'atterrissage, nettoyage et dégivrage, etc.) ont été calculées pour la durée du contrat sur la base des conditions convenues avec chaque compagnie aérienne, compte tenu des remises et mesures incitatives appliquées;
- c) les recettes non liées à l'aviation (redevances de stationnement, dépenses dans le terminal, etc.) ont aussi été calculées pour la durée du contrat;
- d) les coûts marginaux escomptés ont été calculés pour la durée du contrat, compte tenu de l'amortissement des investissements nécessaires pour gérer l'aviation commerciale (le nouveau terminal, les nouveaux comptoirs d'enregistrement, les parcs de stationnement, etc.) ainsi que les coûts de personnel et de matériel supplémentaires. Seuls les coûts engendrés par chaque compagnie aérienne pris individuellement ont été pris en compte. L'Allemagne a ainsi fait valoir que les coûts du nouveau terminal et de l'embauche de personnel supplémentaire étaient à l'origine dus aux nouvelles activités de Germanwings au départ de Zweibrücken, et que ces coûts avaient par conséquent été essentiellement affectés au premier contrat de Germanwings;
- e) à la demande de la Commission, les paiements relatifs à l'aide au marketing effectués en faveur de Ryanair en vertu du contrat entre le Land et AMS ont été pris en compte en tant que coûts marginaux du contrat conclu avec Ryanair;
- f) le taux d'actualisation était basé sur les taux d'actualisation de la Bundesbank allemande à compter de 2008.

(381) La Commission estime que l'approche adoptée par l'Allemagne pour estimer les nombres de passagers et, partant, pour calculer les recettes marginales liées et non liées à l'aviation escomptées, est valable. Il en va de même pour les taux d'actualisation.

(382) La Commission note en outre que l'Allemagne réfute qu'en ne calculant les recettes marginales que sur la durée du contrat, les gains à long terme ne sont pas pris en compte. En réponse, la Commission renvoie à son raisonnement développé aux considérants 376 et 377, selon lequel il y a en effet lieu de ne prendre en compte que les coûts et recettes marginaux générés pendant la durée du contrat.

(383) La Commission prend aussi acte de la déclaration de l'Allemagne selon laquelle le contrat de services de marketing ne pouvait pas être considéré comme produisant uniquement des coûts, mais devrait aussi être considéré comme générant des recettes. L'Allemagne n'a proposé aucune méthode permettant d'apprécier les

recettes marginales particulières générées par le contrat de services de marketing au-delà de l'augmentation du trafic (et donc aussi des recettes non liées à l'aviation) à l'aéroport. En tout état de cause, la Commission a déjà déterminé aux considérants 347 et suivants qu'un OEM ne prendrait en considération que les recettes marginales de l'aéroport pour évaluer les effets positifs du contrat de services de marketing.

- (384) Concernant en particulier les frais d'exploitation marginaux, la Commission doit se baser sur les données fournies par l'Allemagne et FGAZ/FZG dans la mesure où celles-ci semblent satisfaisantes, car elle n'est elle-même pas en mesure d'estimer ces coûts de manière indépendante. Il en va en principe de même pour les coûts d'investissement marginaux, car l'Allemagne et FGAZ/FZG sont mieux placées pour estimer quel investissement peut être directement lié à un contrat de services aéroportuaires particulier. Après avoir analysé les informations fournies par l'Allemagne, la Commission admet que le calcul général des coûts marginaux est acceptable.
- (385) De plus, il semble plausible que le premier contrat avec Germanwings soit à l'origine de l'embauche de personnel supplémentaire pour répondre aux besoins de Germanwings et des investissements initiaux dans la rénovation du terminal, car ce contrat a été le déclencheur du développement vigoureux de l'aviation commerciale à Zweibrücken.

Conclusion

- (386) Étant donné que le résultat actualisé escompté est négatif pour le premier contrat avec Germanwings ainsi que pour les contrats avec TUIFly et Ryanair, la Commission conclut que FGAZ/FZG n'a pas agi comme un OEM en concluant ces contrats. L'aéroport ne pouvait pas espérer couvrir au moins les coûts marginaux engendrés par un quelconque de ces contrats. Comme FGAZ/FZG ne s'est donc pas comportée comme un OEM, sa décision de conclure les contrats en ces termes a conféré un avantage économique à Germanwings, TUIFly et Ryanair.
- (387) En revanche, le deuxième contrat avec Germanwings aurait pu mener à un résultat actualisé positif. En concluant ce contrat, FGAZ/FZG n'a donc pas octroyé d'avantage économique à Germanwings.

7.3.1.5. *Sélectivité*

- (388) L'avantage économique mis en évidence aux considérants 376 et suivants a été octroyé de manière sélective, car seules les compagnies aériennes opérant au départ de l'aéroport de Zweibrücken en ont bénéficié.
- (389) Dans ce contexte, il y a lieu de rejeter l'argument avancé par l'Allemagne selon lequel les remises sur les redevances aéroportuaires octroyées aux compagnies aériennes actives à Zweibrücken n'étaient pas sélectives. L'Allemagne a fait valoir que les remises étaient proposées à toutes les compagnies aériennes qui souhaitent exercer des activités à partir de Zweibrücken, ce qui les rendaient prétendument non sélectives.
- (390) En réponse, la Commission a premièrement fait observer que les différents contrats conclus avec les compagnies aériennes divergeaient du barème de redevances et les uns des autres (voir considérants 67 à 72), et contenaient donc des conditions négociées individuellement. L'avantage octroyé précis semblerait donc être sélectif à l'égard de chaque compagnie aérienne individuelle.
- (391) Deuxièmement, cependant, la Commission a fait observer que même si le barème de redevances avait été appliqué de la même manière à chaque compagnie aérienne qui souhaitait exercer des activités à partir de Zweibrücken, tout avantage conféré devrait toujours être considéré comme sélectif. Comme l'avocat général Mengozzi l'a conclu dans l'affaire Deutsche Lufthansa AG/Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, accepter l'argumentation de l'Allemagne revient à «nier toute possibilité de qualifier en tant qu'aides d'État les conditions auxquelles une entreprise publique offre ses services lorsque ces conditions s'appliquent indistinctement à tous ses contractants» ⁽¹⁰⁰⁾. L'avocat général Mengozzi a en outre fait observer que

«comme l'a observé la Commission, à juste titre selon moi, cette exclusion ne semble pas conforme à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle les interventions publiques qui concernent indistinctement tous les opérateurs d'un secteur économique déterminé peuvent avoir un caractère sélectif, ni à divers précédents dans lesquels des avantages issus de la fourniture de biens ou de services par des entreprises publiques (ou privées) à des tarifs ou à des conditions identiques pour tous les opérateurs exerçant une activité spécifique ont été considérés comme étant sélectifs» ⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Conclusions de l'avocat général, affaire C-284/12 Lufthansa/Flughafen Frankfurt-Hahn [2013] non encore publiées, point 50.

⁽¹⁰¹⁾ Ibid. (notes en bas de page internes omises). Voir aussi *ibid.*, points 51-52.

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

- (392) Les mesures d'aide accordées par l'État sont considérées comme constituant ou pouvant constituer un avantage économique si elles sont susceptibles de mettre leurs bénéficiaires dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence ⁽¹⁰²⁾. À toutes fins pratiques, une distorsion de la concurrence est donc présumée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister. Selon la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, les aides en faveur d'entreprises opérant sur le marché intérieur sont de nature à affecter les échanges entre États membres ⁽¹⁰³⁾.
- (393) Depuis l'entrée en vigueur du troisième paquet sur la libéralisation du transport aérien le 1^{er} janvier 1993 ⁽¹⁰⁴⁾, les transporteurs aériens peuvent exploiter librement des vols sur les liaisons intra-européennes. Ainsi que l'a constaté la Cour de justice,

«dès lors qu'une entreprise agit dans un secteur ... où s'exerce une concurrence effective de la part de producteurs de différents États membres, toute aide dont elle bénéficie de la part des pouvoirs publics est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres et de porter atteinte à la concurrence, dans la mesure où son maintien sur le marché empêche les concurrents d'accroître leur part de marché et diminue leurs possibilités d'augmenter leurs exportations» ⁽¹⁰⁵⁾.

- (394) La Commission a estimé que FGAZ/FZG et le Land de Rhénanie-Palatinat avaient octroyé un avantage sélectif à Germanwings, TUIFly et Ryanair. Ces compagnies aériennes sont actives sur un marché européen concurrentiel et l'avantage qu'elles ont reçu était susceptible d'améliorer leur position concurrentielle sur ce marché. Dans ce contexte, la Commission estime que l'avantage octroyé à Germanwings, TUIFly et Ryanair risque de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

7.3.1.7. *Conclusion*

- (395) Pour les raisons susmentionnées, la Commission conclut que Germanwings, TUIFly, et Ryanair ont reçu une aide d'État d'un montant de respectivement 1 054 985 EUR, 232 781 EUR, et 464 879 EUR environ.

7.3.2. COMPATIBILITÉ

- (396) La Commission note que l'Allemagne n'a avancé aucun argument afin de démontrer que l'aide octroyée à TUIFly, Germanwings et Ryanair est compatible avec le marché intérieur.
- (397) Suivant la jurisprudence de la Cour de justice ⁽¹⁰⁶⁾, la Commission rappelle qu'il incombe à l'Allemagne d'indiquer la base juridique sur laquelle une mesure d'aide d'État peut être jugée compatible avec le marché intérieur et de démontrer que toutes les conditions requises sont remplies. Dans la décision d'ouverture, la Commission a demandé à l'Allemagne d'indiquer, données à l'appui, si la compatibilité pouvait être établie en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005. L'Allemagne n'a cependant présenté aucune information démontrant que les conditions de compatibilité applicables aux aides au démarrage en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005 étaient remplies. Les parties intéressées qui ont présenté des observations n'ont pas non plus avancé d'arguments démontrant la compatibilité de la mesure d'aide d'État avec le marché intérieur.
- (398) La Commission juge néanmoins utile d'examiner brièvement si l'aide d'État en cause pouvait être considéré comme une aide au démarrage compatible.

⁽¹⁰²⁾ Affaire 730/79 Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes [1980] Rec. 267, point 11 et affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98 Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes [2000] Rec. II-2325, point 80.

⁽¹⁰³⁾ Affaire 730/79 Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes [1980], Rec. 2671, points 11 et 12 et affaire T-214/95 Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes [1998] Rec. II-717, points 48-50.

⁽¹⁰⁴⁾ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1), règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8) et règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

⁽¹⁰⁵⁾ Affaire C-305/89, Italie/Commission [1991] Rec. I-1603, point 26.

⁽¹⁰⁶⁾ Voir notamment l'affaire C-364/90, Italie/Commission [1993] Rec. I-2097, point 20.

7.3.2.1. *Cadre juridique applicable*

(399) Concernant l'aide au démarrage, les lignes directrices sur l'aviation de 2014 disposent que

«la Commission appliquera les principes énoncés dans ces lignes directrices à toutes les aides notifiées sur lesquelles elle devra statuer à compter du 4 avril 2014, même si les projets ont été notifiés avant cette date. Conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales, la Commission appliquera aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes les règles en vigueur à la date de leur octroi. En conséquence, elle n'appliquera pas les principes énoncés dans les présentes lignes directrices aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes avant le 4 avril 2014» ⁽¹⁰⁷⁾.

(400) Les lignes directrices sur l'aviation de 2005 disposent que

«la Commission examinera la compatibilité ... d'aide au démarrage octroyée sans son autorisation et donc en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité [actuellement article 108, paragraphe 3, du traité] sur la base des présentes lignes directrices si l'aide a commencé d'être octroyée après leur publication au Journal officiel de l'Union européenne».

(401) Comme les contrats avec Germanwings, TUIFly, et Ryanair ont été conclus après la publication des lignes directrices sur l'aviation de 2005 au Journal officiel le 9 décembre 2005, ces lignes directrices constituent la base juridique applicable pour l'évaluation de leur compatibilité avec le marché intérieur.

7.3.2.2. *Évaluation de la compatibilité en vertu des lignes directrices sur l'aviation de 2005*

(402) Étant donné que les conditions de compatibilité applicables aux aides au démarrage prévues au point 79 des lignes directrices sur l'aviation de 2005 sont cumulatives, la Commission estime qu'il suffit de démontrer qu'une seule de ces conditions n'est pas remplie pour conclure que l'aide aux compagnies aériennes n'est pas compatible. La Commission entame son analyse par la condition énoncée au point 79 d) des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

(403) Le point 79 d) des lignes directrices sur l'aviation de 2005 exige entre autres que le montant de l'aide octroyée ne dépasse, chaque année, pas 50 % du montant des coûts éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles. Les coûts éligibles sont définis comme les «coûts additionnels de démarrage qui sont liés aux lancement de la nouvelle route ou fréquence et que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière» ⁽¹⁰⁸⁾.

(404) Dans la décision d'ouverture, la Commission a fait observer que les contrats avec Germanwings, TUIFly et Ryanair ne prévoyaient aucune connexion entre l'aide octroyée et les coûts éligibles. Elle a donc demandé à l'Allemagne de lui fournir des informations sur la relation entre l'aide et les coûts éligibles. Ni l'Allemagne ni les tiers qui ont présenté des observations sur la décision d'ouverture n'ont fourni ces informations. Dans ce contexte, et étant donné que les contrats avec les compagnies aériennes en cause ne font aucune référence aux coûts des compagnies aériennes, et encore moins aux coûts éligibles, la Commission conclut que la condition de compatibilité prévue au point 79 d) des lignes directrices sur l'aviation de 2005 n'est pas remplie.

(405) En conclusion, l'aide aux compagnies aériennes ne peut être considérée comme constituant une aide au démarrage compatible puisqu'au moins une des conditions n'est pas remplie. L'aide d'État octroyée à Germanwings, TUIFly et Ryanair constitue donc une aide d'État illégale et incompatible qui doit être récupérée.

8. RÉCUPÉRATION

(406) En vertu du traité et de la jurisprudence constante de la Cour, la Commission est compétente, lorsqu'elle a constaté l'incompatibilité d'une mesure avec le marché intérieur, pour décider que l'État membre intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽¹⁰⁹⁾. La Cour de justice a également statué à plusieurs reprises que l'obligation d'un État donné de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation antérieure ⁽¹¹⁰⁾. Dans ce contexte, la Cour a affirmé que l'objectif est atteint une fois que le

⁽¹⁰⁷⁾ Lignes directrices sur l'aviation de 2014, point 174.

⁽¹⁰⁸⁾ Lignes directrices sur l'aviation de 2005, point 79 e).

⁽¹⁰⁹⁾ Affaire C-70/72, Commission/Allemagne [1973] Rec. 813, point 13.

⁽¹¹⁰⁾ Affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, [1994] Rec. I-4103, point 75.

bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'une aide illégale, perdant ainsi l'avantage dont il a bénéficié par rapport à ses concurrents sur le marché, et en rétablissant, de la sorte, la situation antérieure au versement de l'aide ⁽¹¹¹⁾.

- (407) Conformément à cette jurisprudence, l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽¹¹²⁾ a disposé qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».
- (408) L'aide d'État susmentionnée (voir considérants 282, 297, 318, 320, 395, et 405), compte tenu des considérants 198 à 200) doit être remboursée à l'Allemagne, dans la mesure où elle a été versée.
- (409) Le tableau 9 indique les montants approximatifs à récupérer.

Tableau 9

Renseignements concernant les montants d'aide approximatifs reçus, à récupérer et déjà récupérés

Identité du bénéficiaire	Montant d'aide approximatif total reçu (en EUR)	Montant d'aide approximatif total reçu à récupérer ⁽¹⁾ (en EUR) (Principal)	Montant total déjà remboursé (en EUR)	
			Principal	Intérêts sur la récupération ⁽²⁾
FGAZ/FZG: Subventions directes à l'investissement				
FGAZ/FZG: Injections de capitaux				
FGAZ/FZG: Garantie à 100 %				
FGAZ/FZG: Participation au pool de trésorerie				
Germanwings	1 115 971	1 115 971		
TUIFly	233 002	233 002		
Ryanair/AMS	469 132	469 132		

⁽¹⁾ Les montants à récupérer auprès de FGAZ/FZG doivent être calculés sur la base de la formule figurant à l'article 3 et ne peuvent à ce stade être déterminés approximativement.

⁽²⁾ Étant donné que l'aide est mise à la disposition des compagnies aériennes de manière continue au cours de la période en cause, la Commission estime acceptable de fixer comme date à partir de laquelle l'intérêt sur la récupération doit être calculé le dernier jour de la période pour laquelle le montant de l'aide a été calculé (par exemple le 31 décembre si cette période est une année civile, ou le 31 octobre si cette période commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 octobre). À cet égard, en choisissant le dernier jour de la période en cause, la Commission adopte l'approche qui est la plus favorable pour les bénéficiaires.

- (410) Afin de tenir compte de l'avantage réel reçu par la compagnie aérienne et ses filiales en vertu des contrats, les montants indiqués dans le tableau 9 peuvent être ajustés en fonction des éléments de preuve apportés par l'Allemagne sur la base i) de la différence entre, d'une part, les paiements réels présentés ex post, qui ont été effectués par la compagnie aérienne pour couvrir les redevances aéroportuaires (dont la redevance d'atterrissage, la redevance «passagers» et les services de manutention au sol dans le cadre du contrat de services aéroportuaires) et, d'autre part, les flux de trésorerie prévus (ex-ante) concernant ces postes de recettes et figurant dans le tableau 8, et ii) la différence entre, d'une part, les paiements réels pour les services de marketing présentés ex post, qui ont été effectués en faveur de la compagnie aérienne ou de ses filiales en vertu des contrats de services de marketing et, d'autre part, les coûts des services de marketing tels que prévus ex ante, correspondant aux montants indiqués dans le tableau 8.

⁽¹¹¹⁾ Affaire C-75/97, Belgique/Commission, [1999] Rec. I-3671, points 64 et 65.

⁽¹¹²⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'aide d'État illégalement mise à exécution par l'Allemagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité en faveur de Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken («FGAZ»)/Flughafen Zweibrücken GmbH («FZG») entre 2000 et 2009 au moyen de subventions directes à l'investissement, d'injections annuelles de capitaux, de l'octroi d'une garantie à 100 % sur un prêt bancaire à titre gratuit, et en permettant à FGAZ de participer au pool de trésorerie du Land de Rhénanie-Palatinat, est incompatible avec le marché intérieur.
2. L'aide d'État illégalement mise à exécution par l'Allemagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité en faveur de Germanwings, TUIFly et Ryanair/AMS au moyen de contrats de services aéroportuaires et de contrats de services de marketing conclus le 15 septembre 2006 (Germanwings), le 1^{er} avril 2008 (TUIFly), et le 22 septembre 2008/6 octobre 2008 [Ryanair/Airport Marketing Services («AMS»)] est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. Le prêt octroyé à FZG par Sparkasse Südwestpfalz ne constitue pas une aide d'État.
2. Le contrat de services aéroportuaires conclu par FZG avec Germanwings le 30 juin 2008 ne constitue pas une aide d'État.

Article 3

1. L'Allemagne récupère l'aide incompatible visée à l'article 1^{er} auprès des bénéficiaires.
2. FGAZ et FZG sont conjointement responsables du remboursement de l'aide d'État reçue par l'une d'entre elles.
3. Ryanair et AMS sont conjointement responsables du remboursement de l'aide d'État reçue par l'une d'entre elles.
4. Les montants à récupérer sont les suivants:
 - a) concernant les subventions directes à l'investissement octroyées par le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF en faveur de FZG: 20 564 170 EUR octroyés entre le 12 décembre 2000 et le 31 décembre 2009, déduction faite des coûts des services d'incendie et des coûts pour lesquels le gestionnaire de l'aéroport a droit à un remboursement en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la Luftsicherheitsgesetz dans la mesure où ils étaient couverts par les subventions directes à l'investissement;
 - b) concernant les injections annuelles de capitaux octroyées par le Land de Rhénanie-Palatinat et ZEF en faveur de FGAZ: 26 629 000 EUR octroyés entre 2000 et 2009, déduction faite des coûts des services d'incendie et des coûts pour lesquels le gestionnaire de l'aéroport a droit à un remboursement en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la Luftsicherheitsgesetz dans la mesure où ils étaient couverts par les injections annuelles de capitaux, et déduction faite des montants octroyés avant le 12 décembre 2000;
 - c) concernant la garantie à 100 % sur le prêt octroyée par le Land de Rhénanie-Palatinat en faveur de FZG: l'équivalent de trésorerie de la valeur de la garantie, à déterminer conformément à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties;
 - d) concernant la participation de FGAZ au pool de trésorerie du Land de Rhénanie-Palatinat: l'équivalent de trésorerie des conditions de prêt avantageuses, à déterminer conformément à la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation du 12 décembre 2007, déduction faite de tout avantage reçu sur les prêts qui ont été utilisés pour couvrir les coûts des services d'incendie et les coûts pour lesquels le gestionnaire de l'aéroport a droit à un remboursement en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la Luftsicherheitsgesetz;
 - e) concernant le contrat de services aéroportuaires conclu entre Germanwings et FZG le 15 septembre 2006: le montant de l'aide incompatible;
 - f) concernant le contrat de services aéroportuaires conclu entre TUIFly et FZG le 1^{er} avril 2008: le montant de l'aide incompatible;
 - g) concernant le contrat de services aéroportuaires et les contrats de services de marketing conclus entre Ryanair et FZG le 22 septembre 2008 et entre AMS et le Land de Rhénanie-Palatinat le 6 octobre 2008: le montant de l'aide incompatible.

5. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires jusqu'à leur récupération effective.
6. L'Allemagne communique les dates exactes auxquelles les aides d'État ont été mises à la disposition des bénéficiaires respectifs.
7. Les intérêts sont calculés sur une base composée, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹¹³⁾.
8. L'Allemagne annule tous les paiements en suspens des aides visées à l'article 1^{er} à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 1^{er} est immédiate et effective.
2. L'Allemagne veille à ce que la présente décision soit exécutée dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

Article 5

1. Dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, l'Allemagne transmet les informations suivantes:
 - a) le montant total de l'aide reçue par les bénéficiaires et, en particulier:
 - i) le montant des subventions directes à l'investissement, des injections de capitaux, et de l'équivalent de trésorerie des prêts avantageux qui ont couvert les coûts des services d'incendie et les coûts pour lesquels le gestionnaire de l'aéroport a droit à un remboursement en vertu de l'article 8, paragraphe 3, de la LuftSiG;
 - ii) des informations sur la solvabilité de FGZ/FZG lorsque la garantie à 100 % a été émise et lorsque chaque prêt du pool de trésorerie a été mis à disposition, en vue de permettre à la Commission de déterminer l'équivalent de trésorerie de la garantie et des conditions avantageuses des prêts du pool de trésorerie conformément à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties et à la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation du 12 décembre 2007, respectivement;
 - b) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès de chaque bénéficiaire;
 - c) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;
 - d) les documents attestant qu'il a été ordonné aux bénéficiaires de rembourser l'aide.
2. L'Allemagne informe la Commission de l'avancement des mesures nationales prises pour exécuter la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1^{er}. L'Allemagne présente sans délai, sur simple demande de la Commission, des informations relatives aux mesures déjà prises et aux mesures prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit également des informations détaillées sur les montants d'aide et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 6

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

Fait à Bruxelles, le 1^{er} octobre 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

⁽¹¹³⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).