

## IV

(Actes adoptés, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2009, en application du traité CE, du traité UE et du traité Euratom)

## DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 167/09/COL

du 27 mars 2009

**concernant la location et la vente de la base aérienne de Lista (Norvège)**

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE <sup>(1)</sup>,

VU l'accord sur l'Espace économique européen <sup>(2)</sup>, et notamment ses articles 61 à 63 et son protocole 26,

VU l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice <sup>(3)</sup>, et notamment son article 24,

VU l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la partie I et l'article 4, paragraphe 2, de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice <sup>(4)</sup>,

VU les directives de l'Autorité relatives à l'application et à l'interprétation des articles 61 et 62 de l'accord EEE <sup>(5)</sup>, et notamment la partie V relative aux éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics,

APRÈS AVOIR INVITÉ les parties intéressées à présenter leurs observations conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la partie II du protocole 3 <sup>(6)</sup>,

VU ces observations,

considérant ce qui suit:

### I. LES FAITS

#### 1. LA PROCÉDURE

La décision n° 183/07/COL concernant l'ouverture de la procédure formelle d'examen a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et dans son supplément EEE. L'Autorité a invité les

parties intéressées à présenter leurs observations. L'Autorité a reçu des observations de Lista Lufthavn AS. Par lettre du 4 décembre 2007 (événement n° 455712), l'Autorité les a transmises aux autorités norvégiennes, qui ont eu la possibilité d'y répondre. Par lettre du 12 décembre 2007 (événement n° 457245), les autorités norvégiennes ont présenté leurs observations.

L'Autorité a chargé un expert, M. Geir Saastad, d'effectuer une estimation indépendante de la base aérienne de Lista. La nomination de cet expert a pris effet le 14 avril 2008. Sa mission consistait à déterminer i) la valeur marchande de la base aérienne, et ii) la valeur à attacher aux obligations liées aux terrains et aux bâtiments.

Le rapport final de cet expert indépendant a été communiqué à l'Autorité en mai 2008.

Par lettre du 18 juillet 2008 (événement n° 486089), l'Autorité a demandé que les autorités norvégiennes fournissent des informations supplémentaires.

Les autorités norvégiennes ont fourni les informations demandées par lettre du 28 août 2008 (événement n° 489312).

#### 2. LA DESCRIPTION DES MESURES EN CAUSE

L'Autorité a examiné deux mesures distinctes: la location et la vente de la base aérienne de Lista.

##### 2.1. DESCRIPTION DE LA BASE AÉRIENNE DE LISTA

Dans la proposition n° 50 (1994-1995) soumise au Parlement <sup>(7)</sup>, le ministère de la Défense présentait sa proposition concernant la fermeture de la base aérienne. Il y exposait une «formule de développement alternative». Ce plan prévoyait que les forces armées norvégiennes évalueraient l'ensemble des bâtiments afin de déterminer ceux qui ne pouvaient ou ne devaient pas être utilisés à des fins industrielles ou commerciales.

<sup>(1)</sup> Ci-après dénommée «l'Autorité».

<sup>(2)</sup> Ci-après dénommé «accord EEE».

<sup>(3)</sup> Ci-après dénommé «l'accord Surveillance et Cour de justice».

<sup>(4)</sup> Ci-après dénommé «le protocole 3».

<sup>(5)</sup> Directives d'application et d'interprétation des articles 61 et 62 de l'accord EEE et de l'article 1<sup>er</sup> du protocole 3 de l'accord instituant une Autorité de surveillance et une Cour de justice, adoptées et publiées par l'Autorité le 19 janvier 1994, publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* (ci-après «JO») L 231 du 3.9.1994, p. 1, et dans le supplément EEE n° 32 du 3.9.1994, p. 1. Ces directives ont été modifiées en dernier lieu le 16 décembre 2008. Elles sont ci-après dénommées «lignes directrices dans le domaine des aides d'État». Une version mise à jour de ces lignes directrices est publiée sur le site web de l'Autorité:

[http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/state\\_aid\\_guidelines/](http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/state_aid_guidelines/)

<sup>(6)</sup> Invitation publiée au JO C 250 du 25.10.2007, p. 28, et dans le supplément EEE n° 50 du 25.10.2007, p. 13.

<sup>(7)</sup> La proposition de loi «St.prp.nr 50» (1994-1995) du 12 juin 1995 s'inscrivait dans le prolongement d'une résolution dans laquelle le Parlement avait décidé de la réorganisation des forces armées norvégiennes. Dans le cadre de cette résolution, la base aérienne de Lista devait être fermée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Les bâtiments susceptibles d'être affectés à un usage commercial/industriel devaient être entretenus pendant une période maximale de dix ans, afin que l'on puisse étudier les possibilités de développement commercial et prendre des dispositions en vue d'un usage commercial optimal de la base aérienne.

Pour assurer le suivi de la résolution du Parlement, plusieurs rapports ont été établis afin d'offrir un aperçu de l'état général de la base aérienne (les autorités norvégiennes ont uniquement présenté un rapport sur la sécurité en cas d'incendie, daté du 24 janvier 2002, dans lequel TekØk décrivait les normes alors en vigueur, recommandait des améliorations et calculait les coûts des travaux préconisés).

La superficie de la base aérienne de Lista est de 5 000 000 m<sup>2</sup>. L'ensemble de constructions, qui, au total, couvre environ 28 000 m<sup>2</sup>, se compose d'entrepôts, de casernes, de mess et de hangars. La base comporte également une piste d'atterrissage et une zone marécageuse.

Le plan sectoriel municipal de la base aérienne de Lista approuvé par le conseil municipal de Farsund prévoyait que le domaine pouvait être affecté à un usage commercial dont des services de transport aérien, des activités de développement public, de l'artisanat et de l'industrie. La zone entourant Slevdalsvannet, qui comprend la zone marécageuse et un dépôt de munitions destiné aux forces armées norvégiennes, a été réservée à ces forces et affectée à des services aériens et à la protection de la nature. Près de 1 900 000 m<sup>2</sup> pouvaient servir à un usage industriel. Certaines parties des terrains et certaines constructions sont protégées conformément au plan national de protection établi par les forces armées norvégiennes; il s'agit notamment:

- de trois hangars et du simulateur de défense aérienne,
- d'un mess, et
- de parties des terrains comportant pistes de décollage et d'atterrissage, pistes de roulement et une partie du réseau de voies de circulation.

## 2.2. LOCATION DE LA BASE AÉRIENNE DE LISTA

Dans le cadre de la reconversion des sites détenus par les forces armées norvégiennes, il avait été décidé, en 1994-1995, que les activités aériennes militaires menées sur la base aérienne de Lista cesseraient à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1996.

Le 27 juin 1996, l'Agence norvégienne en charge des propriétés de la défense nationale (ci-après «NDEA») a conclu, avec Lista Airport Development AS («LAD»), un bail de dix ans prenant effet le 1<sup>er</sup> juillet 1996 et expirant le 30 juin 2006, avec possibilité de renouvellement de la location par LAD pour une nouvelle période de dix ans. LAD était détenue par la municipalité de Farsund (20 %) et par des investisseurs locaux (80 %). L'accord portait sur neuf bâtiments (soit environ 12 500 m<sup>2</sup>) ainsi que sur la piste de décollage et d'atterrissage (421 610 m<sup>2</sup>).

Cet accord visait essentiellement à mettre en place, dans le cadre de la mise en œuvre de la «formule de développement alternative» et dans un laps de temps de dix ans maximum, des services aériens commerciaux sur la base aérienne.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1996, le bail a été cédé à Lista Lufthavn AS («LILAS») constituée sous cette raison sociale le 3 mai 1996.

Le contrat de location-vente prévoyait la location par LILAS d'une partie déterminée des bâtiments et de la piste au prix annuel de 10 000 couronnes norvégiennes (NOK) révisé tous les cinq ans. La NDEA devait également avoir droit à 15 % des revenus tirés par LILAS de la sous-location des bâtiments. Au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1996 à septembre 2002, LILAS a conclu plusieurs contrats de sous-location. Le produit de la sous-location versé à la NDEA s'élevait à 245 405 NOK.

Le contrat de location-vente stipulait que le propriétaire de la base aérienne était responsable de l'entretien externe des bâtiments et de l'entretien de la piste. Son engagement était limité à 1 500 000 NOK par an. En contrepartie de cette obligation, le propriétaire avait droit au partage des bénéfices. L'article 3 du contrat de location-vente disposait que si le bénéfice dégagé à la suite de l'utilisation commerciale de la base aérienne était supérieur à 4 500 000 NOK, le propriétaire de la base aérienne aurait droit à 20 % des bénéfices excédant ce montant.

Des services commerciaux ont été exploités pendant quelque temps. Braathen SAFE et Air Stord ont exploité de tels services jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1999. En 2000, LILAS a continué d'étudier la possibilité de rétablir des vols réguliers et de faire de l'aéroport un terminal de fret pour les services internationaux d'expédition de fret aérien vers l'Europe. LILAS a réussi à rétablir un vol régulier entre Oslo et Lista qui a été exploité par Cost Air pendant toute l'année 2001. Aucun vol régulier n'a été assuré à l'aéroport de Lista en 2002. Étant donné que LILAS n'a pas atteint son objectif initial consistant à créer des services aériens commerciaux sur la base aérienne, les recettes annuelles au cours de la période 1996-2002 n'ont jamais dépassé 4 500 000 NOK.

À la fin de la période initiale de dix ans, LILAS avait la possibilité de prolonger le bail pour une nouvelle période de dix ans. Si ce droit n'était pas exercé, LILAS pouvait acheter un périmètre spécifique sur la base aérienne pour un montant de 10 000 000 NOK. En outre, le contrat disposait que LILAS avait la possibilité, au cas où la NDEA déciderait de vendre la base aérienne de LISTA en bloc au cours de la période de location, d'acheter l'ensemble de la base au prix de 25 000 000 NOK. Par lettre du 13 décembre 2002, LILAS a renoncé à son droit de préemption pour l'achat en bloc de la base, qui a été vendue à Lista Flypark AS.

En juin 2006, conformément aux modalités du contrat de location-vente, LILAS a exercé son droit de préemption pour l'achat à Lista Flypark AS de certaines parties de la base aérienne de Lista pour un montant de 10 000 000 NOK.

### 2.3. VENTE DE LA BASE AÉRIENNE DE LISTA

Le 12 septembre 2002, la NDEA a vendu la base aérienne de Lista à Lista Flypark AS. Cette vente a entraîné le versement net de 10 875 000 NOK par les autorités norvégiennes à Lista Flypark AS. Pour l'analyse des conditions et des modalités de la vente, il convient de distinguer deux étapes successives: d'une part, l'évaluation de la valeur marchande du bien et d'autre part, les obligations liées aux terrains et aux bâtiments.

#### 2.3.1. Mesures prises en vue de trouver un acquéreur pour la base aérienne

En 1997, LILAS a pris contact avec la NDEA afin d'entamer des négociations pour l'achat de la base aérienne. Le 21 octobre 1998, la municipalité de Farsund et LILAS ont convenu d'une stratégie pour l'achat du bien. Les négociations entre la NDEA, la municipalité de Farsund et LILAS ont toutefois été interrompues le 22 février 1999, les parties n'ayant pas réussi à s'entendre sur un prix.

Au cours de l'année 2000, la NDEA avait mis plusieurs annonces dans les journaux locaux (*Farsund Avis*) et régionaux (*Fedrelandsvennen* et *Stavanger Aftenblad*) pour la vente du bien. La vente envisagée à l'époque concernait **certaines parties** du bien. Ces annonces n'ont débouché sur aucune vente.

Les 16 et 17 août 2001, la NDEA a organisé une conférence à Lista, à laquelle ont été conviés 7 à 8 000 investisseurs potentiels. L'objet de cette conférence était de présenter aux parties intéressées la base aérienne de Lista ainsi que la conversion éventuelle de cette base militaire vers des activités commerciales civiles. À l'issue de la conférence, un consultant, M. Hjort, a été chargé d'appuyer le processus de vente. Il a conclu que «la vente de la base aérienne à des promoteurs immobiliers était difficile, d'une part parce qu'il n'y avait pas d'acheteurs viables, et, d'autre part parce que l'usage qui pouvait être fait du bien était très limité du fait du contrat conclu par LILAS».

En août 2001, la NDEA a décidé que le bien devait être vendu en bloc afin d'éviter que certaines zones de la base ne perdent tout attrait aux yeux d'acquéreurs potentiels.

Dans le cadre des négociations entamées au début de 2002 avec les promoteurs immobiliers Intervest Eiendom AS et Interconsult Prosjektutvikling AS, la NDEA a commandé aux experts immobiliers Verditakst et OPAK deux estimations sur la valeur du bien. Ces négociations ont échoué mais le 12 septembre 2002, un contrat de vente a été conclu entre la NDEA et Lista Flypark AS.

#### 2.3.2. Prix d'achat

Le prix d'achat se fondait sur trois éléments: i) le prix effectif à payer pour le bien, ii) un paiement supplémentaire correspondant à 50 % du montant net de la revente, et iii) un montant correspondant à 30 % des recettes nettes tirées du contrat de location-vente.

##### i) Le prix du bien

Le rapport d'OPAK, daté du 29 mai 2002, distinguait les trois scénarios suivants: la vente du bien à un nouvel acquéreur

(32 000 000 NOK), la vente du bien au preneur sur la base de son droit de préemption pour l'achat d'une partie du bâtiment et des terrains à la fin du bail de dix ans (34 000 000 NOK) et la vente du bien au preneur sur la base de son droit de préemption pour l'achat du bien en bloc au cours de la période de location (25 000 000 NOK).

Le rapport de Verditakst, daté du 7 juin 2002, concluait que la valeur marchande du bien s'élevait à 11 000 000 NOK.

Le prix de vente a, en fin de compte, été arrêté sur la base de l'évaluation effectuée par Verditakst, à savoir 11 000 000 NOK.

Sur la base du rapport précité concernant la sécurité en cas d'incendie, un montant de 7 500 000 NOK a été déduit de la valeur du bien afin de tenir compte des travaux à réaliser pour le mettre en conformité avec les normes applicables en la matière. Dès lors, le prix de vente du bien a été ramené à 3 500 000 NOK.

##### ii) 50 % du montant net de la revente

Selon l'article 3 du contrat de vente, la NDEA avait droit à 50 % de toutes les recettes tirées de la vente de parcelles situées sur la propriété. La vente de deux parcelles lui a ainsi rapporté 795 263 NOK. En outre, un montant de 5 000 000 NOK n'a pas encore été versé du fait d'un désaccord sur l'interprétation de cette disposition dans le contexte de l'achat par LILAS de la zone sur laquelle elle avait une option dans le cadre du contrat de location-vente.

##### iii) 30 % des recettes nettes tirées du contrat de location-vente

La NDEA avait également droit à 30 % de tout bénéfice après impôt réalisé dans le cadre du contrat de location-vente. Lista Flypark AS n'a cependant réalisé aucun bénéfice sur la période allant de 2003 à 2006.

### 2.3.3. Valeur attachée aux obligations liées aux terrains et aux constructions

Il a été convenu que l'acquéreur recevrait un dédommagement en contrepartie des obligations liées au bien qui n'avaient pas été prises en compte dans l'estimation. Le dédommagement couvrait les éléments suivants:

- i) les installations techniques (telles que les lignes de transport d'énergie électrique): 3 500 000 NOK.

La NDEA a assumé la responsabilité de contribuer à la conversion de la base aérienne militaire en une exploitation commerciale en application de la décision du Parlement dans laquelle on peut lire que «conformément à la résolution parlementaire, les forces armées sont tenues de préparer la zone dans l'optique d'un usage civil. Cette obligation inclut en particulier tout engagement en matière de drainage à l'égard des propriétaires dont les terrains jouxtent ceux de la base ainsi que la nécessité de faciliter la mise en place de nouvelles infrastructures liées au développement de la zone»;

ii) la mise en place de nouvelles infrastructures: 5 500 000 NOK.

La NDEA a dû là encore supporter les coûts de la conversion de la base aérienne militaire à un usage civil;

iii) le contrat de location-vente de LILAS: 5 375 000 NOK.

Le contrat de location-vente stipule que le propriétaire de la base aérienne est responsable des dépenses courantes, de l'entretien externe des bâtiments et de l'entretien de la piste. Ces obligations se limitaient toutefois à 1 500 000 NOK par an. Étant donné qu'à l'époque de la vente en 2002, la NDEA était tenue de verser à LILAS un montant annuel de 1 500 000 NOK pour une nouvelle période d'environ quatre ans, la somme de 5 375 000 NOK a été portée au crédit de Lista Flypark AS pour lui permettre de s'acquitter de ces obligations envers LILAS.

Le montant total de l'indemnisation, à savoir 14 375 000 NOK, a été diminué du prix d'achat de 3 500 000 NOK. Les autorités norvégiennes ont ainsi versé à l'acquéreur 10 875 000 NOK.

### 3. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS NORVÉGIENNES

#### 3.1. OBSERVATIONS CONCERNANT LE CONTRAT DE LOCATION-VENTE DE LILAS

##### 3.1.1. *Aucune aide ou aucun avantage n'a été accordé à LILAS dans le cadre du contrat de location-vente*

Les autorités norvégiennes ont indiqué que, même si le loyer annuel spécifié dans le contrat de location-vente était bien de 10 000 NOK, ce montant ne reflétait pas de façon exacte les sommes réellement versées à la NDEA. En effet, la NDEA avait également droit à 15 % des revenus tirés par LILAS de la sous-location des bâtiments. En outre, si les recettes brutes liées au transport aérien commercial dépassaient un montant annuel de 4 500 000 NOK, la NDEA avait également droit à 20 % des recettes supérieures à ce chiffre.

Le produit de la sous-location versé à la NDEA s'est élevé à 245 405 NOK. Selon les autorités norvégiennes, ce produit doit être ajouté au loyer annuel de 10 000 NOK. Le loyer total pendant la durée de la location jusqu'à la vente en 2002 s'est élevé à 310 405 NOK.

Les autorités norvégiennes font en outre valoir que LILAS devait développer, gérer et entretenir le bien en vue de l'organisation de services aériens commerciaux sur la base, ce qui équivalait à une obligation de service public. Dans ce contexte, le montant du loyer versé doit être considéré, dans une certaine mesure, comme un élément non pertinent pour l'appréciation du contrat de location-vente. Si le projet avait été une réussite, les bénéfices

réalisés par LILAS en vertu du contrat de location-vente auraient pu être importants. En revanche, si les prévisions plus réservées devaient se concrétiser, la location de la base, du fait du risque financier lié au contrat de location-vente fondé sur des coûts inévitables importants, ne serait pas rentable pour LILAS.

#### 3.1.2. *Absence d'effet sur le commerce entre États de l'EEE*

Les autorités norvégiennes ont soutenu que rien n'indiquait que le commerce entre États de l'EEE soit affecté et que la concurrence soit faussée par cette aide. Elles se sont référées aux lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux<sup>(8)</sup>, conformément auxquelles Lista serait classée comme aéroport de catégorie D, à savoir un petit aéroport avec un volume annuel inférieur à un million de passagers. Le volume total de voyageurs de l'aéroport de Lista est de 32 000 personnes. Les lignes directrices sur les aéroports disposent que «les financements accordés aux petits aéroports régionaux (catégorie D) sont peu susceptibles de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun»<sup>(9)</sup>.

#### 3.1.3. *Absence d'octroi d'une aide illégale*

Les autorités norvégiennes déclarent qu'il y a lieu de se référer aux nouvelles lignes directrices sur les aéroports<sup>(10)</sup> lors du réexamen des modalités du contrat de location-vente. Selon elles en effet, même si ces nouvelles lignes directrices n'avaient pas été adoptées lors de la conclusion du contrat de location-vente, elles «complètent plutôt qu'elles ne remplacent» les lignes directrices précédentes et il convient donc de s'y référer.

Ces autorités soutiennent qu'une obligation de service public avait été confiée à LILAS, qui consistait dans «l'exploitation des infrastructures, y compris l'entretien et la gestion des infrastructures aéroportuaires». Elles se réfèrent ensuite aux nouvelles lignes directrices sur les aéroports qui disposent que: «Ces financements ne constituent pas des aides d'État s'ils constituent des compensations de service public accordées pour la gestion de l'aéroport dans le respect des conditions établies par la jurisprudence Altmark. [...] de telles aides ne pourraient être déclarées compatibles avec le fonctionnement de l'accord EEE que sur la base de l'article 61, paragraphe 3, points a) ou c), sous certaines conditions, dans les régions défavorisées, ou sur la base de l'article 59, paragraphe 2, si elles respectent certaines conditions qui assurent qu'elles sont nécessaires pour l'exploitation d'un service d'intérêt économique général et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt des parties contractantes».

La municipalité de Farsund, dans laquelle se situe la base aérienne, peut bénéficier d'aides régionales.

<sup>(8)</sup> Voir [http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/state\\_aid\\_guidelines/](http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/state_aid_guidelines/)

<sup>(9)</sup> Voir le point 29 des lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

<sup>(10)</sup> Les «nouvelles lignes directrices sur les aéroports» font référence aux lignes directrices adoptées le 20 décembre 2005, soit après la conclusion du contrat de location-vente de LILAS.

Les autorités norvégiennes concluent par conséquent que toute aide accordée à LILAS correspondait à une compensation qui n'excédait pas ce qui était nécessaire à la couverture des coûts supportés pour l'exécution des obligations de service public qui lui étaient confiées.

### 3.2. OBSERVATIONS CONCERNANT LE CONTRAT DE VENTE

#### 3.2.1. *Lista Flypark AS n'a bénéficié, dans le cadre de la vente, d'aucune aide ni d'aucun avantage*

Les autorités norvégiennes font valoir que, même si les conditions énoncées dans la partie 2.2 de l'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics n'ont pas été strictement observées, «la plupart des acquéreurs potentiels ont été correctement informés des efforts déployés par la NDEA pour vendre la base aérienne». De fait, comme cela a été indiqué plus haut, au point 2.3.1, de nombreuses démarches ont été entreprises pour trouver un acquéreur.

Les autorités norvégiennes ont en outre souligné que le prix de vente reflétait de façon exacte la valeur du bien et les obligations légales qui s'y attachaient. Elles font référence au fait que le prix d'achat réel correspondait non seulement au prix du bien, mais également à d'autres éléments tels que le partage de 50 % des bénéfices tirés de la revente et une part de 30 % des recettes nettes éventuellement réalisées par Lista Flypark AS (voir point 2.3.2).

#### 3.2.2. *Absence d'effet sur le commerce entre États de l'EEE*

Les autorités norvégiennes ont réitéré les arguments avancés au point 3.1.2.

#### 3.2.3. *Absence d'octroi d'une aide illégale*

Les autorités norvégiennes ont renvoyé aux explications qu'elles avaient données au sujet du contrat de location-vente conclu avec LILAS.

### 4. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR DES TIERS

Par lettre du 15 novembre 2007 (événement n° 452517), le cabinet d'avocats représentant Lista Lufthavn AS a présenté des observations concernant la décision de l'Autorité d'ouvrir une procédure formelle d'examen <sup>(1)</sup>.

Ces observations portaient uniquement sur le contrat de location-vente et n'abordaient pas la question de la vente du bien.

#### 4.1. AUCUNE AIDE OU AUCUN AVANTAGE N'A ÉTÉ ACCORDÉ À LILAS DANS LE CADRE DU CONTRAT DE LOCATION-VENTE

Le loyer annuel, de fait, n'était pas de 10 000 NOK puisque la NDEA a touché 245 405 NOK de la sous-location. En outre,

LILAS – dans le cadre du contrat de location-vente – s'est vu confier l'obligation de service public consistant à exploiter et à gérer la base aérienne de Lista. Du fait de cette obligation, la possibilité pour LILAS d'exploiter la base aérienne en vue d'autres usages était sérieusement limitée. En 2001, le coût total de ces opérations avoisinait 5 500 000 NOK par an. Compte tenu de ces coûts importants, un plafond annuel de 1 500 000 NOK a, le 9 mai 2006, été inclus dans le contrat de location-vente. LILAS et ses actionnaires ont subi des pertes non négligeables du fait de ce contrat <sup>(12)</sup>.

#### 4.2. ABSENCE D'EFFET SUR LES ÉCHANGES ENTRE ÉTATS DE L'EEE

Le contrat conclu par LILAS porte exclusivement sur la location de la base aérienne de Lista en vue de l'exécution d'obligations de service public consistant dans la gestion et l'exploitation de la base aérienne elle-même et non dans l'exploitation de vols réguliers intérieurs et de fret aérien international. À cet égard, toute aide accordée dans le cadre du contrat de location-vente n'affecterait pas les échanges au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE.

#### 4.3. TOUTE AIDE ACCORDÉE À LILAS SERAIT LÉGALE

Si l'Autorité devait conclure qu'une aide avait été accordée à LILAS, celle-ci serait en tout état de cause compatible avec l'accord EEE sur la base des lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

#### 4.4. IL N'EXISTE PAS DE BASE POUR UNE DÉCISION DE RÉCUPÉRATION

Enfin, le contrat de location-vente a été conclu le 27 juin 1996. La seule demande d'information adressée au cours de la période de dix ans qui a suivi cette date portait sur l'octroi éventuel d'une aide dans le cadre de la vente mais non du contrat de location-vente. Cette période de dix ans n'a donc pas été interrompue par une intervention de l'Autorité. L'article 15 du protocole 3 dispose que «les pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans».

## II. APPRÉCIATION

### 1. LOCATION D'UNE PARTIE DE LA BASE AÉRIENNE DE LISTA

Le contrat de location-vente avec LAD a été signé le 27 juin 1996 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1996.

L'article 15 du protocole 3 dispose que:

«1. Les pouvoirs de l'Autorité de surveillance AELE en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans.

<sup>(1)</sup> Décision n° 183/07/COL mentionnée à la note de bas de page 6.

<sup>(12)</sup> Les comptes de LILAS pour la période 1997-2006 font apparaître des pertes cumulées d'environ 10 500 000 NOK.

2. Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aide. Toute mesure prise par l'Autorité de surveillance AELE ou par l'État de l'AELE, agissant à la demande de l'Autorité de surveillance AELE, à l'égard de l'aide illégale, interrompt le délai de prescription. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai. Le délai de prescription est suspendu aussi longtemps que la décision de l'Autorité de surveillance AELE fait l'objet d'une procédure devant la Cour AELE.

3. Toute aide à l'égard de laquelle le délai de prescription a expiré est réputée être une aide existante.»

La première demande d'information qui abordait la question de l'aide éventuelle sous la forme du contrat de location-vente a été adressée le 28 mars 2007. L'Autorité estime qu'à cette date, le délai de prescription de dix ans avait expiré étant donné que le contrat liant les parties avait été conclu le 27 juin 1996. Aucune récupération ne serait donc possible. En outre, l'accord de location-vente lui-même avait également déjà expiré à cette date, puisque LILAS n'avait pas fait usage de l'option lui permettant de reconduire l'accord pour une nouvelle période de dix ans. Le contrat de location-vente a donc cessé d'exister le 30 juin 2006 et il n'a pas d'autres effets.

Dans ces conditions, une décision de l'Autorité sur le caractère d'aide de la mesure et sur sa compatibilité avec l'accord EEE n'aurait aucun effet pratique<sup>(13)</sup>.

## 2. VENTE DE LA BASE AÉRIENNE DE LISTA

### 2.1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

L'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE dispose que:

«Sauf dérogations prévues par le présent accord, sont incompatibles avec le fonctionnement du présent accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les parties contractantes, les aides accordées par les États membres de la CE ou par les États de l'AELE ou accordées au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

L'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics fournit des renseignements supplémentaires sur la façon dont l'Autorité interprète et applique les dispositions de l'accord EEE relatives aux aides d'État pour l'appréciation des ventes de terrains et de bâtiments publics. La partie 2.1 décrit une vente dans le cadre d'une procédure d'offre inconditionnelle et la partie 2.2, une vente effectuée sans passer par ce type de procédure (évaluation par un expert indépendant). Ces deux procédures indiquent aux États de l'AELE une marche à suivre pour les ventes de terrains et de bâtiments qui exclut toute aide d'État.

<sup>(13)</sup> Voir, par analogie, la décision de la Commission du 25 septembre 2007 relative à l'aide mise à exécution par l'Espagne en faveur d'IZAR, affaire C-47/2003, non encore publiée, et la décision 2006/238/CE de la Commission du 9 novembre 2005 concernant la mesure mise à exécution par la France en faveur de Mines de potasse d'Alsace (JO L 86 du 24.3.2006, p. 20).

### 2.2. EXISTENCE DE RESSOURCES D'ÉTAT

La mesure doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État. La NDEA étant un organisme public, ses ressources sont des ressources d'État.

La vente en dessous de leur valeur marchande de terrains et de bâtiments appartenant à l'État laisse supposer l'existence de ressources d'État. L'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments prévoit toutefois deux cas dans lesquels, si les conditions applicables sont remplies, le prix payé pour le bien sera réputé correspondre à la juste valeur du marché, ce qui exclut dès lors l'existence de ressources d'État.

Comme cela a été observé précédemment, il convient de distinguer deux cas: celui dans lequel la vente a été effectuée dans le cadre d'une procédure d'offre inconditionnelle [voir i) ci-dessous] et celui dans lequel elle a eu lieu sur la base d'évaluations réalisées par des experts indépendants [voir point ii) ci-dessous].

#### i) Vente dans le cadre d'une procédure d'offre inconditionnelle

Les autorités norvégiennes reconnaissent que «le processus a été lancé comme une procédure d'offre inconditionnelle pour la vente de certaines parties de la base aérienne. Des publicités énumérant les usages possibles de la base aérienne ont été publiées en 2000 dans différents journaux tels que *Farsund avis*, *Fedrelandsvennen* et *Stavanger Aftenblad*».

Ces publicités, pas plus que la «conférence de Lista», n'ont débouché sur la moindre vente. Ce processus ne couvrirait pas le cas d'une vente en bloc de la base aérienne. Cela est confirmé par le rapport de la Cour des comptes, qui a conclu qu'aucune évaluation de l'ensemble du bien ni aucune annonce publique de la vente envisagée n'avait été faite avant le début des négociations engagées avec Lista Flypark AS, en mars 2002. L'Autorité estime dès lors qu'il n'y a pas eu de procédure d'offre inconditionnelle liée à la vente en bloc de la base aérienne et que la possibilité d'écarter l'existence d'une aide d'État sur cette base, conformément au point 2.1 de l'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments, est donc exclue.

#### ii) Vente effectuée sans passer par une procédure d'offre inconditionnelle (évaluation par un expert)

La partie 2.2. de l'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics stipule, pour ce qui est des ventes effectuées sans passer par une procédure d'offre inconditionnelle, que «si les pouvoirs publics envisagent de ne pas recourir à la procédure décrite au point 2.1, une évaluation devrait être effectuée par un ou plusieurs expert(s) indépendant(s) chargé(s) d'évaluer les actifs **préalablement aux négociations précédant la vente**, pour fixer la valeur marchande

sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés. Le prix du marché ainsi fixé représente **le prix d'achat minimal qui peut être accepté sans que l'on puisse parler d'aide d'État** (soulignement ajouté).

Les autorités norvégiennes ont indiqué que la NDEA avait commandé deux estimations de la valeur aux cabinets d'experts immobiliers OPAK et Verditakst AS. Ces estimations ont été effectuées en mai et en juin 2002, respectivement. S'il semblerait que les négociations aient commencé dès mars 2002, rien n'indique qu'un accord sur le prix soit intervenu avant que les conclusions des deux rapports aient été connues. Les deux rapports ont donné une estimation de la valeur marchande du bien, à l'exclusion des obligations liées aux normes de sécurité incendie, aux améliorations sur le plan technique et des infrastructures ou au contrat de location-vente.

Le prix payé par l'acquéreur a été fixé par référence à l'estimation établie par Verditakst, à savoir 11 000 000 NOK.

OPAK avait toutefois conclu que la valeur du bien à la date de la vente s'élevait à 32 000 000 NOK et que le prix de vente énoncé dans le contrat de location-vente était de 25 000 000 NOK pour l'ensemble de l'aéroport.

Devant ces différentes estimations, l'Autorité a ouvert une procédure formelle d'examen et chargé un expert indépendant, M. Geir Saastad, de:

- comparer toutes les estimations de la valeur remises à l'Autorité;
- déterminer i) la valeur marchande de la base aérienne et ii) la valeur des obligations liées aux terrains et aux bâtiments.

L'expert s'est également efforcé de déterminer si le comportement de l'État lors de la vente de ce bien correspondait à celui d'un investisseur privé dans une économie de marché ou si, au contraire, un tel investisseur se serait comporté différemment. Pour ce faire, l'expert a tenu compte de la nature spécifique du bien et des difficultés auxquelles les autorités norvégiennes auraient été confrontées du fait du contrat de location-vente conclu avec LILAS et de la possibilité pour celle-ci d'acheter le bien à l'issue d'une période de dix ans.

L'expert a apprécié les méthodes utilisées dans les deux estimations et conclu que le rapport d'OPAK, s'il applique de faibles prix de location qui reflètent probablement les taux réellement en vigueur, ne tient pas compte du fait qu'une partie du bien est louée à LILAS pour un prix fixe (10 000 NOK par an), considérablement inférieur à la valeur locative marchande présumée. L'indemnité prévue pour l'inoccupation et l'entretien semblerait également «beaucoup trop faible». À cet égard, l'expert a indiqué que des coûts correspondant à un taux annuel d'inoccupation de 20 % ne sembleraient pas excessifs compte tenu de la nature du bien. Il a indiqué en outre qu'il convenait d'ajouter des coûts importants d'exploitation et de maintenance. Ces dépenses,

cumulées, réduiraient la valeur des flux de trésorerie de 26 millions de NOK (estimations d'OPAK) à 10 millions de NOK. Enfin, la valeur du bien elle-même aurait dû être diminuée afin de tenir compte de la difficulté de vendre des parcelles situées sur le site. L'expert a également relevé, dans le cadre des observations qu'il a formulées sur le rapport d'OPAK, que le prix de vente de 25 000 000 NOK énoncé dans le contrat de location-vente était purement hypothétique.

Le rapport de Verditakst ne tenait pas compte non plus du fait qu'une partie du bien était louée à LILAS à un taux aboutissant à une perte de revenu considérable en comparaison de ce qui aurait été obtenu si le bien avait été loué au taux du marché. Les taux du marché utilisés correspondent toutefois aux postulats de l'expert (voir partie 4 du rapport). En outre, l'expert fait observer que Verditakst avait utilisé, pour les coûts d'exploitation et d'entretien, des chiffres qui correspondent aux valeurs standard appliquées par le secteur. Il constate enfin que l'estimation de la valeur du bien elle-même est plus prudente que celle d'OPAK, ce qui lui paraît plus adéquat qu'une estimation plus haute.

La comparaison entre les deux rapports a conduit l'expert à conclure que «Ces deux estimations se distinguent essentiellement par leur calcul des coûts d'exploitation et d'entretien. L'estimation effectuée par Verditakst reflète les chiffres standard appliqués par le secteur immobilier, contrairement à l'estimation réalisée par OPAK».

L'expert a tiré les conclusions suivantes: «il semblerait que le prix de vente appliqué dans la transaction de 2002 soit comparable à la valeur marchande estimée. La base aérienne de Lista a été vendue à un moment où **l'intérêt pour ce type de bien était limité. L'activité du marché immobilier et des marchés financiers avait enregistré un ralentissement et le bien à vendre était à la fois isolé et complexe.** Les critères utilisés par Verditakst dans son estimation ont été plus corrects que ceux qu'a appliqués OPAK. La principale objection que l'on peut soulever à l'encontre de l'estimation effectuée par OPAK est qu'elle ne s'est pas fondée sur des dépenses de fonctionnement normales pour le calcul de la valeur du bien. **La compensation au titre des obligations que la NDEA avait cédées à Lista Flypark AS dans le cadre de la vente ne semble pas excessivement élevée compte tenu du nombre de bâtiments se trouvant sur le site et de la superficie de la zone considérée**» (soulignement ajouté).

L'expert a insisté sur le fait qu'une grande incertitude entourera toute estimation d'un domaine tel que la base aérienne de Lista. Cela peut s'expliquer par les facteurs suivants:

- le site est isolé par comparaison avec les zones bâties qui relèvent d'un marché de l'immobilier comparable. Cela a une incidence non seulement sur les prix des terrains mais aussi sur ceux des loyers,

- la zone considérée comprend une base aérienne sur laquelle des activités militaires ont été menées par le passé. Les propriétés de référence comparables sont peu nombreuses, voire inexistantes,
- des travaux d'entretien et des réparations considérables doivent être effectués sur les terrains et les bâtiments.

Compte tenu du rapport de l'expert indépendant, l'Autorité estime que la base aérienne a été vendue au prix du marché.

Le prix de vente réel correspondait à l'estimation de la valeur marchande présentée dans le rapport de Verditakst. Le fait que l'estimation par OPAK de la valeur marchande ait été considérablement plus élevée ne constitue pas en soi une raison de conclure à l'existence d'une aide d'État <sup>(14)</sup>.

En effet, l'expert désigné par l'Autorité relève, comme cela a été mentionné précédemment, plusieurs facteurs qui indiquent que l'estimation par OPAK de la valeur marchande était trop élevée et que les critères appliqués par Verditakst étaient plus corrects que ceux qu'a utilisés OPAK. L'Autorité partage l'opinion selon laquelle le marché foncier à Lista est atypique et difficile à apprécier et, comme l'a fait observer M. Saastad, une incertitude considérable entourera toute évaluation d'un domaine tel que la base aérienne de Lista. De fait, les divergences entre les deux estimations réalisées en 2002 sembleraient confirmer les incertitudes liées à ce marché. Si la NDEA n'a pas réussi à vendre des parcelles du terrain, Lista Flypark AS, de son côté, depuis qu'elle a acheté le bien en 2002, n'a pas rencontré beaucoup de succès dans la vente des parcelles à des entreprises en phase de démarrage. La faible valeur marchande de la base aérienne est en outre confirmée par la durée et la difficulté de la procédure de vente elle-même, qui a duré de 1997 à 2002.

L'élément final du prix payé est la valeur attribuée à certains coûts, qui a été déduite de la valeur du bien afin d'obtenir le prix définitif. La partie 2.2 de l'encadrement des aides d'État concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics dispose en particulier que «la vente peut être assortie d'obligations spécifiques liées au terrain et au bâtiment et non à l'acheteur ou à ses activités économiques». Le désavantage économique inhérent à ces obligations peut être déduit du prix d'achat.

En ce qui concerne ces obligations, l'expert fait observer que les montants ne sont pas excessivement élevés étant donné la zone sur laquelle ils portent et qu'il n'est pas inhabituel que la valeur de ces obligations excède celle du bien elle-même. Si la procé-

sure de transfert des fonds est décrite comme «tout à fait inhabituelle», l'Autorité est d'avis que cela n'affecte pas l'appréciation de la valeur des obligations elles-mêmes.

À la lumière des considérations qui précèdent et compte tenu du fait qu'un bien grevé de droits de préemption ou d'options d'achat sera difficile à vendre, l'Autorité est d'avis qu'en ce qui concerne la vente de la base aérienne, il n'est pas établi qu'il y a eu intervention de ressources d'État et existence d'une aide d'État.

### 3. CONCLUSION

Sur la base de l'appréciation précédente, l'Autorité estime que la vente de la base aérienne de Lista ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

La procédure concernant la location de la base aérienne de Lista, ouverte en application de l'article 4, paragraphe 4, en liaison avec l'article 13, de la partie II du protocole 3, est close.

#### *Article 2*

L'Autorité de surveillance AELE considère que la vente de la base aérienne de Lista ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 61 de l'accord EEE.

#### *Article 3*

Le Royaume de Norvège est destinataire de la présente décision.

#### *Article 4*

Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 27 mars 2009.

*Par l'Autorité de surveillance AELE*

Per SANDERUD  
*Président*

Kurt JÄGER  
*Membre du Collège*

<sup>(14)</sup> Voir par analogie les affaires jointes T-127/99, T-129/99 et T-148/99, *Diputación Foral de Álava*, point 85, Recueil 2002, p. II-1275.